



BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

CAPACIDAD DE ESTADO CLARIFICACIONES CONCEPTUALES

Sebastián Mazzuca

SERIE: GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO





BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

Capacidad de Estado. Clarificaciones conceptuales

Serie: Gobernanza para el desarrollo

Autor

Sebastián Mazzuca

Este documento ha sido publicado bajo la Presidencia Ejecutiva de Sergio Díaz-Granados y la Vicepresidencia Corporativa de Programación Estratégica de Christian Asinelli

Coordinador editorial

Juan Fernando Londoño

Gestión editorial

Dirección de Comunicación Estratégica de CAF

Diseño gráfico

GOOD, Creatividad para el Desarrollo

© CAF -Corporación Andina de Fomento- 2025

Las ideas y planteamientos contenidos en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen la posición oficial de CAF. Los términos empleados y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición por parte de CAF en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.



Acceso abierto bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional (CC-BY-NC-ND 4.0). Para ver una copia de esta licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



TABLA DE CONTENIDO

Resumen ejecutivo	4
I) Herramientas conceptuales	5
I.1 Capacidad estatal: de los efectos a las causas	5
I.2 La definición convencional de capacidad de Estado: ventajas y problemas	6
I.3 Estado, régimen, gobierno y administración (ERGA)	7
Actores y estructuras	8
Estado, régimen, gobierno y administración	9
I.4 Capacidad, autonomía y legitimidad (CAL)	13
I.5 Capacidad de Estado	18
Definición	18
Ventajas de la definición	19
II) Causas y recomendaciones	22
II.1 Causas ERGA	22
Estado y capacidad	23
Régimen y capacidad	23
Gobierno y capacidad	24
Administración y capacidad	25
II.2 Causas macrohistóricas	27
Geopolítica	28
Economía internacional	29
La secuencia democracia/capacidad	30
II.3 Causas próximas: liderazgo político y diseño institucional	30
II.4 Recomendaciones	31
Monopolización de la violencia	32
Aumento de las capacidades de la administración	32
Glosario	35
Bibliografía	38

RESUMEN EJECUTIVO

Es abundante la evidencia de los **efectos** de la capacidad estatal sobre casi todos los aspectos del progreso humano, incluidos la protección de la vida y la propiedad, el desarrollo económico y el manejo de crisis sanitarias o climáticas. Cuando el análisis se redirige de los efectos de la capacidad a sus causas, se revela la dificultad de definir la capacidad estatal debido a la multiplicidad de enfoques existentes. Estos incluyen la capacidad extractiva, la profesionalización del servicio civil, la imparcialidad del gobierno y la autonomía de las burocracias, entre otros. Esta variedad de definiciones dificulta el estudio de las causas de la capacidad estatal, ya que cada tipo o aspecto de capacidad puede tener orígenes y procesos causales diferentes.

El informe tiene dos secciones. La primera resuelve los problemas de las definiciones existentes del **concepto de capacidad estatal**. Para maximizar la utilidad del concepto en la investigación y la práctica del desarrollo, propone desglosar los términos Estado y capacidad, así como diferenciar cada uno de conceptos similares. Por un lado, distingue al Estado de entidades políticas como el régimen, el gobierno y la administración. Por otro, distingue a la capacidad de la autonomía y la legitimidad. Además, se propone el marco ERGA/CAL (por Estado, régimen, gobierno, administración/capacidad, autonomía, legitimidad) para conceptualizar, describir, explicar y hacer recomendaciones sobre la capacidad estatal.

Diferenciando actores y estructuras, lo más útil es ver al Estado como una estructura basada en medios de poder y no como un actor. Sólo los actores tienen capacidad y autonomía. El Estado no tiene capacidades (no es un actor), sino que es una doble capacidad: el monopolio de la coerción y de la extracción de impuestos. El gobierno y la administración, en cambio, sí son actores, y en este análisis se distinguen las capacidades de cada uno.

Con estas consideraciones, se propone una **nueva definición de capacidades de Estado**. El concepto incluye una combinación de las capacidades permanentes de la administración y el monopolio de la violencia, esencial para la existencia misma del Estado. Se contrasta esta definición con las dominantes en la literatura, como las de Mark Dincecco, Francis Fukuyama y Hillel Soifer. La nueva definición propuesta distingue entre la capacidad de gobierno y la capacidad de la administración, enfocándose en los poderes permanentes del Estado y los recursos acumulados en la burocracia. Esta definición permite una mejor comprensión de las capacidades estatales, habilita su estudio empírico y aplicación práctica, y clarifica el concepto de buena gobernanza.

La segunda sección cumple con dos objetivos. El primero es revisar las **hipótesis** sobre las causas de la capacidad, que se dividen en tres tipos: ERGA/CAL, macrohistóricas y próximas. El segundo es ofrecer **recomendaciones** para ayudar a los practicantes del desarrollo a fortalecer la capacidad estatal. Además, se argumenta que las causas macrohistóricas —como las guerras, los shocks macroeconómicos y el *timing* de la democratización— modifican los incentivos y generan diversos estímulos para la construcción de capacidad. Las causas próximas de la capacidad incluyen cambios de diseño institucional y mejoras en el monitoreo de los burócratas. Aunque las causas próximas sean de menor magnitud que las causas macrohistóricas, pueden tener impactos importantes. Finalmente, se ofrecen recomendaciones basadas en las causas próximas que pueden mejorar la capacidad coercitiva del Estado y el desempeño del servicio civil (las causas macrohistóricas están fuera del alcance de los decisores y practicantes).

1. HERRAMIENTAS CONCEPTUALES

I.1 CAPACIDAD ESTATAL: DE LOS EFECTOS A LAS CAUSAS

En los últimos veinte años se ha formado un consenso entre investigadores y practicantes sobre la importancia de la capacidad estatal para el desarrollo de las sociedades. Casi no hay aspecto del progreso humano para el que no exista evidencia sobre el efecto de la capacidad de Estado. Los países con Estados más capaces tienen mayor producto interno bruto (PIB) per cápita y mejores indicadores sociales en salud, educación e igualdad. También protegen mejor a sus ciudadanos, lo que produce menores niveles de amenazas externas, conflictos internos y homicidios. Por último, los Estados más capaces dan respuesta más efectiva a las emergencias sanitarias, las catástrofes naturales y la crisis climática.

Si el conocimiento de los efectos de la capacidad estatal ya está consolidado, mucho más recientes y tentativos son los estudios sobre las causas de la capacidad estatal. Esto es un problema para la práctica del desarrollo, pues el conocimiento de las causas de la capacidad estatal es vital para producir recomendaciones de calidad. La literatura ha propuesto un rango muy amplio de causas, que incluyen en un extremo las raíces distantes (e imposibles de reproducir por medio de la intervención política) y en el otro las fuentes próximas (que sí pueden ser manipuladas por líderes de gobierno y agencias de desarrollo).

El estudio de las causas revela un problema fundamental en la conceptualización de la capacidad estatal. ¿De qué se habla cuando se habla de capacidad de Estado? El problema se originó en la investigación sobre efectos: distintos análisis de efectos usaron definiciones diferentes de capacidad estatal. Sin embargo, cuando investigadores y practicantes quieren entender de dónde sale la capacidad —cómo se genera y cuáles son sus causas— se enfrentan con el problema de que no queda clara cuál de las múltiples versiones de capacidad deben estudiar.

Así, por ejemplo, un concepto muy común de capacidad de Estado coloca el foco sobre la capacidad extractiva, cuyo indicador más aceptado es la proporción de recaudación impositiva en relación con el PIB. Existe abundante evidencia de que la capacidad extractiva, cuando se combina con control parlamentario y Estado de derecho efectivos, es una de las palancas más importantes del desarrollo económico (Dincecco 2017). No obstante, esta definición confunde capacidad con tamaño de Estado. La confusión entre capacidad y tamaño genera graves problemas analíticos. En otros estudios, la capacidad estatal se refiere a la profesionalización del servicio civil, a la imparcialidad del gobierno (Rothstein y Teorell 2008) y a la autonomía de las burocracias (Fukuyama 2013). Un último grupo de trabajos

asocia a la capacidad estatal con patrones de interacción entre Estado y sociedad (Migdal 2001), especialmente la legitimidad y confianza que depositan en el gobierno los principales actores socioeconómicos, y el nivel de información sobre áreas clave de la economía y la sociedad que acumula el Estado (Scott 2020; Lee y Zhang 2017; Brambor et al. 2020).

Es esta multiplicidad de definiciones de capacidad estatal lo que motiva que los análisis encuentren tan variados efectos positivos sobre el desarrollo humano: cada análisis emplea una definición diferente de capacidad de Estado, y cada tipo de capacidad tiene efectos sobre áreas distintas.

Como es prácticamente imposible encontrar un común denominador conceptual entre todas estas definiciones, el estudio sobre las causas de la capacidad estatal carece de un objeto de estudio claro. La naturaleza polisémica del concepto de capacidad estatal se ha convertido en una interferencia. La razón es simple: con gran probabilidad, cada tipo o aspecto de capacidad estatal tiene orígenes y procesos causales diferentes. Así, las causas de la monopolización de la violencia y la creación de un orden político estable son diferentes de las de la emergencia de la presión tributaria y el Estado de derecho, que a su vez difieren de los orígenes de un servicio civil meritocrático o de la autonomía de las burocracias. En otras palabras, la proliferación de teorías sobre las causas de la capacidad estatal tiende a crear debates infundados. No es que los investigadores estén en desacuerdo sobre los orígenes de la capacidad estatal, sino que se refieren a un concepto o una dimensión de capacidad estatal diferente de la que analiza la teoría supuestamente rival.

I.2 LA DEFINICIÓN CONVENCIONAL DE CAPACIDAD DE ESTADO: VENTAJAS Y PROBLEMAS

Es posible reconstruir una definición general de capacidad estatal lo suficientemente abstracta como para abarcar todas las que se usan en el estudio de los efectos. Esta definición ha evolucionado en las dos décadas del siglo XXI a partir de los planteamientos pioneros de Theda Skocpol (1985) y Michael Mann (1984).

Según la versión de la definición más amigable con el sentido común, la capacidad del Estado es la efectividad del gobierno para lograr sus objetivos deseados (Lindvall y Teorell 2016). A mayor capacidad, mayor grado de implementación de políticas públicas de modo eficiente a lo largo de todo el territorio del país (o de la jurisdicción en caso de gobiernos subnacionales). Esta definición es un punto de partida, pero, como veremos, se puede mejorar considerablemente. Antes de examinar sus problemas, conviene repasar dos ventajas, para preservarlas en la elaboración de un concepto superior.

Una ventaja de esta definición es su simplicidad: se identifica con el poder de implementación de leyes y decretos. La otra ventaja es su utilidad para estudiar variaciones entre los casos, dentro de los casos y en el tiempo. Se desprende de la definición que la capacidad puede variar en dos dimensiones, una funcional y otra espacial: la implementación puede ser más o menos efectiva según el área de política pública (monetaria, fiscal, de defensa, de seguridad, de redistribución, entre otras) y según el área del territorio.

Las variaciones funcionales y las territoriales son prominentes en América Latina. Por ello, es de suma importancia desarrollar una definición de capacidad estatal que permita capturarlas. En Uruguay, por ejemplo, funcionan bien casi todas las áreas del Estado. En Brasil existen “archipiélagos de excelencia”, como la diplomacia y la banca de desarrollo. En Perú, sólo es efectivo el Banco Central y en menor medida las fuerzas armadas. Y en varios países casi ninguna agencia del Estado provee bienes públicos de forma sistemática.

La variación territorial se expresa, en la economía, en la existencia de “mercados negros”: enormes filas de trabajadores informales, redes de transacciones de bienes y servicios que escapan al sistema impositivo, y vastos mercados de bienes ilegales. En la política, la variación territorial se observa en la existencia de lo que O’Donnell (1993) denominó “zonas marrones”: áreas controladas por organizaciones criminales (por ejemplo, carteles), fuerzas paramilitares y satrapías subnacionales. En Brasil, las islas de excelencia conviven con mercados negros y zonas marrones de gran extensión. En el México actual y, hasta hace poco, en Colombia y los países del Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras), las zonas marrones en control de carteles o fuerzas paramilitares lograron tal extensión y control local que en buena medida constituyen Estados paralelos.

El problema de esta definición es su falta de precisión. En primer lugar, no queda claro si las capacidades denotan atributos del Estado, del gobierno o de la administración (lo que suele conocerse como “burocracias”). Quien, en rigor, “implementa” es el gobierno o la administración, no el Estado. Es más útil ver al Estado como una estructura inanimada (aunque cambiante) que como un actor con voluntad. En segundo lugar, la implementación efectiva depende no sólo de la capacidad, sino también de otros atributos estructurales, como la autonomía y la legitimidad, así como de atributos más contingentes, como la calidad del diseño de la política a implementar, la voluntad política, la fuerza de la coalición de gobierno e imponderables de todo tipo —golpes de popularidad (positivos o negativos), shocks internacionales (cambios de precios, conflagraciones inesperadas) y desastres naturales—.

Un problema adicional de esta definición es que equipara los resultados de la capacidad con la capacidad misma. Éste es un error frecuente, que afecta también a otras definiciones. La capacidad es una de las causas de la implementación exitosa, de la provisión eficiente de bienes públicos y de la extensión territorial homogénea del orden y la ley. Igualar capacidad con los resultados probables de la capacidad es un error. Primero porque son objetos diferentes. Segundo, porque los resultados positivos no están causados solamente por la capacidad, sino que también intervienen un rango de factores que van desde condiciones estructurales hasta elementos de azar.

1.3 ESTADO, RÉGIMEN, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN (ERGA)

Para definir capacidad de Estado es preciso dividir los dos componentes del concepto, Estado y capacidad, y diferenciarlos de conceptos similares. Por un lado, es necesario distinguir el Estado del gobierno, de la administración y del régimen. Por otro, conviene distinguir capacidad de dos conceptos con lo que es frecuentemente asimilada: autonomía y legitimidad. Este ejercicio no se ha hecho, y la consecuente ausencia de rigor conceptual

ha atrasado la agenda de investigación y de desarrollo sobre capacidad estatal. Por ello, es perentorio producir un marco conceptual adecuado a la importancia de la tarea.

Actores y estructuras

Conviene revisar los objetos que se emplean como sinónimos en la definición convencional de capacidad de Estado: Estado y gobierno. Es fácil comprobar que Estado y gobierno no son sinónimos por medio de una analogía. Se puede ver al Estado como un barco y al gobierno como el capitán del barco. Se podría generalizar: el Estado es una máquina compleja; el gobierno es la persona o el grupo humano que lo opera, que está en control de la botonera o las palancas (el timón) que ponen en marcha al barco, que gradúa la velocidad de su movimiento y que le da dirección.

Desde luego, una analogía no es una definición, y mucho menos un marco conceptual que ayuda a entender bordes y relaciones entre conceptos importantes. Para el caso de los conceptos de interés, la manera más provechosa y efectiva de analizarlos es partir de una distinción previa: actores —individuos o grupos— y contexto —el conjunto de condiciones que facilitan o restringen las acciones de los actores. Esta distinción tiene un linaje inmemorial en las ciencias sociales de Occidente. Aunque el marxismo y el funcionalismo fundado por Durkheim pusieron más énfasis en el contexto que en los actores, el propio Marx (1852) sostuvo que “los hombres hacen su propia historia, pero no bajo circunstancias elegidas por ellos mismos”.

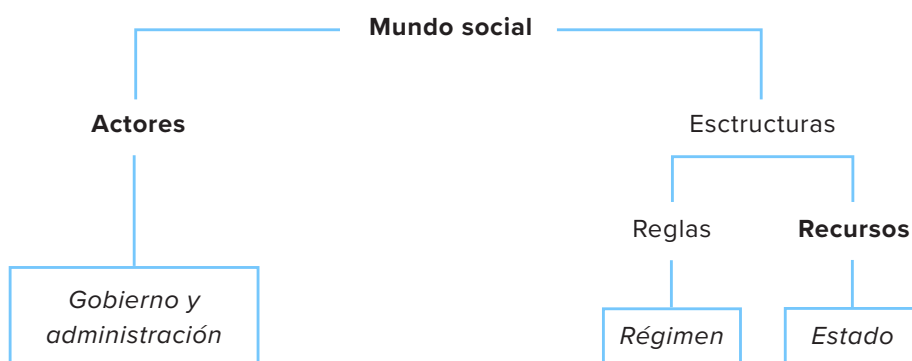
Esta distinción es compartida por todas las ciencias sociales. En sociología y antropología, los términos son agente y estructura. Estos términos son compartidos por todas las teorías sociológicas, que difieren en temas más específicos como la naturaleza y construcción de los actores, el peso relativo de los actores y las estructuras, los tipos de estructura relevante (por ejemplo, la estructura social, definida por posesión de propiedad o nivel de ingresos, normas culturales, estructuras de poder relativo, etcétera). En economía, especialmente en microeconomía, los modelos tienen uno o varios decisores que enfrentan un presupuesto y ciertas reglas que definen la secuencia de decisiones y el turno de participación de cada decisor. En ciencia política y relaciones internacionales, los actores políticos disponen de ciertos poderes relativos y el uso que hagan de él está restringido por normas legales y convenciones sociales.

El resto del texto usa la distinción entre actores —personas, grupos o colectividades— y estructuras —objetos inanimados que incentivan, habilitan o imposibilitan ciertos cursos de acción— (estructuras es más preciso que contexto). Las distinciones se completan con una subdivisión de las estructuras entre recursos, que son fuentes tangibles de poder, y reglas, que son leyes escritas o normas tácitas. Esta subdivisión refleja convenciones compartidas por todas las ciencias sociales. En general, a más recursos a disposición de un actor, más posibilidades de acción. Por el contrario, a más reglas, menos posibilidades. Como se verá, el concepto de recursos es fundamental para desarrollar un concepto de capacidad estatal superior a los disponibles, más preciso y útil.

La Figura 1 recapitula estas distinciones. Las categorías en **negrita** (actores y recursos) anticipan su importancia en el estudio de capacidades. Las expresiones en *itálicas* anticipan qué tipo de objeto son el Estado, el régimen, el gobierno y la administración.

FIGURA 1.

Distinciones preliminares a la clarificación del concepto capacidad de Estado



Fuente: elaboración propia.

Estado, régimen, gobierno y administración

Ahora es posible transformar la analogía metafórica del barco y el capitán en una definición sistemática. El **Estado** no se puede definir por funciones (fines u objetivos). La razón es simple: casi no hay función que al menos un Estado no haya llevado a cabo en algún momento —desde la exploración del espacio al patrocinio del ajedrez— y tampoco hay función que todos los Estados hayan desempeñado en todos los países durante toda su existencia.

El Estado es una estructura que se define por medios, en particular, medios de poder. El medio de poder distintivo del Estado —que lo separa de las firmas, las familias, la iglesia, las redes culturales y comerciales— es la violencia. Si las firmas disponen de medios de producción, los Estados disponen de medios de destrucción (o coerción).

Todas las unidades políticas de la historia, desde los imperios medievales a los señoríos feudales, también basaron su poder en los medios de violencia. Sin embargo, lo que distingue al Estado de las unidades políticas previas es el monopolio de la violencia dentro del territorio de un país. Otras unidades políticas no tenían el monopolio de la violencia (el señorío feudal, las ligas de ciudades) o no tenían un territorio bien demarcado (los imperios medievales, las ciudades-Estado). **El Estado es el monopolio de la violencia sobre un territorio sustancial, el equivalente al territorio de un país.** Casi todo el planeta, desde la Segunda Guerra Mundial, se divide en Estados.

El monopolio territorial de la violencia se expresa en dos tipos de fuerza de seguridad, un ejército, que defiende al país frente a agresiones externas y las policías, que previenen el delito interno. El monopolio de la violencia o bien disuade la formación de grupos armados privados que desafíen la autoridad del Estado o bien, si esos desafíos ocurren, prevalece con alta probabilidad.

Una implicación lógica del monopolio territorial de la violencia es lo que constituye el último atributo definitorio del Estado: **el monopolio sobre la extracción de impuestos**, la tributación. Monopolio de la violencia y monopolio de los impuestos se complementan. Sin impuestos no se puede financiar el monopolio de la violencia. Sin monopolio de la violencia, no hay amenaza creíble para obligar a la población a pagar impuestos.

El minimalismo de esta definición puede sonar contraintuitivo. Sin embargo, es una virtud. Los pocos componentes de la definición (violencia, territorio, impuestos) denotan en conjunto un objeto complejo, cuya formación fue un proceso que tomó varios siglos en todos los casos pioneros, como Francia, Inglaterra, Prusia y Suecia. Incluir más componentes en esta definición tiene grandes costos analíticos. En ciencia, las definiciones son pragmáticas, no esencialistas. Se juzgan por la utilidad para hacer investigación sobre causas y de ese modo recomendaciones de política. Aún si fuera posible crear definiciones esencialistas, que capturen atributos supuestamente “verdaderos” y “completos” del fenómeno en cuestión, no serían útiles.

El minimalismo de las definiciones científicas permite, al dejar afuera de la definición analítica gran cantidad de propiedades, maximizar la cantidad de fenómenos en relación con los cuales se puede estudiar relaciones empíricas de causa y efecto. En rigor, todas las propiedades que quedan fuera de la definición minimalista —por ejemplo, la legitimidad de la autoridad, la calidad de la gobernanza, el grado de nacionalismo— quedan habilitados para ser estudiadas como posibles causas o efectos del Estado.

Si se agregaran más componentes a la definición de Estado, el costo sería triple. Primero, ese otro componente tiene causas y efectos diferentes de los del monopolio territorial de la violencia y la tributación. El proceso de formación del Estado es lo suficientemente complejo como para mezclarlo con otros componentes, lo cual confundiría la detección del proceso causal que produce al Estado. Segundo, el atributo que se agrega por definición dentro del concepto queda impedido de ser estudiado en sus relaciones causales con el resto de los componentes que definen al concepto. Tercero, para estudiar América Latina en particular, donde varios países tienen Estados fallidos, es decir, donde se ha quebrado el monopolio de la violencia (o de la tributación), la definición minimalista del Estado es extraordinariamente valiosa. Quizá alcanzar el monopolio de la violencia es la primera prioridad en México, varios países de América Central y Colombia, dada la existencia sostenida de grupos insurgentes, formaciones para-estatales o carteles criminales. Además, al contar con ejércitos privados que impiden el ingreso de las fuerzas oficiales, estos grupos suelen recolectar tributos para financiarse por medio de la extorsión mafiosa, es decir, la venta de protección a poblaciones locales contra el daño que ellos mismos pueden provocar. Por razones pragmáticas, de utilidad para el estudio y la práctica, la definición minimalista de Estado es demasiado valiosa para inflarla y contaminarla con otros componentes.

La analogía del Estado como barco y el gobierno como piloto se transforma en herramienta analítica al observar que, si el Estado es estructura, el **gobierno** es actor. El gobierno es el piloto al mando del barco del Estado, en rigor, **es el grupo humano en control temporario de los recursos del Estado, las fuerzas armadas, el territorio y los flujos de impuestos**. Justamente, porque el Estado, una estructura inanimada, no posee metas, es el gobierno quien define objetivos a alcanzar por medio de la aplicación de los recursos del Estado.

Diferenciar Estado y gobierno permite también establecer la relación entre ellos. Queda abierta la agenda para los estudios empíricos, para entender qué tipos de gobierno invierten o consumen los recursos del Estado y para estudiar de qué manera los recursos del Estado facilitan o limitan la acción del gobierno.

El **régimen** político, la tercera noción clave, **es un conjunto de reglas que conecta Estado y gobierno. El régimen es las reglas de acceso al Estado, es decir, el método de formación y reemplazo de gobiernos**. En la analogía náutica, es la forma de nombrar al piloto del barco. En la mayor parte de América Latina, el régimen es democrático: las reglas de acceso consisten en la combinación de sufragio universal y elecciones libres y competitivas (los derechos civiles y políticos necesarios, como la libertad de asociación para formar partidos, la libertad de prensa, la electividad de los cargos de gobierno). Cualquier otra forma de acceso, que elimine elecciones, las haga menos competitivas o restrinja el derecho del sufragio, no es democrática. Otros métodos son la línea hereditaria, la decisión del comité del partido único y los golpes de Estado.

Como el Estado, y a diferencia del gobierno, el régimen es una estructura. Pero, en contraste con el Estado, el régimen es un conjunto de reglas, formales o informales. No se lo puede considerar ni un actor ni un conjunto de recursos.

Separar Estado de régimen es fundamental porque existen importantes preguntas sin responder sobre la relación entre capacidad y democracia: ¿Bajo qué condiciones la democracia promueve la construcción de capacidades? ¿Por medio de qué mecanismos? A su vez, ¿hay algún nivel de capacidad que es el mínimo necesario para que un país tenga una democracia viable? Así como existe un nivel de ingresos per cápita, de USD 10.000 aproximadamente, bajo el cual las democracias no mueren (Przeworski et al. 2000), ¿hay algún umbral de capacidad de Estado que inmuniza a la democracia contra la erosión? Estas preguntas no se pueden hacer sin la distinción entre Estado y régimen.

Finalmente, la **administración**, el cuarto elemento de poder, tiene una definición vaga en la literatura, que implícitamente fusiona actores y reglas. Según el contexto, la administración a veces se refiere a un actor, **el cuerpo de funcionarios permanentes** (en el sentido de que su nombramiento, promoción y despido no depende del gobierno de turno). En la analogía del barco, la administración como personal es la tripulación. Sin embargo, en otras ocasiones la administración se refiere a un conjunto de reglas. Estas reglas son **las regulaciones formales y normas informales que definen nombramiento, promoción y despido de personal, la división en ministerios y agencias, las relaciones entre las divisiones y otras provisiones del derecho administrativo**.

Conviene entonces hacer explícita la diferencia entre la administración *qua* actor —el personal— y la administración *qua* reglas —las que definen el reclutamiento y la organización del personal—. Hacer explícita esta diferencia contribuye a formar un concepto de capacidades estatales de utilidad. Primero, dado que la definición minimalista del Estado es demasiado valiosa como para deformarla, **muchas de las capacidades que generalmente se asocian al Estado es conveniente concebirlas como capacidades de la administración como personal**, sobre la que influyen decisivamente las reglas de formación y organización de la administración (administración como reglas). La Tabla 1 recapitula las definiciones y distinciones.

TABLA 1.

Grandes conceptos de la política según elemento clave

	Recursos	Reglas	Actores
Estado	Sí: territorio, monopolio de la violencia, y tributación	No	No
Régimen	No	Sí: reglas de acceso al Estado	No
Gobierno	No	No	Sí: jefe de Estado, miembros de las legislaturas
Administración	No	Sí: reglas de reclutamiento y organización del funcionariado	Sí: burócratas

Fuente: elaboración propia.

Si los Estados pueden ser fuertes o fallidos, los regímenes democráticos o autoritarios, una distinción útil de los tipos de administración como reglas es la que separa las burocráticas (también conocidas como meritocráticas o Weberianas) de las patrimonialistas. Son los gobiernos y las administraciones como actores, los que pueden ser más o menos capaces.

Es preciso que los conceptos de Estado, gobierno, régimen y administración eviten la “contaminación cruzada”, es decir, que los componentes de un concepto se asignen a otro o que un componente sea compartido por dos o más definiciones. Estas precisiones analíticas son valiosas no sólo para estudiar sus relaciones empíricas, sino también para poder relacionar los atributos de capacidad, autonomía y legitimidad con cada uno de los objetos políticos. Éste es el tema de la próxima sección.

1.4 CAPACIDAD, AUTONOMÍA Y LEGITIMIDAD (CAL)

En todas sus acepciones, tanto la capacidad como la autonomía son atributos de actores, con lo cual sólo tienen sentido analítico en relación con el gobierno o con el personal de la administración, civil o militar. Capacidad y autonomía son cualidades de un individuo o un grupo humano con intenciones y metas, que elige el curso de acción más adecuado para lograrlas. Autonomía se refiere a los fines (metas, objetivos o intenciones, son todos sinónimos). Y capacidad a los medios (recursos y herramientas son sinónimos).

Autonomía es la facultad de decidir los propios fines sin interferencia de otros actores. Cuando los fines que persigue un actor son los propios, entonces es autónomo. Lo opuesto de la autonomía es la captura, a manos de clases sociales o políticas. **Capacidad** es el conjunto de medios de que dispone el actor en cuestión para alcanzar sus fines. Poder se refiere a la capacidad de conseguir el objetivo aún en contra de la voluntad de otros actores. Por ello, en el contexto del análisis político, se puede usar como sinónimo de capacidad.

Los conceptos de capacidad de Estado y autonomía de Estado son metáforas, sin valor analítico, pues el Estado no es un actor, sino un conjunto de recursos (militares, fiscales y territoriales). Sin embargo, antes de reemplazar los conceptos de autonomía y capacidad estatales, conviene reseñar el uso que tienen para no perder en el camino la utilidad de los aportes de la agenda sobre atributos del Estado.

Aunque los estudios de capacidad explotaron en el siglo XXI, fue a mediados de los 80 que las ciencias sociales crearon los conceptos técnicos de capacidad y autonomía. Dos autores de formación weberiana, Skocpol (1985) y Mann (1984), son los fundadores de la agenda. Estos autores plantearon los conceptos fundamentales. La literatura posterior es en gran medida tributaria de ellos. Conviene repasar las ideas clave de su trabajo para refrescar el propósito analítico y la utilidad científica de esos conceptos. En buena medida, los objetivos y la utilidad originales de los conceptos se han perdido en usos posteriores, que los han aplicado acríticamente sin examinar la necesidad de adaptaciones. Una redefinición de capacidad estatal debe recuperar las contribuciones de Skocpol y Mann, con las adaptaciones necesarias para producir conceptos más precisos y útiles.

Luego de décadas de dominio pluralista, funcionalista o marxista de la ciencia política, que negaban o limitaban la autonomía del Estado, Skocpol y Mann refundaron la disciplina colocando en primer plano al Estado. El trabajo de Skocpol rompió con el supuesto, ampliamente aceptado, de que la política pública tenía como único insumo las preferencias de la sociedad. El Estado representaba el promedio de intereses de los grupos de presión en pugna (pluralismo), cumplía la función de cohesionar a la sociedad (funcionalismo), reflejaba los intereses de la clase propietaria (marxismo instrumental) o mantenía, por medio de la fuerza y el convencimiento, la vitalidad del

sistema de producción capitalista (marxismo estructural-funcionalista)¹. En todas estas versiones, el supuesto es que el Estado refleja los intereses de la sociedad o de una parte de ella: no tiene intereses propios. Para las visiones “socio-céntricas”, como Skocpol las denominó, el interés del Estado se puede descomponer, sin residuos, en intereses sociales.

Para refutar las teorías socio-céntricas, Skocpol revivió una vieja observación de Otto Hintze y Max Weber, según la cual el Estado opera en dos arenas al mismo tiempo. Por un lado, se desempeña en la arena doméstica, donde lidia con clases y grupos sociales. Por otro, opera en la arena internacional, donde se relaciona con otros Estados y organizaciones multinacionales. Esta dualidad es la fuente de la autonomía del Estado. Ante presiones de actores sociales domésticos, el Estado puede doblegarlas alegando presiones internacionales. Más precisamente: el Estado tiene la posición exclusiva de defensa de los intereses del país en el plano internacional, empezando por la supervivencia geopolítica, que otorga el margen de maniobra que, de otra manera, sería arrollado por los intereses de los sectores más poderosos de la sociedad.

Sin embargo, a Skocpol no le alcanzó con revivir la autonomía del Estado. En efecto, autonomía es sólo la definición de fines, la cual puede ser inocua si no va acompañada de la capacidad de lograrlos. En este punto Skocpol se refiere casi exclusivamente al cuerpo de funcionarios, que, para producir un Estado capaz, requieren tres atributos: el nivel de educación técnica más alto posible (tecnócratas), un fuerte sentido de pertenencia al país (patriotas) y altos grados de cohesión interna (camaradas).

Como se puede ver, Skocpol en rigor se refiere a la autonomía del gobierno y a la capacidad de la administración como cuerpo de funcionarios. La autora no hizo la distinción porque su insatisfacción estaba centrada en el marxismo, que hizo uso temprano del término Estado, empezando por el joven Marx. Además, las nociones de Estado, gobierno, régimen y administración no estaban bien demarcadas en los 80. En buena medida, la noción actual de capacidad de Estado arrastró el defecto terminológico inicial de Skocpol y la literatura contemporánea también es ciega a las distinciones entre Estado, gobierno y administración. Sin embargo, los conceptos de Skocpol son valiosos y, con mayor precisión terminológica, son fundamentales para el progreso de la agenda sobre capacidades.

Por su parte, Mann (1984) encontró una fuente adicional de autonomía del Estado, distinta de la de Skocpol. En lugar de la doble cara doméstica/internacional, Mann observó que lo que distingue al Estado es su territorialidad y su centralidad. Es la posición central dentro del territorio de un país lo que otorga al Estado un poder especial. Sus servicios, sobre todos los de coordinación y provisión de bienes públicos,

1. El marxismo funcionalista (o estructural), identificado con Althusser y Poulantzas, sostenía que el Estado mantiene el sistema capitalista aún si eso requiriera que las acciones estatales fueran en contra de algún capitalista miope individual, como ocurrió con la oposición burguesa de corto plazo a la creación del Estado de Bienestar. Esta idea se conoce como “autonomía relativa” del Estado, que es relativa con respecto a capitalistas individuales, pero nula con respecto al capitalismo como modo de producción. Una excelente revisión de las varias teorías marxistas del Estado es Przeworski (1990).

cubren múltiples necesidades de actores sociales de todo tipo e intereses y sólo el Estado puede ofrecerlos. Desde esa posición, el Estado logra definir una agenda que no refleja los intereses de ningún sector en particular, sino que en realidad aumenta su propio poder. A cambio de servicios de coordinación y bienes públicos útiles para la población, el Estado logra autonomía, amplía su ámbito de acción y alarga su vida útil, sus intereses fundamentales.

Mann tiene una aproximación más vaga al tema de la capacidad del Estado que Skocpol. Sin embargo, refinado terminológicamente, es igualmente útil. En distintos escritos Mann se refiere a la capacidad de Estado como (a) sinónimo de autonomía, (b) poder “despótico” y (c) poder “infraestructural”. La acepción (a) es inaceptable para los estándares contemporáneos, pero la noción de que la capacidad del Estado es un poder (b y c) es valiosa y hay que preservarla. Cuando se refiere a poder despótico (b), el poder del Estado de tomar decisiones “en contra” de la sociedad, Mann confunde Estado con régimen y, en particular, Estado despótico con régimen autoritario.

En cambio, el poder infraestructural de Mann (c) ha sido una innovación duradera e influyente. Se refiere al poder del Estado “a través” de la sociedad, a la penetración del Estado en la población, en particular la logística que habilita la implementación de políticas públicas a lo largo de todo el territorio (de allí, “infraestructural”). La gran mayoría de los estudios actuales de capacidad de Estado reconocen que deben el concepto a la noción de poder infraestructural de Mann. Sin embargo, Mann mezcla varios atributos del Estado, el gobierno o la administración, incluidos la legitimidad, la territorialidad y la penetración, que pueden ser causas o efectos de la capacidad y por ello conviene no mezclarlos.

Dado que el Estado pertenece al reino de las estructuras y no de los actores, y dado que sólo de los actores se puede esperar autonomía y capacidad, ¿qué conceptos se requieren para avanzar el análisis y actualizar los valiosos aportes de Skocpol y Mann? **Legitimidad** es un concepto que Skocpol omitió y Mann usó sólo implícitamente en su definición de poder infraestructural. Sin embargo, es parte de la definición de Estado de su progenitor intelectual, Max Weber. Weber definió al Estado como el monopolio de la fuerza “legítima”. Se puede decir que Weber se equivocó con la inclusión del concepto legitimidad, del mismo modo que Marx se equivocó con la exclusión de la posibilidad de autonomía del Estado. Para Weber, todo Estado es legítimo por definición. Para Marx, ningún Estado es autónomo por definición —es siempre el comité de la clase burguesa y refleja sólo y totalmente sus intereses—.

En las ciencias sociales modernas es poco útil tratar a los atributos como cantidades fijas: 100 % de legitimidad o 0 % de autonomía. Lo más conveniente, lo más abierto al estudio y la refutación empírica, es considerar a la legitimidad y la autonomía, como así también a la capacidad, como variables, atributos cuya cantidad puede diferir de un caso a otro, fluctuar en el tiempo o variar de una sección del territorio o de un área de política pública a otra.

Así como la agenda de capacidades debe reconocer la distinción entre Estado, régimen, gobierno y administración, también debe partir de la noción de que capacidad, autonomía y legitimidad son variables.

El concepto de legitimidad es mucho más flexible que el de capacidad y el de autonomía, pues es útil aplicarlo al Estado, al régimen, al gobierno y la administración. La legitimidad denota un tipo de creencias de la población de un país. En particular, legitimidad es la creencia de que obedecer a la autoridad tiene justificaciones fuertes. Según Weber, esas justificaciones pueden ser racionales, afectivas o consuetudinarias. A diferencia de la capacidad y la autonomía, que son atributos sólo de los actores (gobierno o administración), la legitimidad puede tener como foco tanto a los actores como las estructuras (es decir, también el Estado y el régimen). De hecho, es generalmente el régimen el foco principal de legitimidad.

En las sociedades occidentales, todo tipo de obediencia política —al Estado, a las decisiones políticas, al gobierno y a la administración— toma prestado legitimidad del régimen democrático. Si el régimen no fuera democrático, muchas sociedades de Occidente encontrarían ilegítimos a casi todos los actores y las estructuras de la política. No es que la democracia sea el mejor régimen posible, sino que es el menos malo, como ironizó Winston Churchill. Pero en sociedades sofisticadas, los ciudadanos quizá pueden distinguir un gobierno en particular del régimen y del Estado, y de ese modo atribuir distintos niveles de legitimidad a distintas fuentes de dominio político.

Recapitulando, capacidad, autonomía y legitimidad son variables. Capacidad y autonomía son nociones válidas sólo en relación con actores, es decir, el gobierno y la administración. La legitimidad es un atributo del que pueden gozar o carecer actores y estructuras, ya sean recursos o reglas. La Tabla 2 sintetiza estas distinciones. Las celdas en rojo identifican nociones no analíticas, sin utilidad para la investigación, mientras que las celdas en verde identifican nociones con significado viable y utilidad para la investigación. Como se puede apreciar, de las quince combinaciones conceptuales posibles, sólo nueve tienen valor analítico. Esto reduce sustancialmente la cantidad de objetos a analizar.

TABLA 2.

Conexión entre los cuatro grandes objetos de la política y los tres atributos

	Estado	Régimen	Gobierno	Administración	
				como reglas	como actores
Legitimidad	Estado puede ser más o menos legítimo, legitimidad no necesariamente es total	Régimen es el foco más convencional de legitimidad en las sociedades latinoamericanas	Puede tener más o menos legitimidad. Entra en agenda de la ciudadanía cuando no produce resultados o se lo ve corrupto	Aunque puede tener más o menos legitimidad, la legitimidad de las reglas administrativas no entra en agenda de la ciudadanía	Puede tener más o menos legitimidad. Entra en agenda de la ciudadanía cuando se la considera lenta o corrupta
Autonomía	Autonomía estatal equivale a la autonomía gubernamental, la autonomía administrativa o una combinación de ambas	No tiene sentido atribuir autonomía a las reglas	Principal objeto a presionar por los sectores poderosos de la sociedad	No tiene sentido atribuir autonomía a las reglas	Principal objeto a capturar por parte de políticos sin objetivos de largo plazo
Capacidad	La capacidad estatal equivale a la capacidad gubernamental, la capacidad administrativa o una combinación de ambas	No tiene sentido atribuir capacidad a las reglas	Gobiernos pueden ser más o menos capaces. Pero las fuentes de la “capacidad gubernamental” son distintas y menos permanentes que las de la capacidad de la administración	No tiene sentido atribuir capacidad a las reglas	Concepto válido. Técnicamente es el significado analítico de lo que se conoce metafóricamente como “capacidad estatal”

Fuente: elaboración propia.

I.5 CAPACIDAD DE ESTADO

Definición

Es finalmente posible plantear una definición de capacidad que recoja los aportes de la investigación previa y, al mismo tiempo, que purgue las anteriores definiciones que han interferido con la investigación sobre causas. Dado que el Estado es una estructura, y tanto capacidad como autonomía son atributos de actores, hablar de capacidad de Estado tiene sentido sólo metafórico y, en el mejor de los casos, es un atajo para referirse a otros conceptos. Los únicos dos conceptos a los que cabe atribuirles capacidades son la administración y el gobierno.

La **capacidad de gobierno** incluye la calidad del liderazgo del presidente o primer ministro, la amplitud de su base de sustento social, las relaciones del jefe de gobierno con su bloque de legisladores, la capacitación e inteligencia de sus colaboradores, la cohesión del jefe de gobierno, legisladores de su bloque, gobernadores (en países federales) y ministros o secretarios, y la voluntad de este bloque de poder de llevar a cabo reformas, entre otras. A diferencia de las capacidades de Estado, no son heredadas ni del gobierno anterior ni transferibles al gobierno siguiente.

Sin embargo, la capacidad de gobierno no es necesaria ni suficiente para el éxito de un gobierno. En rigor, además de las capacidades del gobierno transitorio, el gobierno necesita tener a disposición capacidades más permanentes, es decir, las que habitual, pero erróneamente se conocen como capacidades de Estado. Estas son las capacidades de la administración.

Las **capacidades de la administración** incluyen muchos de los atributos que ya había detectado Skocpol, que se pueden dividir en recursos tangibles como dinero, equipamiento e infraestructura (de transporte, energía y comunicaciones) e intangibles, como educación, conocimiento técnico y etnográfico. Cualquier aumento en estos renglones hace crecer la capacidad estructural de acción política de un país.

A menos que un gobierno las malgaste o invierte en ellas en grandes proporciones (algo poco habitual), estas capacidades de la administración son menos volátiles que la capacidad de gobierno. Preceden y sobreviven a cualquier gobierno.

Definición final de capacidad estatal: las así llamadas capacidades de Estado son los poderes permanentes de la administración y el monopolio de la violencia a disposición del gobierno de turno para llevar a cabo sus programas de políticas. Además de la capacidad que es el monopolio de la violencia y de los tributos, los gobiernos disponen de reservas de capacidad en la administración basadas en la acumulación de capital físico, capital humano, capital social, recursos logísticos y patrones de colaboración y confianza con la sociedad.

El Estado no *tiene* la capacidad del monopolio de la violencia. El Estado es el monopolio de la violencia. La centralidad del monopolio de la violencia en la definición del Estado significa

que la degradación de ese monopolio equivale a la degradación del Estado. En el límite, la desaparición del monopolio de la violencia significa la desaparición del Estado. Es decir, si la violencia está duopolizada, oligopolizada o atomizada en pequeñas células, no hay Estado o, para usar un término de moda, lo que existe es un Estado fallido. Los términos más clásicos son más útiles que los de moda: el duopolio de la violencia corresponde en general a un país en guerra civil, abierta o latente; el oligopolio tiene buenos ejemplos en países con varios carteles, insurgencias revolucionarias y grupos paramilitares; finalmente, la atomización es casi siempre anarquía. Cuando no hay Estado, el problema de salir de la anarquía, de doblegar carteles y grupos para-militares o de poner fin a la guerra civil adquiere una prioridad tan urgente que las cuestiones de capacidad administrativa pasan a un segundo o tercer plano. Son demasiados los casos nacionales y subnacionales en América Latina que se acercan a la situación de Estado fallido como para confundir esta incapacidad con otras. Es útil que el Estado en sentido estricto, como capacidad de coerción, imbatible dentro el territorio, reciba tratamiento aparte.

Retomando la analogía del barco, es claro que el Estado es el barco y el gobierno el capitán. La administración es la tripulación al servicio del capitán. Las capacidades de la administración son su formación, su cohesión, su resistencia física y psicológica. La capacidad de gobierno, por otro lado, es la habilidad, el conocimiento, y el liderazgo del capitán. Los pasajeros, desde luego, son los ciudadanos de a pie. El barco mismo es, como el Estado, una estructura inerte, no una persona ni un conjunto de reglas. El capitán (gobierno) y la tripulación (administración) lo ponen en movimiento y lo dirigen, pero mientras el Estado tiene una capacidad definitoria —el monopolio territorial de la violencia—, el barco tiene muchos atributos: la calidad y espesor del acero, la potencia de los motores y el tamaño, entre otros.

Ventajas de la definición

Esta definición de capacidad estatal tiene cuatro ventajas. Primero, aclara la relación entre gestión de gobierno y capacidad estatal. Las capacidades administrativas y el monopolio de la violencia no son capacidades de gobierno; sin embargo, esas capacidades son las principales herramientas permanentes a disposición del gobierno de turno. De las capacidades permanentes depende el éxito de los gobiernos pasajeros. El gobierno no las puede cambiar en el corto plazo. En realidad, las puede malgastar en el corto plazo y ampliar en el largo plazo, pues la construcción de capacidad es mucho más lenta que la destrucción.

Segundo, cuando se evalúa el éxito de un programa de políticas públicas, es crucial entender la multicausalidad: además de las capacidades permanentes de la administración, también intervienen las capacidades del gobierno transitorio, los apoyos inter o multinacionales, las resistencias sociales y un abanico de imponderables. Por eso, las capacidades de la administración no pueden medirse por los resultados de política. Esas mediciones producirían muchos falsos positivos y falsos negativos.

Tercero, hace posible dar definición más precisa a la noción, generalmente vaga, de **buena gobernanza**. La buena gobernanza es una combinación de (a) un Estado efectivo, que garantiza el orden público; (b) un régimen democrático, que hace efectivos derechos civiles y políticos; (c) un gobierno autónomo y capaz, es decir, que responde efectivamente al mandato electoral y no a los grupos de presión, y (d) una administración capaz y autónoma

(no capturada por grupos de interés ni criminales), pero con raíces en la sociedad que le permiten recabar información relevante e implementar políticas en cooperación con el sector privado. Buena gobernanza es un concepto maximalista, hipercompuesto, que sirve como meta normativa, pero tiene que ser desagregado como herramienta analítica, pues sus componentes forman parte de procesos causales separados, que es preciso distinguir para entender sus relaciones.

Finalmente, conviene comparar este concepto de capacidades estatales con las definiciones de Mark Dincecco (2017), Francis Fukuyama (2013) y Hillel Soifer (2008), que junto a la de Lindvall y Teorell (2016), son las más claras y útiles en la literatura disponible. Como vimos, Lindvall y Teorell confunden capacidad de Estado con capacidad de gobierno.

Dincecco es el máximo exponente de la escuela que equipara capacidad del Estado con capacidad extractiva y, por ello, la mide por medio de la proporción de impuestos en relación al PIB. Dincecco considera que, a mayor proporción, mayor capacidad. Esto es un error. Esta medición confunde tamaño con capacidad. Aunque un país tenga gran capacidad de extracción, puede, por preferencias más o menos circunstanciales, decidir cobrar menos impuestos que el que permite su potencial. Estados Unidos tiene un Estado más capaz que el de Corea del Norte, pero recauda menos con relación al PIB porque ambos partidos políticos estadounidenses son considerablemente menos colectivistas que el partido único norcoreano.

Antes de defender una definición de capacidad en particular, Fukuyama repasa cuatro enfoques según se basen en procedimientos, autonomía, insumos (inputs) o resultados (outputs). Fukuyama critica al enfoque de resultados porque la capacidad no garantiza resultados, ya que en la cadena causal que conecta alta capacidad con buenos resultados existe una serie de eslabones que también son necesarios. Además, capacidad y resultados son conceptos diferentes. El nivel de capacidad hace que ciertos resultados sean más probables, pero no los asegura.

Con respecto a la capacidad como procedimientos, que serían las reglas de formación de burocracias por medio de criterios Weberianos (reclutamiento vía examen, promoción atada a rendimiento, clara descripción de la tarea dentro una jerarquía mayor, estabilidad laboral y salarial), Fukuyama los rechaza por su falta de aplicabilidad, especialmente ante la emergencia de la Nueva Gestión Pública y las burocracias posweberianas en particular.

Fukuyama descuida el error más obvio del enfoque de los procedimientos: las capacidades son recursos, no reglas. En todo caso, las reglas Weberianas pueden contribuir a administraciones más capaces que otras que se forman por medio de reglas patrimonialistas. Pero los procedimientos no son capacidades y no conviene identificarlos con ellas, porque es muy posible que haya una relación causal y que haya que mantenerlas separadas para habilitar su estudio empírico.

En el análisis de Fukuyama queda la noción de capacidad como insumos. Para Fukuyama la capacidad son los insumos de los que dispone cada gobierno para llevar a cabo sus programas. Esta definición converge con la de este informe, aunque la definición aquí propuesta la hace más realista: los insumos no son cualquier elemento que sirve al proceso decisorio

del gobierno. Los insumos relevantes a la capacidad son poderes, es decir, son recursos, a saber, los medios acumulados en la administración, más el monopolio de la violencia, objetos relativamente independientes de las capacidades del gobierno, más transitorias y políticas que las capacidades de la administración, más permanentes e institucionalizadas.

Fukuyama concluye que capacidad es una mezcla de “autonomía” e “insumos”. Autonomía se refiere a la definición de fines (sin interferencia de otros actores), y capacidad en cambio entra en el reino de los medios para obtenerlos. Autonomía y capacidad son conceptos demasiado diferentes y valiosos en sí mismos como para mezclarlos.

Por último, Soifer propone tres enfoques para entender la capacidad de Estado, que considera sinónimo del poder infraestructural de Mann. Para Soifer, el poder infraestructural es el “peso” del Estado sobre la sociedad, es decir, el efecto que el Estado tiene sobre la economía y la población, la “extensión territorial” de la acción del Estado y, finalmente, las “capacidades”. La noción de peso es idéntica a la noción de resultados o efectos criticada por Fukuyama. En textos posteriores, Soifer (2015) reconoce que esta noción es inviable por su imposibilidad de separar capacidad como causa probable de resultados de capacidad como los resultados en sí mismos. El interés y la importancia de la agenda de capacidad estatal se desvanece apenas se la identifica con sus posibles efectos. La noción de “extensión territorial” no puede ser entendida como capacidad. La variación de la penetración de la administración y las leyes en el territorio del Estado es una variable para caracterizar el nivel de capacidad como mayor o menor, según el porcentaje del territorio que cubre, pero no es la capacidad misma.

En cambio, lo que Soifer llama “capacidades” es exactamente lo mismo que Fukuyama denomina “insumos”. Coincide con lo que este informe recomienda denominar recursos: el monopolio de la violencia para el Estado como estructura y varias formas de capital y equipamiento acumulados por la administración como actor. De modo que una de las cuatro acepciones de Fukuyama (*inputs*) y una de las tres de Soifer (*capabilities*) convergen con la noción de capacidades de este informe. El nuevo concepto agrega mayor precisión y utilidad al concepto de capacidad. Por un lado, localiza exactamente a qué área del mundo político pertenece, diferenciándola de la autonomía (como hizo Skocpol) y la legitimidad (como no hizo Weber). Por el otro, hace posible una mayor cantidad de preguntas sobre causa y efecto para investigadores y practicantes (tema de la segunda sección de este informe).

2. CAUSAS Y RECOMENDACIONES

¿Qué genera capacidad de Estado? El trabajo conceptual de la primera sección despeja el camino para estudiar, con mayor rigurosidad que la literatura disponible, las causas de la capacidad de Estado.

La literatura todavía debate un sinfín de causas. Para poner orden en ella es preciso dividir a las causas en tipos. Lo más conveniente para un informe de esta naturaleza, que tiene que habilitar recomendaciones, es dividir las causas en tres tipos. Primero, las causas ERGA/CAL. Un ejemplo de pregunta que hace posible las distinciones de la Tabla 2 es: ¿qué impacto tiene el Estado sobre la capacidad administrativa?, o ¿cuánta autonomía necesita un gobierno para poder reformar el servicio civil y aumentar la capacidad de la administración?

Un segundo tipo de causas son las macrohistóricas, es decir, alguna coyuntura crítica ocurrida décadas o incluso siglos atrás (guerras fundacionales, inserción en el comercio internacional, democratización) que envió a los países en senderos autodependientes de mayor o menor capacidad administrativa. Estos senderos no definen un nivel exacto de capacidad, sino un rango dentro del cual cada país se mueve. Para los senderos de baja capacidad, estas causas son “pesimistas”: son difíciles de modificar por la intervención política contemporánea, excepto vía incrementos marginales dentro del rango. El practicante del desarrollo no debe frustrarse con este tipo de causa. Al contrario, debe usarlas provechosamente, teniendo consciencia de qué es viable hacer dentro del rango y evitar malgastar energía fuera del rango.

Finalmente, un tercer tipo de causas son las próximas, las directamente manipulables por la acción política o por una concertación de esfuerzos de gobiernos nacionales, capaces y decididos en favor de la reforma y agencias de desarrollo que proveen recursos físicos y expertise técnico.

II.1 CAUSAS ERGA

Estado, régimen, gobierno y administración están en constante interacción. Del marco conceptual anterior, conviene resaltar relaciones que han permanecido fuera del radar para la investigación o que la literatura presentó de forma imprecisa. A continuación se analiza cómo distintos tipos de Estado, régimen y gobierno pueden afectar la capacidad administrativa.

Estado y capacidad

El Estado esconde un condicionante de suprema importancia para el nivel de capacidad administrativa. Además del monopolio de la violencia y de la tributación, el Estado es un territorio. Y los territorios de los países pueden ser más o menos complejos. A modo de ejemplo, el territorio de Uruguay, mayormente una pradera fértil, presenta un fuerte contraste con el de Colombia, fragmentado por la trifurcación de la cadena andina, con grandes junglas, ciudades de alta densidad, pero distantes unas de otras y pocos ríos conectores. Otro gran contraste es el del territorio de Chile con el de Argentina. Argentina tiene múltiples regiones económicas, cada una de las cuales, para tener un perfil exportador competitivo, requeriría un tipo de cambio diferente. Chile tiene sólo tres regiones económicas distintas, todas tienen puertos que las conectan y las tres pueden funcionar competitivamente con un mismo tipo de cambio.

La dimensión territorial del Estado exige un enfoque de la capacidad administrativa que sea relativo a la complejidad del territorio que gestiona. En términos absolutos, no queda claro que la administración colombiana sea menos capaz que la uruguaya, una de las más exitosas de la región. Sin embargo, en términos relativos, es decir, en proporción a sus propios territorios, la administración colombiana se queda corta. Tiene muchas más exigencias que la uruguaya para comunicar su territorio y posee bolsones ecológicos que son impenetrables (o cuya penetración es inviable desde el análisis costo-beneficio) y sirven de refugio a grupos para-estatales. Además, la misma política económica y monetaria genera ganadores y perdedores que Uruguay, más uniforme, se ahorra. Ningún estudio de capacidad toma el territorio seriamente, lo cual presenta una gran oportunidad para la teoría y práctica del desarrollo.

Régimen y capacidad

Con las excepciones de Cuba, Nicaragua y Venezuela, todos los países de América Latina tienen regímenes democráticos. Salvo Chile, Costa Rica y Uruguay, todos tienen administraciones de baja capacidad o capacidad media. Una línea teórica de extenso linaje sostiene que la construcción de capacidad requiere regímenes autoritarios (Skocpol 1985; Shefter 1993; Fukuyama 2005, 2014). ¿Genera la democracia los incentivos para aumentar las capacidades administrativas? Un trabajo reciente encontró que no es la democracia en sí la que mueve la aguja de la capacidad administrativa sino el tipo de democracia (Mazzuca y Munck 2020).

Cuando las democracias son de baja calidad —dominadas por partidos clientelistas— los incentivos para la reforma son insignificantes. Cuando, en cambio, las democracias son de alta calidad, dominadas por partidos programáticos, la competencia electoral induce ofertas partidarias de mayores y mejores bienes públicos a medida que transcurren los períodos electorales, como se ha señalado para los casos de Europa Central (por ejemplo, Eslovenia, países bálticos y República Checa) durante las primeras décadas de la democratización, posterior al colapso de la Unión Soviética (Grzymala-Busse 2007).

América Latina está atrapada en una “trampa de calidad institucional media”, donde democracias de baja calidad consolidan administraciones semipatrimonialistas. Y viceversa: administraciones semipatrimonialistas evaporan los incentivos políticos para mejorar la calidad de la democracia. Los liderazgos políticos están cómodos con administraciones semipatrimonialistas porque extraen bienes privados o partidarios a partir de los recursos públicos y encuentran conveniente mantener la democracia, pero en condiciones de baja calidad, para encaramarse en las posiciones de poder y usufructuarlas.

En cuanto a gobiernos dictatoriales, si bien la Alemania de Bismark o la Corea del Sur de Park o el Singapur contemporáneo parecen ilustrar la hipótesis de que el autoritarismo beneficia la capacidad administrativa, nada garantiza que un dictador no prefiera saquear los recursos públicos de forma indefinida. Por cada autoritarismo reformista, hay decenas de casos de autoritarismo predatorios.

En América Latina, ninguna de las dictaduras militares de la segunda mitad del siglo XX se caracterizó por invertir en reformas administrativas, con la excepción de Brasil. La dictadura de Chile se caracterizó por una fuerte personalización del poder, la de Argentina por grandes niveles de corrupción y las de Paraguay y América Central, como la de los Somoza, por ambas. En el siglo XXI, la dictadura de Venezuela se ha caracterizado por destruir la capacidad de componentes centrales de la administración pública, incluyendo la empresa nacional de combustibles, PDVSA, con el despido masivo de los mejores ingenieros del país.

Gobierno y capacidad

Cada gobierno que llega al poder se encuentra con una serie de capacidades administrativas a su disposición, además de la capacidad propia (dada por calidad de liderazgo, popularidad, apoyos parlamentarios, cohesión y formación de ministros, y relaciones con gobiernos subnacionales). Que el gobierno reforme el servicio civil para aumentar la capacidad de la administración depende del poder que tenga para hacerlo. Sin embargo —y esto es un punto clave— además de poder reformar, el gobierno debe querer reformar, lo cual remite a los incentivos a favor y en contra de la reforma administrativa: ¿conviene electoralmente al partido? ¿conviene individualmente al jefe de gobierno, en el sentido de que aumenta su prestigio, ingreso o poder y los de sus colaboradores? Aquí reside un problema tan importante que merece un nombre propio: “el dilema del político”, que pondera los costos de corto plazo de reformar y los beneficios de largo plazo (Geddes 1994; Besley y Persson 2009). Esta subsección analiza el problema y sus posibles soluciones.

El gobierno cambia más frecuentemente que el régimen y aún más que el Estado. En la medida en que el régimen y el Estado pueden ser considerados constantes o estructuras de cambio lento, es el gobierno el que puede generar un aumento de capacidad en el corto plazo. Los líderes políticos reformistas pueden operar sobre el gobierno como causa próxima de la capacidad. ¿Bajo qué condiciones un gobierno mejora la capacidad?

Por lo general, dentro de un régimen democrático, los incentivos de un gobierno para mejorar la capacidad son bajos. Todos los jefes de gobierno deciden qué hacer con los recursos a su disposición desde que asumen hasta el final de su mandato. Construir

capacidad es equivalente a invertir: los recursos que se podrían usar para consumo actual (desde transferencias de efectivo a festivales musicales) se destinan en cambio a aumentar la productividad del sector público, que a su vez devolverá la inversión y generará recursos adicionales sólo en el futuro.

Dos tipos de incentivo disuaden la inversión en capacidad e inducen consumo inmediato. Primero, si el rendimiento de la inversión es posterior al momento en que debe competir por la reelección, el jefe de gobierno optará por usar los recursos con fines electorales inmediatos, lo cual exige aumentar el consumo de la población en detrimento de la construcción de capacidad. Segundo, si el partido del jefe de gobierno tiene poca chance de ser reelecto, si hubiera invertido en capacidad, los frutos de la inversión serían capitalizados por el partido rival. Por eso, el “dilema del político” es consumir recursos públicos o invertir en capacidad administrativa.

¿Qué factores inclinan la balanza a favor de la inversión en capacidad cuando un gobierno enfrenta el dilema? Ciertos tipos de crisis —una guerra internacional, movilizaciones populares en contra de la corrupción, una emergencia sanitaria— son catalizadores, pero no son condiciones necesarias ni suficientes.

Una condición necesaria es un gobierno capaz, es decir, con bases electorales, alianzas parlamentarias y territoriales, y habilidades políticas que le permiten imponer costos de corto plazo sin provocar reacciones ni vetos. Pero esa condición no es suficiente. Además de ello, el gobierno debe ser autónomo. Es decir, el gobierno no debe estar capturado por ningún grupo social particular, que presione por redistribución a favor de su propio consumo, y debe responder sólo al mandato mayoritario. Y, por último, debe tener los incentivos correctos: la expectativa de que las nuevas capacidades que emergerán en el futuro merced a la actual inversión favorecerán a su propio partido (o lo favorecerán con más frecuencia que al partido rival).

Vale decir, empleando las categorías de la Tabla 2, la causa próxima de una administración capaz es un gobierno capaz, autónomo y legítimo, que además tenga alineados los incentivos electorales con los incentivos de inversión en capacidad. Estas condiciones no son frecuentes, pero al menos son identificables. Esta observación supera, por ejemplo, las viejas recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en el contexto de las reformas compatibles con el consenso de Washington. Ellas exigían gobiernos con determinación o voluntad. Ésa es una parte muy pequeña de la receta de la reforma. La voluntad no alcanza; además, son precisos los incentivos, la capacidad y la legitimidad.

Administración y capacidad

La administración es, por un lado, un grupo humano y, por otro, un conjunto de reglas, que regulan el reclutamiento y la promoción del funcionariado no electo, entre otras cosas. La administración como cuerpo de funcionarios puede ser más o menos capaz. Para caracterizar las administraciones como conjunto de procedimientos la distinción clásica entre administraciones patrimonialistas y Weberianas tiene notable utilidad. El

patrimonialismo designa el uso de recursos públicos con fines privados o partidarios. Bajo reglas patrimonialistas, el jefe de Estado y demás autoridades políticas designan y promueven funcionarios con criterios de amistad, lealtad partidaria o utilidad para negocios privados. Lo opuesto ocurre en las administraciones Weberianas, donde priman los criterios meritocráticos. Prácticamente todos los procedimientos administrativos de América Latina son semipatrimoniales (Mazzuca y Munck 2020).

Aquí se presenta uno de los temas clave, quizá el más importante, en el estudio de capacidades, que resuelve varios errores arrastrados por la literatura. Suele verse a la administración (reglas) patrimonialista como sinónimo de administración (actor) de baja capacidad. El error es decidir por definición lo que hay que estudiar empíricamente. La pregunta clave es: ¿en qué medida los procedimientos patrimonialistas (administración como tipo específico de reglas) reducen la capacidad administrativa (administración como cuerpo de funcionarios)?

En general, las administraciones patrimonialistas destruyen capacidad y las weberianas construyen. Se sabe que, en Europa, que fue cuna de los primeros Estados modernos, la práctica de la siembra de impuestos (*tax farming*, situación en que la recolección de tributos estaba privatizada) socavó la capacidad del cuerpo de administradores reales al desviar un exceso de recursos a los potentados locales en detrimento de la monarquía. A su vez, esos Estados perecieron en guerras con los Estados que adoptaron la práctica de reclutar y entrenar sus propios cobradores de impuestos y hacer sus ingresos dependientes del desempeño. Es el origen de la transición de las reglas patrimonialistas a las meritocráticas (también conocidas como meritocráticas o Weberianas).

Quizás la causa más próxima de la capacidad de la administración sea las reglas que rigen el reclutamiento, promoción, entrenamiento y despido del personal técnico. En administraciones patrimonialistas, el gobierno está habilitado para sobreconsumir los recursos del Estado y destinarlos a beneficios partidarios o privados. Los nombramientos y las promociones maximizan el beneficio personal del gobernante en desmedro de la creación de capacidades permanentes que puedan aumentar la oferta de bienes públicos.

En una administración de reglas patrimonialistas, el riesgo no es tanto la captura del gobierno por los sectores poderosos de la economía, sino la captura de los recursos de la administración por parte del gobierno mismo. Administraciones patrimonialistas, carentes de autonomía, fomentan baja capacidad. En estudios experimentales, pequeños cambios en las reglas de la administración, en el sentido weberiano, pueden tener grandes impactos en la construcción de capacidad. Desafortunadamente, estos pequeños cambios suponen que ya existe una administración fuera del espectro patrimonialista. El patrimonialismo neutraliza todo efecto de cambio de diseño.

II.2 CAUSAS MACROHISTÓRICAS

Pareciera cuestión de sentido común que, en regímenes democráticos, si una mayoría amplia desea recibir más y mejores bienes y servicios públicos, los gobiernos invertirán fuertemente en capacidad burocrática. Como esas mayorías son frecuentes, la construcción de capacidad debería ser igualmente frecuente. Sin embargo, la realidad contradice al sentido común.

Como se planteó anteriormente, el obstáculo que se interpone entre el deseo mayoritario de más y mejores bienes públicos y la construcción de capacidad es el “dilema del político”. Como la construcción de capacidades es una inversión que pospone consumo presente a favor de mayor consumo futuro, el político en busca de la reelección a menudo opta por evitar el sacrificio de la inversión y expandir el consumo presente. Los incentivos electorales de corto plazo están desalineados de los objetivos de construcción de largo plazo.

En muchos países de América Latina la situación es aún más grave que la falta de construcción de capacidad. Los gobiernos con programas económicos demagógicos en rigor destruyen capacidad en el sentido de que se apropian de recursos necesarios para mantener las capacidades existentes, que comienzan a degradarse, en favor de mini booms de consumo con fines electorales.

Que no sea frecuente no quiere decir que la solución al dilema del político no exista. Existe y tiene patrones sistemáticos. Conviene distinguir dos tipos de factor que cambian la estructura de incentivos del gobierno y lo llevan a favorecer la inversión en construcción por sobre el consumo electoralista. Un tipo son causas macrohistóricas, las más importantes en los grandes saltos cualitativos de capacidad: coyunturas críticas, asociadas con conflictos geopolíticos, booms y crisis económicas internacionales, o los cambios de régimen nacional, que colocan a países en senderos distintos de construcción de capacidad, algunos con propensiones a la inversión, otros a la desinversión y otros al estancamiento. Desde luego, estas coyunturas no pueden reproducirse por medio de la acción política de una coalición proreforma. Como las emergencias meteorológicas, están completamente fuera del tablero de control de cualquier político, por más poder y talento que tenga. Sin embargo, su estudio no es en vano para quienes quieren producir recomendaciones de construcción de capacidad.

El otro tipo de causas son las próximas, manipulables por los actores políticos interesados en mejorar el desempeño de la administración. En ausencia de coyunturas críticas que crean un escenario propicio para reformas, bajo ciertas condiciones, los gobiernos tienen interés y poder para mejorar el diseño institucional, generar incentivos financieros, reforzar la cultura organizacional, monitorear el comportamiento de burócratas y crear coaliciones sociales que impulsen el desarrollo de proyectos. Desafortunadamente, en general, cuánto más manipulables las causas próximas, menores sus efectos positivos. En estos casos es preciso que el gobierno reformador se proponga una secuencia de pequeñas reformas bien organizada: que se prioricen las irreversibles, que generen efectos demostración para facilitar nuevas reformas, que se acumulen y que se complementen.

Esta subsección analiza las causas macrohistóricas. La siguiente se centra en las causas próximas.

Existen tres explicaciones macrohistóricas sobre la creación de capacidad burocrática, que se centran en factores geopolíticos, *shocks* económicos, y el *timing* de la expansión del sufragio. Una observación importante sobre estas reformas exitosas es que ninguna persiguió el aumento de capacidad de forma deliberada, sino que el aumento de capacidad fue un subproducto no intencionado de cursos de acción destinados a objetivos distintos, como mantener la soberanía, sobreponerse a una depresión económica global o responder a un boom de exportaciones.

Geopolítica

La capacidad burocrática moderna nació en Europa Occidental. La disolución del Imperio Romano de Occidente en el siglo V propició una balcanización del poder político. La escena quedó dominada por múltiples señores feudales, sumergidos en un dilema de seguridad epidémico (aún los gobernantes que sólo quieren defenderse no pueden evitar entrar en una carrera armamentista y de ese modo plantear una amenaza a su vecino). Los señores feudales gradualmente formaron proto-Estados, todos con administraciones naturalmente patrimoniales. La guerra y la preparación para la guerra llevaron a movilizar crecientes cantidades de recursos físicos y humanos.

Hacia el siglo XVI, disputas entre grandes señores de lo que hoy es España, Francia e Inglaterra indujeron formidables innovaciones en la tecnología de la guerra. Quienes las adoptaron, sobrevivieron. Quienes no, fueron absorbidos por unidades más eficientes. La máxima innovación fue la concentración de medios coercitivos en manos de gobernantes centrales que expropiaron a señores feudales menores de sus milicias. El resultado tangible fue la creación de ejércitos permanentes para proteger fronteras y de instituciones extractivas para recaudar impuestos de forma regular (Ertman 2017; Hintze 1975; Tilly 1992). En el largo plazo, este esfuerzo continuo creó Estados capaces de proveer bienes y servicios a través de su territorio de forma equitativa y eficaz².

Mucha tinta se ha vertido en intentos de aplicar el modelo geopolítico más allá de Europa Occidental, con escasos resultados (Centeno 2002; Hui 2005; Schenoni 2021; Thies 2005). El resto de los continentes no construyó Estado partiendo de las mismas condiciones iniciales, incluyendo una geografía que propicia el enfrentamiento geopolítico perpetuo. Al contrario, los gobiernos en el resto del mundo o bien carecieron de incentivos o bien enfrentaron grandes dificultades para extender su dominio territorial, crear administraciones profesionales, y extraer recursos a las elites económicas. Sin embargo, para explicar capacidad fuera de Europa, la literatura ha señalado que, como sustituto funcional de la guerra entre países, otros tipos de conflicto —rebeliones, movilizaciones, olas de delitos violentos— crean incentivos similares para reformas administrativas (Flores-Macías 2022; Slater 2010).

2. Investigaciones recientes han reducido el rol de la guerra en la formación de Estados europeos, enfatizando en vez el rol de la religión como método de disciplina social (Gorski 2003) y de gobernanza (Grzymała-Busse 2023).

Economía internacional

El segundo grupo destaca incentivos económicos tanto a favor como en contra de la capacidad administrativa. La expansión global del capitalismo de la segunda mitad del siglo XIX produjo burocracias débiles por dos razones. Primero, la amplia disponibilidad de crédito gracias al naciente mercado global de capitales limitó el desarrollo de instituciones extractivas. En un patrón opuesto al de Europa Occidental, gobiernos de otras regiones del mundo pudieron financiar los rudimentos del Estado con créditos en vez de expropiar a las elites económicas, una maniobra mucho menos costosa. Al limitar el desarrollo de capacidades extractivas en el largo plazo, también estancó el desarrollo de otras capacidades que hubieran requerido mayores niveles de impuestos (Centeno 2002; Queralt 2022).

Al mismo tiempo, la posibilidad de compartir ganancias inesperadas gracias a *commodity* booms incentivó a gobernantes y elites periféricas a alcanzar acuerdos de gobernanza indirecta en localidades distantes que permitieran a ambos repartir recompensas económicas y consolidar coaliciones políticas ganadoras. Los gobernadores periféricos perpetuaron bastiones patrimonialistas y de ese modo se acordonaron contra la penetración del Estado central. En circunstancias excepcionales, los *commodity* booms pueden tener efectos positivos sobre la construcción de capacidad, como cuando su aprovechamiento requiere la expansión de la frontera agrícola por medio de la colonización (Saylor 2014; Véjares 2024).

La literatura ha documentado cómo crisis económicas causadas por *shocks* externos pueden propiciar reformas que generen capacidad. Estas crisis inducen coaliciones fuertes proreforma que temporalmente debilitan actores que usualmente se benefician de prebendas del Estado tales como elites locales o funcionarios patrimonialistas (Garfias 2018; Geddes 1996). Gran atención recibieron los efectos de la Gran Depresión en la capacidad estatal. El cierre repentino de mercados internacionales y crisis fiscales de magnitud desconocida tuvieron un rol fundamental en el impulso de proyectos desarrollistas en Europa y las Américas. Intentos por “crecer hacia adentro”, basados en estrategias de sustitución de importaciones, caracterizaron los modelos económicos post Segunda Guerra Mundial. Puesto que transformar la economía de un país requiere administraciones muy complejas, el desarrollismo normalmente promovió la construcción de capacidades estatales. Sin embargo, los resultados del desarrollismo fueron mediocres. En Brasil, por ejemplo, las elites subnacionales resistieron las reformas por temor a perder el poder de colocar aliados en puestos clave del gobierno. Como resultado, las reformas alcanzaron sólo algunos sectores de la burocracia, hoy conocidos como “bolsones de eficiencia” (Geddes 1994).

En África y el Este asiático, presiones similares creadas por el fin del colonialismo tras la Segunda Guerra también impulsaron estrategias desarrollistas. Como en América Latina, administraciones patrimoniales en África socavaron estos esfuerzos. En África, los efectos fiscales de estos fracasos llevaron a la quiebra de muchos Estados, incitaron rebeliones locales y produjeron la disolución del orden político, inspirando la categoría de “Estado fallido” (Bates 2014). El resultado de esfuerzos desarrollistas fue exactamente

opuesto en países del Este asiático. En Japón, el Estado encontró en el desarrollismo una estrategia exitosa luego del fin del imperio, en parte gracias al apoyo financiero de los Estados Unidos. En instituciones como la MITI, el gobierno japonés creó estrictos mecanismos de reclutamiento meritocrático y recompensas por rendimientos. Además, indujo a funcionarios a interactuar de cerca con las industrias infantiles para obtener la mejor información sobre las necesidades de modernización industrial y disuadirlos —por medio de castigos ejemplares y el cultivo del sentido de misión patriótica— de que la cercanía se convirtiera en corrupción. El fenómeno fue denominado “autonomía con arraigada” (Evans 1995). El modelo de la MITI japonesa sirvió como plantilla institucional para otros sectores de la burocracia y fue adoptado por otros países de la región, principalmente Corea del Sur y Singapur (Johnson 1982; Woo-Cumings 1999).

La secuencia democracia/capacidad

El *timing* de la democratización en relación con las reformas del servicio civil es la última causa macrohistórica. Para varios autores, el orden en que ocurren los cambios afecta la trayectoria de la capacidad al alterar incentivos de corto plazo de políticos y burócratas (Shefter 1994).

La incorporación de la clase trabajadora en el padrón electoral a principios del siglo XX significó que políticos profesionales pasaron a depender de elecciones con voto universal para llegar al gobierno y mantener su cargo. Este cambio sustantivo creó el dilema del político sugerido por Geddes (1994). Si el sufragio universal se adopta antes de la reforma del servicio civil, en el contexto de una administración patrimonialista (sin concursos ni carreras), los políticos pueden dispensar cargos, favores y rentas para crear maquinas políticas y mantener la ventaja electoral frente a sus rivales. De esta manera, la emergencia de la política de masas antes de la reforma del servicio civil perjudica las probabilidades de reforma administrativa.

En cambio, en regímenes de democracia limitada —donde los incentivos para movilizar grandes bloques de votos son menos fuertes— las reformas administrativas tienen más oportunidades de éxito. Un ejemplo clásico de reforma del servicio civil fue el Pendleton Act (1883) de los Estados Unidos, que exigió reclutamiento por mérito antes de la aprobación del sufragio universal, impidiendo la profundización del clientelismo posdemocratización. El acoplamiento entre patrimonialismo y política de masas puede crear un equilibrio robusto que combina administraciones de baja capacidad para proveer servicios de calidad y democracias de baja calidad (Mazzuca and Munck 2020).

II.3 CAUSAS PRÓXIMAS: LIDERAZGO POLÍTICO Y DISEÑO INSTITUCIONAL

Toda la literatura analizada hasta aquí presenta a las administraciones como actores unitarios, coherentes y jerárquicamente organizados. En contra de esta literatura, un cuerpo importante de investigación sostiene que las administraciones son un conjunto amplio de organizaciones, cada cual con objetivos e incentivos diferentes, a menudo opuestos entre sí. Además, cada agencia es un equipo de gente con serios problemas de acción colectiva (incentivos), comunicación y confianza (capital social).

Por último, las agencias no rinden cuentas a un solo jefe o audiencia y suelen sufrir presiones contradictorias desde distintos ámbitos de la arena política. Es común que un empleado responda a varios jefes, incluyendo sus superiores directos, actores del legislativo y el ejecutivo y agencias de *accountability* horizontal. Informalmente, también son escrutados por medios de comunicación, cabildeadas por grupos de interés y acechadas por partidos políticos (Williams 2021). Por ejemplo, un funcionario que toma decisiones de infraestructura enfrenta presiones de corporaciones de fomento y ministerios de finanzas que buscan promover el sector de la construcción. Al mismo tiempo, es interferido por agencias cuya misión es frenar el cambio climático y vetar proyectos contaminantes. En este escenario las capacidades individuales de una agencia y su rendimiento burocrático están sustancialmente desconectados.

Una solución al problema puede ofrecerla un liderazgo político excepcional, dotado de la voluntad y el poder para que la agencia burocrática funcione con máxima eficacia y mínimo desperdicio. Este liderazgo infunde sentido de misión en una masa crítica de sus miembros y aísla a la organización de presiones externas.

La otra solución es un cambio de diseño institucional. Se han propuesto aumentos de autonomía para minimizar presiones externas; agencias supra o paraministeriales de coordinación y monitoreo que maximicen la eficiencia de la división de trabajo entre sectores de la administración pública; y mejoras salariales, especialmente recompensas monetarias por rendimiento para aumentar la productividad.

Liderazgo y rediseño van de la mano. No hay rediseño sin liderazgo y viceversa, uno de los canales de acción del liderazgo es el rediseño. Sin embargo, la literatura elude el problema de bajo qué condiciones emergen el liderazgo reformador y bajo cuáles funciona el rediseño. La calidad del liderazgo es una caja negra dentro de las ciencias sociales y la literatura, cuando la invoca, se refiere a un golpe de suerte. Respecto del rediseño, la pregunta clave para los países de América Latina es si las microrreformas pueden ser efectivas en un contexto de patrimonialismo endémico. Importantes en burocracias de tradición meritocrática, pueden ser inocuas —no mover el amperímetro— en ámbitos preweberianos.

Con estas salvedades, en las recomendaciones se abordan propuestas específicas de reformas administrativas bajo nuevos liderazgos.

II.4 RECOMENDACIONES

Retomando la distinción entre la capacidad definitoria del Estado —monopolización territorial de la violencia— y las capacidades de la administración como cuerpo de funcionarios, se pueden desdoblar las recomendaciones, según cuál sea el problema, el de un Estado fallido o el de una administración poco capaz.

Monopolización de la violencia

En países donde la violencia no está monopolizada, no existe el bien público más básico: el orden, sin el cual no está garantizada la protección efectiva de la vida de la población. La principal causa de este problema en América Latina es la existencia de organizaciones criminales, sobre todo carteles de drogas en México, Colombia y ciudades importantes de Argentina (Rosario) y Brasil (Río de Janeiro), que en muchos casos inducen espirales de violencia protagonizadas por pandillas y maras, como en Ecuador y América Central.

En ausencia de presiones geopolíticas como las que fraguaron los Estados europeos, que si no monopolizaban la violencia perecían en manos de sus vecinos, los Estados fallidos de América Latina requieren gobiernos reformistas. La recuperación del monopolio de la violencia, y la erradicación de los carteles de drogas en particular, tiene dos enfoques, que pueden complementarse, y se basan en el uso de garrote y de zanahorias. El garrote es el combate frontal, por medio del ejército y la policía, contra el crimen organizado. Los principales obstáculos de este enfoque son dos: la colusión entre algunos sectores de las fuerzas de seguridad y de la política con el crimen organizado, y la insuficiencia de recursos físicos, ya sea capacidad de fuego relativa al poder de los carteles criminales o dinero para aumentarla.

Por ello, las zanahorias son un enfoque necesario. Los sectores reformistas, para cortar vínculos entre narcotráfico y política, deben promover la reforma del financiamiento de las campañas electorales y monitorear su cumplimiento. Asimismo, los gobiernos pueden cortar un canal de alimentación de las organizaciones criminales obstruyendo el reclutamiento de jóvenes. En este contexto, es preciso que los gobiernos aumenten los incentivos a la educación y el empleo legal.

La literatura sobre resolución de conflicto se compone en buena medida de estudios de terminación de conflictos civiles seguidos de formación de Estado. Cuando las guerras civiles o los enfrentamientos entre Estado y crimen organizado se prolongan en el tiempo sin ganador claro, la literatura recomienda algún tipo de negociación creíble entre los participantes del conflicto. La credibilidad de la negociación depende de muchas circunstancias, pero una condición necesaria parece la disposición del gobierno a hacer concesiones de dos tipos: inmunidades y/o cuotas de poder. No queda claro en la literatura cuándo estas concesiones generan paz duradera y Estados con el monopolio efectivo y cuándo en realidad son contraproducentes, en el sentido de que la continuación del enfrentamiento —la apuesta al garrote— podría producir menos víctimas y resultados más estables en el largo plazo.

Aumento de las capacidades de la administración

Si bien la falta de circunstancias macrohistóricas que provean ventanas de oportunidad limita el rango de acción reformadora, la literatura considera que la vía principal para aumentar la capacidad administrativa es la reforma del servicio civil. A su vez, identifica cuatro estrategias para promover este cambio: mejoras del diseño institucional, incentivos

financieros y monitoreo de funcionarios, normas informales que propicien el cumplimiento y coaliciones sociales fuertes que presionen en favor de la eficiencia.

Diseño

Los líderes pueden mejorar el diseño institucional de las administraciones sometidas a más de un jefe, que padecen asimetrías de información y problemas de acción colectiva (Williams 2017). En estos contextos, cambios pequeños, con poca trascendencia y ruido político, pueden tener efectos importantes en el desempeño. Una sugerencia común para reducir estos problemas es aumentar los grados de autonomía de las agencias, desconectando sus funciones de presiones externas. Al mismo tiempo, aumentos de discrecionalidad pueden incrementar la eficiencia, especialmente cuando el éxito de los funcionarios depende de conocer matices y detalles contextuales de realidades locales antes de implementar políticas públicas (Andrews, Pritchett, and Woolcock 2017; Scott 1998). Sin embargo, la discrecionalidad también aumenta la probabilidad de que los funcionarios la abusen para obtener prebendas en el corto plazo.

Recompensas

La segunda sugerencia es la motivación financiera para que los burócratas mejoren su rendimiento (Berwick and Christia 2018, 81). Incentivos monetarios con base en metas pueden mejorar el rendimiento de los equipos. Esta estrategia puede ir acompañada por aumentos de monitoreo sobre el desempeño. Este seguimiento puede ser desde arriba —a través de oficinas de *accountability* vertical— o desde abajo, desde organizaciones ciudadanas. El objetivo del monitoreo es modificar la estructura de incentivos para reducir los problemas derivados del dilema jefe-delegado. En particular, las organizaciones pueden exigir cumplimiento de horarios y tareas, y recolectar datos a través de encuestas sobre satisfacción ciudadana con proyectos específicos (Berwick and Christia 2018, 81).

Cultura organizacional

La tercera sugerencia se refiere a cambios en la cultura organizacional. Los gobiernos pueden invertir en educación y lealtad, y crear una cultura eficiente aun cuando no puedan reclutar por mérito. Dos agencias exactamente iguales, que reclutan empleados bajo la misma regla y sufren los mismos déficits institucionales, pueden tener una performance diametralmente opuesta debido a la cultura y normas informales dentro de ellas (Gorski 2003; Kim 2021; McDonnell 2020). Las normas culturales que propician el cumplimiento de obligaciones son fuentes no estatales de capacidad estatal (Berwick and Christia 2018).

Presión externa

Finalmente, las presiones externas a las administraciones pueden mejorar su desempeño. Sin ser el tipo de coyunturas críticas mencionadas anteriormente, influencias provenientes de organizaciones internacionales o de la sociedad civil pueden direccionar positivamente la capacidad administrativa en el corto plazo (Centeno, Yashar, and Kohli 2017, 12). El gobierno reformista tiene que trabar alianzas con estos actores para que colaboren en la priorización de la modernización del servicio civil en la agenda pública y coloquen presión para avanzar con la aprobación legislativa y la implementación efectiva.

GLOSARIO

Conceptos simples

Estructuras políticas

Estado

Monopolio sobre la violencia y la tributación en el territorio de un país. Al ser una estructura, el Estado no tiene capacidades. El Estado es un conjunto de recursos militares, fiscales y territoriales. No hay Estado donde hay duopolio de la violencia (por ejemplo, guerra civil), oligopolio (carteles y grupos paramilitares que dominan secciones del territorio nacional), o atomización (anarquía), todas formas de Estados fallidos. El Estado es la condición necesaria, pero no suficiente, del orden político.

Régimen político

Conjunto de reglas formales e informales que regulan el acceso al poder del Estado. Es el método de formación y reemplazo de gobiernos. Los regímenes se distinguen en democráticos (acceso basado en la competencia electoral libre, sufragio universal y derechos civiles) y autoritarios (el método de acceso puede ser golpe de Estado, decisión del comité del partido único, linaje). Como estructura, el régimen no tiene ni capacidad ni autonomía. Puede ser más o menos legítimo.

Administración *qua* reglas

Métodos de reclutamiento, promoción y despido de funcionarios públicos y normas que definen divisiones de tareas y jerarquías dentro del cuerpo de funcionarios. Las administraciones *qua* reglas pueden ser patrimonialistas o meritocráticas-Weberianas. Al no ser un actor, la administración como conjunto de reglas no tiene ni capacidad ni autonomía.

Actores políticos

Gobierno

Grupo humano temporariamente en control de los recursos del Estado, las fuerzas armadas, el territorio y los flujos de impuestos. Los gobiernos definen objetivos para la sociedad y para lograrlos aplican los recursos del Estado. Como actores, los gobiernos pueden ser más o menos capaces y más o menos autónomos.

Administración *qua* actor

Cuerpo de funcionarios permanentes del Estado. Puede ser más o menos capaz dependiendo de los niveles de capital social, humano e informativo acumulados, así como de la eficacia con la que resuelva problemas de coordinación interna y acción colectiva.

Atributos políticos

Capacidad

Conjunto de medios de los que dispone un actor para alcanzar sus fines. Estos medios son recursos o capitales: humano, social, físico, e informativo. Atributo exclusivo de actores.

Autonomía

Facultad de un actor político para decidir fines sin interferencia de otros actores.

Legitimidad

Aceptación de la autoridad por parte de la población. Es un atributo que varía tanto para actores como para estructuras.

Conceptos compuestos

Capacidad de Estado

Concepto metafórico. Se refiere a los recursos que definen al Estado (el Estado es una capacidad, no la tiene) o a los recursos acumulados en la administración qua actor.

Capacidad de la administración como funcionariado

Conjunto de recursos de los que está dotado el personal permanente de la administración. Sobresalen el capital humano (educación), el capital físico (recursos presupuestarios y equipamiento inmueble y móvil), el capital social (confianza y cohesión interna) y el capital informativo (conocimiento de la sociedad, tanto a nivel estadístico como etnográfico).

Capacidad de gobierno

Son capacidades políticas más temporarias que las capacidades de la administración. Incluyen la calidad del liderazgo del presidente o primer ministro, la amplitud de su base electoral, las relaciones del jefe de gobierno con su bloque de legisladores, la capacitación e inteligencia de sus colaboradores, la cohesión del jefe de gobierno, legisladores de su bloque, gobernadores y ministros o secretarios.

Autonomía de gobierno

Facultad del gobierno de determinar objetivos sin interferencia de otros actores, especialmente de los sectores poderosos de la sociedad.

Autonomía de la administración como funcionariado

Facultad del funcionariado de escoger los medios técnicos para llevar a cabo los objetivos del gobierno sin interferencia de otros actores, incluido el gobierno, que puede verse tentado de capturar recursos de la administración.

Conceptos derivados

Construcción de capacidad

Inversión en el capital humano, físico, social y organizativo de la administración pública por parte del gobierno de turno. El problema de los incentivos para que el gobierno de turno postergue el consumo presente de recursos (en políticas electoralista y/o clientelistas) y en cambio los invierta en construcción de capacidad es lo que se conoce como “dilema del político”.

Buena gobernanza

Es una combinación de (a) un Estado efectivo, que garantiza el orden público; (b) un régimen democrático, que hace efectivos derechos civiles y políticos; (c) un gobierno autónomo y capaz, es decir, que responde efectivamente al mandato electoral y no a los grupos de presión, y (d) una administración capaz y autónoma (no capturada por grupos de interés ni criminales), pero con raíces en la sociedad que le permiten recabar información relevante e implementar políticas en cooperación con el sector privado. Es un concepto maximalista, hipercompuesto, que sirve como meta normativa, pero tiene que ser desagregado como herramienta analítica, pues sus componentes forman parte de procesos causales separados, que es preciso distinguir para entender sus relaciones.

BIBLIOGRAFÍA

Andrews, M., Lant Pritchett, y Michael J. V. Woolcock. (2017). *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. New York: Oxford University Press.

Bates, R., (2014). *Markets and States in Tropical Africa The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley: University of California Press.

Berwick, E., and Fotini, C. (2018). State Capacity Redux: Integrating Classical and Experimental Contributions to an Enduring Debate. *Annual Review of Political Science* 21(1): 71–91.

Besley, T., y Torsten Persson. (2009). *The origins of state capacity: Property rights, taxation, and politics*. *American Economic Review* 99(4): 1218-1244.

Brambor, T., Goenaga, A., Lindvall, J., y Teorell, J. (2020). The Lay of the Land: Information Capacity and the Modern State. *Comparative Political Studies* 53(2): 175–213.

Centeno, M., (2002). *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park: Penn State University Press.

Centeno, M., Deborah J. Yashar, y Atul Kohli. (2017). *Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance, and Politics*. In *States in the Developing World*, eds. Miguel A. Centeno, Atul Kohli, Dinsha Mistree, and Deborah J. Yashar. New York: Cambridge University Press.

Dincecco, M. (2017). *State Capacity and Economic Development: Present and Past*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ertman, T. (2017). Otto Hintze, Stein Rokkan and Charles Tilly's Theory of European State-Building. In *Does War Make States? Investigations of Charles Tilly's Historical Sociology*, eds. Lars Bo Kaspersen and Jeppe Strandsbjerg. Cambridge: Cambridge University Press.

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.

Flores-Macías, G. (2022). *Contemporary State Building: Elite Taxation and Public Safety in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fukuyama, F. (2005). 'Stateness First. *Journal of Democracy* 16(1): 84–88.

Fukuyama, F. (2013). *What is governance?* *Governance* 26(3): 347-368.

Fukuyama, F. (2014). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

- Garfias, F. (2018). *Elite Competition and State Capacity Development: Theory and Evidence from Post-Revolutionary Mexico*. *American Political Science Review* 112(2): 339–57.
- Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Gorski, P. (2003). *The Disciplinary Revolution: Calvinism and the Rise of the State in Early Modern Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Grzymała-Busse, A. (2023). *Sacred Foundations: The Religious and Medieval Roots of the European State*. Princeton: Princeton University Press.
- Grzymala-Busse, A. (2007). *Rebuilding Leviathan: Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hintze, O. (1975). Military Organization and the Organization of the State. In *The Historical Essays of Otto Hintze*, ed. Felix Gilbert. New York: Oxford University Press, 178–215.
- Hui, V Tin-bor. (2005). *War and State Formation in Ancient China and Early Modern Europe*. New York NY: Cambridge University Press.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Kim, D. (2021). *Empires of Vice: The Rise of Opium Prohibition Across Southeast Asia*. Princeton: Princeton University Press.
- Lee, M. , & Zhang, N. (2017). Legibility and the Informational Foundations of State Capacity. *The Journal of Politics*, 79(1): 118–132.
- Lindvall, J-, y Jan Teorell. 2016. *State Capacity as Power: A Conceptual Framework*. *Stance Working Paper Series*, 2016.1.
- Mann, M. (1984). *The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results*. *European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie* 25(2): 185-213.
- Marx, K. (1852). *El 18 de Brumario de Luis Bonaparte*.
- Mazzuca, S., and Gerardo L. Munck. (2020). *A Middle-Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mazzuca, S. (2021). *Latecomer State Formation: Political Geography and Capacity Failure in Latin America*. Yale University Press.
- McDonnell, E. (2020). *Patchwork Leviathan: Pockets of Bureaucratic Effectiveness in Developing States*. Princeton: Princeton University Press.

Migdal, J. (2001). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge University Press.

O'Donnell, G. (1993). On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries. *World Development* 21(8): 1355-1369.

Przeworski, A. (1990). *The State and the Economy Under Capitalism*. Routledge

Przeworski, A., Alvarez, M., Cheibub, J. y Limongi, F. (2000). *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*. Cambridge: Cambridge University Press.

Queralt, D. (2022). *Pawned States: State Building in the Era of International Finance*. Princeton: Princeton University Press.

Rothstein, B., y Jan Teorell. (2008). What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance* 21(2): 165-190.

Saylor, R. (2014). *State Building in Boom Times: Commodities and Coalitions in Latin America and Africa*. New York: Oxford University Press.

Schenoni, L. (2021). Bringing War Back in: Victory and State Formation in Latin America. *American Journal of Political Science* 65(2): 405–21.

Scott, J. (1998). *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.

Shefter, M. (1994). *Political Parties and the State*. Princeton: Princeton University Press.

Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, eds. *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.

Slater, D. (2010). *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*. New York: Cambridge University Press.

Soifer, H. (2008). State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development* 43: 231-251.

Soifer, H. (2015). *State Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Suryanarayan, P. (2024). Endogenous State Capacity. *Annual Review of Political Science* 27(1).

Thies, C. (2005). "War, Rivalry, and State Building in Latin America." *American Journal of Political Science* 49(3): 451–65.

Tilly, C. (1992). *Coercion, Capital, and European States, A.D.990-1992*. Cambridge, MA: Basil Blackwell.

Véjares, Maximiliano. 2024. "Varieties of State-Building: Ecology, Clientelism, and Bureaucratic Rule in Chile." *Perspectives on Politics*: 1–22.

Wang, Y., and Mark Dincecco. (2018). Violent Conflict and Political Development Over the Long Run: China Versus Europe. *Annual Review of Political Science* 21: 341–58.

Williams, M. (2017). The Political Economy of Unfinished Development Projects: Corruption, Clientelism, or Collective Choice? *American Political Science Review* 111(4): 705–23.

Williams, M. (2021). Beyond State Capacity: Bureaucratic Performance, Policy Implementation and Reform. *Journal of Institutional Economics* 17(2): 339–57.

Woo-Cumings, M. (1999). Introduction: Chalmers Johnson and the Politics of Nationalism and Development. In *The Developmental State*, ed. Meredith Woo-Cumings. Ithaca: Cornell University Press, 1–31.



BANCO DE DESARROLLO
**DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE**

