

Revista de Administración Pública



Autonomía y capacidades administrativas del Estado*

Iván Lazcano Gutiérrez*

Introducción.

El artículo explora la literatura de la teoría empírica del Estado que se ha desarrollado desde finales del siglo pasado hasta ahora. En particular aquella que se ha centrado en la relevancia de considerarlo como una variable explicativa de la configuración de los resultados de los procesos políticos y de las políticas públicas. De igual forma, se analiza la necesidad de complementar la comprensión del Estado a partir de sus capacidades administrativas. Sólo en conjunto, es decir, analizando la capacidad de identificar intereses propios, así como la de concretarlos, se podrá dar cuenta del poder del Estado.

Para ello se ha dividido en dos amplios apartados. En el primero se explora la cuestión de la definición del Estado. Posteriormente, se aborda en la literatura que ha ofrecido una fundamentación de la autonomía decisional del Estado frente a los actores sociales.

En el segundo, se analiza el concepto de capacidades administrativas para comprender la posibilidad que tienen los Estados de concretar sus preferencias. Finalmente, se recuperan algunas explicaciones en torno a cuáles son los factores o incentivos que llevan a los Estados a desarrollar sus capacidades, que en la literatura se conoce como construcción estatal (*state-building*).

* Este artículo es resultado de la agenda de investigación desarrollada en el doctorado en Ciencia Política, así como de la materia de Estado y Sociedad y del Estado en la globalización que tuve la oportunidad de impartir en la Maestría en Administración Pública del INAP.

** Maestro en Ciencia Política por El Colegio de México. Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesor adscrito al Centro de Estudios de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del INAP.

I. El Estado como factor explicativo.

Definición del Estado

Uno de los conceptos más disputados en la ciencia política y las ciencias sociales es el de Estado. Esta situación puede explicarse desde diversas aproximaciones. Una de ellas puede ser la que adoptan los estudiosos que se ubican dentro de la escuela de Cambridge. De acuerdo con ellos, todos los conceptos políticos son polémicos en la medida en que la forma en que los definamos tiene consecuencias en la vida política. Sin embargo, aun cuando ésta pueda ser una preocupación importante, en este ensayo me concentro en la problemática que supone identificar el origen o nacimiento del Estado, lo cual sólo puede ser posible en la medida en que se establezcan de la manera más clara posible cuáles son sus elementos distintivos.

La ubicación de la fecha del nacimiento del Estado dependerá de la manera en que se defina cuáles son sus rasgos esenciales. Si se parte de una definición amplia se corre el riesgo de asimilar al Estado con cualquier forma de organización política. Por otro lado, si se procede a partir de una definición restrictiva se puede caer en identificar al Estado como una creación estrictamente moderna, esto es, a partir del siglo XVI en Europa. Más aún, muchos de los elementos asociados con esta alternativa sólo se cumplen de una forma plena hasta el siglo XIX.

En la mayor parte de la investigación que se realiza en la ciencia política se da por sentado el nacimiento del Estado como un fenómeno moderno. En este sentido, el Estado se habría afirmado a partir de un contexto caracterizado por la falta de una autoridad soberana con la capacidad para afirmar su poder sobre la población establecida en un territorio determinado.

Como entidad histórica, el Estado tiene un inicio y debería tener un final además de un espacio geográfico en donde tiene lugar su existencia. De acuerdo con Nicola Mateucci, su inicio puede ser ubicado en la segunda mitad del siglo XVI; por su parte, su final, o al menos su eclipse habría iniciado en el primer tercio del siglo XX, a partir de la manifestación de una tendencia cada vez más clara de pérdida de autonomía. Por otro lado, el Estado habría sido una creación originalmente europea, aunque posteriormente habría sido adoptada por la mayor parte del mundo civilizado.¹

¹ Cfr. Nicola Mateucci (2010). "Estado", *El Estado moderno. Léxico y exploraciones*, Madrid, Unión Editorial, pp. 24-27.

De acuerdo con esta perspectiva, el elemento catalizador de la formación del Estado fue la guerra, específicamente, las presiones internacionales sobre las comunidades políticas que salían de la edad media y entraban a la época moderna. Esta situación generó una ruptura con el pasado, que no se limitó al arte de la guerra, sino que obligó a una nueva forma de gobernar estos territorios. En este sentido, como señala Mateucci, “El Estado tenía que atender sobre todo a su propia supervivencia en un mundo inestable, en que estaba permanentemente expuesto al riesgo; y, para sobrevivir, la lógica era la de crecer y reforzar su propio dominio en el interior.”²

Alrededor de finales del siglo XV y comienzos del XVI la vida de Europa estaba marcada por la tendencia a la confrontación entre las distintas formas de organización política por afianzar su poder, ya sea mediante una estrategia expansionista o defensiva, limitada a la defensa de su territorio. Un ejemplo claro de ello era la situación que imperaba en el territorio italiano. Las disputas entre Venecia, Milán, los estados Pontificios, Florencia y Nápoles obligaban al desarrollo de mejores estrategias de defensa.

De tal forma, no es sorprendente que la primera definición del Estado se asome por la pluma de un funcionario florentino: Nicolás Maquiavelo. En efecto, inicia justamente su célebre obra *El Príncipe*, escrita en 1513, señalando que “todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados”.³ Corresponde a Maquiavelo el mérito de ser el autor que terminó por popularizar o establecer dentro del discurso político e intelectual el uso del término Estado. Sin embargo, debe señalarse que a lo largo de su obra no le otorga un significado claro y definido, sino más bien variado y un tanto ambiguo; es decir conviven elementos modernos con los antiguos.

El siguiente autor en llevar un paso adelante la teoría del Estado en ciernes es Jean Bodin. Aunque su definición de Estado, o mejor dicho de República, contiene elementos premodernos, representa un notorio avance la aportación y fundamentación que hace del concepto de soberanía. Cabe aclarar que aun cuando en su obra opta por el término *republique* o cuando escribe en latín por el de *cives*, en realidad nos estamos refiriendo al concepto de lo que ahora es el Estado.

² *Ibidem*, p. 27.

³ Nicolás Maquiavelo (2010), *El Príncipe*, trad. Miguel Ángel Granada, 3ª edición, Madrid, Alianza, p. 47.

Así, para el jurista francés la “República es un recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común y con poder soberano”.⁴ La necesidad de plantear la idea de un recto gobierno debe entenderse a la luz de diferenciar entre las repúblicas y las bandas de ladrones. Aun cuando estas últimas sean capaces de ejercer poder sobre otras organizaciones, carecerán de legitimidad. Llama la atención desde una perspectiva contemporánea caracterizada por el individualismo, el hecho de que Bodin aún siga ubicando a la familia como “la verdadera fuente y origen de toda la república, así como su principal elemento”⁵; sin embargo, es algo totalmente normal para la época en la que escribía. Por otro lado, un aspecto que está implícito en el mismo nombre de la república, es la necesidad de la existencia de algo de interés común entre las familias que la componen. Dicho directamente: “no existe república si no hay nada público”.⁶

Ahora bien, sin lugar a duda, el elemento central de la idea de la república o Estado es el de soberanía. Para Bodin “la soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república”.⁷ La noción de perpetuidad sirve para distinguir a quien tiene el poder de quien sólo lo ejercita de manera momentánea. Sólo quien es el titular de la soberanía lo ejerce a perpetuidad. En cuanto al carácter de absoluto, se puede afirmar que permite establecer la idea de que el poder soberano no tiene ningún límite más allá del que tiene de obedecer los mandatos divinos. Por lo tanto, no tiene la obligación de obedecer la ley de monarcas previos ni estar sujeto a la ley que él mismo dicta. Todo lo anterior puede resumirse con la siguiente cita, “la soberanía no es limitada, ni en poder, ni en responsabilidad, ni en tiempo”.⁸

A mediados del siglo XVII, Thomas Hobbes desarrolló la definición del Estado más cercana a nuestra comprensión actual, esto es, como una persona artificial o, en nuestros términos, una persona moral. Así, en el *Leviatán* lo define como:

Una persona de cuyos actos, por mutuo acuerdo entre la multitud, cada componente de ésta se hace responsable, a fin de que dicha persona pueda utilizar los medios y la fuerza particular de cada uno como mejor le parezca, para lograr la paz y la seguridad de todos.⁹

⁴ Jean Bodin (2006). *Los seis libros de la república*, trad. Pedro Bravo Gala, 4ª ed., Barcelona, Tecnos, p. 9.

⁵ *Ibidem*, p. 16.

⁶ *Ibidem*, p. 17.

⁷ *Ibidem*, p. 47.

⁸ *Ibidem*, p. 49.

⁹ Thomas Hobbes (2009), *Leviatán. O la materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*, trad. Carlos Mellizo, 2ª ed., Madrid, Alianza, p. 157.

En la definición propuesta por Hobbes podemos identificar elementos esenciales del Estado: 1) se trata de una persona artificial, lo que implica su carácter institucional; 2) tiene como objetivo la preservación de la paz y seguridad al retirar de los individuos el recurso al uso de la fuerza.

El tema de la seguridad es central en la concepción hobbesiana del Estado. De hecho, para el filósofo de Malmesbury

La causa final, propósito o designio que hace que los hombres -los cuales aman por naturaleza la libertad y el dominio sobre los demás- se impongan a sí mismos esas restricciones de las que vemos que están rodeados cuando viven en Estados, es el procurar su propia conservación y, consecuentemente, una vida más grata.¹⁰

Esto último quedará plasmado de forma lúcida en la definición que ha terminado por establecerse en la más recurrida en las ciencias sociales. En efecto, Max Weber en su célebre conferencia “La política como vocación” apunta que “el Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio –el territorio es un elemento distintivo-, reclama para sí (con éxito) el monopolio de la fuerza física legítima.”¹¹

De acuerdo con Weber, la aproximación que propone tiene la ventaja de evitar una definición teleológica del Estado. En efecto, el problema principal con muchas de las definiciones que se han propuesto del Estado reside en las funciones con las que se le asocia; por ejemplo, el fomentar la justicia social. Sin embargo, como atinadamente señala, apenas hay una actividad que aquí o allá no haya sido realizada por el Estado, y por el otro lado, ninguna de éstas las ha emprendido siempre. En consecuencia, no hay una función que siempre haya desempeñado en todos los lugares. Por tal motivo, la manera más adecuada es abordar al Estado a partir de su medio específico de acción: la fuerza física.

Un punto de inflexión radical dentro de la teoría del Estado lo constituye la obra de Hans Kelsen. Para el jurista austriaco “la definición del Estado resulta muy difícil, dada la multiplicidad de los objetos que el término comúnmente designa”. Empero, “la situación parece más sencilla cuando el Estado es discutido desde un ángulo visual puramente

¹⁰ *Ibidem*, p. 153.

¹¹ Max Weber (2007), *La política como profesión*, trad. Joaquín Abellán, Madrid, Biblioteca Nueva, pp. 56-57.

jurídico”.¹² En este sentido, para el jurista austriaco la mejor manera de concebir al Estado reside en considerarlo únicamente como un fenómeno jurídico, es decir, como un sujeto de derecho tal como una persona colectiva. En concreto, “el Estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional (en oposición al internacional). El Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que la constituye”.¹³

De esta forma, el jurista austriaco será el responsable principal de colocar un *corset* al Estado al restringir su concepción a un enfoque estrictamente jurídico. Esta asimilación del Estado a un ordenamiento jurídico representa uno de los elementos centrales de su teoría pura del derecho.¹⁴

En el contexto del primer tercio del siglo XX, quizá el último intento por realizar un tratamiento sistemático del Estado sea el de Hermann Heller¹⁵ No obstante, merece la pena traer a colación a Carl Schmitt, quien realiza una aportación fundamental para comprender la naturaleza del poder político que ejerce el Estado. De acuerdo con Schmitt, el verdadero soberano es quien toma las decisiones en los momentos de excepción, cuando las condiciones de normalidad bajo las cuales opera la institucionalidad se ven trastocadas.¹⁶

El regreso del Estado

El estudio del Estado ha sido uno de los objetos de estudio de la teoría política. Sin embargo, durante gran parte del siglo XX se abandonó en beneficio de otros conceptos o categorías de análisis. Para muestra de ello basta recuperar a David Easton, quien marca un distanciamiento con la teoría del Estado tal como se desarrollaba en Europa, así como se concebía en Estados Unidos. Para Easton, ninguna de las dos escuelas, esto es, tanto aquella centrada en el poder como la centrada en el Estado servían para conjuntar la investigación política.¹⁷

El problema residía en que no existía una claridad sobre lo que es el Estado. Así, Easton afirma que “después de la examinación de la variedad de los significados una mente crítica debe concluir que la

¹² Hans Kelsen (2008), *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Maynez, 3ª ed., México, UNAM, pp. 215.

¹³ *Ibidem*, pp. 215-216.

¹⁴ Ver Lars Vinx (2007). *Pure Theory of Law. Legality and Legitimacy*, Oxford University Press, cap. 1.

¹⁵ Hermann Heller (1998). *Teoría general del Estado*, trad. Luis Tobio, 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica.

¹⁶ Carl Schmitt (2014). *El concepto de lo político*, trad. Rafael de Agapito, Madrid, Alianza Editorial.

¹⁷ David Easton (1953). *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, Chicago, New York, Alfred A. Knopf, p. 106.

palabra debe ser abandonada enteramente”.¹⁸ De hecho, la raíz de esta dificultad e insatisfacción asociadas al concepto pueden ubicarse en su origen. Según esta apreciación, éste habría sido empleado más como un símbolo de unidad frente a otras organizaciones que disputaban el control político como la Iglesia.¹⁹ Más aun, “básicamente lo inadecuado del concepto Estado como una definición del objeto de estudio deriva del hecho de que implica que la ciencia política está interesada en estudiar un tipo particular de institución u organización de la vida, no un tipo de actividad que puede expresarse a través de una variedad de instituciones”.²⁰

En un artículo publicado a finales de la década de 1960, J.P. Nettl señalaba que “en este momento, el concepto de Estado no está muy en boga en las ciencias sociales. No obstante, conserva una existencia esquelética y espectral, en gran medida, debido a que por todos los cambios de énfasis y de interés en la investigación, la cuestión existe y ningún tipo de reestructuración conceptual puede disolverla”.²¹

No obstante, a finales de la década de 1970, a raíz de las graves crisis económicas internacionales, comenzaron a plantearse interrogantes en torno a las diferencias en las capacidades de los distintos países para enfrentar estas situaciones.

Entre los primeros esfuerzos intelectuales por dimensionar la importancia que tiene el Estado como un factor capaz de explicar los resultados de los procesos y dinámicas sociales se puede mencionar a Stephen Krasner,²² Theda Skocpol²³ y Eric Nordlinger.²⁴ Esta orientación que estaba adquiriendo la literatura académica quedaría ratificada a mediados de la década de 1980 con la publicación del libro colectivo *Bringing the State Back*.²⁵ A ello podemos sumar la aparición de artículos diversos en los que se analizaba la aportación de este viraje.²⁶

¹⁸ *Ibidem*, p. 108.

¹⁹ *Ibidem*, p. 111.

²⁰ *Ibidem*, p. 112.

²¹ J.P. Nettl (1968). “The State as a Conceptual Variable”, p. 55.

²² Stephen D. Krasner (1978). *Defending the National Interest*, Princeton, Princeton University Press.

²³ Theda Skocpol (1979). *States and Social Revolutions*, Cambridge, Cambridge University Press.

²⁴ Eric A. Nordlinger (1981). *On Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Harvard University Press.

²⁵ Peter B. Evans *et al* (1985). *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.

²⁶ Stephen Krasner (1984). “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics”, *Comparative Politics*, Vol. 16, Núm. 2; Gabriel Almond (1988). “The return of the State”, *American Political Science Review*, vol. 82, Núm. 3; Bert A. Rockman (1990). “Minding the State- or a State of Mind. Issues in the Comparative Conceptualization of the State”, *Comparative Political Studies* Vol. 23, Núm. 1.

Para Theda Skocpol,

Un súbito surgimiento de interés en el Estado ha ocurrido en la ciencia social comparativa en la década pasada. Ya sea como objeto de investigación o como algo invocado para explicar consecuencias de interés, el Estado en calidad de actor o de institución viene ocupando un lugar destacado en una extraordinaria profusión de estudios de investigadores de diversas tendencias técnicas procedentes de todas las disciplinas importantes.²⁷

En particular el renovado interés por el Estado dentro de la literatura académica producto de la investigación histórica y empírica ha girado en torno a un conjunto concreto de temas. Krasner ubica dos en particular: 1) el alcance de la autonomía del Estado, y 2) el grado de congruencia entre el Estado y su entorno.²⁸ Por su lado, la propia Skocpol identifica tres grandes preocupaciones: 1) la autonomía del Estado, esto es, entendido como un actor con intereses propios diversos a los actores sociales, 2) la racionalidad de las decisiones atribuidas al Estado, y 3) las capacidades institucionales o administrativas del Estado.

Autonomía del Estado

La noción de la autonomía del Estado constituye el núcleo que le otorga fundamento a este cuerpo de literatura interesada en el Estado. Como lo apunta atinadamente Skocpol, “a menos que dicha formulación independiente de objetivos ocurra, hay poca necesidad de hablar de los Estados como actores importantes”.²⁹ Dicho de otra manera, lo que justifica el renovado programa de investigación centrado en el Estado a través de las ciencias sociales es que podemos atribuirle el carácter de variable independiente o factor explicativo. Con ello se le da la vuelta a la orientación en la que había caído durante la mitad del siglo XX en la cual éste era entendido como un reflejo de lo que sucedía en la sociedad. En este punto convergían tanto el pluralismo, el estructural funcionalismo y el marxismo.³⁰

Al respecto, debe hacerse una precisión importante. La literatura agrupada bajo la etiqueta de neomarxismo o marxismo estructural concede un margen de “autonomía relativa al Estado” en comparación a la teoría original. Para abordar un caso conspicuo, Nicos Poulantzas

²⁷ Ver Theda Skocpol (1985). “Bringing the State Back In: Current Research...”, en Peter B. Evans. *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press, p. 3.

²⁸ S. Krasner, *op. cit.*, p. 224.

²⁹ T. Skocpol, *op. cit.*, p. 9.

³⁰ Ver *Ibidem*, pp. 4-7.

afirma que “respecto a las clases dominantes, y en particular a la burguesía, el Estado tiene un papel principal de *organización*. Representa y organiza, en suma, el interés político a largo plazo del *bloque en el poder*, compuesto de varias fracciones de clases burguesas”. Más adelante profundiza al mencionar que “el Estado puede cumplir este papel de organización y de unificación de la burguesía y del bloque en el poder en la medida en que posee una *autonomía relativa* respecto a tal o cual fracción”.³¹

Según esta teoría, el Estado no obedece a las preferencias inmediatas de los grupos más poderosos en la sociedad, en este caso, los grandes capitalistas, sino que actúan siguiendo los intereses más amplios, esto es, de defensa de la estructura misma que sustenta al capitalismo.

La influencia que ejerció el neomarxismo en la recuperación del Estado fue notable. Pero la literatura asociada a la autonomía del Estado fue más allá. Un aspecto en el que se puede apreciar la diferencia reside en la concepción que se propone del Estado.

La tesis que desarrolla Skocpol sobre la función que tuvieron los Estados en el desarrollo de las revoluciones sociales en el caso de Francia, Rusia y China, sólo es posible a partir de una definición del Estado diferente a la prevaleciente entonces. Así, nos dice que “podemos hacer sentido de las transformaciones sociales revolucionarias sólo si tomamos al Estado seriamente como una macroestructura. El Estado propiamente concebido no es una mera arena en donde las luchas socioeconómicas son disputadas”.³²

Paralelamente Krasner comenzaba a delinear un enfoque estatista para explicar las interacciones entre éste y la sociedad civil. Este enfoque descansaba en la noción de **interés nacional**, el cual puede tener una realidad empírica si se lo define como un conjunto consistente de objetivos que son perseguidos por los tomadores de decisiones en el centro del gobierno. Para ello, se concentró en la política de inversión extranjera de materias primas.

Las conclusiones a las que arribó Krasner fueron relevantes para el avance de este programa de investigación estatista. Por un lado, aportó evidencia empírica sobre la posibilidad de que el Estado sea capaz de perseguir objetivos de interés propio diferentes a los de aquellos grupos más poderosos o relevantes en la industria o sector económico. En consecuencia, dentro de este paradigma estatista,

³¹ Nicos Poulantzas (1980). *Estado, poder y socialismo*, 2ª ed., trad. Fernando Claudín, Madrid, Siglo Veintiuno Editores, p. 152.

³² T. Skocpol, *States and social revolutions*, p. 29.

el Estado tiene sus propias necesidades y objetivos, los cuales no pueden ser reducidos a los intereses de grupos sociales en particular.³³ Por otro lado, también abonó a la idea de que los Estados pueden ser autónomos incluso en aquellas sociedades que tienen una tradición cultural e institucional menos estatista como lo es Estados Unidos, o todos los países anglosajones.

Krasner sintetiza en cinco aspectos las características de la literatura estatista:

- 1) Poder político y no distribución de recursos;
- 2) El Estado es visto como actor (variable exógena o interviniente)
- 3) Hay un énfasis en las restricciones institucionales (formales e informales);
- 4) Dependencia del camino avanzado a lo largo de la historia (*path-dependency*)
- 5) Mayor peso a las disyunciones y tenciones dentro del sistema político por encima de la compatibilidad y funcionalidad.³⁴

Obviamente la presencia de estas características en toda la literatura es variable, algunos autores enfatizarán más o darán prioridad en el análisis de un tema por encima de otros. Ahora bien, es posible afirmar que el aspecto central alude a la autonomía del Estado en la determinación de las decisiones vinculantes que se toman en el proceso político. En consecuencia, se vuelve importante aclarar a lo que se refiere.

De acuerdo con Skocpol podemos hablar de **autonomía estatal** en las situaciones en las que “los Estados, concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad”.³⁵

Por su parte, Krasner advierte que “el punto crítico con respecto a la autonomía del Estado es que estas preferencias no sean diseñadas para congraciarse o evadir castigo de parte de los grupos sociales particulares”. Para él, “la medida final de la autonomía es la habilidad de los funcionarios estatales de traducir preferencias ponderadas en acciones vinculantes (*authoritative*)”.³⁶

³³ Stephen D. Krasner (2009) “Defending the National Interest”, *Power, the State, and Sovereignty*, New York, Routledge, pp. 26-27.

³⁴ S. Krasner, “Approaches to the State”, pp. 224-225.

³⁵ T. Skocpol, “Bringing the State Back In”, p. 9.

³⁶ S. Krasner, “Approaches to the State”, p. 230.

Eric Nordlinger, quizá quien haya trabajado con mayor detalle y profundidad el tema de la autonomía del Estado nos propone diversas precisiones analíticas. Para él, “el Estado es autónomo en la medida en que traduce sus preferencias en acciones vinculantes (*authoritative*), al grado en que la política pública conforma el paralelogramo ponderado de preferencias y recursos de los funcionarios”.³⁷ De hecho, propone operacionalizar el concepto en función de la frecuencia general en la que las preferencias del Estado coincide con acciones e inacciones vinculantes, la proporción de las preferencias que alcanzan esa instancia, así como el promedio sustantivo de la distancia entre las preferencias del Estado y las decisiones adoptadas, o incluso, una combinación de las tres.³⁸

En abierto debate frente a Krasner y Skocpol, Nordlinger agrega un matiz fundamental para una mejor comprensión de la autonomía estatal. En efecto, considera que es limitado concebir la autonomía de las acciones que emprende el Estado tomando como criterio la divergencia entre las preferencias de éste y las de los grupos relevantes de la sociedad. Por lo tanto, sostiene que en muchos sentidos, es más pertinente analíticamente “ver al Estado que actúa a partir de sus preferencias con un enorme apoyo social tan fuerte como aquel que primero tiene que remontar oposición social”.³⁹ En consecuencia, tiene mayor sentido identificar la autonomía estatal “como el grado en el que cualquiera o todas las preferencias del Estado coinciden con las decisiones vinculantes, más que enfocarse exclusivamente en el alcance y ambición de las preferencias del Estado”.⁴⁰

En particular detecta un problema de las teorías de la autonomía estatal desarrolladas hasta entonces: privilegian la capacidad del Estado de modificar el *status quo* en un escenario de preferencias divergentes. Sin embargo, se pierde de vista la variable crítica: la amplitud del apoyo u oposición social a cualquiera que sean los objetivos del Estado.⁴¹

Con base en estas proposiciones Nordlinger desarrolla la siguiente tipología a partir de los cuatro tipos de explicación de la acción o inacción del Estado democrático con base en las distintas condiciones de la autonomía estatal (ver **gráfica 1**).

³⁷ E. Nordlinger, *op. cit.*, p. 19.

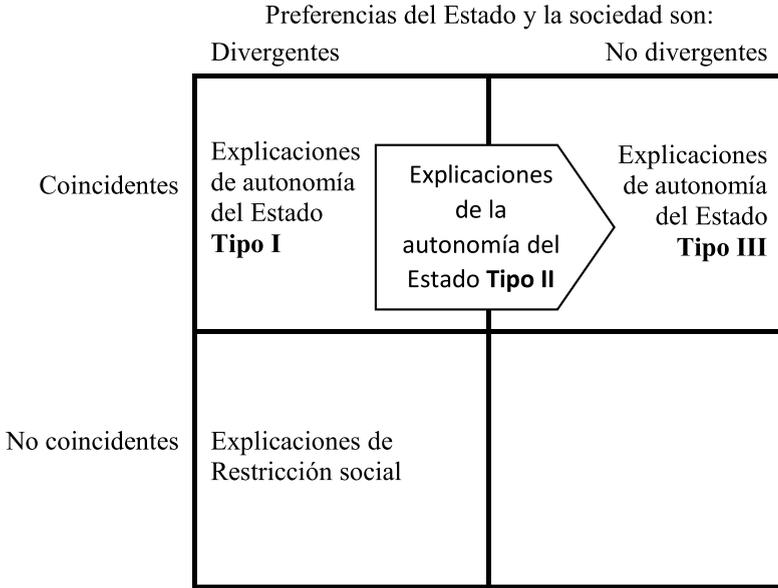
³⁸ *Ibidem*, pp. 19-20.

³⁹ *Ibidem*, p. 24.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 24-25.

⁴¹ *Ibidem*, p. 25.

Gráfico 1. Explicaciones para las acciones vinculantes de los Estados democráticos



Fuente: Nordlinger (1981: 28)

Las explicaciones del **tipo I de autonomía estatal** son aquellas en las que las preferencias del Estado y la sociedad son divergentes, pero en las que no se presenta una exitosa presión sobre los funcionarios para que las preferencias de la sociedad pasen a la política pública ni siquiera con base en la amenaza de sanciones de la sociedad.

El **tipo II de autonomía estatal** no puede ser ajustada en la figura porque ésta no incluye la dimensión temporal. En este sentido, las preferencias son primero divergentes; sin embargo, los funcionarios son capaces de cambiar las preferencias de la sociedad y hacerlas congruentes o consonantes con las suyas. A partir de este segundo momento el Estado puede adoptar las decisiones en una nueva condición de no divergencia de las preferencias.

Finalmente, el **tipo III de autonomía estatal** abarca aquellas explicaciones en las cuales las preferencias del Estado y de la sociedad no son divergentes y aun así el Estado actúa de acuerdo con sus preferencias.⁴²

Esta tipología se le puede añadir una variable más que se puede desplegar en uno o dos tiempos. En un escenario, los funcionarios

⁴² *Ibidem*, p. 29.

son capaces de actuar autónomamente con base en los recursos inherentes y los poderes exclusivos del Estado con el objetivo de tomar decisiones vinculantes. En el otro, pueden ser autónomos dependiendo de sus atribuciones y facultades, así como a partir de involucrarse en esfuerzos deliberados de ampliar su autonomía. A esto Nordlinger les llama capacidades ampliadoras de autonomía estatal (*state's autonomy-enhancing capacities*).⁴³

De manera similar, Michael Mann se abocó a especificar los orígenes, mecanismos y resultados del poder autónomo que el Estado posee en relación con los grupos de mayor poder en la sociedad civil. Para lograrlo, el primer paso estriba en definir qué se entiende por Estado. En este sentido, existen dos vías por las que se puede optar: una lo hace en términos institucionales, mientras que la otra por criterios funcionales. Es decir, la primera opta por cómo se identifica al Estado de acuerdo con su diseño institucional; la segunda, a partir de las actividades que realiza.⁴⁴

En concreto el sociólogo británico identifica los siguientes elementos:

- a) Un conjunto diferenciado de instituciones y personal;
- b) Centralización, en el sentido de que las relaciones políticas van del centro hacia afuera;
- c) Un área territorialmente demarcada;
- d) Monopolio de la toma de decisiones con autoridad vinculantes.⁴⁵

Para poder comprender la autonomía estatal es necesario reparar en el poder que ejerce el Estado. A diferencia de la naturaleza del poder que ejercen los grupos de la sociedad civil, el cual puede ser **ideológico**, **económico** y **político**, el Estado no tiene uno que le sea propio. De ahí que la identificación del Estado, en una clara influencia weberiana, resida en su localización de sus instituciones diferenciadas, así como del monopolio de las decisiones vinculantes.⁴⁶

Una vez más, siguiendo a Mann, el poder del Estado se despliega en dos sentidos diferentes: poder despótico y poder infraestructural. El primero de ellos, el **poder despótico** de la élite estatal consiste en el “rango de acciones a las cuales la élite está facultada para tomar

⁴³ *Ibidem*, pp. 29-30.

⁴⁴ Michael Mann (1984). “The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results”, *European Journal of Sociology*, vol. XXV, p. 185.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 188.

⁴⁶ *Idem*.

sin rutina, ni negociación institucionalizada con la sociedad civil⁴⁷ Históricamente este poder ha sido muy amplio. Tanto en los primeros estados de la antigüedad, así como los imperios que le sucedieron, y los Estados modernos han gozado de amplios márgenes de autoridad. Sólo recientemente que se han desarrollado las democracias liberales basadas en la separación de poderes y en la noción de derechos humanos y políticos es que comenzamos a observar una reducción en el poder despótico que ejercen las elites estatales.

Es importante señalar que el poder despótico en la concepción de Mann es lo que usualmente se refiere en la literatura como autonomía de poder⁴⁸; en este caso: el poder autónomo del Estado.

Tal como se la ha definido hasta ahora, la autonomía del Estado debe entenderse en su relación con los grupos poderosos o relevantes de la sociedad civil. En este sentido, lo que se busca enfatizar es que las acciones que emprenden los Estados son aquellas que están alineadas con sus intereses, no los de otros actores, tal como las teorías pluralistas, funcionalistas o marxistas afirman. Por lo tanto, éstas no son de ninguna manera desinteresadas en un sentido significativo del término. Esto es así por dos razones. Primero, “porque toda acción estatal necesariamente beneficia algún interés y perjudica otros (incluso sin que los beneficiarios sociales hayan trabajado para ello o causado las acciones del Estado)”. Segundo, porque “las acciones autónomas del Estado tendrán regularmente formas que busquen reforzar la autoridad, longevidad política y control social de las organizaciones del Estado para las que sus miembros generaron las ideas de política como las políticas relevantes”.⁴⁹

En concreto, la afirmación que se realiza estriba en que las acciones del Estado *pueden* ser autónomas. Más aún, independientemente de la racionalidad estatal, de lo que se trata es de “no desechar la posibilidad que acciones estatales autónomas total o parcialmente sean capaces de enfrentar problemas e incluso encontrar ‘soluciones’ más allá del alcance de los actores sociales y de aquellas partes del gobierno estrechamente restringidos por ellos”.⁵⁰

A ello añade Skocpol que “la autonomía del Estado no es un atributo estructural fijo de ningún sistema gubernamental. Ésta puede ir y venir.”⁵¹ La razón de ello reside en que uno de los factores explicativos

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ *Ibidem*, p. 189.

⁴⁹ T. Skocpol, *op. cit.*, p. 15.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ *Ibidem*, p. 14

depende de la presentación de momentos de crisis⁵² que abren la puerta para la formulación de estrategias por parte de los funcionarios estatales, quienes de otra forma no se habrían movilizado para aumentar la autonomía decisional. Este asunto se abordará en el siguiente apartado.

El desarrollo de la noción de autonomía estatal revitalizó la agenda de investigación en las ciencias sociales comparativas. En consecuencia, otorgó un nuevo impulso y utilidad analítica al concepto del Estado. Sin embargo, para comprender en su cabalidad el carácter de la actividad estatal no hay que limitarse en su capacidad para tomar decisiones, incluso cuando éstas son vinculantes⁵³; es necesario pasar al siguiente plano analítico que es el de la capacidad de ejercer ese poder.

II. Desarrollo de capacidades administrativas del Estado.

Capacidades estatales

Como se señaló previamente, la agenda de investigación asociada al regreso del Estado debe considerar también la capacidad efectiva de éste para lograr sus objetivos y no sólo la posibilidad de identificarlos. En este punto, el desarrollo de este programa de investigación podría tomar nota de lo sucedido con el campo de las políticas públicas. En su origen la política pública era concebida fundamentalmente como una decisión. De ahí que la literatura se haya centrado en analizar cómo se podía garantizar la racionalidad de las decisiones gubernamentales. Sin embargo, como comenzó a quedar patente a partir de la década de 1960, se constató que era necesario problematizar la fase de la implementación.⁵⁴ De hecho, como se verá más adelante, éste es el camino que ha seguido parte de la literatura sobre las capacidades estatales, al enmarcarlo como un problema de implementación.

La literatura de la modernización describió el proceso de evolución de las sociedades como uno de aumento de la complejidad, la especialización o división social del trabajo, así como de la cantidad de demandas de la sociedad al gobierno.

⁵² Para una revisión al tema ver: Iván Lazcano (2009). "El cambio institucional. Antecedentes, problemas y aportaciones teóricas", *Revista de Investigación Social*, año VI, Núm. 9.

⁵³ Otra manera de referirlas es como decisiones colectivizadas, y sus características son: a) soberanas; b) sin escapatoria y c) sancionables. Ver Giovanni Sartori (1988). *Teoría de la democracia*. 1. *El debate contemporáneo*, trad. Santiago Sánchez, Madrid, Alianza, pp. 262-263.

⁵⁴ El camino que se siguió fue el de aportar conocimiento mutidisciplinario en la toma de decisiones, así como extraer generalizaciones a partir del estudio de casos concretos. A esto se le llamó como conocimiento *de la* política y conocimiento *en la* política. Ver Aguilar, Luis F. (2010). "Introducción", *Política pública*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.

Tal como ha señalado Omar Guerrero la clave para entender el proceso de modernización política pasa inevitablemente por la consolidación del papel del Estado en la vida colectiva. En concreto, señala, “la clave de la modernización política consiste en la habilidad del Estado para absorber tipos cambiantes de exigencias y organizaciones políticas, no en suprimirlas”. Por lo tanto, “el desarrollo político se refiere al desenvolvimiento de las facultades del Estado para incrementar su nivel o grado de gobierno, no para disminuirlo, y efectivamente corre aparejado al desarrollo administrativo porque las dependencias públicas son las responsables de responder positivamente a las exigencias cambiantes y renovadas de la sociedad modernizada”.⁵⁵

Desafortunadamente, la modernización fue entendida de forma incorrecta como el proceso opuesto. En efecto, desde la perspectiva de varios organismos multinacionales el problema de la capacidad de gobierno pasaba más bien por la reducción de la presencia del Estado. A partir de este diagnóstico fue que se emprendieron los procesos de privatización y liberalización de la economía.

El surgimiento del interés por el tema de las capacidades estatales debe entenderse como resultado del fracaso de gobierno de un número considerable de Estados alrededor del mundo; desde el continente africano, el centro y sureste asiático, oriente medio hasta centro y Sudamérica, en todos estos casos es evidente el fracaso o la debilidad estatal. De igual manera, debe entenderse a la luz del debilitamiento del Estado producto de la presión de reformas fundamentadas en la teoría económica del neoliberalismo y de su manifestación administrativa: la nueva gerencia pública (*new public management*).⁵⁶ De hecho, se puede afirmar que esta reforma terminó por dismantelar los Estados democráticos.⁵⁷

El proceso de globalización que ha caracterizado la economía y la política desde el último tercio del siglo pasado ha generado una disminución de las actividades controladas por los estados-nacionales. En este sentido, la globalización ha mermado la autonomía del Estado en los términos de la capacidad de tomar decisiones en interés propio. Por el otro lado, debe considerarse el impacto sobre las capacidades administrativas del Estado producto de la mayor complejidad de los procesos sociales.

⁵⁵ Omar Guerrero (1992). *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés, p. 81.

⁵⁶ Ver Omar Guerrero (2003). *Gerencia pública en la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa / UAEM; Omar Guerrero (2004). *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo en administración pública*, México, Fontamara.

⁵⁷ Ver Ezra Suleiman (2003). *Dismantling Democratic States*, Cambridge, Cambridge University Press.

Hay un problema conceptual y metodológico en el fondo de esta estrategia fallida de reducción del Estado asociada al neoliberalismo. En lugar de abordar con criterios técnicos se procedió a partir de lugares comunes la justificación del redimensionamiento del Estado. Como apunta Guerrero, no se hizo un esfuerzo por establecer claramente a qué se referían con el tamaño o magnitud del Estado.⁵⁸

Lo que el análisis empírico pone en evidencia son las limitaciones de la agenda de los críticos del Estado, de hecho, más bien aparece la historia opuesta, es decir que “a mayor grado de desarrollo integral, mayor nivel de modernización, de radio de actividad de la administración pública, de organismos públicos, de gasto administrativo en las áreas de bienestar y de número de funcionarios públicos”.⁵⁹ Por lo tanto, concluye Guerrero “el asunto no es reducir al Estado, sino acrecentar su capacidad de gestión al tenor de las nuevas tareas a desempeñar”.⁶⁰

En aquellos años, este diagnóstico desarrollado por economistas fue compartido desafortunadamente por politólogos y publiadministrativistas por igual. Ahora las cosas, al parecer comienzan a cambiar. Dani Rodrik, destacado economista, ha apuntado lo siguiente:

Cuando miramos al gobierno en diferentes sociedades, descubrimos un hecho bastante sorprendente. Con cada pocas excepciones, cuanto más desarrollada es una economía, mayor es la proporción de recursos que consume el sector público. Los gobiernos son más grandes y más fuertes no en las economías más pobres del mundo sino en las economías más avanzadas. La correlación entre el tamaño del gobierno y el ingreso per cápita es notablemente estrecha. Los países ricos tienen mercados que funcionan mejor y gobiernos más grandes en comparación con los pobres. (...) Los mercados están más desarrollados y son más efectivos para generar riqueza cuando están respaldados por instituciones gubernamentales sólidas. Los mercados y los estados son complementos, no sustitutos, como a menudo lo tendrían las cuentas económicas sencillas.⁶¹

Para Francis Fukuyama, analizando en retrospectiva no había algo negativo intrínsecamente en las reformas derivadas del Consenso de Washington. En muchos casos el sector público de los países

⁵⁸ O. Guerrero, *El estado en la era de la modernización*, pp.85-87.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 87.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 86.

⁶¹ Dani Rodrik (2011). *Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*, New York, W.W. Norton, p. 16.

en desarrollo era la causa de varios obstáculos al crecimiento, cuya solución pasaba por la liberalización económica. De tal forma:

Más bien el problema era que aunque los estados necesitaban ser recortados en ciertas áreas, éstos necesitaban ser simultáneamente fortalecidos en otras. (...) Pero el relativo énfasis en este periodo yacía muy fuertemente en la reducción de la actividad estatal, la cual podía frecuentemente ser confundida o deliberadamente malinterpretada como un esfuerzo para recortar la capacidad estatal en todos los ámbitos. La agenda de construcción estatal, la cual era tan importante como la de su reducción, no le fue otorgada de cerca la misma reflexión o énfasis.⁶²

En concreto, “la construcción del Estado es la creación de nuevas instituciones gubernamentales y el fortalecimiento de aquellas existentes”.⁶³ Las instituciones susceptibles abarcan un amplio espectro: desde las políticas estrictamente, como la forma de gobierno, pasando por aquellas propias del sistema legal, hasta las propiamente administrativas o asociadas al poder ejecutivo. En este ensayo, nos concentraremos en las capacidades administrativas del Estado.

En realidad cuando se habla de capacidades estatales o institucionales nos referimos a las capacidades administrativas del Estado. De ahí que la intención de fijarnos en el ámbito administrativo del Estado no necesite una justificación. Como Omar Guerrero apunta, “existe una unidad orgánica y funcional entre el Estado y la administración, que hace imposible pensarlo sin ella, del mismo modo como la administración sin el Estado es incomprensible”.⁶⁴

En consecuencia, los procesos de construcción estatal (*state-building*) así como su opuesto de fracaso estatal (*state failure*)⁶⁵ descansan fundamentalmente en la creación de capacidades administrativas. Este es el caso, por ejemplo del clásico libro de Stephen Skowronek, *Building a new american State*, en el cual muestra cómo la creación estatal en Estados Unidos pasó por la expansión de las atribuciones y facultades administrativas del gobierno federal que se presentó entre finales del siglo XIX y comienzos del XX.

⁶² Francis Fukuyama (2004). *State-building. Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, Cornell University Press, p. 5.

⁶³ *Ibidem*, p. ix.

⁶⁴ Omar Guerrero (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 41.

⁶⁵ Ver Robert I. Rotberg, *When States Fail. Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press; Robert H. Bates (2008). “State Failure”, *Annual Review of Political Science*, vol. 11.

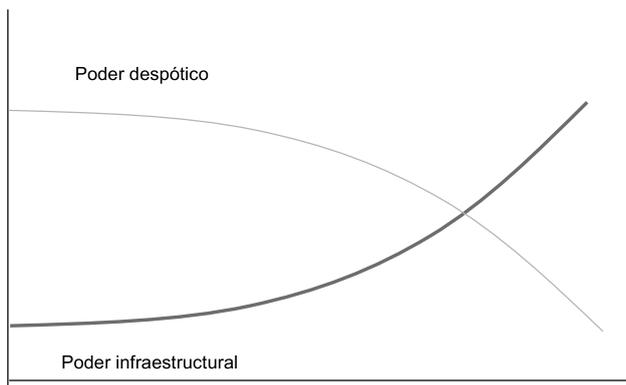
En este sentido, para Theda Skocpol, cuando hablamos de las **capacidades de los estados** nos referimos a su habilidad “para implementar los objetivos oficiales, especialmente por encima de la oposición real o potencial de grupos sociales poderosos o de cara a circunstancias socioeconómicas recalcitrantes”.⁶⁶

Ahora bien, antes de profundizar sobre las capacidades estatales, debemos establecer cuáles son las condiciones mínimas que las hacen posible. Skocpol señala al menos las tres siguientes: 1) integridad soberana y control administrativo-militar estable sobre el territorio; 2) funcionarios calificados y leales, y 3) plenitud de recursos económicos.⁶⁷

De hecho, los medios de que disponga el Estado para extraer y desplegar recursos financieros es el indicador que, más que ningún otro, nos dice sobre las capacidades existentes y potenciales para fortalecer las organizaciones estatales, contratar personal, cooptar apoyo político, subsidiar económicamente empresas así como para destinar recursos a programas sociales.⁶⁸

En términos de la teoría elaborada por Michael Mann, nos referimos al **poder infraestructural**, como “la capacidad del Estado de penetrar realmente a la sociedad civil, e implementar logísticamente decisiones políticas en todo el territorio (*realm*)”.⁶⁹ En sentido contrario a la evolución del poder despótico, el poder infraestructural era comparativamente más débil en las sociedades antiguas y alcanzó su mayor desarrollo en las sociedades industriales (ver **gráfica 2**).

Gráfica 2. Evolución de la magnitud poder despótico e infraestructural del Estado.



Elaboración propia con base en M. Mann (1984: 185).

⁶⁶ T. Skocpol, *op. cit.*, p. 9.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 16 y 17.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 17.

⁶⁹ M. Mann, *op. cit.*, p. 189.

Actualmente la mayor parte de las quejas e incomodidad sobre el alcance que el Estado tiene en la vida de las personas está asociada a este ámbito infraestructural del poder. Como lo apunta Mann:

Estos poderes ahora son inmensos. El Estado puede evaluar e imponer impuestos a nuestros ingresos y bienestar en la fuente, sin nuestro consentimiento o aquel de nuestros vecinos o tribu (cuyos Estados previos a 1850 aproximadamente, nunca fueron capaces de hacerlo); puede almacenar y recordar inmediatamente una cantidad masiva de información sobre todos nosotros; puede ejercer su voluntad dentro del día casi en cualquier lugar en sus dominios; su influencia en general sobre la economía es enorme; incluso provee subsistencia a la mayoría de nosotros (empleo público, en pensiones, en asignaciones familiares. El Estado penetra cada día más que cualquier Estado histórico lo haya hecho.⁷⁰

Pier Paolo Portinaro ha mencionado que la idea de que el poder del Estado absolutista era mayor que el que posee actualmente cualquier Estado es un mito.⁷¹ En realidad, tomando como referencia lo dicho hasta ahora, Portinaro, se refería a este proceso de aumento del poder infraestructural.

Francis Fukuyama, sostiene que el alcance de la acción del Estado puede comprenderse mejor si sus actividades se ubican a lo largo de un continuo que contempla diferenciadamente aquellas **mínimas, intermedias y activistas**⁷², tal como se muestra en la **gráfica 3** si se va de izquierda a derecha. Dentro de las primeras se pueden clasificar las funciones que son indispensables para la supervivencia del Estado y que, por lo mismo, no puede delegar a actores privados. Por su parte, dentro de las últimas entrarían aquellas que, aunque puedan ser deseables, si no las realiza el Estado, no se pierde el orden.

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ Ver Pier Paolo Portinaro (2003), *Estado. Léxico de la política*, trad. Heber Cardoso, Buenos Aires, Nueva Visión, cap. 2.

⁷² *Ibidem*, p. 8.

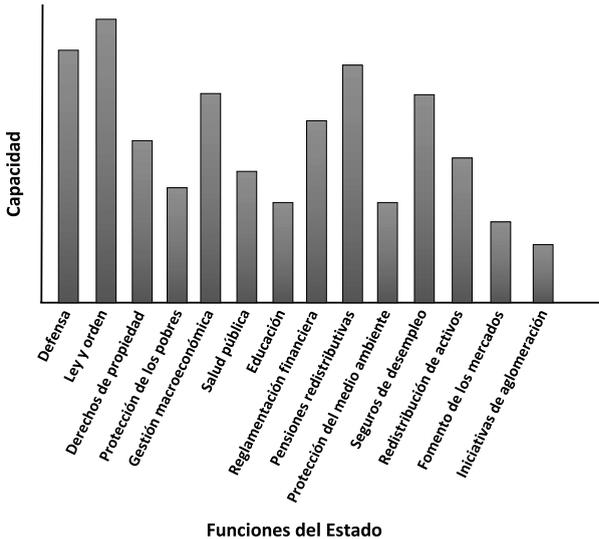
Gráfica 3. El alcance de las funciones del Estado



Fuente: F. Fukuyama (2004: 9).

No obstante, para poder comprender la capacidad del Estado, debe realizarse un importante matiz. Es necesario hacer una distinción analítica sumamente pertinente entre **alcance** (*scope of state activities*) y la **fuerza del poder estatal** (*strenght of state power*).⁷³ En este sentido, nos señala que no debemos entender la capacidad de los Estados distribuidas de forma homogénea a lo largo de todos sus espacios de acción. Más bien, éstas son variables (ver **gráfica 4**).

Gráfica 4. Capacidad estatal (hipotética).



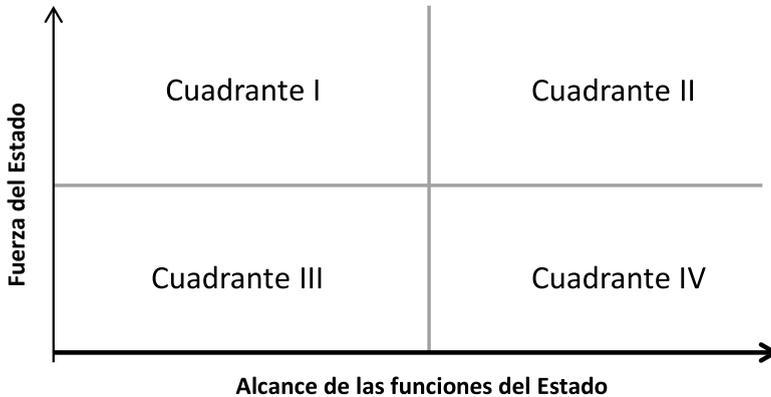
Fuente: Fukuyama (2004: 10)

Como resultado, las capacidades administrativas del Estado deben entenderse en función del cruce entre el alcance de las funciones del Estado y la fuerza con las que las realiza. El **gráfico 5** permite observar

⁷³ *Ibidem*, p. 7.

que los países pueden ubicarse a lo largo de estos dos ejes, en específico en alguno de cuatro cuadrantes, según el alcance y fuerza de sus estados. De acuerdo con este escenario, es posible identificar países que tienen una fuerza o capacidad alta para realizar sus funciones, pero el alcance o diversidad de estas es mínimo (**cuadrante I**). Un ejemplo de ello podrían ser algunos países anglosajones. Por otro lado, están aquellos Estados que tienen igualmente una alta capacidad de implementación, pero con funciones más amplias y variadas (**cuadrante II**) de las estrictamente necesarias para que podamos hablar de un Estado. En este caso, se podrían ubicar los países escandinavos influidos por la socialdemocracia. La siguiente clasificación (**cuadrante III**) es aquella donde las capacidades son bajas y el alcance de las funciones mínimas. Finalmente, están los casos en donde las capacidades son bajas pero el alcance de las funciones estatales son amplias (**cuadrante IV**).

Gráfico 5. Estatalidad y eficacia



Fuente: Fukuyama (2004: 11).

Se debe tener presente que la clasificación de acuerdo a los cuadrantes no debe entenderse para encasillar fijamente los casos de análisis. Estos pueden ser dinámicos, además de que los casos concretos pueden ubicarse en zonas intermedias de los cuadrantes. Es decir, la utilidad de esta aproximación es analítica.

Un paso adelante en la profundización de nuestro conocimiento sobre las capacidades estatales ha sido desarrollado por un grupo de investigadores coordinado por Miguel Ángel Centeno. Estos autores señalan la presencia de un desconocimiento sobre el concepto de capacidades estatales así como su relación causal con el de desempeño estatal en la literatura existente sobre el asunto. Más aún, consideran que es necesario mayor trabajo en el desarrollo de hipótesis

para explicar 1) el desempeño estatal; 2) por qué los Estados son más efectivos en algunas partes del mundo que en otras; y 3) por qué, incluso en los Estados que demuestran ciertos niveles de capacidad, ésta se manifiesta de forma desigual en los diversos ámbitos o tipos de política pública.⁷⁴

En el plano conceptual, este grupo de autores consideran que dentro de la etiqueta capacidad del Estado se ha incluido una amplitud de contenidos como fuerza, poder o instituciones, con lo que se dificulta un abordaje meticuloso.⁷⁵ Así, por capacidad estatal (*state capacity*) en sentido restringido sería la “habilidad organizacional y burocrática de implementar los proyectos de gobierno”. Por su parte, el desempeño estatal (*state performance*) “es lo que para bien o mal, el Estado es capaz de realizar”.⁷⁶

Ahora bien, el vínculo entre las capacidades brutas y los resultados netos de la actuación estatal no son directos ni automáticos. De acuerdo con estos autores la política es fundamental para dar cuenta de ello. En concreto señalan lo siguiente:

Una sensibilidad política requiere que uno considere los actores políticos que establecen las agendas y priorizan entre los objetivos en competencia; que despliega agencias del Estado en particular para implementar aquellas agendas; que moviliza las fuerzas sociales para apoyar a éstas; y que enfrenta la oposición y el conflicto. *En breve*, ambas, capacidad estatal y la política deben ser estudiadas si queremos explicar el desempeño estatal –especialmente en el mundo en desarrollo.⁷⁷

En conjunto, estos tres conceptos están relacionados. En última instancia uno puede explicar el desempeño concreto del Estado, es decir, aquello que realmente consigue en función de sus capacidades burocráticas organizacionales iniciales junto con la variable política que ejerce el liderazgo y toma decisiones. Visualmente se puede ver en la **gráfica 6**.

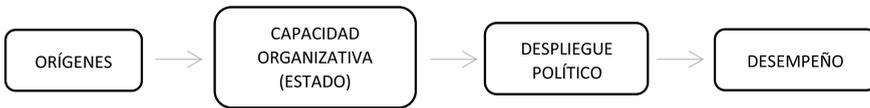
⁷⁴ Miguel A. Centeno, Atul Kohli y Deborah J. Yashar “Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance, and Politics”, Miguel A. Centeno *et al* (eds.). 2017. *States in Developing World*, Cambridge University Press, p. 1.

⁷⁵ Giovanni Sartori ha definido esta práctica como “estiramiento conceptual” (*conceptual stretching*). Ver Giovanni Sartori (1970), “Concept Misformation in Comparative Politics”, *The American Political Science Review*, vol. 64, Núm. 4.

⁷⁶ M. Centeno, A. Kohli y D. Yashar, *op. cit.*, p. 3.

⁷⁷ *Idem*.

Gráfico 6. Proceso de capacidad estatal en desempeño efectivo.



Fuente: Centeno *et al.* (2017:8).

La capacidad estatal involucra la habilidad organizacional, burocrática y gerencial para procesar la información, implementar políticas y mantener los sistemas de gobierno. En particular la capacidad organizacional la identifican con los recursos, la preferencia del Estado, funcionarios profesionales (*mandarins*) y la coherencia.⁷⁸

Cabe señalar que para su investigación y propuesta analítica desagregan el desempeño estatal en las siguientes funciones básicas: orden, gestión macroeconómica y la inclusión social.

El estudio de las capacidades estatales es fundamental para comprender en su totalidad la actividad del gobierno y las demás instituciones públicas, principalmente si se trata de evaluar el grado en que se responden a las expectativas de los ciudadanos.

Incentivos para la construcción estatal

En el presente ensayo se ha argumentado que para comprender la actividad estatal, además de abordar el tema de la autonomía de sus decisiones, también debe analizarse el de su capacidad de implementarlas. Sin embargo, al abordar el asunto debe quedar claro que se trata de una cuestión problemática. En efecto, la creación de capacidades estatales no es un fenómeno que sea susceptible de ser manipulado de forma lineal, es decir, deliberadamente.

El desarrollo de capacidades institucionales o administrativas se conoce en la literatura como creación del Estado (*state-building*) y ha sido un tema que hasta recientemente ha sido abordado con mayor interés.

Una de las primeras teorías que se desarrollaron para dar cuenta de porqué algunos Estados generaron sistemas administrativos más burocráticos (en el sentido técnico o weberiano de la expresión) se debe a Otto Hintze. En efecto, el historiador prusiano afirmaba a principios del siglo XX que “la configuración de los Estados se efectúa a través de la guerra y la colonización, de la conquista y del asentamiento pacífico, de la fusión y de la segregación de fragmentos”.⁷⁹

⁷⁸ *Ibidem*, p. 10.

⁷⁹ Otto Hintze (1968). “La configuración de los Estados y el desarrollo constitucional”, *Historia de las formas políticas*, trad. José Díaz García, Madrid, Revista de Occidente, p. 17.

En consecuencia, la configuración de los estados debe entenderse, además de las luchas internas por el poder, a la luz de los estímulos o presiones a las que se encontraban expuestos por su ubicación geográfica y las relaciones de comunicación entre ellos.⁸⁰ Como ejemplo de ello tenemos los estados absolutistas de Francia y Prusia de la Europa continental de los siglos XVII y XVIII en los que la configuración final del Estado fue el resultado de un proceso de fundido o agregado de territorios.⁸¹ Por otro lado, está el caso de Inglaterra el cual, de acuerdo con esta explicación, debe su configuración a su situación político-geográfica de insularidad con sus aspiraciones marítimas y comerciales que le ahorraba la necesidad de desarrollar una capacidad militar fuerte para la guerra.⁸²

Aun cuando Hintze adelantó la tesis del efecto que ejerce la confrontación bélica hecha posible por la exposición a la que los Estados se hallan expuestos por su ubicación geográfica, ésta se difundió ampliamente gracias al aforismo “la guerra hace a los Estados y los Estados hacen la guerra” de Charles Tilly.⁸³ De esta manera el sociólogo estadounidense buscaba sintetizar el mecanismo causal que sirve de explicación genética de los Estados. De acuerdo con esta interpretación, la creación de los Estados es el resultado no buscado de los distintos territorios que existían al terminar la edad media de prepararse para la guerra. Como consecuencia, tuvieron que concentrar el poder y la autoridad, al grado de monopolizarlo, y de desarrollar, en consonancia, una burocracia capaz de extraer recursos a la sociedad.

En un trabajo posterior, señala concretamente que:

emprender la guerra, la extracción y la acumulación de capital interactuaron para delinear la construcción estatal europea. Los titulares del poder no emprendieron aquellas actividades en tres momentos con la intención de crear los estados nacionales –centralizados, diferenciados, autónomos y extensivas organizaciones políticas. No podían ellos normalmente anticipar que los estados nacionales emergerían de la guerra, la extracción y la acumulación de capital.⁸⁴

⁸⁰ *Ibidem*, p. 18.

⁸¹ *Ibidem*, p. 29.

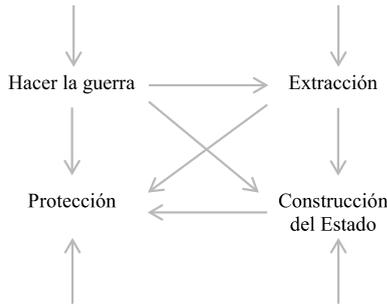
⁸² *Ibidem*, pp. 30-31.

⁸³ Charles Tilly (1975), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, p. 42.

⁸⁴ Charles Tilly (1985). “War Making and State Making as Organized Crime” en Peter B. Evans (ed.). *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press, p. 172.

La interpretación de la creación de los Estados europeos también resulta singular desde otro punto de vista. En efecto, Tilly elabora una analogía entre los Estados y las bandas de crimen organizado en cuanto a su pretensión de extraer recursos de la sociedad a cambio de protección a riesgos que ellos mismos generan.

Gráfico 7: Modelo de interacción entre la la guerra y los Estados.



Fuente: Tilly (1985)

Ahora bien, si se concibe al Estado en sentido amplio, es decir, como una organización que monopoliza la fuerza física y que extrae recursos de la sociedad por medio de un grupo de funcionarios profesionales, podemos encontrar su nacimiento o primera aparición fuera de Europa, varios miles de años atrás. Como atinadamente apunta Jared Diamond “los Estados surgieron hacia 3,700 a.C. en Mesopotamia y hacia 300 a.C. en Mesoamérica, hace más de dos mil años en los Andes, China y el sudeste de Asia, y hace más de mil años en África Occidental”.⁸⁵

Sobre este punto Francis Fukuyama llama la atención sobre el hecho de que “China fue la primera en desarrollar instituciones de Estado, y en los estudios occidentales sobre desarrollo político rara vez se hace referencia a su innovadora experiencia”.⁸⁶ El tipo de Estado creado en China se ajustó, en mayor medida que algunos otros de la época en otros lugares, a los criterios que Max Weber identifica con el Estado moderno. En particular, desarrollaron una burocracia administrativa uniforme, fomentaron una doctrina no familiar en favor de criterios despersonalizados para ocupar los cargos administrativos.⁸⁷

Ahora bien, con ello no se quiere indicar, obviamente, que todas las formas de organización colectiva sean Estados. A lo largo de la existencia de la humanidad podemos encontrar al menos cuatro tipos de organización: 1) la tribu, 2) la banda, 3) la jefatura y 4) los Estados.

⁸⁵ Jared Diamond (2006). *Armas, gérmenes y acero. Breve historia de la humanidad en los últimos trece mil años*, trad. Fabián Chueca, Madrid, Debate, p. 320.

⁸⁶ Francis Fukuyama (2016). *Los orígenes del orden político. Desde la prehistoria hasta la revolución francesa*, trad. Jorge Paredes, Barcelona, ediciones Deusto, p. 48.

⁸⁷ *Ibidem*, pp. 150-151.

Incluso en estos casos antiguos la mecánica de la formación de los Estados es similar. Diamond lo expresa de la siguiente forma: “la competencia entre sociedades de un determinado nivel de complejidad tiende a conducir a sociedades del nivel de complejidad siguiente si las condiciones lo permiten”.⁸⁸ Se trata de una explicación que sigue la lógica de la evolución.

No obstante, el surgimiento del Estado no es algo que se produce de forma deliberada o como resultado de una decisión libre por fusionarse entre diversas formas de organización. Más bien lo que sucede es que la fusión tiene lugar por medio de dos incentivos: por medio de la amenaza de la fuerza externa o por conquista efectiva.⁸⁹

Sobre este punto, vale la pena señalar que el principal impulsor de la formación del Estado chino fue la guerra y las exigencias que ésta generaba. Sólo de esta forma se puede explicar el afianzamiento de un Estado a partir de un conjunto de más de diez mil unidades políticas en el espacio de ochocientos años, aunado al establecimiento de una clase permanente de burócratas y funcionarios profesionales capacitados y el abandono del parentesco como criterio de reclutamiento.⁹⁰

De acuerdo con una interpretación compartida ampliamente, la aparición del Estado representó una ventaja para gestionar una población cada vez mayor en la cual los vínculos familiares directos cada vez se diluyen más y que necesitaba ser alimentada. En este sentido, se sostiene que el desarrollo de la agricultura y la formación del Estado se dieron aparejadas.⁹¹ No obstante, se trata de una tesis en disputa. James Scott ha aportado una sólida evidencia para afirmar que la relación no fue inmediata ni directa.⁹²

La construcción del Estado debe entenderse en función de las presiones que se ejercen desde el exterior, en la dinámica entre los diversos Estados, así como en su relación con los actores sociales internos. Una vez más, Stephen Krasner, ha llegado a señalar que dentro del ámbito de la construcción estatal no se ha puesto la atención suficiente a los casos en los que un Estado intenta ejercer influencia en la estructura de autoridad de otro país, y no sólo en las políticas específicas.⁹³ (ver **gráfico 8**).

⁸⁸ J. Diamond, *op. cit.*, p. 332.

⁸⁹ *Idem*.

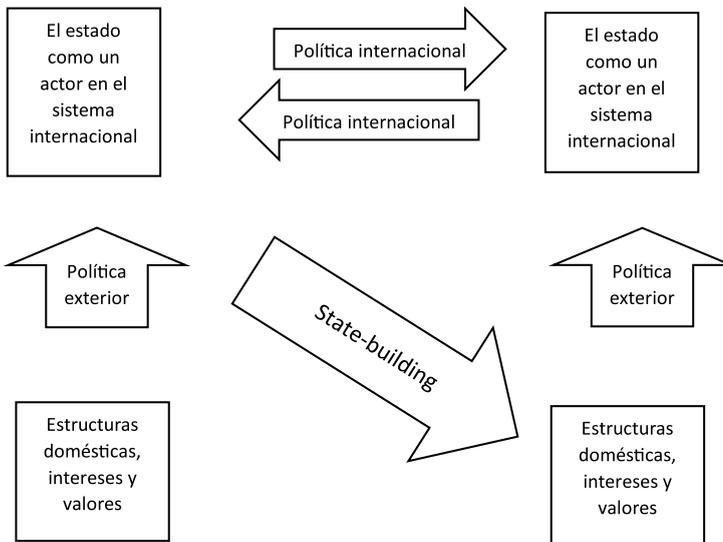
⁹⁰ *Ibidem*, p. 152.

⁹¹ Ver Yuval Noah Harari. (2014). *De animales a dioses. Breve historia de la humanidad*, trad. Jandoménec Ros, México, Debate, pp. 120-121.

⁹² James C. Scott 2017. *Against the Grain. A Deep History of the Earliest States*, New Haven, Yale University Press.

⁹³ Stephen Krasner (2009). “Introduction”, *Power, the State, and Sovereignty*, New York, Routledge, p. 21.

Gráfico 8: Procesos en interacción en la creación estatal.



Fuente: Krasner (2009).

Para poder comprender el proceso de construcción estatal también es pertinente hacer algunas precisiones. Hillel Soifer propone que debe realizarse una separación de la explicación teórica de a) los factores que causan el surgimiento de los esfuerzos de construcción estatal, y b) de los factores que llevan a su éxito o fracaso.⁹⁴

En una aproximación similar Marcus Kurtz ha buscado desarrollar una propuesta teórica capaz de explicar el éxito y fracaso de la construcción estatal en algunos países latinoamericanos. La aproximación de este autor puede considerarse dentro del campo del nuevo institucionalismo histórico. Sostiene que la explicación debe desdoblarse en dos momentos de coyunturas críticas. En un primero momento el asunto gira alrededor de las relaciones sociales y las dinámicas políticas que caracterizan el periodo en el que las instituciones políticas nacionales son establecidas firmemente por primera vez. En particular, a lo que se debe prestar atención por un lado, es si la oferta laboral es libre o de servidumbre; por el otro, si las elites cooperaron con la delegación de autoridad con el centro. Una vez que ha comenzado el proceso de construcción estatal o atrofia institucional, esta trayectoria interactúa con otra disyuntiva crítica: la incorporación de las clases media y trabajadora al plano electoral.⁹⁵

⁹⁴ Hillel David Soifer (2015). *State Building in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 3.

⁹⁵ Kurtz, Marcus J. 2013. *Latin American State Building in Comparative Perspective. Social Foundations of Social Order*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 9.

Conclusiones.

Dentro de las ciencias sociales en general se ha presentado una recuperación del concepto Estado como un factor explicativo de los resultados sociales. Por tal motivo, es de interés comprender cuál es la forma en que el Estado ejerce su influencia o peso en la explicación de los procesos y decisiones de autoridad. Sin embargo, para poder lograr este rigor analítico la teoría del Estado que se ha desarrollado actualmente tiene que apostar por una definición empírica que permita realizar investigación a partir de hipótesis comprobables o falsables.

El enfoque de la autonomía estatal sostiene que el Estado tiene un peso fundamental en la determinación de las políticas públicas frente a los intereses de la sociedad civil. Sin embargo, por más útil que resulte el enfoque para dar cuenta del poder del Estado, es necesario prestar atención a otra variable más: la capacidad del Estado para lograr sus objetivos. En este sentido, la literatura que se centra en el desarrollo de las capacidades estatales nos aporta mayor claridad sobre el poder efectivo o concreto que tienen para concretar sus intereses o propósitos.

Una vez que se llega a este punto y se afirma la necesidad de atender el asunto de las capacidades del Estado, se abre una problemática más: cuáles son los factores que explican la creación de las capacidades de los Estados. De acuerdo con la versión más difundida, los Estados desarrollan estas capacidades en respuesta al entorno que enfrentan, en particular el externo o internacional, lo que los lleva a modificar sus interacciones con los actores internos y fijar un rumbo que los lleva a afianzar su poder mediante el establecimiento de burocracias administrativas y cuerpos militares. Otras explicaciones sostienen que las dinámicas políticas operantes en los momentos en los que se abren las coyunturas críticas explican el posterior desarrollo del Estado.

Finalmente, queda para una exploración posterior el análisis de la posibilidad para desarrollar capacidades administrativas del Estado a partir de un proceso deliberado de diseño institucional.

Bibliografía.

- Aguilar, Luis F. (2010). "Introducción", *Política pública*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- Almond, Gabriel (1988). "The return of the State", *American Political Science Review*, vol. 82, Núm. 3.

- Andrews, Matt; Lant Prittchett y Michael Woolcock (2017). *Building State Capability. Evidence, Analysis, Action*, Oxford, Oxford University Press.
- Bates, Robert H. (2008). "State Failure", *Annual Review of Political Science*, vol. 11.
- Bodin, Jean (2006). *Los seis libros de la república*, trad. Pedro Bravo Gala, 4ª ed., Barcelona, Tecnos.
- Centeno, Miguel A. et al (eds.). 2017. *States in Developing World*, Cambridge University Press.
- Diamond, Jared (2005). *Guns, Germs, and Steel. The Fates of Human Societies*, New York, W.W. Norton & Company.
- Dyson, Kenneth. 2009. *The State Tradition in Western Europe. A Study of an Idea and Institution*, 2a. ed., Colchester, European Consortium for Political Research Press.
- Easton, David (1953). *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, Chicago, New York, Alfred A. Knopf.
- Evans, Peter B. et al (1985). *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fukuyama, Francis 2004. *State-building. Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, Cornell University Press [trad. español: *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Barcelona, Ediciones B, 2004].
- Fukuyama, Francis (2016). *Los orígenes del orden político. Desde la prehistoria hasta la revolución francesa*, trad. Jorge Paredes, Barcelona, ediciones Deusto.
- Guerrero, Omar. 1993. *El Estado en la era de la modernización*, 2ª edición, México, Plaza y Valdés.
- Guerrero, Omar (2003). *Gerencia pública en la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa / UAEM.
- Guerrero, Omar (2004). *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo en administración pública*, México, Fontamara.
- Guerrero, Omar (2009). *El neoliberalismo. Ideología y utopía*, México, Fontamara.
- Guerrero, Omar. 2010. *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Harari, Yuval Noah. 2014. *De animales a dioses. Breve historia de la humanidad*, trad. Jandoméneq Ros, México, Debate.
- Heller, Hermann (1998). *Teoría general del Estado*, trad. Luis Tobio, 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica.
- Hintze, Otto (1968). "La configuración de los Estados y el desarrollo constitucional", *Historia de las formas políticas*, trad. José Díaz García, Madrid, Revista de Occidente.
- Hobbes, Thomas (2009). *Leviatán. O la materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*, trad. Carlos Mellizo, 2ª ed., Madrid, Alianza

- Kelsen, Hans (2008), *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Maynez, 3ª ed., México, UNAM.
- Krasner, Stephen D. (1978). *Defending the National Interest*, Princeton, Princeton University Press.
- Krasner, Stephen (1984). "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics", *Comparative Politics*, Vol. 16, Núm. 2.
- Krasner, Stephen D. (2009). "Defending the National Interest", *Power, the State, and Sovereignty*, New York, Routledge.
- Kurz, Marcus J. 2013. *Latin American State Building in Comparative Perspective. Social Foundations of Social Order*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lazcano, Iván (2009). "El cambio institucional. Antecedentes, problemas y aportaciones teóricas", *Revista de Investigación Social*, año VI, Núm. 9.
- Mann, Michael (1984). "The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results", *Archives Europeans Sociology*, vol. XXV.
- Maquiavelo, Nicolás. 2010. *El príncipe*, trad. Miguel Ángel Granada, 3ª ed., Madrid, Alianza Editorial.
- Mateucci, Nicola. 2010. "Estado", *El Estado moderno. Léxico y exploraciones*, Madrid, Unión Editorial.
- Nettl, J.P. (1968). "The State as a Conceptual Variable"
- Eric A. Nordlinger (1981). *On Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Harvard University Press.
- Poggi, Gianfranco. 1997. *El desarrollo del Estado moderno. Una introducción sociológica*, trad. Horacio Pons, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Portinaro, Pier Paolo (2003), *Estado. Léxico de la política*, trad. Heber Cardoso, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Poulantzas, Nicos (1980). *Estado, poder y socialismo*, 2ª ed., trad. Fernando Claudín, Madrid, Siglo Veintiuno Editores.
- Rockman, Bert A. (1990). "Minding the State- or a State of Mind. Issues in the Comparative Conceptualization of the State", *Comparative Political Studies* Vol. 23, Núm. 1.
- Rodrik, Dani (2011). *Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*, New York, W.W. Norton.
- Rotberg, Robert I. (ed.) (2004), *When States Fail. Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press.
- Scott, James C. 2017. *Against the Grain. A Deep History of the Earliest States*, New Haven, Yale University Press.
- Skocpol, Theda (1979). *States and Social Revolutions*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Theda Skocpol (1985). "Bringing the State Back In: Current Research...", en Peter B. Evans. *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press.
- Tilly, Charles (1975), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- Tilly, Charles (1985). "War Making and State Making as Organized Crime" en Peter B. Evans (ed.). *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni (1988). *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, trad. Santiago Sánchez, Madrid, Alianza.
- Soifer, Hillel David. 2015. *State Building in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Suleiman, Ezra (2003). *Dismantling Democratic States*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Vinx, Lars (2007). *Pure Theory of Law. Legality and Legitimacy*, Oxford University Press.
- Weber, Max. 201X *Economía y sociedad*, trad. revisada por Francisco Gil Villegas, México, Fondo de Cultura Económica.
- Weber, Max (2007), *La política como profesión*, trad. Joaquín Abellán, Madrid, Biblioteca Nueva.