

Serie

*Estado, Gestión Pública y
Desarrollo en América Latina*

Capacidades estatales

Diez textos fundamentales

Serie

*Estado, Gestión Pública y
Desarrollo en América Latina*

Capacidades estatales

Diez textos fundamentales

Título: Capacidades estatales. Diez textos fundamentales.

ISBN: 978-980-7644-87-7

Depósito Legal: If7432015350793

Editor: CAF

La Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina es coordinada por la Dirección de Desarrollo Institucional de CAF.

Dirección de Desarrollo Institucional

Christian Asinelli, Director

Coordinador de la Serie

Carlos H. Acuña

Compiladora del volumen

Mariana Chudnovsky

Revisión

Nathalie Gerbasi, Leandro Gorgal y Ana María Sanjuan

Edición y corrección

Patricia Iacovone

Traducción

Valeria Cardozo

Arte de tapa y diseño editorial

Andrés Bermejo Fernández

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

Esta publicación no puede ser reproducida, archivada o transmitida en ninguna forma o medio alguno, mecánico o electrónico, sin el permiso previo escrito de los titulares del Copyright.

Impreso en Argentina.

© 2015 Corporación Andina de Fomento

Todos los derechos reservados

www.caf.com

Capacidades estatales

Diez textos fundamentales

Autores

Guillermo O'Donnell

Mauricio Cárdenas

Michael Mann

Daniel Ziblatt

Oscar Oszlak

Barbara Geddes

Peter Evans y James E. Rauch

Cullen S. Hendrix

James D. Fearon y David D. Laitin

R. Kent Weaver y Bert A. Rockman

Índice

Prólogo , por L. Enrique García	7
Prefacio sobre la Serie , por Christian Asinelli y Carlos H. Acuña	11
Introducción. Por qué «capacidades estatales» y esta selección para comprenderlas	15
Estado y ciudadanía	
<i>Estado, democratización y ciudadanía</i> Guillermo O'Donnell	25
Capacidad estatal: nociones unidimensionales	
Capacidad fiscal	
<i>Capacidad estatal en América Latina</i> Mauricio Cárdenas	59
Capacidad administrativa	
<i>Poder infraestructural revisitado</i> Michael Mann	107
<i>¿Por qué algunas ciudades proporcionan más bienes públicos que otras?: Una comparación subnacional de la provisión de bienes públicos en las ciudades alemanas en 1912</i> Daniel Ziblatt	127
Capacidad organizacional	
<i>Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas</i> Oscar Oszlak	155
Capacidad burocrática	
<i>La reforma como un bien colectivo</i> Barbara Geddes	217
<i>Burocracia y crecimiento: Un análisis transnacional de los efectos de las estructuras del Estado «weberiano» en el crecimiento económico</i> Peter Evans y James E. Rauch	241
Capacidad coercitiva	
<i>Midiendo la capacidad del Estado: Las implicaciones teóricas y prácticas para el estudio del conflicto civil</i> Cullen S. Hendrix	277
<i>Etnicidad, insurgencia y guerra civil</i> James D. Fearon y David D. Laitin	313
Capacidad estatal: nociones multidimensionales	
<i>Examinando los efectos de las instituciones</i> R. Kent Weaver y Bert A. Rockman	357

Prólogo

L. Enrique García, Presidente Ejecutivo

Afirmar que las instituciones presentan una importancia superlativa en el desarrollo de nuestros países constituye una premisa que actualmente exhibe un cierto nivel de consenso, tanto en los círculos de investigación académica como en las comunidades de práctica de política pública. En cambio, definir *qué* son las instituciones y *cuáles* son los aspectos que nos importan de ellas abre un abanico de enfoques y explicaciones de gran diversidad en el campo de las ciencias sociales.

En esa línea, la comprensión de los problemas del desarrollo en nuestra región enfrenta tres obstáculos que, a mi entender, ostentan una relevancia estratégica. Primero, el debate y la formación sobre los determinantes del desarrollo tienden, en general y por diversas razones, a perder de vista un largo proceso de producción de conocimiento sobre el papel que le cabe a los factores político-institucionales, así como a la forma en que los conceptualizamos. En consecuencia, la búsqueda de un conocimiento y una capacitación *de punta* sobre el desarrollo latinoamericano corre el riesgo de llevarse adelante sin la suficiente contextualización histórica o sin el aprovechamiento de un valioso —y necesario— trabajo de elaboración conceptual.

Segundo, y de la mano del primero, muchas veces este debate se ve *apropiado* por una disciplina o enfoque que, en la búsqueda de simplificación y de parsimonia explicativa, usualmente desestima la

presencia de variables que, a la larga, los procesos históricos nos imponen como ineludibles al momento de comprender la lógica de los desafíos y de diseñar e implementar las estrategias necesarias para el alcance y la sostenibilidad del desarrollo en la región.

Tercero, y más allá de la mayor circulación de información que existe en la actualidad, las barreras idiomáticas y regionales todavía dificultan el aprovechamiento, por parte del debate y la formación en América Latina, de las novedades o los análisis relevantes para la comprensión de la economía política de los procesos de desarrollo.

Con el ánimo de contribuir a la superación de estos obstáculos y en el marco de una estrategia general de expansión de la oferta de distintas modalidades de capacitación orientadas a las gerencias públicas de los países de nuestra región, CAF impulsa la publicación de esta serie de volúmenes sobre *Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina*. Su objetivo general es promover la creación de una cultura generalizada de excelencia en la gestión pública y compartir experiencias que permitan apoyar a quienes participan activamente en el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas asociadas al fortalecimiento institucional.

En términos específicos, esta serie persigue:

- a) Rescatar el conocimiento que se encuentra detrás de los vaivenes teóricos relacionados con la conceptualización y la formación ligados a la naturaleza y papel del Estado, las instituciones, la política y las políticas públicas.
- b) Brindar elementos para un debate que facilite el establecimiento de miradas interdisciplinarias, con capacidad de encarar, de forma más robusta, las complejidades de los procesos de desarrollo.
- c) Ofrecer a los especialistas en estos campos temáticos, de manera unificada para su análisis y sus tareas de formación, textos que, aunque conocidos, se encuentran usualmente dispersos y en diversos idiomas, con la finalidad de presentar en español algunas de estas valiosas novedades que se han publicado en las últimas décadas.

Por último, quiero agradecer la disposición de los autores, así como de las revistas y editoriales en los que los trabajos aquí incluidos fueron publicados originalmente. También quiero destacar el compromiso de la Dirección de Desarrollo Institucional de CAF, así como de los expertos que han colaborado en los procesos de selección y edición de estos volúmenes.

Sin duda, esta exhaustiva serie de textos fundamentales en materia de desarrollo y políticas públicas constituirá un gran aporte para enriquecer la gestión del conocimiento en esta temática y así contribuir al debate y a una mayor comprensión de los principales retos que la institucionalidad regional tiene para el futuro.

Prefacio sobre la Serie

Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina

Christian Asinelli y Carlos H. Acuña

El prólogo de Enrique García nos introduce a los obstáculos que enfrentamos para la comprensión de los problemas del desarrollo y a la consecuente necesidad de (a) rescatar de posibles olvidos el conocimiento que se encuentra detrás de los vaivenes teóricos relacionados con la conceptualización y la formación ligados a la naturaleza y papel de Estado, las instituciones, la política y las políticas públicas; (b) brindar elementos para un debate que facilite el establecimiento de miradas interdisciplinarias, con capacidad de encarar, de manera más robusta, las complejidades de los procesos de desarrollo; (c) para el público constituido por los especialistas en los campos temáticos cubiertos por la serie, ofrecer textos de manera unificada para su análisis y tareas de formación que, aunque conocidos, se encuentran usualmente dispersos y en diversos idiomas, facilitando en español algunas de estas valiosas novedades que se han publicado en otros idiomas en las últimas décadas.

En este contexto, deseamos profundizar algunos aspectos que le han dado cuerpo a la serie *Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina* desde la Dirección de Desarrollo Institucional de CAF. Las políticas públicas que sostienen el desarrollo en América Latina han experimentado profundos cambios y redefiniciones del papel y la interrelación entre sociedad, Estado y mercado, así como de su inserción en el contexto internacional en las últimas décadas. Por ello, a los obstáculos al desarrollo enfrentados históricamente se ha sumado el reto de una realidad —nacional, regional y global— cuya veloz

mutación presenta en simultáneo oportunidades y problemas novedosos, lo que implica que su significado para el desarrollo latinoamericano resulta muchas veces incierto. Este proceso de rápidos cambios y consecuente incertidumbre mina la sostenibilidad de miradas y acciones con horizontes de largo plazo, por lo que, en definitiva, desafía nuestro entendimiento y el diseño e implementación de estrategias de desarrollo.

La mayor o menor capacidad de las políticas públicas de desarrollo para alcanzar el difícil equilibrio entre cambios y continuidades —equilibrio ineludible en la respuesta a necesidades presentes sin perder de vista el largo plazo— depende de las características, debilidades y fortalezas de las dinámicas político-institucionales que producen esas políticas. Hace tiempo que CAF reconoció el papel estratégico que le cabe a estos procesos político-institucionales y a la capacitación que permite una mejor comprensión y el fortalecimiento de estos. Por ello, esta serie se inscribe como una pieza más en el esfuerzo que, desde hace ya quince años, CAF sostiene en alianza con contrapartes académicas en siete países latinoamericanos y con más de 47.000 participantes: los Programas de *Gobernabilidad*, *Gerencia Política* y *Gestión Pública* y de *Liderazgo para la Transformación*.

Como parte de esta dinámica, esta serie apunta a difundir y cimentar la comprensión e implicancias que el funcionamiento del Estado y de las instituciones en América Latina tienen para el desarrollo de nuestra región, brindando información sobre los fundamentos del debate teórico internacional, así como también transmitiendo el análisis de experiencias significativas de nuestras sociedades y de otras latitudes.

CAF, como institución dedicada a promover el desarrollo, pone esta colección a disposición no solo de sus Programas de formación, sino también de todos los que participan en la gestión pública, así como de académicos, estudiantes y los interesados y comprometidos con los problemas y soluciones de nuestra región, con el propósito de acercarles esta literatura y de apoyarlos en el proceso de comprensión, diseño y ejecución de políticas públicas asociadas a la calidad institucional y al desarrollo en nuestros países.

Para concluir este breve prefacio, nos resta agradecer a todos los que han hecho posible esta Serie. En primer lugar, al Presidente Ejecutivo de CAF, Enrique García, por su amplitud y visión estratégica al promover la realización de estos volúmenes y su interés en impulsar la formación del capital humano, consciente de que los resultados de los procesos de capacitación son lentos, pero con la convicción de que este esfuerzo redunda en una mejora de la calidad institucional de la región.

Queremos sumar nuestro reconocimiento a las diferentes áreas de CAF que llevaron delante de manera exitosa esta Serie: la Dirección de Administración de Fondos Especiales (DAFE), la Consultoría Jurídica, la Dirección de Comunicación Estratégica (DCE) y el Centro de Información y Documentación (CID). También, al equipo de la Dirección de Desarrollo Institucional, Nathalie Gerbasi, Leandro Gorgal y Ana María Sanjuan, por su dedicación y empeño.

Finalmente, deseamos expresar nuestra gratitud a los especialistas externos que colaboraron en las investigaciones y compilaciones para cada uno de los volúmenes, así como a las instituciones, editoriales y autores que contribuyeron a la multiplicación del conocimiento plasmado en estos libros.

Introducción. Por qué «capacidades estatales» y esta selección para comprenderlas^{†1}

El debate acerca de la capacidad del Estado y de las distintas formas de mejorarla surge una y otra vez en el intercambio académico y político. Muchas veces nos encontramos ante diagnósticos que enfáticamente dictaminan que una gran parte de los problemas públicos y de desarrollo en América Latina son consecuencia de falta de capacidad estatal. Sin embargo, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de *capacidad estatal*?, ¿qué implicancias tienen las diversas concepciones de capacidad estatal para la definición de prioridades y estrategias de desarrollo, su calidad y eficacia?

Dada la diversidad de perspectivas acerca de esta noción, en muchas ocasiones, el intercambio se torna disperso y confuso. Sin embargo, en términos generales, cada vez existe mayor consenso sobre la necesidad de concebir la capacidad estatal como una noción compuesta por múltiples dimensiones que, entre otras, muestran concepciones vinculadas con la capacidad extractiva, la de implementar políticas u objetivos, la coercitiva, la político-institucional, la burocrática y la administrativa.

Más allá de la definición que se utilice, se torna más evidente que la capacidad estatal también varía a través de un mismo territorio. El creciente interés en los estudios acerca del nivel subnacional de gobierno permitió sumar una perspectiva clave al debate sobre la capacidad estatal, al brindar una perspectiva territorial. Tempranamente, el trabajo de Guillermo O'Donnell (1993), que se incluye en este libro, señalaba la importancia de considerar

† Mariana Chudnovsky es la autora de esta introducción.

las consecuencias para la ciudadanía que la desigual distribución del Estado en el territorio traía aparejada.

Ahora bien, la historia de la noción de capacidad del Estado se nutre de distintos debates académicos. Fue entendida como un factor clave para, por ejemplo, garantizar la consolidación democrática, el Estado de Derecho (O'Donnell, 1993), el desempeño del Estado en la resolución de problemas internacionales y en la oferta de servicios públicos, entre otros aspectos.

Sin embargo, desde los años cincuenta y hasta mediados de los setenta, el Estado estuvo prácticamente olvidado por gran parte del debate académico de la ciencia política y la economía². En la mayoría de los trabajos, la preocupación era o bien sobre el «sistema político», o bien sobre el «gobierno» y la «burocracia», en el marco de la llamada «ola conductista». Recién hacia finales de los años setenta y durante los ochenta, volvió a surgir una preocupación acerca del Estado enfocada principalmente en su grado de autonomía y/o nivel de ajuste o congruencia con el entorno social o económico. Esta primera perspectiva aludía a la capacidad del Estado para formular e implementar sus propias preferencias, más allá de lo que sucediera en la economía y en la sociedad (Skocpol, 1985). La segunda mostraba cómo las instituciones estatales son modificadas acorde a las transformaciones en el marco del ambiente económico y social, tanto nacional como internacional (Tilly, 1992).

Fue hacia fines de la década de los ochenta y principios de los años noventa —en el contexto de las reformas económicas que apuntaron a fortalecer los mercados y a reducir el papel estatal bajo los lineamientos del *Consenso de Washington*—, que se «recuperó» el interés generalizado por el Estado y se lo posicionó en el centro del debate. Se hablaba de la necesidad de un Estado con capacidad para formular políticas y para alterar la realidad en una relación de mutua influencia con la sociedad. Además, se le reconoció autonomía, entendiéndolo como un actor relevante, sin por ello presentarlo como una organización completamente aislada de las influencias del ambiente.

Esta «recuperación» del Estado en el debate académico se complementó con el renovado interés que por él muestran los organismos internacionales preocupados por el fortalecimiento institucional, producto de la reflexión

en torno al fracaso de las políticas del «Estado mínimo» de la década de los noventa (cf. Banco Mundial, 1997).

En la actualidad, los avances en la discusión sobre la capacidad estatal comienzan a orientarse hacia la importancia de establecer una clara definición y su posterior medición. La literatura señala que definir y medir la noción de capacidades estatales acarrea dos problemas: el primero se vincula con el hecho de que es multidimensional, que no existe consenso acerca de las dimensiones que la componen y que las diversas dimensiones que suelen incluirse se explican por diferentes factores. El segundo es que, más allá de su definición, esta no puede dissociarse de la pregunta sobre capacidades para qué. No se requiere de las mismas capacidades para intervenir en distintos tipos de problemas públicos. Por ejemplo, la solución de algunos problemas requerirá de recursos económicos, otros de militares y otros de coordinación entre agencias burocráticas.

Entonces, el primer problema que se señala se vincula con la multidimensionalidad de la noción de capacidad estatal y puede observarse en la tensión entre, por un lado, las así llamadas definiciones «maximalistas», que tienden a incluir numerosos atributos y, por el otro, las «minimalistas», que tienden a restringir atributos/dimensiones (Munck y Verkuilen, 2002: 9). En cambio, el segundo problema se relaciona con la importancia de ajustar la definición de capacidad estatal al contexto sectorial en el que se precise intervenir.

Lo que sigue ordena el debate sobre la base de las variables o dimensiones que distintas posturas sostienen como predominantes en la forja y naturaleza de capacidad estatal. Con relación a las definiciones de capacidad estatal compuestas por una, pocas o numerosas dimensiones, se pueden identificar dos grandes *corpus* de literatura: mientras que el primero se basa en una o pocas dimensiones para comprender a las capacidades estatales, el segundo sostiene miradas multidimensionales para ello. Aquí le prestaremos al primer grupo más atención por el mayor impacto que exhibe sobre los diversos argumentos que en la actualidad se cruzan en el debate sobre capacidad estatal.

Dentro de este primer grupo, se cuentan los trabajos que entienden a las capacidades estatales como constituidas por pocas dimensiones clave. Por ejemplo, Charles Tilly (1992) identifica dos dimensiones centrales para la comprensión de la capacidad estatal, la fiscal y la coercitiva, motivadas por el esfuerzo bélico. Caracteriza a los Estados como organizaciones que cuentan con poder coercitivo, lo que les otorga prioridad ante otras organizaciones en la definición de determinadas cuestiones dentro de extensiones territoriales considerables. Esta postura acentúa el rol fundamental que le cabe a la guerra en la convergencia hacia diferentes variantes del Estado-nación: afirma que es la guerra la que motiva la expansión del Estado-nación, porque, para llevarla a cabo, se requiere acumular capital, lo que incentiva el desarrollo de la capacidad del Estado de obtener recursos para sostener el aparato bélico. Este aspecto de su argumentación influyó enormemente los estudios con foco en la capacidad fiscal y de recolección de impuestos para explicar la capacidad estatal³. De esta forma, en la organización de la coerción y la preparación para la guerra, se coloca el nudo de la explicación, argumentando que las capacidades estatales surgen como un subproducto de los esfuerzos de los dirigentes para contar con medios para la guerra (lo que, a su vez, implica asignarle relevancia a las relaciones y competencia bélica entre Estados-Nación en el proceso de formación y desarrollo de capacidades de los Estados como organizaciones, algo que había adelantado Skocpol (1985), basándose en planteos de Hintze de principios del siglo xx, (cf. 1975a y 1975b).

Por su parte, si dentro del primer grupo corremos el foco hacia aquellas posturas que sostienen un entendimiento de la capacidad estatal en el que predomina una dimensión sobre las otras, podemos considerar tres grandes líneas argumentales: 1. los trabajos que se apoyan en una noción de capacidad estatal como *fiscal*; 2. los que se basan en una noción *burocrática/administrativa*; 3. los que se nutren de una mirada fundada en la *coerción estatal*.

1. Los trabajos sobre la capacidad estatal entendida principalmente como fiscal se enmarcan en el análisis de Tilly acerca de los orígenes del Estado moderno. Este trabajo se convirtió en un texto seminal no solo por sus propios —y cruciales— argumentos, sino también por la influencia que muestra sobre los estudios con sesgo económico —como

el de Mauricio Cárdenas (2010) incorporado en este volumen— que retoman esa noción de capacidad estatal asociada a la capacidad fiscal. Estos estudios destacan la importancia de que el Estado sea capaz de recaudar y examinan el modo en que lo hace y sus implicancias.

2. Los estudios que identifican a la capacidad estatal como administrativa la entienden como la capacidad organizacional de proveer bienes públicos de manera eficaz y/o eficiente. La perspectiva administrativa se puede dividir, a su vez, en dos líneas clásicas de desarrollo académico: En primer lugar, se encuentran los análisis basados en la noción de poder infraestructural de Michael Mann (1984 y 2008, este último se incluye en el libro), la cual generó al menos tres derivaciones:

- La primera la entiende ligada a las capacidades del Estado central y asimila el poder infraestructural a la capacidad de ejercer control.
- La segunda se centra en lo que se denomina el «peso del Estado» y sostiene que cualquier incremento en recursos no se traduce necesariamente en mayor poder, al prestar atención a la manera en que los Estados están construidos y limitados por actores no estatales.
- La tercera se relaciona con el alcance desigual del Estado en el territorio y en su diferente habilidad de ejercer control y/o monitoreo a través de este. En este sentido, se vincula al trabajo seminal de O'Donnell (1993) que llama la atención sobre la necesidad de considerar el alcance desigual del Estado en el territorio. Esta dimensión es crucial para pensar a la capacidad estatal como fuente de desarrollo y por ello se incluye ese texto en este libro. Asimismo, se incorpora el trabajo de Daniel Ziblatt (2008) en este tomo porque sintetiza varias de estas derivaciones del trabajo de Mann. Señala que dos elementos fundamentales que inciden en la capacidad de los Estados locales son los recursos fiscales y el grado de *expertise* profesional institucionalizado en el personal de la burocracia. Destaca que la organización de las preferencias por el lado de la «demanda» no es la única explicación para la provisión diferencial de bienes entre ciudades, sino que gran parte de la explicación reside también en la «oferta», es decir, en la capacidad del Estado de proveer bienes públicos.

En segundo lugar, los estudios acerca de la *capacidad administrativa* del Estado generaron desarrollos cruciales con relación a la importancia de la existencia de la *capacidad organizacional* y de las *burocracias profesionales* «weberianas», compuestas de funcionarios seleccionados con criterios meritocráticos que, por ende, no exhiben comportamientos rentistas y desarrollan horizontes temporales de largo alcance. Se incluye el trabajo de Oscar Oszlak (1980) como ejemplo de este desarrollo de ideas. Dentro de esta línea general, aunque orientándose más hacia la burocracia que hacia los procesos organizacionales, los artículos de Barbara Geddes (1994) y de Peter Evans y James E. Rauch (1999) se presentan como dos trabajos fundamentales que enfatizan diferentes aspectos del mismo problema. La perspectiva weberiana sobre la capacidad estatal sostiene que la capacidad de proveer bienes y servicios depende de que la burocracia sea una entidad corporativa coherente y los individuos estén aislados de las demandas sociales. Esto se lograría a través del estatus privilegiado y de las recompensas que se les otorgan a los burócratas. La eficacia de este cuerpo estaría dada por la selección meritocrática y las oportunidades ofrecidas para ascensos dentro de la carrera. Muchos de los estudios acerca de la capacidad estatal se basan sobre este supuesto. Por ejemplo, Evans y Rauch confirman, a través de un trabajo empírico, la intuición weberiana de que las instituciones burocráticas contribuyen al crecimiento económico.

En la misma línea, Geddes explica cómo las agencias con características burocráticas pueden mostrar cierto grado de autonomía que les permite implementar políticas tendientes al crecimiento y al desarrollo independientemente de las preferencias sociales. Según esta autora, un sistema de reclutamiento meritocrático que garantice la competencia de personal, un presupuesto independiente de influencias políticas y una estructura de incentivos que alinee los intereses individuales de los burócratas con los intereses de las agencias son elementos clave para sostener la acción autónoma del Estado.

3. Los estudios que se apoyan en la noción de capacidad estatal como *coercitiva* sostienen que esta es esencial para la supervivencia y la consolidación del Estado. Si bien existen diversas definiciones de Estado, pocos se atreverían a negar la importancia del monopolio legítimo y legal de la violencia. Esta perspectiva también se nutre de

la noción weberiana que entiende al Estado como basado en el uso de la coacción legítima. A su vez, dentro de este conjunto de literatura, se pueden identificar tres líneas de trabajos sobre la capacidad estatal: 1) una corriente que aborda el rol central de la capacidad coercitiva para el desarrollo del Estado, como la ya mencionada obra de Tilly; 2) los trabajos respecto de la relación entre capacidad estatal y el origen y la duración de los conflictos internos; 3) la discusión sobre los así llamados «Estados fallidos» que se identifican por la pérdida del monopolio de la coacción, en particular, en zonas geográficas determinadas que quedan bajo el poder de otros actores sociales —secesionistas, insurgentes, narcotraficantes, etcétera—.

Con relación a los trabajos que examinan la duración de los conflictos dentro de un territorio, se ha dado un desarrollo de estudios basados en modelos econométricos con supuestos de decisión racional que buscan establecer cómo opera la capacidad coercitiva sobre las decisiones de la insurgencia, la duración y el resultado de los conflictos internos. En general, estos artículos encuentran que un ejército más poderoso reduce las probabilidades de conflictos internos. Frente a la inminente derrota, los potenciales rebeldes ni siquiera inician el conflicto. Como ejemplo de estos avances, se incluye el artículo de Cullen S. Hendrix (2010).

Entre los estudios que explican el origen de la insurgencia, se suma el trabajo de James D. Fearon y David D. Laitin (2003) como una ilustración que muestra el peso explicativo de la debilidad financiera, organizacional y política del Estado que se expresa en un cuerpo policial y en unas prácticas contrainsurgentes inadecuados o directamente corruptos. Según estos autores, independientemente de las causas por las que la insurgencia se produzca, la ventaja de la guerrilla es su conocimiento del territorio local. Este le permite extraer recursos de la población y, al mismo tiempo, amenazarla si colabora con el gobierno. La insurgencia se produce, entonces, porque el Estado no tiene capacidad suficiente para dominar el interior y/o las periferias.

Por último, en relación al segundo *corpus* de literatura al que se hizo referencia al principio de esta clasificación, se incluye el trabajo de Kent Weaver y Bert Rockman (1993) para ilustrar los enfoques

multidimensionales de la capacidad estatal, aunque con una mirada que tiende a equiparar capacidad estatal con capacidad de gobierno.

En definitiva, los trabajos aquí seleccionados resumen las distintas perspectivas del vasto debate en torno a la pregunta acerca de qué hablamos cuando hablamos de capacidad estatal, su forja e implicancias para los procesos políticos y de desarrollo socioeconómico.

Notas

- ¹. La selección de artículos para este volumen fue llevada a cabo por Mariana Chudnovsky, con la colaboración de Mercedes Sidders, para la presente Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina, dirigida por Christian Asinelli y coordinada por Carlos H. Acuña.
- ². Esto tomando en cuenta el *mainstream* de estas disciplinas. Sin embargo, tanto el estructuralismo marxista y autores como Guillermo O'Donnell, Fernando H. Cardoso u Oscar Oszlak en América Latina, así como Bob Jessop, Adam Przeworski o Philippe Schmitter en EE.UU. y Europa, mantuvieron al Estado como una variable relevante de sus focos de análisis y debate durante los años setenta y en adelante.
- ³. Tilly argumenta que, como el Estado-nación fue exitoso, en Europa generó una diseminación a nivel regional, un «contagio organizacional».

Referencias

- Banco Mundial. (1997). *World Development Report: The State in a Changing World*. Library. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Cárdenas, Mauricio. (2010). "State Capacity in Latin America". En *Economía*, 10(2): 1-45.
- Evans, Peter y James E. Rauch. (1999). "Bureaucracy and Growth : A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth". En *American Sociological Association*, 64(5): 748-765.
- Fearon, James D. y David D. Laitin. (2003). "Ethnicity, Insurgency, and Civil War". En *The American Political Science Review*, 97(1): 75-90.
- Geddes, Barbara. (1994). "Reform as a Collective Good". En *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, 24-42. Berkeley: University of California Press.
- Hendrix, Cullen S. (2010). "Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict". En *Journal of Peace Research*, 47(3): 273-285.

- Hintze, Otto. (1975a). "The Formation of States and Constitutional Development: A study in History and Politics". En *The Historical Essays of Otto Hintze*, editado por Félix Gilbert, 157-177. Nueva York: Oxford University Press.
- Hintze, Otto. (1975b). "Military Organization and the Organization of the State". En *The Historical Essays of Otto Hintze*, editado por Félix Gilbert, 178-215. Nueva York: Oxford University Press.
- Mann, Michael. (2008). "Infrastructural Power Revisited". En *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4): 355-365.
- Mann, Michael. (1984). "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results". *European Journal of Sociology*, 25: 185-213.
- Munck, Gerardo y Jay Verkuilen. (2002). "Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices". *Comparative Political Studies* no. 35 (1): 5-34.
- O'Donnell, Guillermo. (1993). "Estado, democratización y ciudadanía". En *Nueva Sociedad* N.º 128: 62-87.
- Oszlak, Oscar. (1980). "Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". En *Estudios CEDES*, 3(2).
- Skocpol, Theda. (1985). *States and Social Revolutions*. Cambridge, London, New York, New Rochelle, Melbourne, Sydney: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial.
- Weaver, Kent y Bert Rockman. (1993). "Assessing the Effects of Institutions". En *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, editado por K. Weaver y B. Rockman, 1-41. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Ziblatt, Daniel. (2008). "Why Some Cities Provide More Public Goods than Others: A Subnational Comparison of the Provision of Public Goods in German Cities in 1912". En *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4): 273-289.

Estado, democratización y ciudadanía*

Guillermo O'Donnell**

Para comprender adecuadamente diversos procesos de democratización, deben ser revisadas las concepciones corrientes sobre el Estado, especialmente en lo referido a la dimensión legal del mismo. Resultan verificables varios contrastes entre democracias representativas y consolidadas y las formas democráticas —es decir, poliárquicas— emergentes en muchos países recientemente democratizados. Desde esta perspectiva, se produce una serie de fenómenos no teorizados hasta ahora, excepto en tanto desviaciones de un patrón supuestamente modal de democratización. Conceptos como democracia delegativa, ciudadanía de baja intensidad y un Estado que combina elementos democráticos y autoritarios pueden introducirse en función del análisis de tales fenómenos.

En las dos últimas décadas, el derrumbe de varias clases de sistemas autoritarios ha conducido al surgimiento de una cantidad de democracias. Ellas son democracias; son democracias políticas, o más exactamente y siguiendo la definición clásica de Robert Dahl¹, son poliárquías. Diversas contribuciones han mostrado que existen varios tipos de poliárquías. Como lo demostró pioneramente Arendt Liphart², ellas difieren entre sí hasta en dimensiones tan importantes como si se basan en reglas mayoritarias o más consensuales para el acceso a la responsabilidad pública y su ejercicio. Pero esas poliárquías tienen una característica en común: todas son democracias representativas, institucionalizadas. En cambio, la mayor parte de los países recientemente democratizados no

se está encaminando hacia regímenes democráticos representativos, institucionalizados, ni parece probable que lo vaya a hacer en el futuro previsible. Son poliarquías, pero de un tipo diferente. Y sobre este tipo no se ha teorizado. El presente texto es un intento preliminar de contribuir a esa teorización³. Este ejercicio se puede justificar con dos razones: en primer lugar, una teoría adecuada de la poliarquía debe abarcar todas las democracias (políticas) existentes, no solo las representativas, las institucionalizadas. En segundo lugar, puesto que muchas de las nuevas democracias tienen una dinámica política particular, no se puede asumir que sus impactos sociales serán similares a los de las poliarquías representativas, institucionalizadas, presentes y pasadas⁴.

El Estado y las nuevas democracias

Por una parte, las tipologías recientes de las nuevas democracias, basadas en características de los regímenes autoritarios precedentes y/o en las modalidades de la primera transición, tienen escasa capacidad de predicción en cuanto a lo que ocurre una vez que se instala el primer gobierno electo democráticamente. En lo que respecta a los países en que se centra este trabajo —Argentina, Brasil y Perú—, el primero fue un caso de transición por colapso, mientras que el segundo tuvo la transición más larga y probablemente la más negociada (aunque no se pactó formalmente) que se conozca; por otra parte, Argentina y Brasil tenían regímenes burocrático-autoritarios excluyentes, mientras que Perú era un caso de populismo militar-autoritario incorporante. A pesar de estas y otras diferencias, hoy en día parece claro que en el período posterior a la instalación de la democracia, esos países (al igual que Ecuador, Bolivia, República Dominicana, Filipinas, todos los países de África y Asia oriental en procesos de democratización o liberalización y la mayoría de los países poscomunistas) comparten características importantes, todas las cuales convergen en su situación «no institucionalizada»⁵.

En relación con esos países, la descripción no ha ido mucho más allá de indicar los atributos de los que carecen (representatividad, institucionalización y otros por el estilo), junto con un relato de sus diferentes desventuras políticas y económicas. Esas contribuciones son valiosas, pero no brindan los indicios teóricos que necesitamos. Además,

caracterizar esos casos sobre la base de la ausencia de ciertos atributos puede implicar una teleología que obstaculizaría una conceptualización apropiada de los diferentes tipos de democracia surgidos. Con frecuencia, otras corrientes más orientadas hacia las políticas y hacia las «élites» ofrecen recomendaciones útiles para los líderes políticos democratizadores, pero la viabilidad de esas recetas depende del contexto particular donde aquellos se encuentran.

Aunque el bagaje conceptual de las ciencias políticas puede ser satisfactorio para las democracias liberales «normales» o poliarquías, estoy convencido de que para analizar la situación actual y las expectativas de muchas democracias nuevas de Asia, África, América Latina y Europa central y oriental tenemos que volver atrás y repasar algunos conocimientos básicos de sociología política y legal. El análisis que se presentará a continuación se basa en una premisa: los Estados están entrelazados con sus sociedades respectivas de complejas y variadas maneras; esa inserción conduce a que los rasgos de cada uno de ellos y de cada sociedad tengan un enorme influjo sobre el tipo de democracia posible de consolidarse (si es que se consolida) o sobre la consolidación o fracaso de la democracia a largo plazo. Estas afirmaciones son más bien obvias, pero no hemos seguido adecuadamente sus implicaciones desde el punto de vista de la problemática de la democratización. En parte eso se debe a que manejamos conceptos (especialmente, los relativos al Estado) que, en la forma en que han sido formulados en la mayor parte de la literatura contemporánea, no constituyen de mucha ayuda para nuestro tema.

Es un error asociar el Estado con el aparato estatal, o el sector público, o la suma de las burocracias públicas, que indudablemente son partes del Estado, pero no constituyen el todo. El Estado es también, y no menos primariamente, un conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado y finalmente lo respalda con una garantía coercitiva centralizada. Muchas de esas relaciones se formalizan mediante un sistema legal provisto y respaldado por el Estado. El sistema legal es una dimensión constitutiva del Estado y del orden que este establece y garantiza en el territorio dado. No se trata de un orden igualitario, socialmente imparcial; tanto bajo el capitalismo como bajo el socialismo burocrático, ese orden respalda y ayuda a reproducir relaciones de poder

que son sistemáticamente asimétricas. Pero es un orden, en el sentido en que compromete múltiples relaciones sociales sobre la base de normas y expectativas estables (si bien no necesariamente aprobadas). En uno de esos momentos en que el lenguaje corriente expresa las relaciones de poder con que está entrelazado, cuando en el centro político se toman decisiones (las «órdenes dadas»), esas decisiones generalmente «dan orden», en el sentido en que son mandatos que se obedecen generalmente. Esa aquiescencia ratifica y reproduce el orden social existente. Las relaciones sociales, incluyendo aquellas de la aquiescencia diaria y preconsciente con la autoridad política, pueden basarse, como argumenta Weber, en la tradición, el miedo al castigo, los cálculos pragmáticos, la habituación, la legitimidad y/o la eficacia de la ley. La eficacia de la ley sobre un territorio determinado se compone de innumerables conductas hechas hábito que, por lo general, conscientemente o no, son compatibles con la prescripción de la ley⁶. Esa eficacia se basa en una expectativa muy extendida, confirmada por la evidencia ejemplarizante, de que, de ser necesario, la autoridad central investida con los poderes pertinentes hará cumplir esa ley. Esta es la estructura que sustenta el orden establecido y garantizado por el Estado-nación contemporáneo. Vemos que la ley (incluyendo los patrones de habituación a que conduce la expectativa de que esta se aplicará regularmente) es un elemento constitutivo del Estado: es la «parte» del Estado que proporciona la urdimbre regular y subyacente del orden social que existe en un territorio determinado.

Tanto en la tradición europea continental como en la anglosajona, la ley es, finalmente, una dimensión codificada sujeta a las interpretaciones de los profesionales. La ley tiene sus propias manifestaciones organizacionales, altamente ritualizadas e institucionalizadas en las democracias contemporáneas. El Congreso es, en principio, el lugar en que se discuten y promulgan las principales leyes del país, y al poder judicial le corresponde discutir y solucionar los conflictos de interés y, finalmente, las disputas sobre el significado mismo de la comunidad política. Así como ocurre también con otros aspectos del Estado, el Congreso y el poder judicial son las materializaciones perceptibles (en forma de organización) del fenómeno más extenso, que consiste en la eficacia social de la ley.

El reconocimiento de la ley como una dimensión constitutiva del Estado ha sido obstaculizado por los diversos enfoques que han predominado en la ciencia política anglosajona desde la «revolución conductivista». Por otra parte, a pesar de las contribuciones de autores como Max Weber y Hermann Heller, los enfoques que prevalecieron en Europa continental eran rígidamente legalistas; se basaban en un análisis formalista de la ley escrita, que prestaba poca atención a sus aspectos sociológicos y políticos. De una u otra forma, esas dos grandes tradiciones no han logrado percibir al Estado como la realidad compleja que connotan sus dimensiones organizacional/burocrática y legal.

Existe todavía otra dimensión del Estado: la ideológica. El Estado (o más exactamente, el aparato estatal) pretende ser, y normalmente se piensa que es, un «Estado para la nación». El Estado alega en diversas formas —desde los discursos explícitos hasta la recurrente invocación del simbolismo de la independencia de la nación— que es el creador del orden que discutimos anteriormente. Nosotros vemos que ese orden es desigual en todas las sociedades, aun cuando desde el ápice del Estado se sostenga que resulta igual para todos los miembros de la nación. Pero ese aspecto de encubrimiento parcial (respaldado por la ley que estructura las desigualdades implicadas en ese orden) no evita la verificación de dos aspectos fundamentales. En primer lugar, como ya se destacó, ese orden es verdaderamente un orden, en efecto, el supremo bien colectivo: suministra una predecibilidad social generalizada, respaldada a la larga por acciones decisivas de las burocracias públicas pertinentes. En segundo lugar, aun cuando no se extienda a otras relaciones sociales, la igualdad garantizada a todos los miembros de una nación en términos de ciudadanía es crucial para el ejercicio de los derechos políticos que connota el funcionamiento de la democracia, y también para la eficacia de las garantías personales consagradas en la tradición liberal.

Desde la perspectiva que estoy proponiendo, la ciudadanía no se reduce a los confines (definidos con estrechez, como en casi toda la literatura contemporánea) de lo político. La ciudadanía entra en juego, por ejemplo, cuando en una relación contractual, cualquiera de las partes, que sienta que tiene motivos de queja legítimos, cuenta con la posibilidad de recurrir o no a una entidad pública legalmente

competente, y de la cual puede esperar un trato justo, para que intervenga y falle en ese caso. Incluso en el ámbito aparentemente más privado del derecho privado (consuetudinario), el sistema legal «pone» la dimensión pública connotada por la virtual remisión de tal relación a una entidad del Estado debidamente autorizada, para que esta la juzgue legalmente. Esa dimensión intrínsecamente pública de las relaciones privadas (o lo que es igual, la urdimbre de las relaciones por parte del «Estado como ley») se viola, por ejemplo, cuando a un campesino se le niega de facto el acceso al poder judicial para entablar una acción contra el terrateniente. Este derecho «privado» debe considerarse tan constitutivo de la ciudadanía como el derecho «público» de votar sin coerción.

Argentina, Brasil y Perú (al igual que otros países de América Latina y otras regiones) no están atravesando solamente una grave crisis social y económica. Aunque con diferente cronología e intensidad, los tres países están sufriendo también una profunda crisis de sus Estados. Una crisis que existe en las tres dimensiones que ya hemos discutido: la dimensión del Estado como un conjunto de burocracias capaces de cumplir con sus obligaciones con una eficiencia razonable, la dimensión de la eficacia de la ley y la dimensión de la credibilidad del alegato de que los organismos estatales normalmente orientan sus decisiones por una cierta concepción del bien común⁷. Esos países están viviendo la crisis prolongada de un patrón de acumulación de capital centrado en el Estado y orientado hacia adentro, y de la posición del Estado en ese patrón. En cambio, en circunstancias que no nos conciernen aquí, algunos países (España, Portugal, Corea del Sur, Taiwán y Chile, entre los recientemente democratizados o liberalizados) fueron capaces de esquivar esa crisis generalizada. Estos países emergieron como economías orientadas a la exportación e integradas activamente a la economía mundial. Para esta faena contaron (con variaciones que no puedo discutir aquí) con un aparato estatal magro, pero influyente y vigoroso.

Con demasiada frecuencia los debates contemporáneos confunden dos dimensiones distintas. Una de ellas se relaciona con el tamaño y la influencia relativa del aparato estatal. No hay duda de que en la mayoría de los países recientemente democratizados, el Estado es demasiado

grande y de que eso conduce a numerosas consecuencias negativas. Pero en este contexto, el antónimo de «grande» no es «pequeño», sino «magro», es decir, un conjunto eficiente y menos poderoso de organismos públicos, que esté en capacidad de crear bases firmes para la democracia, de resolver progresivamente las principales cuestiones de la igualdad social y de generar las condiciones para alcanzar tasas de crecimiento económico adecuadas a los efectos de mantener el progreso en las áreas de la democracia y de la igualdad social. La segunda dimensión se refiere a la fuerza o debilidad del Estado como un todo, es decir, no solo del aparato estatal, pero incluyéndolo también. Un aparato estatal «grande» o «pequeño» puede o no establecer eficazmente su legalidad sobre el territorio que le corresponde; conforme al punto de vista que estoy proponiendo, un Estado fuerte, independientemente del tamaño de sus burocracias, es aquel que establece eficazmente esa legalidad y que no es percibido por la mayoría de la población simplemente como un terreno para la consecución de intereses particulares. Más adelante plantearé que, casi siempre inadvertidamente, pero con consecuencias nefastas de todo tipo (incluso para el éxito de largo plazo de las políticas económicas que inspiran esos intentos, para no mencionar el logro de una democracia institucionalizada), los intentos actuales de reducir el tamaño y los déficits del «Estado como burocracia» también están destruyendo el «Estado como ley» y la legitimación ideológica del Estado.

Las teorías actuales del Estado a menudo dan por sentado una suposición que se repite en las actuales teorías sobre la democracia: a saber, que existe un alto grado de homogeneidad en el alcance, tanto territorial como funcional, del Estado y del orden social que este sustenta. No se plantea (y si se hace, raras veces se discute) si ese orden, y las órdenes emitidas por los organismos estatales, tienen la misma eficacia a lo largo de todo el territorio nacional y a través de todos los estratos sociales existentes⁸. En ningún país se ha alcanzado por completo el ideal de la «igualdad ante la ley»; véase, por ejemplo, el fenómeno universal de los prejuicios clasistas en la administración de justicia. Pero los países escandinavos están muy cerca de la homogeneidad total, mientras que Estados Unidos, tanto territorial como funcionalmente, está cerca del límite más bajo entre las democracias contemporáneas institucionalizadas.

En Latinoamérica, los países que presentan una homogeneidad relativamente alta (especialmente territorial) son los que tienen una tradición democrática más antigua y sólida: Costa Rica, Chile y Uruguay. Perú constituye el polo opuesto. Bolivia y Ecuador están cerca de la heterogeneidad extrema. Brasil y México, a pesar de las décadas de gobierno autoritario centralizante, también son casos de heterogeneidad alta, tanto territorial como funcional. Argentina, junto con Venezuela y Colombia (dos democracias bastante antiguas, pero actualmente en dificultades), se encuentra en algún punto en el medio de esa secuencia.

¿Qué ocurre cuando la eficacia de la ley se extiende muy irregularmente (si no desaparece del todo) a través del territorio y de las relaciones funcionales (incluyendo relaciones de clase, étnicas y de género) que supuestamente regula? ¿Qué clase de Estado (y de sociedad) es ese? ¿Cómo influye esa situación en la clase de democracia que pueda surgir?

En este ensayo me limitaré a discutir algunos temas relacionados con la crisis del Estado en las tres dimensiones que identifiqué anteriormente. En esas situaciones, los Estados ineficaces coexisten con esferas de poder autónomas y basadas también en un territorio. Los Estados se vuelven ostensiblemente incapaces de promulgar regulaciones para la vida social que sean eficaces a lo largo de sus jurisdicciones y de sus sistemas de estratificación. Las provincias o distritos situados en la periferia de los centros urbanos nacionales, normalmente más duramente afectados por las crisis económicas y dotados de burocracias más débiles, crean (o refuerzan) sistemas locales de poder que tienden a llegar a extremos de conducción violenta, personalista (patrimonial o incluso sultanística), abierta a toda suerte de prácticas violentas y arbitrarias. En muchas democracias emergentes, la eficacia de un orden nacional representado por la ley y la autoridad del Estado se desvanece en cuanto uno se aleja de los centros urbanos nacionales. Pero incluso allí se evidencia también la evaporación funcional y territorial de la dimensión pública del Estado. El aumento de la criminalidad, las intervenciones ilícitas de la policía en los vecindarios pobres, la práctica habitual de la tortura e incluso ejecuciones sumarias de sospechosos de crímenes que provienen de sectores pobres o estigmatizados, la negación de derechos de la mujer y de diversas minorías, la impunidad del tráfico de drogas y el gran número de niños abandonados en las calles (todo lo cual denota escaso progreso en

relación con el anterior período autoritario) no reflejan únicamente un grave proceso de decadencia urbana. También expresan la ineptitud creciente del Estado para poner en vigor sus propias regulaciones⁹. Muchos espacios públicos desaparecen tanto porque los invade la desesperada miseria de muchos como por los peligros que significa hacer uso de ellos. El miedo, la inseguridad, la reclusión de las urbanizaciones de los ricos y las tribulaciones del transporte público acortan los espacios públicos y llevan a una forma perversa de privatización que, como veremos, tiene contrapartes cercanas en otras esferas. Sin duda, esos y otros males no son nuevos, y algunos son más agudos en un país determinado que en otros, pero han empeorado —no solo en Latinoamérica— con la superposición de una crisis inmensa sobre un proceso endeble de democratización.

Consideremos esas regiones donde los poderes locales (tanto los formalmente públicos como los de facto) establecen circuitos de poder que funcionan conforme a reglas incompatibles (cuando no antagónicas) con las leyes que supuestamente regulan el territorio nacional. Hablamos de sistemas de poder privado (o, mejor aún, de poder privatizado, pues algunos de los actores principales ocupan posiciones públicas), donde no tienen vigencia muchos de los derechos y garantías de la legalidad democrática. Eso se extiende a numerosas relaciones privadas, en las cuales por lo general los asuntos se deciden incluso con intervención del poder judicial sobre la base de las patentes asimetrías de poder que existen entre las partes. Esas regiones —que estoy tentado de llamar «neofeudalizadas»— contienen organismos estatales a nivel nacional, provincial y municipal. Pero la obliteración de la legalidad priva a los circuitos de poder regionales, que incluye a las agencias estatales, de la dimensión pública, legítima, sin la cual desaparece el Estado-nación y el orden que este sustenta. Es posible que el error de objetivar el Estado no sea evidente cuando se teoriza sobre países homogéneos, pero se vuelve claro cuando a causa de la obliteración de su dimensión pública, ciertos organismos estatales pasan a ser parte de circuitos de poder que están perversamente privatizados¹⁰. El nordeste y toda la región amazónica de Brasil, la zona de la sierra en Perú y varias provincias del centro y noroeste de Argentina son ejemplos de la evaporación de la dimensión pública del Estado y, en consecuencia, de la curiosa «objetivación» del Estado como un ente conformado exclusivamente por organismos que,

en esas regiones, son de hecho parte de circuitos de poder privatizados y a menudo sultanísticos.

Aunque esas características de América Latina son bien conocidas, que yo sepa no ha habido ningún intento de vincularlas con los tipos de democracia que surgieron en Argentina, Brasil, Perú y otros países similares en Latinoamérica o en cualquier otra parte. Imaginémos un mapa de cada país en donde las áreas azules señalen un alto nivel de presencia del Estado (en términos de un conjunto de burocracias razonablemente eficaces y de la eficacia de una legalidad debidamente sancionada) tanto territorial como funcional; el color verde significaría un nivel alto de penetración territorial, pero una presencia significativamente baja desde el punto de vista funcional y de clase; el color marrón indicaría un nivel muy bajo o nulo en ambas dimensiones. En este sentido, el mapa de Noruega mostraría un predominio del color azul; el de Estados Unidos, una combinación de azul y verde, con importantes manchas marrones en el sur y en las grandes ciudades; en los de Brasil y Perú, predominaría el marrón; y en el de Argentina, la extensión del marrón sería menor —pero si tuviéramos una serie cronológica de mapas, vemos que esas secciones marrones han crecido en los últimos tiempos—¹¹.

En las áreas marrones, hay elecciones, gobernadores y legisladores tanto nacionales como estatales (además, en muchos casos esas regiones están excesivamente representadas en las legislaturas nacionales). Las fracciones políticas que funcionan en esas zonas, aun cuando pueden ser normalmente miembros de los partidos nacionales, no son más que maquinarias personalistas, ansiosamente dependientes de las prebendas que puedan extraer de los organismos estatales nacionales y locales. Esas fracciones y los gobiernos locales funcionan basados en fenómenos tales como el personalismo, amiguismo, prebendalismo, clientelismo y otros por el estilo. Como saben muy bien los antropólogos, ese es un mundo que funciona según un conjunto de reglas pormenorizado, aunque no escrito, donde (en contraste con las sociedades «tradicionales») con burocracias estatales, algunas de ellas grandes y complejas, o también extremadamente politizadas y pobremente remuneradas, el significado mismo del término «corrupción» se vuelve confuso.

La presencia de esos circuitos de poder se repite en el centro de la vida política nacional, comenzando con el Congreso, la institución que supuestamente es la fuente de la legalidad existente y que abarca el territorio nacional. En general, los intereses de los legisladores «marrones» son muy acotados: mantener el sistema de dominación privatizada que los eligió y canalizar hacia ese sistema tantos recursos estatales como sea posible. Por lo tanto, tienden a ser, en su desempeño, conservadores y oportunistas. Su éxito depende del intercambio de «favores» con el gobierno y las diversas burocracias, y cuando el poder ejecutivo es débil y necesita cierto apoyo del Congreso, a menudo, obtienen el control de los organismos estatales que suministran esos recursos. Eso aumenta la fragmentación y los déficits —las manchas marrones invaden incluso la cúspide burocrática del Estado—. Más aún, el juego que practican esos individuos (dentro y fuera del Congreso) se aprovecha de la existencia de partidos políticos que no solamente son muy pobres en contenido ideológico (lo que no es necesariamente malo de por sí), sino que además son totalmente oportunistas en sus posiciones, carecen de disciplina. Y cuando cambiar de partido o crear partidos nuevos es algo que se puede hacer virtualmente sin costo alguno, la regla es el transformismo extremo. Algunos estudios recientes han señalado las consecuencias perniciosas que tiene esta práctica (entre otras áreas) en el funcionamiento del Congreso y en el surgimiento de un sistema de partidos razonablemente estable¹²: difícilmente una perspectiva favorable para institucionalizar la democracia. Por razones obvias, también esos políticos convergen con las orientaciones delegativas, cesaristas del Ejecutivo, en su hostilidad hacia cualquier forma de responsabilidad horizontal. Aun cuando algunas veces tienen conflictos graves con el gobierno, trabajan conjuntamente con este para evitar que surjan instituciones representativas sólidas.

Hasta cierto punto el régimen que resulta de allí es muy representativo. Es consistente con la realidad de países cuyos patrones de representación política los hace aún más heterogéneos. Pero el problema es que esa representatividad implica la introyección del autoritarismo entendido aquí como la negación del carácter público y de la legalidad eficaz de un Estado democrático y, en consecuencia, de la ciudadanía en el mero centro del poder político de esos países¹³.

Nuestro ejercicio de colorear mapas suscita algunos interrogantes importantes, ninguno de los cuales voy a responder aquí. ¿Qué tipos de Estado son los que existen en los países donde dominan las áreas marrones? ¿Qué tipo de régimen democrático, si lo hubiera, puede constituirse en semejante heterogeneidad? ¿Hasta dónde podemos extrapolar a esos casos las teorías del Estado y de la democracia que dan por sentado países mucho más homogéneos? En su sentido más amplio, esas preguntas han tenido un papel central en los intentos comparativos de las ciencias sociales. Pero ahora que la percepción generalizada de una victoria del capitalismo, y quizá de la democracia, ha conducido a que se las deje de lado, es preciso revitalizarlas y especificarlas. Puede que estemos cayendo de nuevo en algunos errores de los años 60, cuando muchas teorías y comparaciones eran superficiales, cuando no etnocéntricas: consistían en la aplicación de paradigmas de supuesta validez universal que ignoraban la variación estructurada que se puede encontrar fuera del mundo desarrollado. Hoy en día, los economistas de la corriente predominante presentan síntomas claros de ese problema, pero los sociólogos y los politólogos tampoco están libres de ellos.

Debemos recordar que en un orden democrático que funcione apropiadamente, la legalidad es universalista: cualquiera puede invocarla con éxito, independientemente de su posición en la sociedad. Volviendo a una discusión bastante antigua, ¿se pueden aplicar los adjetivos «democrático» y «autoritario» al Estado o deben reservarse exclusivamente para el régimen? Por supuesto que eso depende de cómo se definan el Estado y el régimen. Con respecto al segundo, voy a repetir la definición propuesta junto con Schmitter: «el conjunto de patrones, explícitos o no, que determina la forma y los canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores admitidos y de los excluidos de ese acceso, y los recursos (y) estrategias que ellos pueden usar para alcanzarlo»¹⁴. Con algunas variaciones, esa clase de definición subsiste pacíficamente en la literatura sobre el tema. Pero, como ya vimos, la definición de Estado es problemática. Contra la opinión reinante, lo que estoy planteando lleva a la conclusión de que adjetivos tales como «democrático» o «autoritario» son pertinentes no solo para el régimen, sino también para el Estado.

Eso se puede observar si se razona a contrario. El contexto autoritario tiene una característica fundamental: allí no existe (y si es que existe, no tiene verdadera eficacia, o se puede anular *ad hoc*, o está subordinado a reglas secretas y/o al capricho de los gobernantes) un sistema legal que garantice la eficacia de los derechos y garantías que los individuos y grupos pueden enarbolar contra los gobernantes, el aparato estatal y otros que ocupan la cúspide de la jerarquía social y política existente. Esta es una legalidad truncada: aun en el caso de un autoritarismo institucionalizado, no contiene la garantía de su propia aplicación contra los gobernantes y otros dirigentes. Tal cosa afecta una dimensión constitutiva del Estado: el tipo de legalidad (que, en casos extremos, puede implicar la arbitrariedad absoluta) que urde el orden particular que se impone a un territorio. Desde este punto de vista, no veo cómo podemos eludir la conclusión de que el Estado también puede ser autoritario.

Para mí, el caso contrario es igualmente claro. Siempre que un sistema legal incluya los derechos y garantías del constitucionalismo occidental y existan poderes públicos con la capacidad y disposición de imponer esos derechos y garantías incluso contra otros poderes públicos, el Estado y el orden que él ayuda a implantar y reproducir son democráticos. Frente a la legalidad truncada del Estado autoritario, la legalidad del Estado democrático está entera, como lo sostuvo Hans Kelsen en un contexto un tanto diferente; ella «cierra» su propio circuito con la aplicación universalista de sus reglas, incluso contra otras instituciones del Estado. Eso es lo que ocurre en las áreas azules y lo que no ocurre en las extensas (y crecientes) áreas marrones de muchas democracias recientes.

En los países que tienen áreas marrones extensas, las democracias se basan en un Estado esquizofrénico; uno que, funcional y territorialmente, combina en forma compleja características democráticas y autoritarias. Es un Estado cuyos componentes de legalidad democrática y, por consiguiente, de su carácter público y de ciudadanía, se desvanecen en las fronteras de varias regiones y de relaciones interclasistas y étnicas.

Como una forma política eficaz en un territorio determinado, la democracia está necesariamente vinculada a la ciudadanía, y esta solo puede existir dentro de la legalidad de un Estado democrático. La universalización

total de la ciudadanía es un ideal al que se acercan, en mayor o menor grado de proximidad, las democracias realmente existentes. Pero no deberían desestimarse las grandes (y crecientes) áreas marrones de muchas democracias nuevas por considerarlas irrelevantes para las teorías del Estado y de la democracia que nosotros manejamos. Ni tampoco deberíamos suponer que la democracia política y/o el cambio económico tienen una especie de virtud inherente, por cuyo efecto se eliminarían esas áreas. Aquí no se trata, como en las democracias institucionalizadas, de unos cuantos componentes autoritarios de un Estado que todavía puede considerarse democrático; en los países que nos atañen, la dimensión autoritaria se entre mezcla de forma compleja y poderosa con la dimensión democrática. Esa mezcla demanda una reconceptualización del Estado mismo y de la democracia (y el régimen) particular existente.

Un Estado que no es capaz de hacer valer su legalidad sustenta una democracia con baja intensidad de ciudadanía. En la mayoría de las áreas marrones de los países recientemente democratizados, se respetan los derechos políticos de la poliarquía. Por lo general, los individuos pueden votar sin coerción directa, el conteo de sus votos se realiza limpiamente; en principio, pueden crear casi cualquier tipo de organización, pueden expresar sus opiniones sin censura y pueden transitar libremente dentro y fuera del territorio nacional. En esas regiones se encuentran esos y otros atributos de la poliarquía. Y esa es la diferencia entre, digamos, Polonia y Argentina, por un lado, y Rumania y Guatemala, por otro; independientemente de lo que digan sus respectivas constituciones, el funcionamiento real de la vida política de esos dos últimos países los descalifica como poliarquías.

Entre los países que satisfacen los criterios de la poliarquía, se puede distinguir diferentes niveles y dimensiones de democratización. Esas variaciones se relacionan con asuntos de equidad e igualdad en varias esferas sociales (o, lo que es equivalente, con la democratización social y económica)¹⁵. Pero el concepto de ciudadanía de baja intensidad no se refiere a esos asuntos muy importantes, es cierto. Este concepto alude específicamente a la esfera política, a la teoría política de la democracia política, o poliarquía. Como se mencionó anteriormente, en las áreas marrones de las democracias nuevas, por lo general, se cumplen las

condiciones políticas específicas para la existencia de la poliarquía. Pero los campesinos, los habitantes de los barrios pobres, los indígenas, las mujeres y demás, muchas veces no logran un trato justo de la justicia, o no pueden obtener los servicios de los organismos estatales a los que tienen derecho, o no están libres de la violencia policial, o... una larga lista de etcéteras. Esas son restricciones «extrapoliárquicas», pero todavía políticamente relevantes; ellas connotan la ineficacia del Estado como ley, la reducción de ciertas garantías y derechos que son tan constitutivos de la ciudadanía como el poder votar sin coacción. El resultado es una disyunción curiosa: en muchas áreas marrones, se respetan los derechos democráticos, los derechos participativos de la poliarquía, pero se viola sistemáticamente el componente liberal de la democracia. Una situación en la cual uno puede votar libremente y confiar en que ese voto se escrutará limpiamente, pero donde no puede esperarse un trato justo de la policía o de la administración de justicia, pone seriamente en duda el componente liberal de esa democracia y cercena gravemente la ciudadanía¹⁶. Esa disyunción es la otra cara de la moneda de la poderosa mezcla de componentes democráticos y autoritarios de esos Estados.

La denegación de derechos liberales a (casi siempre pero no exclusivamente) los sectores pobres o desposeídos en otro sentido es analíticamente diferente de la variación de niveles de democratización social y económica, y no necesariamente guarda relación con ellos. Pero, empíricamente, varias formas de discriminación y de pobreza extendida, así como su contraparte, la disparidad extrema en la distribución de los recursos (no solo económicos), van de la mano con la ciudadanía de baja intensidad¹⁷. Aquí se entra en el tema de las condiciones sociales necesarias para ejercer la ciudadanía: ¿cómo se puede capacitar a los más débiles y a los más pobres, aun si siguen siendo pobres, en términos consistentes con la legalidad democrática y, de esta manera, obtener su ciudadanía plena, democrática y liberal? Hasta una definición política de democracia (como la que recomienda la mayoría de los autores contemporáneos y a la cual me apego aquí) debe tomar en cuenta la pregunta de hasta qué punto se ejerce realmente la ciudadanía en un territorio determinado. Eso —permítanme insistir en un punto que conduce a malentendidos— no significa *per se* cuánto lamenta uno las injusticias sociales y cuánto le gustaría remediarlas; el argumento se refiere a las consecuencias de esas condiciones sociales

para el tipo de poliarquía y para el grado de ciudadanía con el que estamos tratando en cada caso.

En las secciones siguientes, voy a examinar, en la forma altamente abreviada que el espacio permite, algunos temas relacionados en primer lugar con la crisis del Estado y en segundo lugar, con un cierto tipo de crisis económica. Ese examen nos permitirá alcanzar una perspectiva más concreta sobre algunos asuntos planteados en esta sección.

Sobre algunos aspectos de la crisis del Estado

Existe abundante evidencia de que la crisis socioeconómica extraordinariamente grave que está padeciendo la mayoría de los países recientemente democratizados fomenta la propagación de las regiones marrones. Esa propagación no se deriva solamente de varios procesos de desintegración social y económica; también es el resultado de una profunda crisis del Estado —como legalidad eficaz, como un conjunto de burocracias y como un agente legitimado del interés común—. Pero también se deriva del fuerte antiestatismo de las ideas y políticas neoliberales¹⁸, y especialmente de su empeño en reducir a cualquier costo el tamaño de las burocracias estatales y el déficit fiscal.

Actualmente, se están haciendo muchos esfuerzos para reducir el déficit fiscal. Por el lado de los gastos, los aspectos más relevantes han sido la privatización y los intentos de librarse del «personal excedente». Pero esto último no ha resultado fácil, en parte, porque en la mayoría de los casos esos cargos están amparados jurídicamente y, en parte, porque se ha demostrado que la oposición de los sindicatos de las empresas puede resultar costosa para los gobiernos frágiles. Más eficaces para reducir el déficit fiscal han sido las políticas que provocaron una caída abrupta de los salarios de la mayoría de los empleados públicos.

Además del descenso vertiginoso de los salarios, existen muchas otras señales de una degradación severa del funcionamiento y del concepto mismo del servicio público. Muchos de los funcionarios más capaces se pasaron al sector privado. Y en cuanto a los que se quedaron, su estatus descendió tan vertiginosamente como sus salarios: las ideologías

antiestatistas que predominan observan esos cargos cuando menos con desconfianza y la prensa, al igual que la opinión pública, está repleta de anécdotas (demasiadas veces ciertas) sobre su holgazanería, incompetencia, despreocupación y corrupción. Si hace algún tiempo ser funcionario público era un signo de estatus, hoy en día es prácticamente lo contrario.

Probablemente, el cambio en las expectativas es todavía peor. Antes de la crisis, ser funcionario público significaba estar haciendo carrera. Es decir, trabajar en un contexto que aseguraba un camino predecible hacia los ascensos y recibir un ingreso mensual y varios beneficios adicionales que permitían llevar un sólido estilo de vida de clase media (que usualmente incluía una buena casa y la posibilidad de pagar la educación universitaria de los hijos). Con excepción de algunos bolsillos privilegiados (típicamente los del Banco Central), eso dejó de ser cierto en los países afectados por la crisis actual. Un cuadro verdaderamente sombrío surge de la decapitación de las burocracias más importantes y especializadas debido al éxodo de los individuos más calificados, de la politización de esas posiciones, de las numerosas y siempre fracasadas «racionalizaciones» y «reorganizaciones», y de la decadencia espectacular de la planta física (probablemente, no hay nada más desalentador que pasar el día aporreando el teclado de una máquina de escribir vieja y desvencijada en una oficina cuya pintura y mobiliario no se han renovado en años). Esta situación favorece la existencia de una burocracia poco motivada e inepta que, a su vez, retroalimenta las innumerables anécdotas que respaldan el ataque frontal al Estado y que corroe el respaldo político necesario para que la política del gobierno hacia su propia burocracia fuera más balanceada.

Además, cuando la inflación es elevada y errática, los empleados estatales pueden perder en un mes hasta un 30, 40 o incluso 50 % de sus ingresos reales. En esas condiciones no pueden menos que exigir un reajuste inmediato. Van a la huelga y realizan manifestaciones de protesta, algunas veces violentas. Y el resultado es la paralización frecuente de servicios públicos que son esenciales. Las consecuencias de esas protestas se sienten más fuertemente en las grandes ciudades, que son los centros del poder y la política. Esas protestas contribuyen bastante a aumentar la sensación de que los gobiernos democráticos y los políticos son incapaces de prevenir el «caos» y el ulterior deterioro económico general —o de que

incluso lo evadan por razones de demagogia—. Además, la conducta racional —y desesperada— de los empleados del Estado alimenta la imagen generalizada de una burocracia pública ingobernable, que se interesa mucho más por defender sus «privilegios» que por cumplir con sus obligaciones. Finalmente, aun cuando la evidencia de estos hechos es impresionante, las huelgas y otras protestas de los empleados públicos provocan la hostilidad de los sectores populares y de muchos segmentos de la clase media, porque paralizan y causan un mayor deterioro de los servicios públicos esenciales. La ira de esos sectores, que dependen más que las clases altas de la mayoría de los servicios, crea una división que favorece la ofensiva antiestatista, que mezcla la tarea (necesaria) de lograr un aparato estatal más magro con el debilitamiento (suicida) del Estado en todas sus dimensiones.

La contracción de los ingresos personales, la disminución de las posibilidades de hacer carrera, las malas condiciones laborales y un clima político hostil y, al mismo tiempo, las incontables intervenciones que emprende el Estado son un abono perfecto para un crecimiento gigantesco de la corrupción. En muchas oficinas hay pocas cosas que funcionen sin pagos «extras», insignificantes para los ricos, pero que afectan duramente a los pobres. En lo más alto de la burocracia, e incluso en los niveles medios, la corrupción entraña enormes cantidades de dinero que despojan los escasos recursos públicos. Por añadidura, cuando algunos actos de corrupción se vuelven escándalos públicos, socavan la confianza no solo en el funcionamiento y en el papel del Estado, sino también en gobiernos que parecen incapaces de corregir esa situación, cuando no son cómplices activos de la misma.

La solución temporal de los gobiernos desesperados por conseguir fondos ha sido el incremento de los impuestos indirectos y de los precios de los servicios públicos. Pero esas medidas fomentan la inflación y tienen consecuencias deletéreas en cuanto a la distribución. En términos del impuesto sobre la renta, la única manera sencilla de aplicarlo es mediante las retenciones en los salarios del sector formal de la economía (que incluye a los empleados públicos). Si tenemos en cuenta, por añadidura, que los empleados de ese sector son los principales contribuyentes a la seguridad social, el resultado es un incentivo poderoso (tanto para ellos

como para sus patronos) para abandonar el sector formal; en períodos de incertidumbre laboral y de disminución de los salarios, el agudo deterioro de la mayoría de las políticas sociales (observado tanto en América Latina como en los países poscomunistas) se suma a los infortunios de vastos segmentos de la población. Además, el impuesto sobre la renta y la contribución a la seguridad social que deben pagar los empleados del sector formal entrañan una tasa impositiva onerosa, que muy pocos pagan, pero que nominalmente funciona para toda la economía, y así aumentan los incentivos para la evasión de impuestos y disminuye el costo relativo del soborno. El resultado son las protestas generalizadas contra los «impuestos excesivos», a la vez que disminuye el ingreso global del Estado por concepto de impuestos, y los impuestos directos (esos en que, supuestamente, debe hacer énfasis un gobierno democrático) se desploman aún más violentamente. La larga agonía del modelo de acumulación de capital centrado en el Estado y basado en la sustitución de las importaciones nos ha legado un dinosaurio que es incapaz incluso de alimentarse a sí mismo, mientras las «soluciones» actualmente en marcha conducen hacia un ente anémico que puede ser igualmente incapaz de sustentar la democracia, los niveles decentes de igualdad social y el crecimiento económico.

Sobre ciertas crisis económicas

Aquí voy a discutir una clase particular de crisis: la que sufren los países —Argentina, Brasil y Perú— que se encerraron voluntariamente en un patrón de inflación elevada y recurrente¹⁹ (llegando finalmente a la hiperinflación), puntuado por repetidos intentos de controlar el alza de precios y de emprender «reformas estructurales» del tipo recomendado actualmente por los organismos crediticios internacionales. Por fortuna, se trata de un conjunto pequeño de naciones, pero varios países poscomunistas y algunos africanos parecen haber ya caído o estar a punto de hacerlo en ese patrón. Se puede dar por sentado que mientras más larga y más profunda sea la crisis, y mientras menor sea la confianza en la capacidad del gobierno para solucionarla, más racional se vuelve para todos el actuar: 1) a niveles altamente desagregados, especialmente con relación a los organismos estatales que pueden solucionar o aliviar las consecuencias de la crisis para una empresa o sector dado; 2) con

horizontes extremadamente cortoplacistas; 3) con la presunción de que todo el mundo va a hacer lo mismo. Un gigantesco (a nivel nacional) «dilema del prisionero» persiste cuando una crisis profunda y prolongada le enseña a cada agente las siguientes lecciones: 1) la inflación seguirá siendo alta, pero es prácticamente imposible predecir las fluctuaciones que va a experimentar a mediano plazo, para no hablar de a la larga; 2) entre esas fluctuaciones no se pueden excluir algunos períodos de inflación extremadamente alta o hiperinflación (digamos tasas del 50 % o más por mes); 3) en algún momento el gobierno va a hacer alguna intervención drástica para tratar de controlar la inflación, pero es probable que fracase; 4) las expectativas para el futuro de la economía son sumamente pesimistas; 5) los pronósticos sobre la situación económica futura de cada agente dependen de su capacidad para adaptarse astuta y oportunamente a las condiciones impuestas por los factores anteriores.

Aunque existe una escasez de estudios al micronivel apropiado, cualquiera que haya vivido en esas condiciones sabe que es un mundo duro, abominable. Racionalmente, la estrategia predominante es hacer lo que haga falta para protegerse de las pérdidas que presagia una inflación alta y errática. Permanecer pasivo y/o no tener las condiciones necesarias para correr a la misma velocidad que la inflación garantiza pérdidas fuertes—al límite de la bancarrota para algunos o de una caída en la pobreza abismal para otros—.

Es un mundo del sálvese quien pueda, y entrar en el juego significa, al mismo tiempo, reforzar las reglas según las cuales se juega. El fenómeno primario, básico es la pérdida del sentimiento de solidaridad, la desolidarización. Cada agente racional actúa a nivel de desagregación y con el horizonte temporal que juzgue más eficaz para sus jugadas defensivas. El horizonte temporal adecuado es el de cortísimo plazo: ¿qué sentido tendría sacrificar ganancias a corto plazo por otras a largo plazo cuando la situación futura del mundo es francamente impredecible y abstenerse de maximizar las ganancias de corto plazo podría provocar pérdidas fuertes? Algunos agentes, difíciles de identificar y ubicar a partir de los datos disponibles, se llenan los bolsillos. Existen diversas maneras de lograr eso, pero las oportunidades son extremadamente desiguales a través de las diferentes clases sociales. Algunas de las vías más importantes

entrañan el saqueo de los recursos del aparato estatal. Para los que intervienen en ese juego, las políticas económicas amplias y de largo plazo, negociadas y puestas en práctica con la participación de asociaciones de representación de intereses muy colectivas, carecen de importancia; como el gobierno también tiene que bailar al son de la crisis, su capacidad para la formulación de esas políticas es muy limitada y con frecuencia, la puesta en práctica se cancela o la derrotan las estrategias desagregadas que acabamos de describir. Lo verdaderamente importante para defenderse a uno mismo, y para beneficiarse a la larga con la crisis, es (básicamente para capitalistas, pero no exclusivamente) tener un acceso franco y rápido a los organismos estatales que pueden proporcionar los recursos que se desean. La coalición más ínfima, capaz de obtener las decisiones apropiadas de un organismo público dado, consigue privilegios y favores de todo tipo. Y hay que obtener esas ventajas rápidamente —de lo contrario, se las tragará la inflación continua—. En esa situación la estrategia racional se compone de una doble desagregación: en primer lugar, actuar en solitario o aliarse al menor conjunto de agentes posible para lograr el resultado que se desea; en segundo lugar, «colonizar» los organismos estatales que pueden proporcionar los beneficios que se buscan, evitando terrenos más colectivos y/o públicos que únicamente complicarían el logro de los beneficios particulares esperados. Varios procesos registrados por la literatura especializada, tales como la pérdida de cohesión de las identidades colectivas populares, el colapso de partidos históricamente arraigados y la menguada importancia de las organizaciones capitalistas, son expresiones de las consecuencias colectivas perversas de la conducta racional defensiva.

Los capitalistas de Argentina y de Perú cuentan con una ventaja importante. Ese no es un juego nuevo para ellos; únicamente han aumentado la premura, las apuestas y el nivel de desagregación. Los capitalistas de esos países, o de cualquier otra parte de América Latina, tienen una larga experiencia en eso de vivir de la liberalidad del Estado y de «colonizar» sus instituciones. No necesitan encontrar muchas contrapartes nuevas dentro de las burocracias públicas ni inventar nuevas maneras de involucrarse con ellas en formas varias de corrupción mutua. Pero hoy en día, la profundidad de la crisis ha agravado todos esos males. En primer lugar, está la evidencia de un gran aumento de la corrupción. En segundo lugar, una enorme fragmentación

del aparato estatal —o lo que es igual, una pérdida aguda de autonomía, no frente a «la» clase capitalista, sino frente a los innumerables segmentos en que se ha ido desagregando esa clase al compás de la crisis—. Esas consecuencias de la crisis económica multiplican los problemas, al tiempo que la consecuente desintegración del aparato estatal torna a este aún más incapaz de resolver aquella.

Cada espiral de la crisis es distinta a la anterior. Los actores aprenden. Los que tuvieron la astucia necesaria para sobrevivir, y hasta para progresar, pueden comprar a precio de ganga los bienes de los perdedores. La rápida concentración de capital en esos países refleja las ganancias de los supervivientes darwinianos. Los agentes dan por sentado que como los intentos previos de estabilización fracasaron (y como el gobierno se debilitó aún más con esos fracasos), los futuros esfuerzos del gobierno también fracasarán. Por consiguiente, esos agentes protegen sus apuestas contra esa supuesta gran probabilidad de un futuro fracaso de las políticas gubernamentales, lo que lógicamente aumenta la posibilidad de que ocurra ese fracaso.

En cuanto a los gobiernos, mientras más son las espirales, con mayor desesperación tratan de encontrar una salida a la crisis. Pero la desintegración concomitante del aparato estatal, los déficits fiscales cada vez mayores, una opinión pública hostil, los partidos políticos que tratan de anticipar ganancias electorales criticando acerbamente al gobierno (lo que incluye también a líderes del mismo partido gobernante que temen verse arrastrados al abismo de su impopularidad) y las maniobras previsoras de poderosos actores económicos, todo disminuye la probabilidad de que la próxima política intentada pueda tener éxito. Eso significa igualmente que, en una economía con niveles crecientes de inmunización, el próximo intento de estabilización será una intervención más radical que la anterior. El valor de las apuestas aumenta con cada ronda del juego.

La repetición de los fracasos prolonga el proceso de selección darwiniana, que cada vez es más sencillo debido a la disminuida capacidad del gobierno para controlar las consecuencias de sus políticas en la distribución. Se escuchan sobre todo clamores difusos sobre «la extinción de la clase media», porque en términos relativos el mayor impacto de las políticas

recae sobre muchos segmentos de los sectores medios. Y algunas veces esos clamores tienen matices de fondo que no son exactamente consistentes con el respaldo a la democracia. En esa situación, el gobierno proyecta una imagen singular que combina la omnipotencia con la más pura impotencia. Por un lado, cada intento de solucionar la crisis se anuncia con bombos y platillos como el que justifica los nuevos sacrificios que se le exigen a la población, porque esa vez sí se va a lograr el éxito. Por otro lado, aparte del celebrado respiro que ofrece un descenso de la inflación (generalmente a un alto precio en términos de la actividad económica y la distribución), pronto se pone en evidencia que el gobierno no va a ser capaz de poner en práctica otras políticas que también son necesarias. Ese es otro factor que contribuye a acortar los horizontes temporales y a empeorar las expectativas que dan dinamismo al juego de conjunto.

En esas condiciones, una sociedad tiene una muy fea imagen de sí misma. Uno podría coleccionar miles de expresiones del profundo malestar que viene a continuación. La evidencia de la proliferación del oportunismo, la codicia, la falta de solidaridad y la corrupción no devuelve una imagen feliz. Además, muchas de esas acciones indican un flagrante desprecio de las leyes. Cuando se vuelve patente que muchos están violando las leyes, y que por lo general nadie paga por eso, la lección aprendida socava todavía más la predecibilidad de las relaciones sociales; la proliferación del oportunismo y la anarquía hacen que aumente todo tipo de costos de transacción y la urdimbre de la sociedad, lograda por el Estado como ley, se debilita con cada curva de la espiral.

A continuación vienen las denuncias enconadas y los llamados desesperados a superar la «crisis moral». Los medios de comunicación y las conversaciones cotidianas se llenan de exhortaciones a «restituir la unidad nacional», a la panacea de los pactos socioeconómicos (en los que ningún actor racional entraría de buena fe dadas esas condiciones), a «moralizar» la administración y las empresas públicas, y cosas por el estilo. Las críticas moralistas y las exhortaciones piadosas —independientemente de lo valiosas que son como indicadores de que los valores básicos de la moral pública sobreviven de alguna manera— ignoran que la acción social está atrapada en un colosal dilema de prisionero²⁰. Más aún, esas expresiones pueden ir *in crescendo* hasta llegar a una verdadera condena de toda la

situación, que incluye una democracia que funciona insatisfactoriamente en tantos aspectos.

La colérica atomización de la sociedad es la otra cara de la misma moneda de la crisis del Estado, no solo como conjunto de burocracias, sino también y aún más como la fuente legítima de la predecibilidad social. Asimismo, la crisis conduce a una credibilidad menguante del Estado como agente legítimo de los intereses del país; el Estado luce cada vez más como un aparato oneroso, que permite su despojo por parte de los poderosos. La desintegración del aparato estatal y la eficacia menguante del «Estado como ley» tornan a los gobiernos incapaces de ejecutar ni siquiera políticas con un grado mínimo de complejidad. No es nada fácil decir qué segmentos del Estado deben recibir prioridad para hacerlos más eficientes, o poner en práctica una política industrial, o decidir el nivel y la secuencia de la apertura financiera y comercial de la economía, o acordar políticas salariales y de empleo, o etcétera, etcétera... Sin esta «reestructuración», ni las actuales políticas neoliberales ni las políticas alternativas pueden tener éxito.

Para que esas políticas no solamente se decidan (la parte más sencilla, obviamente), sino que además se pongan en ejecución, es necesario que se cumplan tres requisitos: 1) Tanto los agentes privados como los públicos deben tener como mínimo un plazo mediano como horizonte temporal relevante. Pero en las condiciones que estamos discutiendo, es improbable que este sea el caso. Incluso es difícil que los líderes del gobierno tengan un horizonte temporal que no sea el de corto plazo, porque la crisis significa, en primer término, que ellos deben dirigir toda su atención a extinguir los fuegos que brotan por doquier y, en segundo lugar, que sus puestos están constantemente en peligro. 2) Si se quiere que la estabilización y especialmente las políticas estructurales sean algo más que una vulgar traslación de cualquier interés que tenga acceso a ellos, los agentes estatales pertinentes deben ser capaces de reunir y analizar información compleja, estar suficientemente motivados en la búsqueda de alguna definición del interés público y considerar su papel en la elaboración de esas políticas como un episodio gratificante en sus carreras. Como vimos, con la excepción de algunas áreas organizacionales, esas condiciones no están dadas hoy en día. 3) Algunas políticas solo pueden implementarse exitosamente pasando por negociaciones complejas con los diferentes

actores organizados que demandan un acceso legítimo al proceso. No obstante, la extrema desagregación con que es racional actuar en la crisis actual debilita la representatividad de la mayoría de las organizaciones de intereses, ¿quién puede realmente hablar en nombre de otro en estos países?, ¿qué ego puede convencer a un *alter* de que lo acordado entre los dos será respetado por aquellos que él afirma representar? La atomización de la sociedad refleja y acentúa la desintegración del Estado²¹.

¿Cómo se puede lograr una representación política de este mundo de actores de conductas extremadamente desagregadas, oportunistas y cortoplacistas? ¿Cuáles pueden ser las amarras y enlaces con las instituciones (de representación de intereses y las propiamente políticas, tales como los partidos y el Congreso) que estructuran las relaciones entre el Estado y la sociedad en las democracias institucionalizadas? ¿Qué representatividad y, más ampliamente, cuáles identidades colectivas pueden sobrevivir a esas tormentas? La respuesta es que, en cuanto al logro de instituciones de representatividad y responsabilidad, los progresos son muy pocos, si es que los hay. Por el contrario, unidas a causas históricas de raíces profundas en esos países, la atomización de la sociedad y del Estado, la propagación de las áreas marrones y de sus formas peculiares de impulsar sus intereses y la inmensa urgencia y complejidad de los problemas que hay que enfrentar alimentan las tendencias delegativas, las tendencias plebiscitarias de esas democracias. La pulverización de la sociedad en innumerables actores racional-oportunistas y su enojo ante una situación que parece causada por todos —y, por lo tanto, aparentemente por nadie— tiene su chivo expiatorio fundamental: el Estado y el gobierno. Ese sentimiento colectivo es un suelo fértil para las ideologías antiestatistas simplistas y, por otra parte, impulsa la abismal pérdida de prestigio del gobierno democrático, de sus tambaleantes instituciones y de todos los políticos. Claro está que esas evaluaciones están bien fundamentadas: los mencionados fracasos del gobierno, sus desatinos y vacilaciones, su omnipotencia impotente y, con demasiada frecuencia, la evidencia de su corrupción, así como el deprimente espectáculo que ofrecen (también con demasiada frecuencia) los políticos, dentro y fuera del Congreso, y los partidos políticos brindan la oportunidad perfecta para la exculpación de la sociedad mediante una proyección sobre los múltiples males del Estado y del gobierno.

Lo menos que se puede decir de esos problemas es, en primer lugar, que no ayudan a avanzar hacia una democracia consolidada, institucionalizada; en segundo lugar, que hacen extremadamente difícil la puesta en práctica de políticas complejas, de largo plazo y negociadas multilateralmente, que podrían sacar a esos países del atolladero; y en tercer lugar, que (ciertamente no solo en América Latina) esos problemas interactúan fuertemente con la tradición de un estilo cesarista, antiinstitucional y delegativo de formular políticas.

¿Cómo se puede lograr una representación política de este mundo de actores de conductas extremadamente desagregadas, oportunistas y cortoplacistas? En este punto es preciso plantear una pregunta que está pendiente: ¿existe alguna forma de salir de esas espirales descendentes? O, más explícitamente, ¿en qué punto y bajo qué condiciones podría encontrarse esa salida? Tenemos que recordar que estamos tratando con países (Argentina, Brasil y Perú) que tuvieron el infortunio de padecer un patrón de inflación alta y recurrente, puntuado por períodos de hiperinflación o poco menos (dependiendo de definiciones que no necesito rebatir aquí), y que soportaron varios programas de estabilización carentes de éxito.

Un país que experimentó hace poco esos problemas, pero que parece haber encontrado una salida, es Chile. Con una eficiencia que habría admirado Lenín, las políticas del régimen de Pinochet lograron la destrucción de casi todo lo que quedaba (después del gobierno de Allende) de una burguesía orientada al mercado interno, a la sustitución de las importaciones —y que estaba demasiado agradecida por haber sido salvada como clase como para ponerse a organizar ninguna oposición concertada—. Desde luego, el gobierno de Pinochet también reprimió brutalmente los sindicatos obreros y los partidos políticos que podrían haber articulado una oposición eficaz a sus políticas. En ese desierto de sociedades, se incurrió en enormes costos sociales y se puso en práctica la mayor parte del programa neoliberal, aun cuando con varios cambios y accidentes. El gobierno democrático chileno encara el problema todavía grave, pero menos angustiante, de tener que mantener baja la inflación, tasas razonables de crecimiento económico y una imagen internacional favorable. Asimismo, enfrenta el problema de cómo mitigar las desigualdades que intensificara el régimen autoritario. Pero la realidad es que, en países tales como Brasil, Argentina y Perú, las

consecuencias distribucionales de políticas más ambiguas y menos duras no han sido mejores que las del régimen de Pinochet. Más aún, los recursos con que cuenta actualmente el gobierno chileno para aliviar los problemas de inequidad son relativamente mayores que los de estos tres países. Por último, el hecho de que Chile estuviese hace algún tiempo atrapado en las espirales descritas aquí, y ya no lo esté más, significa (aunque no es la única razón, pues existen otras más históricas que no puedo detallar aquí) que su Estado está en mejor forma para encargarse de las cuestiones de equidad y desarrollo heredadas.

Otro país similar podría ser México. Pero la inflación con sus múltiples dislocaciones sociales, nunca fue tan alta en México como en Argentina, Brasil o Perú (o, si a eso vamos, como lo es hoy en día en casi toda la antigua Unión Soviética); el PRI proporcionó un instrumento para la implementación de políticas que fue más eficaz que todo lo disponible para esos países, y los intereses geopolíticos de EE.UU. están colaborando para que ese país navegue, todavía penosa e inciertamente, pero con relativa mayor facilidad, hacia el logro de los objetivos de largo plazo de sus políticas actuales. Otro país sería Bolivia, donde la implementación de las políticas que lograron controlar la inflación y liberalizar el comercio y las finanzas (pero no, al menos hasta ahora, recuperar el crecimiento y las inversiones) estuvo acompañada de una represión brutal que difícilmente se puede considerar compatible con la democracia. Argentina es un candidato más reciente a formar parte de esta lista. Si se enfocan los casos del Cono Sur americano, ¿qué tienen en común Chile, Bolivia y Argentina? Pues, sencillamente, que la crisis de esos países —el primero bajo un régimen autoritario y los dos últimos bajo gobiernos elegidos democráticamente— tocó fondo. ¿Y qué es el fondo? Es la convergencia de los siguientes factores: 1) un Estado que como principio del orden tiene una autoridad minúscula sobre la conducta de muchos actores, que como burocracia llega a límites extremos de desintegración e ineficacia y que, en algún momento del tiempo, se vuelve incapaz de mantener la moneda nacional; 2) un movimiento obrero completamente derrotado en el sentido de que ya no es capaz de oponerse a las políticas neoliberales, excepto con protestas desagregadas y efímeras; 3) una clase capitalista que sustancialmente se devoró así misma, con los ganadores metamorfoseándose en conglomerados centrados financieramente

y orientados hacia afuera (junto con los ramos del comercio y los profesionales que proveen el consumo suntuoso); y 4) un sentimiento generalizado de que la vida bajo una inflación continua e incierta es tan insoportable que cualquier solución es preferible, incluso si esa solución ratifica un mundo aún más desigual en el que se han perdido muchas formas de sociabilidad solidaria. En ese punto, quienquiera que trate de controlar la inflación e iniciar la «reestructuración» aconsejada por las ideas neoliberales no tendrá que enfrentar la oposición de poderosas coaliciones obstructionistas, como habría sido el caso poco tiempo atrás: las fracciones más importantes de la burguesía ya no tienen intereses que antagonicen esas políticas, las diferentes representaciones de los intereses de la clase media y popular son débiles y están fraccionadas, y los empleados públicos que sobrevivieron a sus propias tribulaciones pueden ahora tener esperanzas de mejorar su situación.

La pulverización de la sociedad y del aparato estatal, junto con la demanda primordial de regresar a un mundo social ordenado, termina por eliminar las resistencias que, reacia pero eficazmente, alimentaron los giros previos de la espiral.

En Chile esto ocurrió por los efectos combinados de la crisis que se desató bajo el gobierno de la Unidad Popular y las políticas represivas y decididas del período de Pinochet. En Bolivia y Argentina, resulta no poco irónico que, después de la hiperinflación, el fin de las espirales (el fin aparente, muy lejos de ser un hecho todavía) haya llegado con presidentes provenientes de partidos tales como el MNR y el peronismo; probablemente, esos presidentes, y solamente ellos, se vieron forzados a completar la derrota de los movimientos obreros respectivos.

¿Y Brasil? De los países discutidos aquí, Brasil fue el último en caer en ese tipo de crisis. Eso se debió en gran parte a que el mayor tamaño de su mercado interno y el mayor dinamismo de su desempeño económico crearon una economía más compleja e industrializada que la de sus vecinos. En una «paradoja de éxito»²², esa ventaja puede terminar resultando una maldición. En Brasil existen muchos agentes poderosos capaces de bloquear las políticas más o menos neoliberales que, no obstante, se han ensayado y se seguirán ensayando. A la inversa, si no hubiera otro camino

que el de continuar las espirales hasta llegar al fondo del pozo, el grado de destrucción económica de Brasil sería mucho mayor que el de los otros países mencionados. Además, socialmente, en contraste con la situación que existía en los países del Cono Sur antes de sus propias espirales, en Brasil ya hay un vasto segmento de la población que literalmente no puede caer más bajo.

La capacidad brasileña de resistencia sería una ventaja si existiera una mejor alternativa al curso de los acontecimientos. Pero la única alternativa sobre la mesa es continuar repitiendo un patrón de acumulación de capital dirigido por el Estado que luce agotado. Claro está que los protagonistas de este juego pueden seguir despojando el dinosaurio, pero eso solo sirve para acelerar las espirales, no puede continuar indefinidamente y tiene consecuencias distribucionales perversas.

Una conclusión parcial

¿Existen alternativas a la crisis que describí? El dilema de prisionero tiene una dinámica poderosa: ni las invocaciones al altruismo y a la unidad nacional, ni las propuestas que presuponen solidaridades amplias e identidades firmes, serán suficientes. Si hay una solución, probablemente, esta reside en encontrar áreas que tengan un impacto importante sobre la situación general y en las cuales una acción hábil (particularmente, por parte del gobierno) pueda alargar los horizontes temporales (y, en consecuencia, el ámbito de las solidaridades) de los actores cruciales. El invento más conocido para lograr ese fin es el fortalecimiento de las instituciones sociales y políticas. Pero bajo las condiciones que he descrito, esa es una tarea francamente difícil. En el mundo contemporáneo, la jubilosa celebración del advenimiento de la democracia tiene que complementarse con un sobrio reconocimiento de las inmensas dificultades que entraña necesariamente su institucionalización y su arraigo en la sociedad. Como lo han demostrado Haití, Perú y Tailandia, esos experimentos son frágiles. Asimismo, contra ciertas proclamaciones, más bien prematuras, del «final de la historia», no existen fuerzas inmanentes que guíen las nuevas democracias hacia una forma institucionalizada y representativa, y hacia la eliminación de sus áreas marrones y de los múltiples males que las sustentan. A largo plazo, las nuevas democracias pueden dividirse entre las que siguen el rumbo afortunado y aquellas que retroceden a un autoritarismo

extremo. Pero las democracias delegativas, la responsabilidad horizontal débil, los Estados esquizofrénicos, las áreas marrones y la ciudadanía de baja intensidad son parte del futuro previsible de muchas nuevas democracias.

Notas

* “Estado, democratización y ciudadanía”. Guillermo O’Donnell.

Primera edición en español ©1993 Revista Nueva Sociedad.

** Las ideas presentadas en este trabajo tienen mucho que agradecer a las reuniones y a los diversos intercambios del proyecto «East-South System Transformation», patrocinado por la MacArthur Foundation. Estoy especialmente agradecido al director de ese proyecto, Adam Przeworski, por sus numerosas críticas y sugerencias. Przeworski pulió algunas de las ideas de este texto y las incluyó en un volumen (*Sustainable Democracy*, próximo a aparecer), del cual es autor principal. Presenté una versión previa de este texto en la conferencia «Democracia, mercados y reformas estructurales en América Latina», celebrada en Buenos Aires, en marzo de 1992, bajo el patrocinio del North-South Center y el CEDES; también, en la conferencia sobre «Economic Liberalization and Democratic Consolidation», patrocinada por el Social Science Research Council para el proyecto «Democratization and Economic Reform» y celebrada en Boloña-Forlì, en abril de 1992. Agradezco los valiosos comentarios recibidos durante esa conferencia, incluyendo los de Carlos Acuña, Eduardo Gamarra y William Smith, codirectores del primero de los proyectos mencionados. Tengo que agradecer muy especialmente a Laurence Whitehead, director del proyecto SSCR, no solo por sus útiles críticas y sugerencias, sino también por sus generosos esfuerzos para hacer que el original en inglés fuera razonablemente legible —si no lo logró del todo, ciertamente no es culpa suya—. También les doy las gracias a mis colegas del CEBRAP, San Pablo, y del Kellogg Institute por varias discusiones esclarecedoras. Debo prevenir al lector desde el principio. El presente texto contiene ideas que están desarrolladas en forma sucinta. Actualmente, escribo un libro en el cual se tratan más adecuadamente estas y otras ideas, así como sus referentes empíricos. Me decidí a publicar este trabajo una vez que la gentil insistencia de varios colegas me persuadió de que, aun en su forma presente, tenía sentido ofrecer a la discusión mis opiniones sobre algunos temas y problemas que considero se han dejado de lado, a un costo bastante alto, en los estudios actuales sobre la democratización. Dado el carácter de este texto, limité las citas al mínimo posible: pido disculpas a los muchos autores que dejé implícitos; los argumentos que presento aquí recurren a diversas corrientes de la literatura especializada y a muchas contribuciones valiosas a las cuales reconozco debidamente en mi libro.

¹. V. especialmente R. Dahl: *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971. A causa del carácter esquemático de este ensayo, me limito a

las citas más indispensables. Pido disculpas a los muchos autores que dejé implícitos. En mi libro les expresaré el reconocimiento debido.

² A. Liphart: «Consociational Democracy» en *World Politics* N.º 21, pp. 207-25, 1/1968; y *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven, 1984.

³ Además de su carácter bastante esquemático, este texto tiene una limitación importante: no abordo factores internacionales y transnacionales a pesar de que a menudo entran implícitamente en mi discusión.

⁴ Una consecuencia de no abordar los factores internacionales, y solo muy de pasada los factores históricos, es que no podré discutir aquí una presuposición que a veces se cuela en la literatura sobre el asunto: que las democracias nuevas «solo» están atravesando etapas por las que antes ya pasaron las democracias institucionalizadas.

⁵ En otro trabajo (O'Donnell, 1992), las caractericé como «democracias delegativas», para contrastarlas con las institucionalizadas (o, lo que es igual, consolidadas, establecidas o representativas). Con el término «delegativa» señalo una concepción y práctica del poder ejecutivo que presupone que este tiene el derecho, delegado por el electorado, de hacer lo que le parezca adecuado para el país. También afirmo que las democracias delegativas son inherentemente hostiles a los patrones de representación normales en las democracias establecidas, a la creación y fortalecimiento de instituciones políticas y, especialmente, a lo que denomino «responsabilidad horizontal». Con esto último me refiero al control cotidiano de la validez y la legalidad de las acciones del Ejecutivo por parte de otros organismos públicos que son razonablemente autónomos del mismo. Además, como veremos, el componente liberal de esas democracias es muy débil. Algunos autores tienden a confundir la democracia delegativa con el populismo. Por supuesto que ambos comparten varias características importantes, pero, al menos en América Latina, el populismo implicó una ampliación (aun cuando se la controle verticalmente) de la participación y de la organización política popular y coexistió con períodos de expansión dinámica de la economía doméstica. En cambio, la democracia delegativa tiende típicamente a despolitizar la población —excepto durante los breves momentos en los cuales demanda su apoyo plebiscitario— y actualmente, coexiste con períodos de severa crisis económica. Mientras mi texto anterior fue básicamente un ejercicio tipológico, en este considero algunos procesos de la sociedad que parecen estar estrechamente vinculados con el surgimiento y funcionamiento de las democracias delegativas.

⁶ Estoy usando un lenguaje cauto porque aquí no puedo abordar los diferentes matices y clasificaciones que tendría que incluir un tratamiento más amplio de esta cuestión. Para una buena discusión de estos asuntos, v. R. Cotterell: *The Sociology of Law: An Introduction*, Butterworths, Londres, 1984.

⁷ Muchos países poscomunistas experimentan el problema adicional y enorme de que ni siquiera sus fronteras geográficas están fuera de discusión y de que varias segmentaciones étnicas y religiosas impiden incluso niveles mínimos de alianza entre

los Estados respectivos. A este respecto, mientras varios países latinoamericanos están atravesando procesos de erosión aguda de un Estado-nación ya establecido, varios países poscomunistas están encarando el problema aún más angustiante de comenzar a construir un Estado-nación en circunstancias sociales y económicas altamente incompatibles.

⁸. Realmente, la «penetración estatal» fue una de las «crisis» conceptualizadas en las famosas series de volúmenes de los años 60 sobre «Political Development» del Social Science Research Council (v. especialmente J. LaPalombara: «Penetration: A Crisis of Governmental Capacity» en L. Binder, *et al*: *Crises and Sequences in Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1971, pp. 205-32). Ese también es un tema central en Huntington: *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, 1968. Pero mientras esos trabajos tratan sobre la expansión de cualquier clase de autoridad central, mi discusión en este caso se refiere a la eficacia del tipo de legalidad que se supone debe implantar un Estado democrático.

⁹. Claro está que en estos casos hay gradaciones. Por ejemplo, Estados Unidos se presenta como un caso en el que algunos de esos problemas proliferaban en el pasado —y no se han eliminado por completo hoy en día—. Pero allí (al igual que anteriormente en Inglaterra), esos problemas motivaron la creación de un servicio civil nacional «apolítico» y bastante eficiente. En cambio, acentuando algunos de los efectos trágicos, pero mayormente ignorados, de la profunda crisis que atraviesan algunos países y de las políticas económicas vigentes, lo que está ocurriendo en esos países es justamente lo contrario: la destrucción de todas las burocracias estatales eficaces y de las nociones de servicio público que pudieran existir.

¹⁰. Un indicio importante es el grado en que prosperan las principales operaciones del narcotráfico en esas regiones, a menudo en alianzas con las autoridades locales y nacionales establecidas allí. Esa convergencia (y la de numerosas actividades criminales) acentúa allí aún más la privatización perversa.

¹¹. Debe tenerse en cuenta que las medidas de homogeneidad que estoy sugiriendo no significan necesariamente la existencia de una nacionalidad única bajo un Estado (por ejemplo, el color predominante de Bélgica es el azul). La desintegración de imperios supranacionales como la Unión Soviética y Yugoslavia pueden conducir o no, en las unidades emergentes respectivas, a Estados que son homogéneos en el sentido que estoy especificando aquí. Por ejemplo, el debilitamiento de la autoridad pública y la extendida desobediencia de las leyes emitidas en Rusia significan que, aun cuando esa unidad puede ser más «nacional», en el sentido de contener una población más homogénea, desde el punto de vista de las dimensiones de estatalidad que estoy proponiendo, podría estar ciertamente dominada por el color marrón. Para una descripción brillante del «enmarronamiento» veloz y extensivo de la Rusia de hoy, v. P. Reddaway: «Russia on the Brink» en *New York Review of Books*, 28/1/93, pp. 30-35.

¹². V. especialmente S. Mainwaring: «Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective», Kellogg Institute Working Paper N.º 141, 1990.

¹³. Consideremos los problemas políticos actuales de Italia, supuestamente la más heterogénea de las democracias institucionalizadas (con la excepción de la India, si es que todavía se puede considerar ese país extremadamente heterogéneo como parte del grupo), pero más homogénea que la mayoría de los países que estoy tratando aquí. Esos problemas están muy vinculados con las áreas marrones italianas y con la penetración de representantes legales e ilegales de esas áreas en su centro nacional. En EE.UU., cualquiera sea la opinión que merece su gobierno republicano, parece indiscutible que, en la década pasada, las áreas marrones (particularmente alrededor de las grandes ciudades) experimentaron un crecimiento preocupante. Además, esos problemas están apareciendo también en otros países ricos, en vinculación con una serie de transformaciones globales (especialmente económicas). Pero en el presente texto, deseo hacer énfasis en algunos factores específicos de algunos países que acentúan enormemente esos problemas. Nuevamente, y como siempre, las comparaciones son una cuestión de matices.

¹⁴. G. O'Donnell y P. Schmitter: *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, vol. IV de O'Donnell, Schmitter y L. Whitehead (eds.): *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1986, [ed. castellana: Paidós, Buenos Aires. 1988], p. 73, n.1.

¹⁵. *Transitions from...*, vol. IV, cit.

¹⁶. Como lo expresó Alan Ware: «El derecho de las democracias liberales al título de democracias liberales reposa en el alegato de que tienen procedimientos, tanto bien establecidos como accesibles, para proteger las libertades de los ciudadanos» («Liberal Democracy: One Form or Many?») en *Political Studies* N.º 40, 1992, pp. 130-45).

¹⁷. La pobreza extendida y la elevada desigualdad social que se encuentran en casi toda América Latina y en el resto del Tercer Mundo (el sedimento de una larga historia, acentuado por la crisis actual y las políticas económicas) es diferente del proceso acelerado de desigualación que tiene lugar en los países poscomunistas; independientemente de cuál de esos patrones va a resultar más explosivo, el último apunta hacia democracias que, prácticamente desde el momento mismo de su inauguración, están padeciendo un abrupto descenso de su ciudadanía.

¹⁸. Con políticas «neoliberales» me refiero a aquellas por las que abogan las instituciones crediticias internacionales y las teorías neoclásicas predominantes. Esas políticas han ido experimentando cambios, presumiblemente a causa de la variadísima crónica de su aplicación, pero en su centro persiste una inclinación antiestatista muy fuerte —e indiscriminada—. Para una crítica de esas políticas, v. especialmente Adam Przeworski *et al*: *Sustainable Democracy*, en prensa; (aunque concuerdo con la crítica y soy uno de los autores del libro, es ético añadir que no participé en la parte del volumen que contiene ese análisis). V. también A. Przeworski: «The Neoliberal Fallacy» en *Journal of Democracy* N.º 3, 7-1992, pp. 45-59.

¹⁹. Me refiero a períodos no menores de tres años cuando el promedio de inflación mensual estuvo por encima del 20 %, con picos de tres dígitos por mes.

²⁰. Aunque no puedo extenderme aquí en esta argumentación, debe observarse que ninguna de las condiciones identificadas por la literatura especializada como soluciones conducente-cooperativas al dilema de prisionero puede mantenerse en la situación que estoy describiendo.

²¹. Uno no debería olvidar los efectos de la crisis y de la ideología antiestatista indiscriminada que subyace en las políticas económicas actuales que repercutirán a más largo plazo sobre factores que son cruciales para mantener el crecimiento económico. Me refiero particularmente a las políticas en materia de educación, salud, ciencia y tecnología, y a la modernización de la infraestructura física. Pero para emprender esas políticas se requiere un aparato estatal razonablemente magro y eficiente.

²². Discutí las evidentes paradojas de éxito de Brasil en «Transitions, Continuities, and Paradoxes» en S. Mainwaring, G. O'Donnell y J. S. Valenzuela (eds.): *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. University of Notre Dame Press, Notre Dame, pp. 17-56, 1992.

Referencias

Cotterrell, R. (1984). *The Sociology of Law: An Introduction*. Londres: Butterworths.

Dahl, R. (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

Huntington, S. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

Lapalombara, J. (1971). *Penetration: A crisis of government capacity*, en Binder, L. et al. *Crises and Sequences in Political Development*. Princeton: Princeton University Press.

Lijphart, A. (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.

Mainwaring, Scott, Guillermo O'Donnell, y Samuel Valenzuela eds. (1992). *Issues in Democratic Consolidation; The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1986). Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusion about Uncertain Democracies, en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (comps.). *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Vol. IV, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Reddaway, P. (1993). The Neoliberal Fallacy. *New York Review of Books*.

Przeworski, A. (1992). The Neoliberal Fallacy, *Journal of Democracy*, 3, 3, (Julio).

Przeworski, A. et al. *Sustainable Democracy* (en prensa).

Ware, A. (1992). Liberal Democracy: One Form or Many? *Political Studies*, 40.

Capacidad estatal en América Latina*

Mauricio Cárdenas**

El debate sobre el papel del Estado en el desarrollo económico de América Latina cambia de la defensa del activismo de Estado a la visión minimalista que enfatiza las ventajas de la liberación del mercado y de la privatización. Con demasiada frecuencia, esta controversia ideológicamente impulsada entre los mecanismos del mercado y la intervención estatal asume que el gobierno es capaz de proporcionar todo lo que la sociedad le exige. En lugar de preguntarse si el Estado debería estar o no en la estrategia de desarrollo, este trabajo aborda el interrogante más básico acerca de qué es lo que impulsa la capacidad estatal, definida como la habilidad de un Estado para brindar bienes públicos y para respaldar a la economía con un marco legal fiable. A pesar de que existe una intensa controversia sobre su rol, el Estado latinoamericano ha sido extremadamente débil en términos de las mediciones de capacidad más básicas. Esto es lo sobresaliente de la región comparada con otras experiencias de desarrollo más exitosas.

El término *capacidad estatal* ha sido utilizado en las ciencias sociales con múltiples interpretaciones y significados. En la literatura económica más reciente, se ha trazado una diferencia entre capacidad estatal «legal» y «fiscal». La capacidad legal abarca lo que hoy se conoce como «instituciones contratantes» (es decir, instituciones que respaldan contratos privados) y como «instituciones de derechos de propiedad» (es decir, instituciones que limitan la expropiación del gobierno), según la terminología de Daron Acemoglu y Simon Johnson (2005)¹. En este ensayo, sobre la base del

reciente trabajo de Timothy Besley y Torsten Persson (2008, 2009), el énfasis está puesto en la dimensión «fiscal», que es la capacidad del Estado para recaudar ingresos de la población (incluida la habilidad para gravar los ingresos). La capacidad estatal fiscal es indispensable para que el Estado pueda proporcionar bienes públicos o involucrarse en la redistribución entre los diferentes grupos de la sociedad.

La principal afirmación de este trabajo es que la capacidad estatal fiscal está atrofiada en América Latina como consecuencia de la alta concentración de poder económico y político. Aunque este argumento no es nuevo, el ensayo trata de innovar formalizando los canales específicos que vinculan a la desigualdad con la capacidad estatal, al mismo tiempo que proporciona algunas pruebas empíricas que respaldan las predicciones del modelo. Para expresar el argumento más sencillamente, la inversión en capacidad estatal implica costos —sacrificar el consumo actual— y beneficios —la provisión futura de bienes públicos o la redistribución—. La idea principal es que cuando el grupo que toma las decisiones tiene mucho más ingresos y poder político que el resto de la población, existen menos incentivos para invertir en capacidad estatal. El temor de perder el poder en el futuro y, por lo tanto, la posibilidad de que la capacidad estatal termine en manos de la oposición es otro elemento disuasivo. Todas estas fuerzas dan lugar a una inversión insuficiente en capacidad estatal.

Este artículo también explora otros potenciales determinantes de la capacidad estatal. Durante años, el enfoque belicista del desarrollo estatal ha enfatizado el papel de la amenaza interestatal y de la guerra argumentando que las sociedades que se involucran en conflictos externos son más propensas a construir su aparato estatal. Salvo unas pocas excepciones, las confrontaciones externas importantes han sido poco comunes en América (en parte, como consecuencia de la Doctrina Monroe que ha mantenido a otros poderes mundiales fuera de la región). Por el contrario, los conflictos internos y las guerras civiles —que han sido más comunes en la región que las guerras externas— destruyen, por definición, la capacidad estatal. Como afirma Miguel Centeno (2002), esta explicación es particularmente relevante para comprender la existencia de una capacidad estatal débil en América Latina.

El trabajo está estructurado del siguiente modo: la próxima sección presenta las definiciones y las mediciones adecuadas de la capacidad estatal y brinda los hechos estilizados claves sobre el desarrollo insuficiente en términos de capacidad estatal en América Latina. La segunda sección discute la literatura sobre los mecanismos específicos a través de los cuales la desigualdad política y económica origina una capacidad estatal débil. La tercera sección desarrolla un modelo en el que las dos formas de desigualdad (política y económica), así como los dos tipos de conflicto (externos e internos) determinan la inversión equilibrada en la capacidad estatal. La cuarta sección presenta las pruebas econométricas que respaldan las predicciones del modelo. El principal resultado es que la desigualdad política es un obstáculo significativo para el desarrollo de la capacidad estatal. El índice de guerras externas, que si bien es muy importante cuando se utilizan datos en el largo plazo (1900-1975), pierde relevancia cuando el análisis se centra en la última mitad del siglo. En cambio, el efecto negativo de las guerras internas con respecto a la capacidad estatal es particularmente fuerte e importante en el periodo más reciente. El trabajo concluye con sugerencias para la investigación futura.

Hechos estilizados

Definir y medir la capacidad estatal no es tarea sencilla, ya que muchas dimensiones deben considerarse. Si bien este concepto ha sido muy utilizado en las ciencias políticas y en la literatura sociológica —y, más recientemente, en economía—, no existe una interpretación única de su significado. El uso del término puede agruparse en cuatro categorías. La primera es la capacidad militar, que representa la habilidad del Estado para superar las acciones rebeldes que se alzan con fuerza contra su autoridad. Las variables *proxy* comúnmente utilizadas en esta categoría son el personal militar *per capita* y el gasto militar *per capita*. La segunda categoría es la capacidad burocrática y administrativa, que se centra en la profesionalización de la burocracia estatal y en su habilidad para brindar protección legal medida por el riesgo de confiscación o por la nacionalización forzada. La tercera es la capacidad estatal fiscal, entendida como la habilidad para recaudar ingresos de la sociedad, que se mide mediante la proporción del PBI del total de los impuestos. Por último, la cuarta categoría es la calidad y la coherencia de las instituciones políticas,

que considera el grado de interferencia entre las características democráticas y no democráticas del sistema político. Los estudios acerca de la literatura sobre las guerras civiles utilizan el índice Polity de democracia para medir el concepto de capacidad estatal².

El presente ensayo se centra en las dimensiones fiscales y legales por tres razones. En primer lugar, la capacidad militar es, en gran medida, un reflejo de la habilidad del Estado para recaudar impuestos y proporcionar bienes públicos. En segundo lugar, la capacidad estatal es el resultado de las decisiones adoptadas por los gobiernos que tienen diferentes incentivos y restricciones según las instituciones políticas relevantes. A modo de ejemplo, las capacidades estatales burocráticas y administrativas pueden diferir mucho si un país tiene una forma de gobierno democrática o autocrática. Esto significa que la calidad y la coherencia de las instituciones políticas son un determinante y no una consecuencia de la capacidad estatal. Por último, todas las mediciones de esa capacidad son altamente colineales y endógenas; por consiguiente, es apropiado seleccionar unas pocas que estén muy correlacionadas con las otras. Mediante el uso del análisis de factores, Cullen Hendrix (2010) demuestra que la calidad burocrática y la proporción del PBI del total de los impuestos se destacan como las definiciones y las mediciones más representativas³.

Para brindar una amplia perspectiva sobre la capacidad estatal fiscal y legal, esta sección presenta siete mediciones distintas que se vinculan con la habilidad para generar ingresos y con la calidad burocrática del Estado. Las primeras dos se asocian con la habilidad del Estado para obtener ingresos del pueblo: (1) la proporción del PBI de los ingresos tributarios totales y (2) la proporción del PBI de los ingresos totales del impuesto a las ganancias. Estas variables se encuentran disponibles en los aportes de Thomas Baunsgaard y Michael Keen (2010), quienes, para el periodo 1975-2006, usan datos anuales de los documentos de países de las Estadísticas de Finanzas Públicas (GFS, por su sigla en inglés) y del Fondo Monetario Internacional⁴. Su muestra abarca 125 países, pero no incluye México ni Brasil. Mediciones tributarias similares para estos dos países se agregan a la base de datos usando la información aportada por Eduardo Lora (2007).

Las cinco mediciones restantes representan la calidad burocrática del Estado. La medición de riesgo de la Guía Internacional de Riesgo País sobre confiscación total y nacionalización forzada de la propiedad se utiliza, en gran medida, en las instituciones y en la literatura del crecimiento⁵. Esta variable oscila entre el cero y el diez, y los valores más altos representan una probabilidad más baja de expropiación. Esta variable se calcula como el promedio de 1982 a 1997 (cuando dejó de utilizarse) y es extraída de los aportes de Edward Glaeser y otros (2004). La clasificación «facilidad para hacer negocios» es obtenida del proyecto *Doing Business* del Banco Mundial⁶. La versión 2009 de los datos establece clasificaciones para 181 países. Con el objeto de facilitar el modo en que se interpreta, resulta más simple transformar la clasificación de manera que el país con mejor desempeño tenga un valor de uno.

La siguiente medición es el índice de eficacia del gobierno que representa una de las seis dimensiones de los indicadores mundiales de gobernabilidad (IMG) desarrollados por el Banco Mundial. Este índice mide la calidad de los servicios públicos, la capacidad de la administración pública y su independencia con respecto a las presiones políticas, así como la calidad de la formulación de políticas. Adopta valores de entre -2,5 y 2,5; un valor más alto indica un gobierno más eficaz. Los valores del índice son calculados para cada año desde 1996⁷.

Otra medición útil de la capacidad estatal proviene de la Encuesta sobre Capacidad Estatal de la Universidad de Columbia (también conocida como Encuesta sobre Capacidad Estatal de la Fuerza de Inestabilidad Política). En especial, la pregunta 21 les solicita a los encuestados que clasifiquen la habilidad del Estado para formular e implementar iniciativas nacionales en materia de políticas. El índice va del cero al diez, y este último valor representa la habilidad más alta posible. Los datos de la encuesta incluyen información para los años 1990, 1999, 2000 y 2002.

Por último, Heather Berkman y otros (2009) crean una medición de la capacidad estatal combinando las evaluaciones de expertos con las respuestas de la encuesta vinculadas al Índice de Transformación Bertelsmann, el Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial y la Encuesta de Capacidad Estatal de la Universidad de

Columbia⁸. Este índice es una medición subjetiva de la calidad de la aptitud de un país para implementar e imponer reglamentos y políticas, así como de su eficacia para recaudar ingresos tributarios. Va del cero al cuatro; este último valor representa una mayor habilidad para implementar e imponer políticas.

El Cuadro 1 muestra las estadísticas descriptivas de las ocho mediciones de la capacidad estatal. Para aquellas vinculadas con la recaudación, existe una dispersión significativa entre los 127 países que cuentan con datos disponibles. En promedio, entre 1980 y 2006, la proporción media de los ingresos tributarios con respecto al PBI fue de 20,6 %, con un valor máximo de 51,4 %. Estos valores no cambian mucho cuando la muestra se limita al periodo más reciente (2000-2006), lo que sugiere una persistencia alta. En relación con la proporción del PBI del impuesto a las ganancias, existe una dispersión aún mayor en la que los países oscilan entre la no grabación de las ganancias y un valor alto del 37,3 % del PBI. Recaudar impuestos de personas físicas y de compañías es más difícil que gravar transacciones y, por consiguiente, exige mayores capacidades administrativas y burocráticas.

Cuadro 1. Estadísticas descriptivas: Mediciones de la capacidad estatal.

Variable	Periodo	N.º de Observ.	Promedio	Desviación estándar	Min.	Máx.	Perc. 25	Perc. 75
Total de impuestos (% del PBI)	1980-2006	127	20,63	10,52	1,86	51,43	13,12	27,02
Impuesto a las ganancias (% del PBI)	1980-2000	127	8,64	8,53	0,00	37,3	2,61	11,44
Impuestos internos (% de imp. totales)	1980-2006	127	77,04	17,56	32,16	99,71	65,19	93,57
Índice de prot. contra el riesgo de expropiación	1982-1997	129	7,19	1,75	2,40	10,00	5,99	8,49
Clasificación de la facil. para hacer negocios	2009	181	0,50	0,29	0,00	1,00	0,25	0,75
Índice de eficacia del gobierno	1996-2008	210	0,01	0,98	-2,10	2,29	-0,70	0,71
Índice de implem. y de aplicación de políticas	Ver texto	151	2,01	0,72	0,26	3,73	1,52	2,44
Índice de habilidad del Estado	Ver texto	131	5,45	2,16	0,00	10,00		

Fuente: Cálculos del autor.

Para evaluar la capacidad estatal en América Latina, el Cuadro 2 muestra los resultados de regresiones MCO simples de cada una de las mediciones antes descritas sobre variables indicadoras regionales. La variable indicadora de América Latina incluye a todas las excolonias ibéricas (más Haití), pero excluye a los Estados islas más pequeños del Caribe (a pesar de que los resultados no cambian demasiado cuando se los agrega a la definición)⁹. La regresión también incluye una variable indicadora para los países de Asia Oriental, principalmente, porque un gran número de observadores considera que la capacidad estatal tiene un papel dominante en la explicación de por qué esta región ha superado a América Latina en las últimas décadas (el rendimiento por trabajador en América Latina en relación con Asia Oriental cayó, a un ritmo constante, de 1,7 en 1960 a 0,45 en 2005)¹⁰.

Para poder comparar estas dos regiones y cada una de ellas con el resto del mundo, las regresiones incluyen dos variables indicadoras: una para Asia Oriental y otra para esta y América Latina juntas. La estimación del coeficiente de la variable indicadora combinada es negativa e importante para las primeras dos mediciones impositivas, lo que indica que la proporción del PBI del total de impuestos y de los ingresos del impuesto a las ganancias ha sido más baja en América Latina y en Asia Oriental en relación con el resto del mundo. Sin embargo, con respecto al total de impuestos y del impuesto a las ganancias del resto del mundo —sobre el PBI— ha sido, en forma significativa, más baja en América Latina —8,8 y 6,5 puntos porcentuales, respectivamente— que en Asia Oriental —6,2 y 3,4 puntos porcentuales, respectivamente—. Cuando en las comparaciones solo se utilizan excolonias, los resultados muestran que el total de impuestos y del impuesto a las ganancias —como proporción del PBI— es más bajo en América Latina comparado con otros países.

En referencia a las variables *proxy* de la capacidad estatal legal, los países de América Latina tienen niveles más bajos de protección contra el riesgo de expropiación y los gobiernos menos eficaces, y en promedio, han sido menos exitosos para implementar y aplicar políticas en relación con los países de Asia Oriental y con el resto del mundo. No obstante, América Latina no parece tener un desempeño malo en cuanto a la clasificación de la facilidad para hacer negocios y al índice de habilidad del Estado. Se

puede decir lo mismo de todas las mediciones de la capacidad estatal legal cuando la muestra se limita a un grupo de excolonias.

Cuadro 2. Mediciones de la capacidad estatal: Comparación regional^a.

Medición y región	Todos los países	Excolonias
Total de impuestos (% del PBI), 1980-2006		
Asia Oriental	2,565** (1,234)	3,071*** (1,514)
América Latina y Asia Oriental	-8,789*** (1,502)	-5,572*** (1,409)
Constante	22,210*** (1,098)	19,000*** (0,961)
Sin observaciones	127	90
R ajustada al cuadrado	0,082	0,070
Impuesto a las ganancias (% del PBI), 1980-2000		
Asia Oriental	3,062** (1,188)	4,783*** (1,367)
América Latina y Asia Oriental	-6,502*** (1,066)	-3,452*** (0,918)
Constante	9,754*** (0,906)	6,704*** (0,724)
Sin observaciones	127	90
R ajustada al cuadrado	0,060	0,049
Índice de prot. contra el riesgo de expropiación, 1982-1997		
Asia Oriental	1,565*** (0,396)	1,135* (0,593)
América Latina y Asia Oriental	-0,845*** (0,293)	-0,121 (0,318)
Constante	7,261*** (0,190)	6,537*** (0,224)
Sin observaciones	129	75
R ajustada al cuadrado	0,032	0,008
Índice de habilidad del Estado		
Asia Oriental	1,267* (0,739)	0,803 (0,926)
América Latina y Asia Oriental	-0,461 (0,567)	0,216 (0,620)
Constante	5,447*** (0,217)	4,771*** (0,323)
Sin observaciones	131	73
R ajustada al cuadrado	0,003	-0,010
Clasificación de la facilidad para hacer negocios, 2009		
Asia Oriental	0,186* (0,104)	0,045 (0,134)
América Latina y Asia Oriental	-0,083 (0,052)	0,047 (0,057)
Constante	0,502*** (0,024)	0,372*** (0,034)
Sin observaciones	181	98
R ajustada al cuadrado	0,006	-0,010

Medición y región	Todos los países	Excolonias
Índice de eficacia del gobierno, 1996-2008		
Asia Oriental	0,656** (0,300)	0,377 (0,423)
América Latina y Asia Oriental	-0,309** (0,145)	0,047 (0,160)
Constante	0,019 (0,076)	-0,337*** (0,100)
Sin observaciones	210	104
R ajustada al cuadrado	0,007	-0,004
Índice de implementación y aplicación de políticas		
Asia Oriental	0,471* (0,246)	0,164 (0,290)
América Latina y Asia Oriental	-0,289* (0,154)	-0,126 (0,175)
Constante	2,034*** (0,067)	1,871*** (0,105)
Sin observaciones	151	80
R ajustada al cuadrado	0,012	-0,019

Fuente: Cálculos del autor.

* Estadísticamente importante en el nivel del 10 %.

** Estadísticamente importante en el nivel del 5 %.

*** Estadísticamente importante en el nivel del 1 %.

°. Los errores estándares se encuentran entre paréntesis.

En pocas palabras, lo que resulta extraordinario sobre América Latina es la capacidad estatal fiscal subdesarrollada. De hecho, esta característica no ha cambiado demasiado en los últimos años. Cuando se usa la proporción promedio del PBI de los ingresos tributarios para el periodo más reciente (2000-2006), se obtienen los mismos resultados: la variable indicadora de América Latina continúa teniendo un coeficiente negativo e importante, aun cuando la muestra se restringe a excolonias. Este es el principal enigma sobre el desarrollo de la capacidad estatal en América Latina.

Determinantes de la capacidad estatal

Entender las diferencias en materia de capacidad estatal ha sido una cuestión nuclear en las ciencias sociales durante décadas, si no fueron siglos. La literatura reciente sobre los determinantes de las instituciones contratantes y legales ha establecido con firmeza la importancia de las condiciones precoloniales para explicar la capacidad estatal de hoy. En especial, Stanley Engerman y Kenneth Sokoloff (1997) afirman que en los lugares donde los cultivos productivos exhibieron grandes economías de escala, como el azúcar y el algodón, se desarrollaron instituciones extractivas. En cambio, en los lugares donde los cultivos productivos

generaron economías de escala más débiles —esa producción se atomizó en muchas unidades pequeñas—, el desarrollo institucional favoreció la protección de los derechos de propiedad y el desarrollo de la capacidad estatal fiscal¹¹. A su vez, Acemoglu, Johnson y Robinson (2001) adoptan una visión más amplia para demostrar que los lugares con niveles precoloniales iniciales más altos de riqueza, mayor densidad de población y mayor índice de enfermedades también eran propensos a ser colonizados con el uso de instituciones extractivas controladas por pequeñas élites que no tenían interés alguno en desarrollar la capacidad fiscal más allá de la extracción y del control de arrendamientos provenientes de los recursos naturales. Esto fue, en última instancia, nocivo no solo para la creación de los Estados, sino también para el desarrollo económico¹².

Sin embargo, las explicaciones que se centran en los determinantes originales o precoloniales de las instituciones no pueden proporcionar un entendimiento acabado sobre el subdesarrollo de la capacidad estatal fiscal en América Latina por, al menos, tres razones. Primero, en relación con las excolonias de Asia Oriental, los países de América Latina tuvieron densidades de población más bajas y una proporción más alta de la población que vivía en climas templados —los niveles de mortalidad de los colonizadores fueron muy similares en ambas regiones—¹³. Estos factores solo sugerirían una mayor capacidad estatal en la América Latina de hoy en relación con Asia Oriental, contraria a las pruebas informadas en la sección anterior.

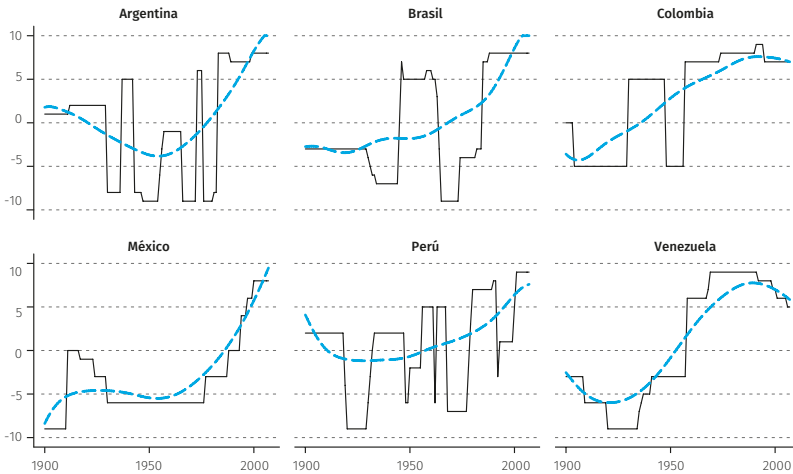
Segundo, si bien comprender por qué se adoptaron ciertos tipos de instituciones en 1500 es un paso fundamental, entender los mecanismos que explican la persistencia de una capacidad estatal débil es igual de importante. Es probable que la desigualdad del ingreso —y su corolario de control de élites— sea la variable que conecte el pasado con el presente, que es el enfoque adoptado en este trabajo¹⁴. Enfatizar la relación que existe entre la desigualdad económica y política y la capacidad estatal fiscal no es nuevo. Kenneth Sokoloff y Eric Zolt (2006), por ejemplo, afirman que América Latina se encuentra en una trampa de alta desigualdad y baja recaudación. Según su punto de vista, la política tributaria es un mecanismo para la reproducción de la desigualdad, principalmente, porque las élites prefieren una combinación de impuestos

bajos e inversión baja en bienes públicos. Esta interpretación se condice con las visiones estructuralistas y de dominio¹⁵.

Estas teorías funcionan bien en sociedades en las que el grado de representación y de participación política no es alto, ya que esto hace que las élites puedan imponer sus preferencias. Sokoloff y Zolt (2006) muestran que la extensión del sufragio era muy baja en América Latina en relación con los Estados Unidos y con Canadá durante el siglo XIX y afirman que los tipos de impuestos introducidos en ambas regiones diferían enormemente. Si bien los impuestos a la propiedad llegaron tempranamente a América del Norte, no se desarrollaron en América Latina, en el siglo XIX. En el mismo sentido, en un informe del Banco Mundial, David de Ferranti y otros (2004) afirman que las instituciones políticas que rozaban el autoritarismo impidieron la inversión en educación y la redistribución de la tierra, lo que perpetuó la desigualdad económica¹⁶. Esto resulta interesante porque destaca la naturaleza endógena de la relación entre la desigualdad y la capacidad estatal, lo que impone desafíos considerables en las estimaciones empíricas.

Sin embargo, estas explicaciones no consideran el punto importante acerca de que la desigualdad política puede cambiar con el tiempo, a medida que los países se tornan más o menos democráticos, lo que afecta los incentivos para invertir en capacidad estatal. Para ilustrar los cambios en la desigualdad política, la Figura 1 muestra la puntuación Polity2 para seis países latinoamericanos desde 1900 obtenida de la base de datos Polity IV¹⁷. Esta puntuación captura la naturaleza del régimen político en una escala que va de -10 (monarquía hereditaria) a +10 (democracia consolidada) y se interpreta calculando la diferencia entre las mediciones de democracia y de autocracia del régimen para un determinado año¹⁸. La figura muestra que, a pesar de las significativas fluctuaciones, hubo una tendencia inequívoca hacia una mayor democracia en América Latina¹⁹. Una teoría sobre la persistencia de capacidad estatal baja en América Latina debe reconocer este hecho.

Figura 1. Medición Polity2: Democracia menos autocracia (+10, -10)



Fuente: Base de datos Polity/IV.

Una explicación posible, como Acemoglu y Robinson (2008) sugieren, es la persistencia del poder de facto. Aun cuando se introduzcan instituciones de derecho (como el derecho a votar, las elecciones y los controles en el poder ejecutivo), el equilibrio político puede no cambiar. El poder político de facto puede reflejar el poder económico ejercido a través de mecanismos como las contribuciones en las campañas políticas y el control de los medios. Esto no significa que la democratización no sea deseable, sino que no logra alcanzar los resultados esperados. Esclarecer por qué las «democracias» de América Latina también son algunos de los países con mayor desigualdad del mundo no es una tarea sencilla. El enfoque aquí adoptado es modelar de manera conjunta los efectos de la desigualdad política y económica —o la distribución del poder de derecho y de hecho— con respecto a la capacidad estatal. Como señala Robinson (2008), es de gran importancia determinar las circunstancias específicas en las cuales los cambios en materia de desigualdad económica y política pueden impulsar un nuevo equilibrio en la capacidad estatal.

La tercera razón por la cual tener en cuenta las condiciones precoloniales puede no ser suficiente es que otras fuerzas pueden alterar el camino de desarrollo de la capacidad estatal de un modo que no es totalmente predecible. En especial, durante mucho tiempo, las teorías sobre la

formación y la creación del Estado han enfatizado el papel de las guerras o de las amenazas a la habilidad del gobernante para extraer recursos de un determinado territorio y de una población específica²⁰.

Históricamente, las guerras han sido un determinante significativo de los aumentos en el nivel de recaudación y de deuda —el llamado «efecto trinquete»—, en parte, porque las confrontaciones externas demandaban una mayor capacidad militar y burocrática; también porque los contribuyentes preferían realizar mayores contribuciones a la dominación externa. En otras palabras, las guerras exigían organización y eficacia, lo que apoyaba el desarrollo institucional del Estado. Sin embargo, dado que las guerras crean Estados, estos son los que hacen las guerras, por lo que se debe tener especial cuidado al momento de interpretar una relación causal.

Incluso si la guerra no es un catalizador para el desarrollo del Estado, un gran número de estudios considera que el enfoque belicista con respecto a la creación del Estado tiene cierta relevancia en el desarrollo de los países. A modo de ejemplo, Richard Stubbs (1999) esgrime que la amenaza de guerra ha sido un factor importante en el modelado de las instituciones estatales, de la economía y de la sociedad en la mayoría de las economías exitosas de Asia Oriental —Japón, Corea del Sur, Hong Kong, Malasia, Singapur, Taiwán y Tailandia—, mientras que Michael Desch (1996) investiga los casos de China, Cuba, Israel y Corea del Sur para concluir que sus entornos externos amenazadores han dado origen a Estados más fuertes.

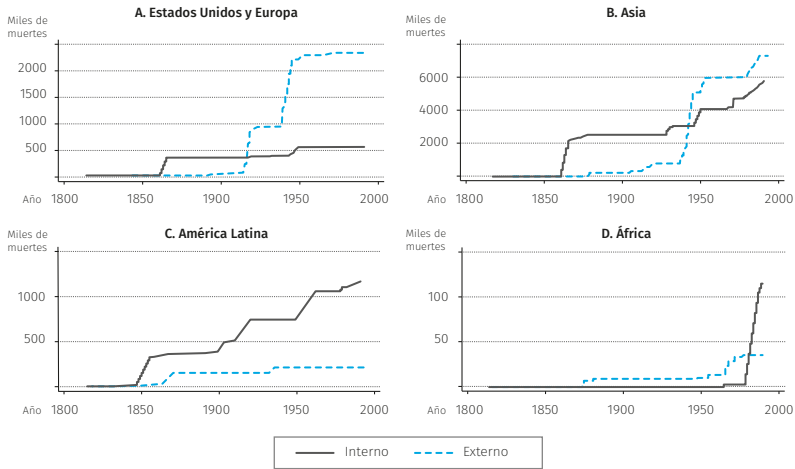
En América Latina, tanto Centeno (1997, 2002) como López-Alves (2000) han analizado el papel de las guerras en la formación de los Estados y complementaron las visiones tradicionales que enfatizan la distribución de la riqueza y las tensiones de clases²¹. Una idea significativa en sus contribuciones es que las guerras externas e internas son dos tipos diferentes de conflicto que tienen efectos opuestos en el desarrollo de la capacidad estatal. En particular, las guerras internas han sido fundamentalmente destructivas, lo que contrasta con la predicción central del enfoque belicista. Besley y Persson (2008) confirman esta afirmación con pruebas empíricas que demuestran que el índice de guerras externas está vinculado con Estados más fuertes, mientras que el índice de guerras internas va en dirección contraria.

La evidencia sobre la periodicidad y sobre la magnitud de las guerras interestatales o externas y las intraestatales o internas, que se encuentra disponible en la base de datos Correlatos de Guerra, muestra que las primeras han sido inusuales en América Latina, mientras que las segundas han sido relativamente frecuentes. De acuerdo con la Figura 2, en América Latina las muertes en combate acumuladas han sido más en los conflictos internos que en los externos a diferencia de lo experimentado en Asia, Europa y los Estados Unidos. Desde mediados de la década del setenta, solo las muertes en conflictos internos de África han superado al número de muertes en guerras externas²². La Figura 3 muestra la frecuencia de las guerras externas e internas en cada país de América Latina, lo que ilustra que las segundas han sido mucho más comunes que las primeras. En palabras de Centeno (2002), América Latina ha tenido un gran número de guerras limitadas, pero muy pocas guerras totales. El hecho sorprendente es que ningún Estado ha desaparecido en América Latina desde su independencia hace dos siglos, y las fronteras han cambiado muy poco, mientras que las guerras internas han sido frecuentes.

En resumen, el debate anterior sugiere que la desigualdad política y económica, junto con guerras internas frecuentes —y podría agregar la ocurrencia no muy periódica de guerras externas— son factores potencialmente relevantes para explicar la persistencia de una capacidad estatal débil en América Latina.

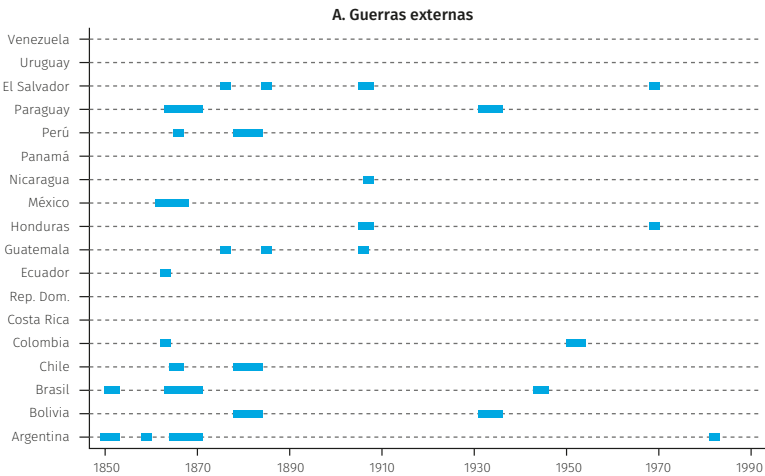
La siguiente sección presenta un modelo que ayuda a entender la interacción entre estas variables y la capacidad estatal en un marco integrado. El modelo también crea algunas hipótesis que se prueban más adelante en este ensayo.

Figura 2. Muertes en combate acumuladas

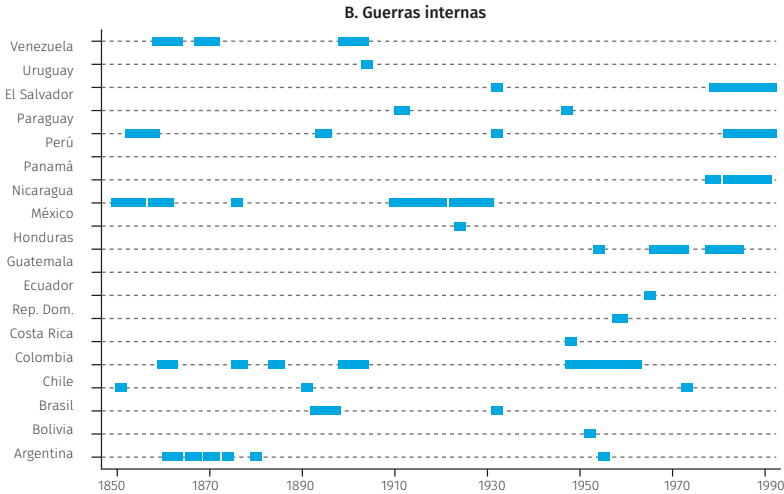


Fuente: Cálculos del autor, según la base de datos Correlatos de Guerra (disponible en correlatesofwar.org).

Figura 3. Guerras en América Latina



Fuente: Cálculos del autor, según la base de datos Correlatos de Guerra (disponible en correlatesofwar.org).



Fuente: Cálculos del autor, según la base de datos Correlatos de Guerra (disponible en correlatesofwar.org).

Capacidad estatal, guerras y desigualdad: marco conceptual

Esta sección presenta un modelo que explora la interacción entre la capacidad estatal, las guerras y la desigualdad²³. El modelo amplía el marco desarrollado por Besley y Persson (2009) al investigar con más detalle los mecanismos a través de los cuales la desigualdad del ingreso afecta la capacidad estatal. También compara el modo en que los resultados difieren cuando el gobierno de las élites es reemplazado por el gobierno de los ciudadanos para capturar la idea de revolución social.

El escenario básico es el siguiente: el tiempo es específico y está formado por dos periodos, $s = 1, 2$. Existen dos grupos de agentes en la economía, $J = A, B$, que pueden ser pensado como correspondientes a los ciudadanos y a las élites. Los grupos difieren en sus proporciones de población β^A y β^B —por definición, la proporción de la población de las élites es más pequeña que la vinculada con los ciudadanos—. En cada periodo, un grupo, supongamos el A, tiene el poder político —toma el gobierno— y adopta las decisiones relacionadas con la recaudación y con el gasto gubernamental. El grupo A pueden ser ciudadanos o élites, según quién tenga el poder. Los grupos también pueden distinguirse por sus niveles de ingreso *per capita*, Y^A e Y^B ; las élites tendrán un nivel de ingreso *per capita* más alto. Las

tasas impositivas específicas del grupo t_s^A y t_s^B en cada periodo s pueden tomar valores negativos con el objeto de hacer que la redistribución sea posible. La población total se normaliza en cuanto a unidad. Cada agente de un grupo J tiene las mismas preferencias y niveles de ingreso que el resto de los miembros del grupo. Los agentes obtienen la utilidad de los bienes privados de consumo que compran con su ingreso después de los impuestos, y de los bienes públicos proporcionados por el gobierno.

La capacidad estatal se define como la habilidad del Estado para generar ingresos tributarios del pueblo. En este contexto, la capacidad estatal brinda la tasa impositiva máxima que el gobierno puede aplicar de modo eficaz. En otras palabras, si este establece una tasa impositiva excesivamente alta, los agentes operan informalmente y el gobierno no puede recaudar impuestos. Los límites que el gobierno puede imponer en materia de impuestos están determinados por las capacidades burocráticas y administrativas del Estado.

Como se establece en Besley y Persson (2009), la capacidad de recaudar depende de las inversiones anteriores realizadas en la creación de capacidades burocráticas, como una administración tributaria eficaz que maneje y controle la recaudación. De forma más específica, el gobierno puede extraer recursos del sector privado para invertir en capacidad estatal. La reserva acumulada de capacidad estatal que no se deprecia determina la tasa impositiva máxima que el gobierno puede imponer.

El gobierno toma la reserva de capacidad estatal en el primer periodo, τ_1 , como dada y decide el nivel de capacidad estatal para el próximo periodo, τ_2 . Para tener un nivel más alto de capacidad estatal en el segundo periodo, el gobierno necesita realizar una inversión no negativa en el primer periodo. Los costos asociados con ella están dados por $F(\tau_1 - \tau_2)$, que se asume que está aumentando y que es estrictamente convexo en el nivel de inversión. Suponemos que mayores costos marginales de inversión en capacidad estatal tienen consecuencias cruciales para los resultados del modelo y que están justificados debido a que para el gobierno es muy difícil eliminar de manera total la informalidad—de hecho, todos los países presentan cierto grado de informalidad—.

Asimismo, la solución para el modelo exige que las propiedades $F(0) = F_{\tau}(0) = 0$ se satisfagan. La inversión en capacidad estatal tiene lugar solo en el primer periodo, dado que el mundo termina al final del segundo periodo.

Además de financiar la inversión en capacidad estatal, el gobierno puede utilizar los recursos que extrae del sector privado para brindar bienes públicos, G_s , en cada periodo s . Por suposición, ambos grupos se benefician de igual forma de los bienes públicos. El valor otorgado a esos bienes en la función de utilidad de cada periodo se indica con α_s , que es una variable continuamente aleatoria con una función de distribución acumulativa H y una función de densidad de probabilidad h en el intervalo $[0,1]$. Esto significa que existe incertidumbre sobre cuánto valorará una sociedad el bien público en el segundo periodo.

Hay un gran número de cuestiones que pueden cambiar la forma en que las sociedades valoran los bienes públicos. A modo de ejemplo, los gastos en seguridad y defensa pueden ser valorados de distinta manera si el país está en guerra o no. Ante la ausencia de un conflicto esperado, la defensa se valoriza menos y el gobierno invierte menos recursos en capacidad estatal, mientras que las sociedades con mayores probabilidades de involucrarse en guerras invierten más en esa capacidad —este es el argumento fundamental del enfoque belicista con respecto a la creación del Estado—. Sin embargo, las sociedades también pueden tener una valoración alta de los bienes públicos por cuestiones que no están vinculadas con la guerra —por ejemplo, el gasto público en salud puede tener un valor más alto si existen riesgos serios en lo que a salud pública respecta—. La característica importante del modelo es que si el gobierno espera una valoración más alta de los bienes públicos en el futuro, invertirá más en capacidad estatal hoy.

El ritmo de los sucesos en el siguiente: primero, la naturaleza determina el valor de los bienes públicos y qué grupo tiene el control político al comienzo de cada periodo. Luego, el gobierno elige el vector de impuestos en materia de políticas, del gasto en bienes públicos y de la inversión en capacidad estatal. Por último, los agentes usan y obtienen la utilidad del consumo de bienes privados y públicos.

Si asumimos que las preferencias de los agentes de la economía son lineales en el consumo privado y en la provisión de bienes públicos, la utilidad indirecta para cada individuo del grupo J se representa de la siguiente forma:

$$(1) \quad v_s^J(t_s^J, G_s) = \alpha_s G_s + (1-t_s^J) Y^J$$

El gobierno toma las decisiones en cuanto a políticas que maximizan la suma de las utilidades ponderadas de los dos grupos. En el caso de un gobierno utilitario, los pesos deberían ser iguales a las proporciones de población de los dos grupos que, en términos generales, corresponde a un sistema político democrático.

Un gran número de países no tienen sistemas totalmente democráticos, sino que funcionan como democracias parciales que suponen algún tipo de desigualdad política. En este caso, los pesos no son iguales a las proporciones de población; por el contrario, son las proporciones de población multiplicadas por dos nuevos parámetros, ρ^A y ρ^B , que representan el peso político que el gobierno le da a cada grupo. En consecuencia, el peso total del grupo que se encuentra en el poder le otorga a su propio grupo se transforma en $\rho^A \beta^A$ y el del grupo opositor se convierte en $\rho^B \beta^B$. El sistema político puede ser marcado como desigual si la utilidad de un grupo obtiene un peso mayor que su proporción de población —o, en pocas palabras, si el grupo que está en el poder favorece a los miembros de su propio grupo, que corresponde a $\rho^A > 1$ y $\rho^B < 1$ — pensemos en el autócrata completamente egoísta que elimina la participación política como en el caso en que $\rho^B = 0$ —. De ahora en adelante, asumiremos que $\rho^A \geq 1$ y $\rho^B \leq 1$ y definiremos la desigualdad política como la diferencia entre ρ^A y ρ^B . Por suposición, la suma de los pesos asignados a las utilidades de los grupos debería dar uno, es decir, $\rho^A \beta^A + \rho^B \beta^B = 1$. Reiteramos, en un sistema político totalmente democrático, el peso de cada grupo en la utilidad del gobernante debería ser igual a su proporción en la población, es decir, $\rho^A = \rho^B = 1$.

En estas condiciones, en el primer periodo, el problema del gobierno es elegir el vector de la política $\{G_1, t_1^A, t_1^B, \tau_2\}$ para obtener lo siguiente:

$$(2) \quad \max \alpha_1 G_1 + \rho^A \beta^A (1-t_1^A) Y^A + \rho^B \beta^B (1-t_1^B) Y^B + \text{ENP},$$

$$(3) \quad \text{sujeto a } \sum t_1^j \beta^j Y^j = G^1 + F (\tau_1 - \tau_2)$$

$$(4) \quad \text{y } \tau_1 \geq t_1^j, G_1 \geq 0.$$

en el que la ecuación 3 es la limitación presupuestaria del periodo 1 del gobierno —es decir, los ingresos tributarios deben ser iguales a la provisión de bienes públicos más los costos asociados con la inversión en capacidad estatal— y la ecuación 4 establece que las tasas impositivas no pueden ser más altas que la reserva de capacidad estatal —en otras palabras, las tasas impositivas posibles están limitadas por la capacidad estatal— y ese gasto en bienes públicos no puede ser negativo. La ecuación 2 es el promedio ponderado de las utilidades indirectas de los dos grupos —en el que los pesos están dados por las proporciones de población y por las preferencias políticas del gobernante— más la recompensa neta esperada (ENP, por su sigla en inglés) del segundo periodo para el grupo que está en el poder durante el primer periodo. Se trata de una recompensa esperada, porque el resultado depende de qué grupo se encuentre en el poder durante el segundo periodo y de la realización de α_2 , lo cual es incierto.

Asimismo, en el segundo periodo, el problema del gobierno es elegir el vector de políticas $\{G_2, t_2^A, t_2^B\}$ con el fin de obtener lo siguiente:

$$(5) \quad \max \alpha_2 G_2 + \rho^A \beta^A (1-t_2^A) Y^A + \rho^B \beta^B (1-t_2^B) + Y^B,$$

$$(6) \quad \text{sujeto a } \sum t_2^j \beta^j Y^j = G_2$$

$$(7) \quad \text{y } \tau_2 \geq t_2^j, G_2 \geq 0.$$

en el que la ecuación 6 es la limitación presupuestaria del gobierno del periodo 2 —en el cual los ingresos tributarios son iguales al gasto en bienes públicos, ya que no hay inversión alguna en capacidad estatal en el periodo 2—. Reiteramos, la ecuación 7 establece que las tasas impositivas pueden ser, a lo sumo, iguales a la reserva de capacidad estatal y que el gasto gubernamental no puede ser negativo.

El reemplazo de la ecuación 6 en la ecuación 5 proporciona ciertos conocimientos adicionales sobre el problema de maximización del gobernante:

$$(8) \quad (\rho^A \beta^A Y^A + \rho^B \beta^B Y^B) + \beta^A t_2^A Y^A (\alpha_2 - \rho^A) + \beta^B t_2^B Y^B (\alpha_2 - \rho^B).$$

Para maximizar la ecuación 8 con la elección de una provisión positiva de bienes públicos durante el periodo 2, se debe cumplir la condición $\alpha_2 \geq \rho^A$ —que simplemente significa que el valor del bien público debe ser mayor al valor que el grupo que tiene el poder le asigna a su propio consumo privado—. Dada la distribución acumulativa de la variable estocástica α , este suceso ocurre con probabilidad $[1 - H(\rho^A)]$. A la inversa, cuando $\alpha_2 < \rho^A$, el grupo que se encuentra en el poder valora los bienes públicos menos que su propio consumo privado y, por consiguiente, considera óptimo establecer $G=0$. Esto sucede con la probabilidad $H(\rho^A)$. Por lo tanto, el valor que se le otorga a los bienes públicos en relación con el bien privado determina si el gobierno proporciona bienes públicos o no. Si así lo hace, el Estado del mundo correspondiente puede ser denominado el «Estado de interés común» —porque ambos grupos se benefician de igual modo del bien público—. Si no proporciona ningún bien público, el Estado se llamará «Estado de redistribución» —porque el único objetivo de la recaudación es redistribuir los recursos a favor del grupo que posee el poder—. Resulta conveniente pensar en esta última posibilidad como un Estado de situación, en la que el grupo que tiene el poder le cobra impuestos al otro grupo en pos de aumentar su propio consumo privado —que se valora más que el bien público—. La misma lógica se aplica al primer periodo: los bienes públicos son proporcionados si $\alpha_1 \geq \rho^A$.

El problema de maximización del gobierno es lineal en las variables de las políticas, lo que significa que las decisiones en materia de recaudación óptima y de provisión de bienes públicos pueden analizarse de forma separada en relación con la inversión óptima en capacidad estatal. En primer lugar, consideremos los resultados de la recaudación óptima en cada Estado del mundo. En el Estado de interés común, los bienes públicos son altamente valorados y su provisión es la prioridad del gobierno. En consecuencia, sin importar qué grupo posea el poder, ambos deben pagar impuestos de modo igual y al máximo. Por el contrario, en el Estado de redistribución, no existe la provisión de bienes públicos; sin embargo,

el grupo que no se encuentra en el poder paga impuestos al máximo en ambos periodos. La diferencia radica en que los ingresos provenientes de la recaudación son redistribuidos al grupo que tiene el poder.

Para solucionar la inversión ideal en capacidad estatal, que es la variable de interés, es necesario calcular la recompensa neta esperada (ENP) que aparece en la ecuación 2. Este es un paso fundamental en las derivaciones, ya que las decisiones adoptadas en el periodo 1 dependerán de lo que el gobernante espera que suceda en el periodo 2. Una fuente clave de incertidumbre es quién tendrá el poder en ese periodo. En las siguientes páginas, asumimos que el grupo que tiene el poder conserva la autoridad política con una probabilidad exógena de γ . Esta es una suposición fuerte sobre las transiciones políticas, pero útil para concentrarse en el problema de inversión en capacidad estatal.

Existe otra fuente de incertidumbre con respecto al periodo 2. Además de la relacionada con quién gobernará, el Estado de la naturaleza (la realización de α_2) también se desconoce en el periodo 1. Como se debatió anteriormente, en el Estado de interés común —que ocurre con probabilidad $[1 - H(\rho^A)]$ — resulta irrelevante quién posee el poder, por lo que la primera incertidumbre puede ignorarse. En este caso, ambos grupos pagan la cantidad máxima de impuestos y se les proporcionan bienes públicos. La recompensa en el periodo 2, en un Estado de interés común (V_c), está dada por lo siguiente:

$$(9) \quad V_c = \tau_2 (\beta^A Y^A + \beta^B Y^B) E\{\alpha_2 \mid \alpha_2 \geq \rho^A\} + [\rho^A \beta^A (1 - \tau_2) Y^A + \rho^B \beta^B (1 - \tau_2) Y^B].$$

El primer componente en la ecuación 9 es la compensación por proveer bienes públicos. En el periodo 2, el valor de esos bienes está en expectativa, dado que se desconoce al periodo 1. El segundo componente es la suma de las recompensas para los dos grupos del consumo de bienes privados con su ingreso después de los impuestos.

No obstante, con la probabilidad $H(\rho^A)$, el mundo puede estar en el Estado de redistribución en el periodo 2. En este caso, la recompensa depende de qué grupo posee el poder. Si el grupo gobernante en el periodo 1 continúa teniendo el poder político en el periodo 2, le cobrará impuestos al otro grupo a la máxima tasa posible y utilizará lo obtenido para la redistribución. En el

Estado de redistribución, en el periodo 2, cuando el mismo grupo permanece en el poder (V_{RA}), la recompensa total está dada por la ecuación 10:

$$(10) \quad V_{RA} = \left\{ \rho^A \beta^A \left[1 + \left(\frac{\tau_2 \beta^B Y^B}{\beta^A Y^A} \right) \right] Y^A + \rho^A \beta^A (1 - \tau_2) Y^B \right\},$$

en la que se muestra que los miembros del grupo opositor (B) pierden una parte de su ingreso como resultado de la recaudación, mientras que el grupo gobernante (A) recibe los impuestos recaudados y consume más del ingreso del periodo. Si, por el contrario, el grupo que gobierna pierde el poder en manos de la oposición, en el Estado de redistribución, cuando la oposición gobierna en el periodo 2 (V_{RB}), la recompensa total está dada por la ecuación 11:

$$(11) \quad V_{RB} = \left\{ \rho^A \beta^A (1 - \tau_2) Y^A + \rho^B \beta^B \left[1 + \left(\frac{\tau_2 \beta^A Y^A}{\beta^B Y^B} \right) \right] Y^B \right\},$$

que dice que al grupo A se le cobran impuestos y que los recursos son redistribuidos al grupo B. Durante el periodo 1, al dar cuenta de todos estos resultados posibles del periodo 2, el grupo gobernante calcula la ENP como un promedio ponderado de la siguiente forma:

$$(12) \quad ENP = [1 - H(\rho^A)] V_c + H(\rho^A) [\gamma V_{RA} + (1 - \gamma) V_{RB}] - \lambda(\alpha_1) F(\tau_2 - \tau_1).$$

El primer término es la probabilidad de que ocurra el Estado de interés común multiplicada por la recompensa que se vincula con ese Estado. El siguiente término es la probabilidad de que suceda el Estado de redistribución en el periodo 2 multiplicada por la recompensa que se asocia con ese Estado —desde el punto de vista del grupo A que es el que gobierna en el periodo 1—. Esa recompensa es el promedio de las utilidades indirectas para el grupo A cuando permanece en el poder y cuando lo pierde —ponderado por sus respectivas probabilidades γ y $1 - \gamma$ —. Esta es la ganancia esperada para invertir en capacidad estatal en el periodo 1.

Asimismo, existen costos vinculados con esta decisión que son capturados por el tercer término del lado derecho de la ecuación 12. Este demuestra que invertir en capacidad estatal resta recursos $F(\tau_2 - \tau_1)$ del consumo del periodo 1. En el Estado de interés común, esos fondos públicos son

extraídos de la provisión de bienes públicos que tiene un valor de α_1 en la función de utilidad indirecta. En el Estado de redistribución, los fondos son restados del consumo privado que está valorado en ρ^A . Por eso, $\lambda(\alpha_1) = \text{máx. } \{\alpha_1, \rho^A\}$.

Con el objeto de determinar el nivel óptimo de inversión, resulta necesario conectar la expresión completa para la ENP con el problema de maximización del primer periodo. Luego de ciertas derivaciones directas, la condición de primer orden con respecto a τ_2 está dada por la siguiente ecuación:

$$(13) \quad \lambda(\alpha_1) F_{\tau}(\tau_2 - \tau_1) = [1 - H(\rho^A)] (\beta^A Y^A + \beta^B Y^B) E \{\alpha_2 \mid \alpha_2 \geq \rho^A\} \\ - [1 - H(\rho^A)] (\rho^A \beta^A Y^A + \rho^B \beta^B Y^B) \\ + H(\rho^A) (\rho^A - \rho^B) [\gamma \beta^B Y^B - (1 - \gamma) \beta^A Y^A].$$

Esta ecuación dice que el nivel óptimo de inversión depende de las variables claves del modelo α_1, α_2 y $(\rho^A - \rho^B)$. Debido a que esta condición de optimalidad debe mantenerse, se puede utilizar para determinar analíticamente los efectos de las variables claves en relación con el nivel de equilibrio de la inversión en materia de capacidad estatal. Como ejemplo, cuando el valor α_1 aumenta, da lugar a un $\lambda(\alpha_1)$ más alto. Dado que la condición antes mencionada debe satisfacerse, una disminución en $F_{\tau}(\tau_2 - \tau_1)$ resulta necesaria y sería posible solo cuando el nivel de inversión en capacidad estatal se reduce —dada la convexidad de la función de costo—. Asimismo, en el caso de un aumento en α_2 , el lado derecho de la ecuación 13 aumenta y debe compensarse con un aumento en $F_{\tau}(\tau_2 - \tau_1)$, que corresponde a un incremento en el nivel de inversión en lo que a capacidad estatal se refiere.

El valor de los bienes públicos (α) tiene un papel crucial en este modelo y puede ser interpretado de muchos modos. Una posibilidad, que se conecta bien con la motivación de este trabajo, es pensar en lo que sucede durante las guerras. Participar de una guerra externa corresponde al Estado de interés común en el periodo 1, en el que la valoración de los bienes públicos es mayor que la valoración del consumo privado por parte del gobernante. En este caso, la mejor solución consiste en proporcionar bienes públicos a costa de invertir en capacidad estatal. Esto sucede durante una guerra en la que el gasto militar —y no la inversión en capacidad burocrática— es la prioridad

del gobierno. No obstante, esto es diferente a la expectativa de involucrarse en una guerra externa en el segundo periodo, que corresponde a una α_2 alta. En este caso, el gobierno opta por aumentar el nivel de inversión en capacidad estatal durante el periodo 1 para poder luchar esa guerra en el periodo 2. En consecuencia, una valoración alta de los bienes públicos en el primer periodo lleva a una inversión baja en capacidad estatal, mientras que un valor futuro alto de los bienes públicos da lugar al resultado opuesto.

El efecto de la desigualdad política ($\rho^A - \rho^B$) en la decisión del gobierno de invertir en capacidad estatal también resulta una cuestión de interés. El modelo propone distintos resultados según el valor de γ , que es la probabilidad de que el grupo en el poder durante el primer periodo conserve la autoridad en el segundo. Consideremos una situación en la que esta probabilidad es más baja que la proporción de población del grupo que está en el poder. En ese caso, un grado más alto de desigualdad política da lugar a un nivel más bajo de inversión en capacidad estatal (ver anexo). Por intuición, si es probable que el grupo que posee el poder pierda su autoridad a manos del grupo opositor en el segundo periodo, preferirá invertir menos en capacidad estatal en pos de evitar la posibilidad de que haya una recaudación redistributiva durante el segundo periodo. Por consiguiente, un nivel más alto de desigualdad política causa un nivel más bajo de inversión en capacidad estatal. Estos resultados continúan siendo los mismos, ya sea que los ciudadanos o las élites tengan el poder político.

Agregar al modelo la desigualdad del ingreso brinda algunas visiones adicionales muy interesantes. Esto se lleva a cabo permitiendo las diferencias en los niveles de ingreso *per capita* de los dos grupos. En especial, se asume que el nivel de ingreso *per capita* de la élite (grupo minoritario) es $Y + \varepsilon$, que es mayor que el de los ciudadanos (grupo mayoritario) $Y - \varepsilon$. En este esquema, ε es definida como el parámetro de desigualdad del ingreso. Mediante el uso de estas definiciones nuevas del ingreso, la condición de optimalidad en la ecuación 13 se convierte en lo siguiente:

$$(14) \quad \lambda(\alpha_1)F_t(\tau_2 - \tau_1) = [1 - H(\rho^A)] [\beta^A(Y + \varepsilon) + \beta^B(Y - \varepsilon)]$$

$$\bullet E \{ \alpha_2 \mid \alpha_2 \geq \rho^A \} - [1 - H(\rho^A)] [\rho^A \beta^A(Y + \varepsilon) + \rho^B \beta^B(Y - \varepsilon)]$$

$$+ H(\rho^A)(\rho^A - \rho^B) [\gamma \beta^B(Y - \varepsilon) - (1 - \gamma) \beta^A(Y + \varepsilon)].$$

Con esta ligera modificación, el modelo realiza algunas predicciones claras cuando las élites gobiernan en el periodo 1. En particular, el modelo muestra que un nivel más alto de desigualdad del ingreso lleva a un nivel más bajo de inversión en capacidad estatal (ver anexo). Este resultado se obtiene tomando la derivada del lado derecho de la condición de optimalidad de la ecuación 14 con respecto a ε , que tiene signo negativo. Recuerden que la condición antes mencionada debe mantenerse en equilibrio; por lo tanto, a medida que el lado derecho de la igualdad disminuye con un mayor nivel de desigualdad del ingreso, el lado izquierdo de la igualdad también debe disminuir. Esto solo sería posible si el nivel de inversión en capacidad estatal cae. De modo intuitivo, las élites invierten menos en capacidad estatal, porque la cantidad de recursos que pueden obtener de los ciudadanos es pequeña, ya que su ingreso es bajo como consecuencia de la desigualdad del ingreso. En palabras directas, para niveles altos de desigualdad, simplemente no conviene invertir en capacidad estatal cuando las élites toman las decisiones.

Sin embargo, los resultados para los efectos de la desigualdad política y del ingreso en la inversión en capacidad estatal se tornan ambiguos cuando los ciudadanos tienen el poder político en el primero periodo. Mediante el uso de simulaciones, Mauricio Cárdenas y Didem Tuzemen (2010) demuestran que, cuando la desigualdad del ingreso es baja, un incremento en la desigualdad política tiene un efecto negativo en la inversión en capacidad estatal. Esto significa que los ciudadanos se comportan igual que las élites: saben que pueden perder el poder, por lo tanto, no desean dejar una gran capacidad estatal en manos de la oposición. No obstante, para niveles más altos de desigualdad del ingreso, recaudar impuestos de las élites tiene una mayor recompensa debido a que ellas tienen un ingreso más alto. En este caso, a medida que el nivel de desigualdad política aumenta, los ciudadanos invierten más en capacidad estatal para poder recaudar impuestos de las élites a una tasa más alta en el periodo 2. Este último escenario es similar a una revolución social que primero crea capacidad estatal y luego se involucra en la redistribución.

La historia abunda en ejemplos, particularmente en América Latina, de revoluciones sociales que prometen reducir la desigualdad y proporcionar bienes públicos, pero nunca lo hacen. Los experimentos sociales que les

atribuyen poderes a los ciudadanos sin aumentar la capacidad estatal pueden ser racionalizados con este modelo. Una primera opción es que la probabilidad de perder el poder en el próximo periodo sea alta, en cuyo caso, el retorno esperado de la inversión en capacidad estatal es bajo y los ciudadanos, de forma natural, prefieren redistribuir los recursos disponibles mientras están en el poder. Una segunda opción está vinculada con el hecho de que las revoluciones sociales no son transiciones políticas sin problemas, sino que, en general, están asociadas a guerras civiles que introducen una nueva dimensión que puede reducir los incentivos para invertir en capacidad estatal.

De este modo, como ejercicio teórico final, el modelo puede extenderse para permitir la presencia de guerras civiles, que son conflictos que surgen cuando los ciudadanos se rebelan contra la autoridad de las élites. Las guerras civiles solo pueden ocurrir en el Estado de redistribución, ya que no existe conflicto alguno entre los grupos cuando prevalece el interés común. Mientras que las guerras externas hacen que el Estado de interés común sea más probable —debido a la valoración alta de los bienes públicos—, se considera que las guerras civiles tienen lugar cuando un grupo le cobra impuestos al otro para su propio beneficio.

Desde un punto de vista analítico, en la actualidad existen tres Estados de naturaleza: el Estado de interés común, el Estado de redistribución con guerra civil y el Estado de redistribución sin guerra civil. Este tipo de guerras puede ser modelado como consecuencia de la desigualdad política o económica —o ambas—, pero para no complicar esta cuestión, se asume que, al comienzo de cada periodo, la naturaleza determina una probabilidad exógena de que ocurra una guerra civil. Si también se asume que las guerras civiles se llevan parte del ingreso de ambos grupos y destruyen la capacidad estatal, los resultados son claros. El modelo predice una relación negativa entre el índice de guerras civiles y la inversión en capacidad estatal. La razón es simple: a medida que aumenta la probabilidad de luchar una guerra civil en el segundo periodo, la inversión en capacidad estatal tiene un retorno más bajo. Asimismo, comparada con los resultados anteriores, la posibilidad de que ocurra una guerra civil aumenta los efectos negativos que la desigualdad política y del ingreso tienen en la inversión en capacidad estatal.

Evidencia empírica

El modelo ha dado cuatro determinantes de la creación del Estado: la desigualdad política, la desigualdad económica, las guerras externas —que ingresan como una variable *proxy* para la valoración de los bienes públicos— y las guerras internas o civiles —que destruyen la capacidad estatal—. Para brindar un respaldo empírico de las predicciones del modelo, el índice de guerras externas es medido con la ayuda de una variable indicadora que toma el valor de uno si el país ha estado involucrado en una guerra inter- o intraestatal en un determinado año y cero si la situación ha sido la contraria, según la base de datos Correlatos de Guerra. Para que una guerra sea clasificada como interestatal, al menos dos participantes en combate ininterrumpido deben calificar como miembros del sistema interestatal y debe haber al menos 1000 muertes vinculadas con ese combate entre todos los miembros del sistema que formaron parte de él. Se considera que un Estado es participante si tiene un mínimo de 100 muertes o 1000 personas armadas en la lucha. Las guerras extraestatales son aquellas que se dan entre un Estado y una entidad no estatal. Para que una guerra sea clasificada como tal, al menos, uno de los principales participantes del conflicto, aunque sea irregular y desorganizado, no debe ser miembro del sistema estatal y debe haber por lo menos 1000 muertes vinculadas con ese combate todos los años para cada uno de los participantes del Estado. La variable indicadora relacionada con las guerras externas se utiliza para calcular la fracción de años en que un país en particular estuvo involucrado en una guerra inter- o extraestatal durante dos periodos: de 1900 —o el año de independencia si fue posterior— a 1975 y de 1960 a 1997. La variable se encuentra en el rango de cero a uno; un país que ha estado involucrado en una guerra externa en todos los años de la muestra tiene un valor de uno.

El índice de guerras internas se mide de forma similar usando la definición que se encuentra disponible en la base de datos Correlatos de Guerra. Las guerras intraestatales tienen lugar dentro de las fronteras del Estado y se dan entre un gobierno y fuerzas no gubernamentales —guerra civil— o entre al menos dos fuerzas no gubernamentales —guerra intercomunal—. Para poder clasificar una guerra como civil, el gobierno central debe estar involucrado de forma activa en la acción militar y debe haber al menos 1000 muertes vinculadas con ese combate. Ambos lados deben haber sido

organizados inicialmente para el conflicto violento o el lado más débil debe poder causar en los rivales más fuertes, por lo menos, el 5 % del número de muertes que experimenta. Con respecto a las guerras externas, la variable de interés es la fracción de años que un país en particular estuvo involucrado en una guerra intraestatal durante dos periodos: de 1900 —o el año de independencia si fue posterior— a 1975 y de 1960 a 1997.

La medición de la desigualdad política se basa en la puntuación polity2 que está disponible en la base de datos Polity IV —antes descrita—. En especial, las puntuaciones menores a tres están asociadas con la desigualdad política. Si bien este es un criterio arbitrario, captura la idea de que los países que están por encima de ese punto de referencia son propensos a ser más democráticos, lo que implica una representación adecuada de todos los grupos de la población —los resultados no cambian si el punto de referencia se configura igual a cero en polity2—. Como sucede en el caso de las variables de conflicto, la variable utilizada en las regresiones es la fracción de años en la que un país ha tenido una puntuación polity2 de desigualdad mayor a tres en los periodos 1900-1975 —o desde la independencia si ocurrió después de 1900— y 1960-1999²⁴.

La medición de la desigualdad del ingreso es el coeficiente de Gini disponible de la base de datos Desigualdad Mundial del Ingreso 2008 del Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-WIDER, por su sigla en inglés). Los datos abarcan el periodo 1867-2006 e incluyen a 186 países en los años más recientes. Los coeficientes de Gini informados provienen de sondeos que pueden diferir bastante en las diez dimensiones, como el área de cobertura (por ejemplo, nacional, rural, urbana, metropolitana, ciudad, etcétera), la población del sondeo (por ejemplo, todos, trabajadores, contribuyentes o ciertos grupos etarios), la unidad de análisis (por ejemplo, individual, grupo familiar, etcétera) y la variable de interés (por ejemplo, el ingreso o el gasto). Dada la heterogeneidad de los datos originales, es importante seleccionar aquellas mediciones del coeficiente de Gini que son similares entre los países y a lo largo del tiempo. Los criterios adoptados en este trabajo siguen lineamientos simples: solo se utilizan los coeficientes de Gini calculados a partir de los estudios nacionales que abarcan a todos los grupos de la población. Si más de una observación por país/año cumple

con estos criterios, se elige la observación que tiene mayor calidad según el índice de calidad incluido en la base de datos. Por último, cuando hay varios coeficientes de Gini informados que cumplen con los mismos criterios y que son de igual calidad, se usará el que tenga más puntos de datos. A partir de este set de datos, se calcula el coeficiente de Gini promedio por país para los periodos 1900-1975 y 1960-1999²⁵.

El Cuadro 3 presenta las estadísticas descriptivas para las variables explicativas, mientras que el Cuadro 4 utiliza estimaciones MCO simples con variables indicadoras regionales para comparar América Latina con el resto del mundo. El análisis se divide en dos periodos: 1900-1975 y 1960-1999. En el primero, los países de América Latina y de Asia Oriental eran menos democráticos que el resto de los países.

En términos de guerras externas, el coeficiente asociado con la variable indicadora para América Latina es negativa e importante, ya que reafirma el punto acerca de que los países de América Latina estuvieron una fracción más pequeña de años, entre 1900 y 1975, luchando guerras externas —y los países de Asia Oriental estuvieron una fracción mayor de años—, comparados con el resto del mundo. En el caso de las guerras internas, América Latina no parece diferenciarse mucho del resto del mundo, mientras que, por lo visto, los países de Asia Oriental estuvieron más tiempo creando conflictos interestatales. Por último, la estimación del coeficiente de Gini es significativamente más alta en América Latina que en el resto del mundo —y más alta que en Asia Oriental—. Cuando se reproducen los mismos cálculos para la muestra de excolonias, se obtiene un resultado interesante. Entre 1900 y 1975, América Latina era menos democrática, más pacífica y menos igualitaria que el resto del mundo, mientras que Asia Oriental era más propensa a experimentar guerras tanto externas como internas.

Para el periodo 1960-1999, los resultados muestran tanto diferencias como similitudes. En primer lugar, hoy América Latina aparenta ser, de forma muy particular, más democrática que el resto del mundo, en especial, respecto a Asia Oriental. En segundo lugar, América Latina parece tener un índice de guerras externas excepcionalmente bajo. En tercer lugar, la desigualdad del ingreso ha permanecido alta de modo constante, en

comparación con Asia Oriental y con el resto del mundo. Lo mismo puede decirse cuando la analogía se realiza con las excolonias.

Antes de pasar al análisis econométrico, resulta útil analizar la Figura 4 que muestra las correlaciones transversales entre la capacidad estatal fiscal y las variables explicativas elegidas. Las puntuaciones en términos de democracia y el índice de guerras externas se correlacionan de manera positiva con la proporción del PBI del total de impuestos (2000-2006), mientras que sucede lo contrario con el índice de guerras internas y los índices de Gini²⁶.

Con respecto al análisis econométrico, las principales propuestas del modelo pueden estimarse con las regresiones entre los países de la siguiente forma:

$$(15) \quad SC_{it} = \beta_0 + X'_{it-1} \beta_K + Z'_{it-1} \beta_K + u_{it'}$$

en la que SC_{it} es la medición promedio de la capacidad estatal del interés para el país i en el periodo t ; X_{it} es el vector de los potenciales determinantes de la capacidad estatal, que incluye el porcentaje de años de democracia, guerras externas, guerras internas y una medición del coeficiente de Gini. Z_{it} es el vector del resto de los controles, que son las variables indicadoras para el origen legal del país correspondiente²⁷. Los coeficientes β son los parámetros de interés. Específicamente, el índice de democracia —una variable *proxy* para una menor desigualdad política— debería tener un efecto positivo en la capacidad estatal, al igual que la fracción de años de guerras externas —una variable *proxy* para la probabilidad de involucrarse en una guerra externa que debería aumentar el valor futuro de los bienes públicos—. En cambio, un porcentaje más alto de años de conflicto intraestatal —una variable *proxy* para la probabilidad de que haya un conflicto interno— y el coeficiente de Gini —una medición de la desigualdad económica— deberían tener un impacto negativo en la capacidad estatal de acuerdo con las predicciones del modelo.

Cuadro 3. Estadísticas descriptivas: Determinantes de la capacidad estatal

Variable	Periodo	N.º de Observ.	Promedio	Desviación estándar	Mín.	Máx.	Perc. 25	Perc. 75
Democracia (% de años)	1900-1975	156	0,27	0,38	0,00	1,00	0,00	0,41
Democracia (% de años)	1960-1999	161	0,35	0,38	0,00	1,00	0,00	0,60
Guerras externas (% de años)	1900-1975	156	0,07	0,11	0,00	0,57	0,00	0,12
Guerras externas (% de años)	1960-1997	161	0,03	0,08	0,00	0,39	0,00	0,03
Guerras internas (% de años)	1900-1975	156	0,05	0,13	0,00	1,00	0,00	0,06
Guerras internas (% de años)	1960-1997	161	0,08	0,16	0,00	0,87	0,00	0,04
Gini (promedios)	1900-1975	88	42,12	9,91	18,42	63,70	33,78	49,50
Gini (promedios)	1960-1999	142	41,34	10,82	21,42	74,33	32,34	49,07

Fuente: Cálculos del autor.

Cuadro 4. Determinantes de la capacidad estatal: Comparación regional^a

Determinante y región	1900-1975		1960-1999 ^b	
	Todos los países	Excolonias	Todos los países	Excolonias
Índice de democracia (% de años)				
Asia Oriental	0,015 (0,105)	0,116 (0,138)	-0,275*** (0,101)	-0,234* (0,136)
América Latina y Asia Oriental	-0,123* (0,064)	-0,156** (0,077)	0,137* (0,073)	0,176** (0,081)
Constante	0,293*** (0,036)	0,326*** (0,056)	0,338*** (0,035)	0,299*** (0,050)
Sin observaciones	156	88	161	89
R ajustada al cuadrado	0,003	0,005	0,012	0,026
Ln. Gini (promedios)				
Asia Oriental	-0,205*** (0,065)	-0,084 (0,063)	-0,275*** (0,054)	0,144** (0,047)
América Latina y Asia Oriental	0,233*** (0,046)	0,134*** (0,048)	0,291*** (0,035)	-0,023** (0,010)
Constante	3,666*** (0,033)	3,764*** (0,035)	3,647*** (0,026)	0,030*** (0,010)
Sin observaciones	88	55	142	89
R ajustada al cuadrado	0,105	0,067	0,125	0,113

Determinante y región	1900-1975		1960-1999 ^b	
	Todos los países	Excolonias	Todos los países	Excolonias
Índice de guerras externas (% de años)				
Asia Oriental	0,168*** (0,056)	0,141** (0,071)	0,115*** (0,034)	0,144** (0,047)
América Latina y Asia Oriental	-0,056*** (0,010)	-0,010 (0,009)	-0,021*** (0,007)	-0,023** (0,010)
Constante	0,070*** (0,009)	-0,023** (0,010)	0,028*** (0,006)	0,030*** (0,010)
Sin observaciones	156	88	161	89
R ajustada al cuadrado	0,092	0,173	0,103	0,113
Índice de guerras internas (% de años)				
Asia Oriental	0,112* (0,061)	0,143* (0,083)	0,066 (0,080)	0,135 (0,110)
América Latina y Asia Oriental	-0,006 (0,020)	-0,028 (0,029)	0,026 (0,039)	-0,009 (0,044)
Constante	0,048*** (0,012)	0,070*** (0,024)	0,069*** (0,014)	0,104*** (0,025)
Sin observaciones	156	88	161	89
R ajustada al cuadrado	0,030	0,020	0,009	0,009

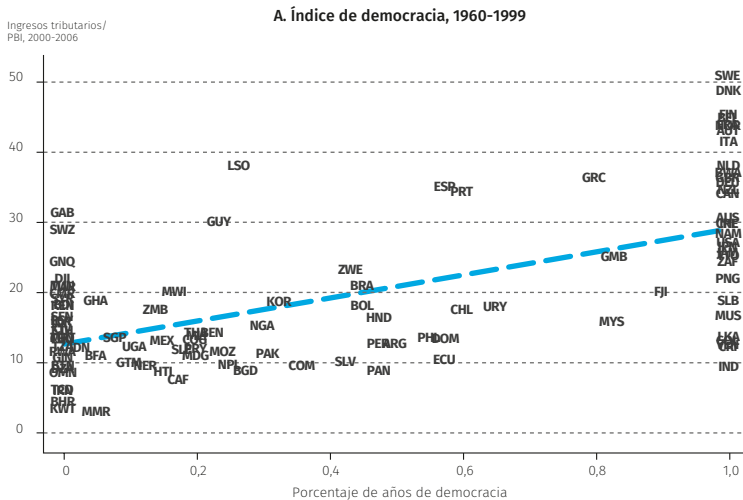
* Estadísticamente importante en el nivel del 10 %.

** Estadísticamente importante en el nivel del 5 %.

*** Estadísticamente importante en el nivel del 1 %.

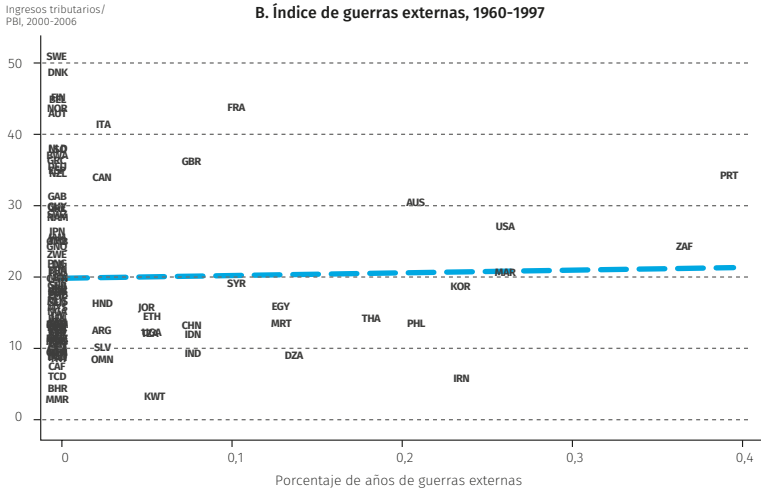
a. Los errores estándares se encuentran entre paréntesis. b. Para el índice de guerras externas e internas, el periodo es 1960-1997.

Figura 4. Correl. transversales: Ing. trib. contra los determinantes de la capacidad estatal

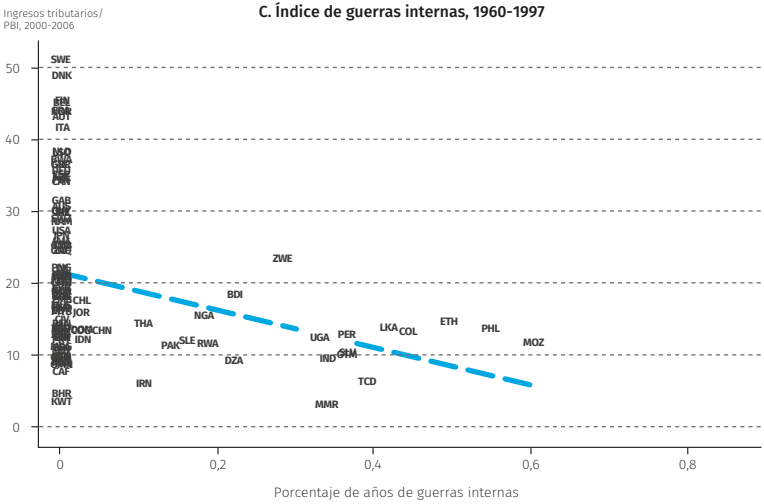


Fuente: Cálculos del autor, según la base de datos Correlatos de Guerra (disponible en correlatesofwar.org).

Figura 4. Correl. transversales: Ing. trib. contra los determinantes de la capacidad estatal (cont.)

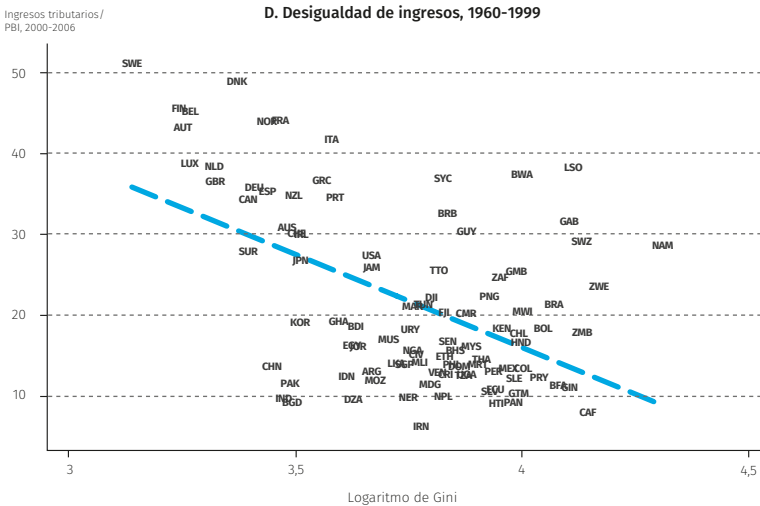


Fuente: Cálculos del autor, según la base de datos Correlatos de Guerra (disponible en correlatesofwar.org).



Fuente: Cálculos del autor, según la base de datos Correlatos de Guerra (disponible en correlatesofwar.org).

Figura 4. Correl. transversales: Ing. trib. contra los determinantes de la capacidad estatal (cont.)



Fuente: Cálculos del autor, según la base de datos Correlatos de Guerra (disponible en correlatosofwar.org).

Es necesario tener cautela dados los potenciales problemas de endogeneidad y de simultaneidad que afectan los resultados estimados. Las variables explicativas utilizadas en las regresiones pueden haber sido determinadas de manera conjunta con las distintas mediciones de la capacidad estatal a través de canales que el modelo teórico no logra capturar. Con el fin de abordar estos problemas potenciales, las variables explicativas que en el modelo impulsan las decisiones de invertir en capacidad estatal deben anteceder en el tiempo a las mediciones reales de la capacidad estatal.

Esta sección presenta los resultados de las regresiones estimadas con dos datos obtenidos de dos periodos diferentes de la muestra. Primero, adoptando una perspectiva en el largo plazo, el valor promedio de las variables explicativas corresponde al periodo 1900-1975. El propósito de estas regresiones es ver en qué medida los niveles históricos de democracia, desigualdad y guerra han afectado a los valores promedio de la capacidad estatal luego de 1980. El segundo set de regresiones se correlaciona con el nivel promedio de las variables explicativas entre 1960 y 1999 con mediciones de la capacidad estatal correspondientes al periodo 2000-2006. Ambos sets de regresiones incluyen una variable indicadora para América Latina.

El Cuadro 5 muestra el primer set de regresiones usando las siete mediciones de la capacidad estatal como variables dependientes. Los resultados indican que, entre 1900 y 1975, los países con sistemas políticos más democráticos tienen en promedio niveles más altos de capacidad estatal que los países con sistemas políticos menos democráticos. Cuantitativamente, un aumento de una desviación estándar en la fracción de años de democracia está vinculado con un aumento de 4,1 puntos porcentuales en la proporción del PBI de los ingresos tributarios totales y un incremento de 3,5 puntos porcentuales en la proporción del PBI de los ingresos del impuesto a las ganancias. El mismo aumento en la proporción de años de democracia está asociado con un incremento de 0,7 (en una escala de diez puntos) en la protección contra el riesgo de expropiación y un aumento de 0,4 en la eficacia del gobierno (en una escala que oscila entre -2,5 y +2,5). La implementación y la aplicación de políticas (0,2), así como la habilidad del Estado para formular e implementar iniciativas nacionales en términos de políticas (0,5) también aumentan (los incrementos se encuentran entre paréntesis). Por último, la clasificación de la medición vinculada con la facilidad para hacer negocios mejora en un 10 %.

Cuadro 5. Determinantes en el largo plazo de la capacidad estatal^a

Variables explicativas	Total de impuestos (% del PBI), 1980-2006	Impuesto a las ganancias (% del PBI), 1980-2000	Índice de protección c/ el riesgo de exp. 1982-1997	Clasif. de la facilidad para hacer negocios 2009	Índice de eficacia del gobierno 1996-2008	Índice de habilidad del Estado	Índice de implem. y aplic. de políticas
Democracia 1900-1975	10,790*** (2,861)	9,274*** (2,546)	1,878*** (0,365)	0,229*** (0,070)	1,039*** (0,230)	1,429*** (0,494)	0,613*** (0,140)
Guerras ext. 1900-1975	21,560** (8,526)	16,470** (7,490)	3,368*** (1,056)	0,630*** (0,158)	1,984*** (0,540)	4,191*** (1,462)	1,177*** (0,432)
Guerras int. 1900-1975	-12,700* (7,409)	-3,414 (4,223)	-2,205** (1,048)	-0,486*** (0,148)	-1,495*** (0,449)	-3,435*** (1,076)	-1,071*** (0,308)
Variable indic. de Am. Latina	-3,554** (1,655)	-3,591*** (1,261)	-0,043 (0,315)	0,120* (0,064)	0,147 (0,159)	0,036 (0,611)	-0,086 (0,170)
Constante	15,190*** (1,215)	5,004*** (0,857)	6,121*** (0,233)	0,269*** (0,037)	-0,583*** (0,106)	4,779*** (0,314)	1,755*** (0,098)
Sin observ.	104	104	119	147	154	128	144
R ajustada al cuadrado	0,528	0,578	0,465	0,439	0,472	0,227	0,350

* Estadísticamente importante en el nivel del 10 %.

** Estadísticamente importante en el nivel del 5 %.

*** Estadísticamente importante en el nivel del 1 %.

a. Los errores estándares se encuentran entre paréntesis.

Los resultados también muestran que el índice de guerras externas entre 1990 y 1975 está correlacionado de modo positivo con el nivel de capacidad estatal. Un país con una proporción de años más alta que una desviación estándar en una guerra externa tiene una proporción del PBI de los ingresos tributarios totales más alta (2,4 puntos porcentuales) y una proporción del PBI de los ingresos del impuesto a las ganancias más alta (1,8 puntos porcentuales). Los efectos también son medibles cuando se considera el resto de las mediciones de la capacidad estatal. Mientras tanto, los países que están involucrados en guerras internas tienen en promedio niveles más bajos de capacidad estatal. De forma más precisa, un aumento de una desviación de un estándar en el índice de guerras internas corresponde a una disminución de 1,7 puntos porcentuales en la proporción del PBI de los ingresos tributarios totales —los coeficientes no son significativos para las otras dos mediciones de la capacidad estatal fiscal—. Un país con un índice de guerras internas más alto que una desviación estándar tiene menor protección contra el riesgo de expropiación y eficacia del gobierno (0,3 y 0,2, respectivamente). La clasificación de la facilidad para hacer negocios también es más baja (0,1), al igual que la habilidad del Estado para formular e implementar iniciativas nacionales en términos de políticas (0,5) y la implementación y la aplicación de estas (0,1).

Dadas las limitaciones en materia de datos, agregar la desigualdad del ingreso a la lista de variables explicativas tiene un costo en el número de observaciones. El Cuadro 6 presenta estas regresiones y muestra que los resultados anteriores, en general, se mantienen. La única excepción es que la estimación del coeficiente de guerras internas pierde importancia en la regresión que utiliza la proporción del PBI de los ingresos tributarios totales como variable dependiente. El principal resultado es que una mayor desigualdad del ingreso está asociada con niveles más bajos en dos de las mediciones de la capacidad estatal. Más específicamente, un aumento de una desviación estándar en el coeficiente de Gini está vinculado con una disminución de 0,4 en el índice de protección contra el riesgo de expropiación y una reducción de 0,2 en el índice de eficacia del gobierno. Cuando se usa el resto de las mediciones de la capacidad estatal, la estimación del coeficiente de Gini resulta no ser estadísticamente significativa.

Por último, la estimación del coeficiente de la variable indicadora de América Latina es importante en términos estadísticos cuando la capacidad estatal se mide con dos variables fiscales y con la clasificación de la facilidad para hacer negocios. Estos resultados sugieren que el modelo no puede capturar la totalidad de la variación cuando se usan las mediciones fiscales y la clasificación de la facilidad para hacer negocios con el fin de medir la capacidad estatal. No obstante, cuando se consideran las mediciones burocráticas restantes de esa capacidad, la estimación del coeficiente de la variable indicadora de América Latina no es estadísticamente relevante.

Cuadro 6. Determinantes en el largo plazo de la capacidad estatal, incluida la desigualdad del ingreso^a

Variables explicativas	Total de impuestos (% del PBI), 1980-2006	Impuesto a las ganancias (% del PBI), 1980-2000	Índice de protección c/ el riesgo de exp. 1982-1997	Clasif. de la facilidad para hacer negocios 2009	Índice de eficacia del gobierno 1996-2008	Índice de habilidad del Estado	Índice de implem. y aplic. de políticas
Democracia 1900-1975	8,400*** (2,850)	7,290*** (2,663)	1,788*** (0,487)	0,276*** (0,094)	1,121*** (0,238)	1,879*** (0,593)	0,612*** (0,192)
Guerras ext. 1900-1975	25,800*** (8,656)	19,890*** (7,342)	3,352*** (1,201)	0,620*** (0,197)	2,024*** (0,577)	4,013** (1,666)	1,543*** (0,527)
Guerras int. 1900-1975	-15,020 (9,467)	-4,742 (5,081)	-3,713*** (1,093)	-0,574*** (0,172)	-2,184*** (0,397)	-6,906*** (2,217)	-1,957*** (0,417)
Variable indic. de Am. Latina	-6,267** (2,443)	-4,809** (1,960)	0,364 (0,425)	0,136 (0,082)	0,294 (0,203)	0,558 (0,730)	0,101 (0,206)
Ln. Gini 1900-1975	5,455 (5,818)	1,511 (4,043)	-1,444* (0,778)	-0,098 (0,112)	-0,964** (0,395)	-0,177 (1,601)	-0,107 (0,403)
Constante	-2,410 (22,010)	0,765 (15,180)	11,540*** (2,911)	0,642 (0,436)	3,147** (1,552)	5,261 (6,188)	2,134 (1,562)
Sin observ.	67	67	76	78	80	69	77
R ajustada al cuadrado	0,583	0,591	0,565	0,502	0,599	0,295	0,437

* Estadísticamente importante en el nivel del 10 %.

** Estadísticamente importante en el nivel del 5 %.

*** Estadísticamente importante en el nivel del 1 %.

a. Los errores estándares se encuentran entre paréntesis.

El Cuadro 7 informa las regresiones usando las mediciones en materia de democracia y de desigualdad entre 1960 y 1999, así como las guerras entre 1960 y 1997 en tanto determinantes de las tres mediciones de la capacidad estatal para las cuales se encuentran disponibles datos recientes para la década del 2000 (los impuestos sobre el PBI, la eficacia del gobierno y la facilidad para hacer negocios). Los resultados básicos —que se presentan en las columnas 1, 4 y 7— son similares a las obtenidas

con los datos en el largo plazo. El índice de democracia y de conflictos internos parece tener una fuerte correlación con estas mediciones de la capacidad estatal —positiva en el caso del primero y negativa en el caso del segundo—. De forma relevante, la desigualdad económica —medida como el registro del coeficiente de Gini— tiene un impacto negativo e importante en la capacidad estatal. Sin embargo, el efecto de las guerras externas desaparece en el caso de los ingresos tributarios sobre el PBI, lo que sugiere que las confrontaciones interestatales ya no tienen el papel que solían tener en la primera mitad del siglo xx cuando contribuían con el desarrollo del Estado en Europa y en los Estados Unidos²⁸.

La variable indicadora de América Latina tiene una estimación del coeficiente negativa y altamente relevante cuando la capacidad estatal se mide como ingresos tributarios —sobre el PBI—, pero no así con las otras dos mediciones de la capacidad estatal, lo que indica que no agrega ningún poder explicativo. En la regresión que utiliza la proporción de los impuestos como la variable dependiente, la variable indicadora actúa como un reemplazo del coeficiente de Gini. Dado que la desigualdad es un mejor modo de capturar la especificidad de América Latina que una variable indicadora, y con el objeto de investigar aún más el papel de la desigualdad económica, las regresiones informadas en las columnas 3, 6 y 9 incluyen un nuevo término que corresponde a la interacción de las mediciones de la desigualdad política y económica —es decir, el coeficiente de Gini y el índice de democracia—. La estimación del coeficiente sobre el término interactuado muestra que cuando el registro del coeficiente de Gini es alto, el efecto positivo de la democracia en la capacidad estatal cae abruptamente. Debido a que América Latina tiene un coeficiente de Gini mucho más alto que otras partes del mundo, este resultado puede explicar por qué el progreso en términos de democracia no ha podido proporcionar los resultados esperados en cuanto a capacidad estatal. La conclusión a la que se debe llegar a partir de este último set de ejercicios es que el modelo puede explicar los principales determinantes de la capacidad estatal. En el caso específico de América Latina, la democracia tiene un efecto positivo, pero este es menor en la región comparado con el de otras partes del mundo. Una desigualdad económica más alta parece socavar parcialmente los efectos de la democratización política en los incentivos para invertir en capacidad estatal.

Cuadro 7. Determinantes de la capacidad estatal: Mediciones recientes^a.

Variable explicativa	Total de impuestos (% del PBI) 2000-06			Índice de eficacia del gobierno 2002-08			Clasif. de la fac. para hacer neg. 2009		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Democracia 1960-1999	9,833*** (2,394)	13,150*** (2,390)	131,600*** (4,3,620)	1,184*** (0,188)	1,183*** (0,197)	7,111*** (2,262)	0,355*** (0,061)	0,332*** (0,063)	0,658 (0,694)
Guerras ext. 1960-1997	2,203 (8,495)	-4,426 (8,338)	7,443 (8,174)	1,722*** (0,428)	1,723*** (0,436)	1,802*** (0,399)	0,378** (0,165)	0,429** (0,167)	0,382** (0,168)
Guerras int. 1960-1997	-18,840*** (4,900)	-17,710*** (4,440)	-16,840*** (5,262)	-1,116*** (0,263)	-1,117*** (0,267)	-1,068*** (0,273)	-0,243* (0,128)	-0,250* (0,126)	-0,240* (0,131)
Ln. de Gini 1960-1999	-9,854** (4,709)	-3,144 (4,733)	10,190 (7,883)	-1,433*** (0,260)	-1,433*** (0,278)	-0,601 (0,381)	-0,271*** (0,079)	-0,315*** (0,085)	-0,229** (0,116)
Variabe indic. de América Latina	-	-9,452*** (2,475)	-	-	0,001 (0,185)	-	-	0,077 (0,072)	-
Ln. Gini de la dem.* 1960-1999	-	-	-32,240*** (11,700)	-	-	-1,583*** (0,601)	-	-	-0,081 (0,188)
Constante	53,180*** (18,130)	30,070* (17,550)	-23,920 (30,100)	4,853*** (1,027)	4,856*** (1,084)	1,685 (1,489)	1,292*** (0,304)	1,438*** (0,322)	1,133** (0,446)
Sin observ.	93	93	93	131	131	131	129	129	129
R ajustada al cuadrado	0,532	0,599	0,587	0,650	0,647	0,664	0,513	0,515	0,510

* Estadísticamente importante en el nivel del 10 %.

** Estadísticamente importante en el nivel del 5 %.

*** Estadísticamente importante en el nivel del 1 %.

a. Los errores estándares se encuentran entre paréntesis.

Conclusión

Como dijo Albert O. Hirschman (1995), la característica más llamativa de la experiencia reciente de América Latina es la diversidad, y las historias más interesantes son específicas de cada país y no generalizaciones²⁹. Para comprender esa diversidad, como el surgimiento de Brasil como poder regional y el desempeño excepcional de Chile, pocos conceptos son tan importantes como la capacidad estatal.

Este trabajo ha intentado explicar por qué esa capacidad es, por lo general, baja en América Latina. Al hacerlo, este ensayo ha identificado dos determinantes claves: el grado de desigualdad política y económica, y el índice de guerras internas y externas. Tanto la teoría como las evidencias empíricas muestran que la concentración de poder político y económico reduce los incentivos para invertir en capacidad estatal. Si bien estas formas de desigualdad operan a través de distintos mecanismos, su presencia en

conjunto es particularmente nociva. La desigualdad económica exacerba los problemas causados por la desigualdad política y viceversa. Del mismo modo, la adopción de prácticas democráticas no brinda la totalidad de sus beneficios en países que son altamente desiguales en términos económicos. Esto puede explicar, en parte, la razón por la cual en América Latina la democratización no ha podido obtener los resultados esperados en referencia a la capacidad estatal.

Además de las objeciones morales, sobre la base de fundamentos empíricos, las guerras externas sencillamente son descartadas como una estrategia viable para la creación del Estado. A lo largo de los últimos cincuenta años, las guerras interestatales no han tenido efecto alguno en la explicación de la capacidad estatal fiscal, lo que sugiere que las experiencias anteriores de Europa y de los Estados Unidos no se pueden repetir. Si bien los efectos de las guerras externas han perdido importancia, las guerras internas son una mayor y creciente fuente de problemas para un gran número de países, en especial, para las excolonias. Entre 1960 y 1997, una excolonia promedio dedicaba un 10 % de su tiempo a luchar en guerras internas, lo que generaba efectos devastadores en la capacidad estatal.

Aunque este trabajo realiza cierto avance en la exploración del modo en que las desigualdades políticas y económicas conjuntamente determinan la capacidad estatal, así como en la investigación del rol de los conflictos, no emite ninguna opinión sobre un número de interrogantes sustanciales que merecen más estudio. Una cuestión relevante se vincula con los efectos que la capacidad estatal tiene en la desigualdad económica, que debe modelarse e incorporarse a la investigación empírica. Otra extensión interesante es modelar las guerras civiles como un resultado conjunto de la desigualdad política y económica. Finalmente, este ensayo no abarca la relación que existe entre la capacidad estatal y el crecimiento económico. Determinar los canales precisos mediante los cuales la capacidad estatal afecta el bienestar económico es otro camino prometedor para investigación futura.

Apéndice

Prueba 1: El efecto de la desigualdad política ($\rho^A - \rho^B$) con respecto a la inversión en capacidad estatal

Con el fin de simplificar la notación en el resto de la prueba, definimos el nivel de desigualdad política como $\rho^A - \rho^B = \psi$. Recordemos que la suma de los pesos políticos es igual a la unidad, $\rho^A \beta^A + \rho^B \beta^B = 1$. Mediante el uso de la nueva definición de desigualdad política y de esta limitación, los parámetros de ponderación pueden reexpresarse como $\rho^A = 1 + \psi \beta^B$ y $\rho^B = 1 - \psi \beta^A$. La actualización de la condición de optimalidad en la ecuación 13 con estas expresiones y asumiendo que $Y^A = Y^B = Y$, da lo siguiente:

$$(16) \quad \lambda(\alpha_1) F_{\tau}(\tau_2 - \tau_1) = [1 - H(1 + \psi \beta^B)] Y E \{ \alpha_2 \mid \alpha_2 \geq (1 + \psi \beta^B) \} \\ - [1 - H(1 + \psi \beta^B)] Y [(1 + \psi \beta^B) \beta^A + (1 - \psi \beta^A) \beta^B] \\ + H(1 + \psi \beta^B) \psi (\gamma - \beta^A) Y$$

Para determinar el efecto de la desigualdad política en la decisión de inversión en capacidad estatal, debemos tomar la derivada del lado derecho de la ecuación 16 con respecto a ψ , que da $-\beta^B h(1 + \psi \beta^B) \psi (1 - \gamma) Y - H(1 + \psi \beta^B) (\beta^A - \gamma) Y$. Asumiendo que hay inestabilidad política $\beta^A \geq \gamma$, esta derivada se torna negativa. La condición de optimalidad de la ecuación 16 debe mantenerse en equilibrio; por lo tanto, a medida que su lado derecho disminuye con una mayor desigualdad política ψ , el lado izquierdo también debe disminuir. Esto sería posible solo si $F_{\tau}(\tau_2 - \tau_1)$ disminuye como consecuencia de una reducción en el nivel de inversión en capacidad estatal ($\tau_2 - \tau_1$).

Prueba 2: El efecto de la desigualdad del ingreso (ε) con respecto a la inversión en capacidad estatal

Recordemos la condición de optimalidad de la ecuación 14 que es la siguiente:

$$(17) \quad \lambda(\alpha_1) F_{\tau}(\tau_2 - \tau_1) = [1 - H(\rho^A)] [\beta^A (Y + \varepsilon) + \beta^B (Y - \varepsilon)] \\ \bullet E \{ \alpha_2 \mid \alpha_2 \geq \rho^A \} - [1 - H(\rho^A)] [\rho^A \beta^A (Y + \varepsilon) + \rho^B \beta^B (Y - \varepsilon)] \\ + H(\rho^A) (\rho^A - \rho^B) [\gamma \beta^B (Y - \varepsilon) - (1 - \gamma) \beta^A (Y + \varepsilon)].$$

Para determinar el efecto de la desigualdad del ingreso, ε , en el nivel de inversión en capacidad estatal, tomemos la derivada del lado derecho de la ecuación 17 con respecto a ε , que da $- [1-H(\rho^A)] (\beta^B-\beta^A) E \{ \alpha_2 | \alpha_2 \geq \rho^A \} - [1-H(\rho^A)] (\rho^A\beta^A-\rho^B\beta^B) - H(\rho^A) (\rho^A-\rho^B) [\gamma\beta^B+(1-\gamma)\beta^A]$. Esta derivada es negativa. A medida que el lado derecho de la ecuación 18 disminuye con una mayor desigualdad del ingreso, el lado izquierdo también debe disminuir para mantener la igualdad. Esto sería posible solo si $F_\tau(\tau_2-\tau_1)$ se reduce, que sucede cuando el nivel de inversión en capacidad estatal $(\tau_2-\tau_1)$ disminuye.

Notas

* "State Capacity in Latin America". Mauricio Cárdenas.

Primera edición en inglés ©2010, Brookings Institution Press.

** Cárdenas trabaja con *Brookings Institution*. Quisiera agradecerles a José Tessada y a Didem Tuzemen por sus importantes aportes para la confección de este ensayo, así como a Andrés Trejos por su valiosa ayuda.

1. Avner Greif (2005) utiliza los términos *instituciones de ejecución de contratos* e *instituciones limitantes de la coerción* y destaca que solo aquellas que dependen de las sanciones impuestas por el Estado («orden público») pueden ser verdaderamente consideradas como las que reflejan la capacidad estatal.

2. Por ejemplo, Hegre y otros (2001); Fearon y Laitin (2003); DeRouen y Sobek (2004).

3. En total, Hendrix usa quince mediciones de la capacidad estatal diferentes y altamente correlacionadas, incluidos el personal y los gastos militares (*per capita*), las mediciones de la ICRG de la calidad burocrática y el perfil de inversión, la proporción del PBI del total de los impuestos, la proporción del PBI de los ingresos totales y el índice Polity2. Mediante la utilización del análisis de factores para crear un set más pequeño de mediciones que puedan dar cuenta de la mayor parte de la varianza en las quince mediciones, este autor concluye que la calidad burocrática y la proporción del PBI de los ingresos tributarios totales pueden explicar, de forma acumulativa, el 90,6 % de la diferencia en todas las mediciones consideradas; el primer factor solo captura el 53,2 %.

4. Los datos para la proporción del impuesto a las ganancias en el PBI están disponibles solo para el periodo 1975-2000.

5. Ver www.prsgroup.com/countrydata.aspx. Robert Hall y Charles Jones (1999) estuvieron entre los primeros que utilizaron esta variable.

6. Los datos pueden encontrarse en www.doingbusiness.org. Para cada economía, se calcula el índice como la clasificación del promedio simple de sus clasificaciones de

percentil sobre cada uno de los siguientes temas: inicio de un negocio, manejo de los permisos de construcción, contratación de trabajadores, registro de la propiedad, obtención de crédito, protección de los inversores, pago de impuestos, comercialización transfronteriza, ejecución de los contratos y cierre del negocio.

⁷. Las definiciones y los datos se encuentran disponibles en línea, en info.worldbank.org/governance/wgi.

⁸. Promedian las siguientes variables: (1) la evaluación de expertos sobre si el salario mínimo que la ley establece en el país es respetado (fuente: Informe de Competitividad Global 2002 del Foro Económico Mundial); (2) la evaluación de expertos acerca de si la evasión fiscal en un país es exuberante o mínima (fuente: Informe de Competitividad Global 2002 del Foro Económico Mundial); (3) la evaluación de expertos sobre si la reglamentación ambiental de un país es respetada (fuente: Informe de Competitividad Global 2002-2006 del Foro Económico Mundial); (4) la estimación acerca de si el gobierno implementa su política de reforma de manera eficaz (fuente: Índice de Transformación Bertelsmann 2006); (5) la clasificación de la habilidad de los Estados para formular e implementar iniciativas nacionales en lo que a políticas se refiere (fuente: Encuesta sobre Capacidad Estatal de la Universidad de Columbia, pregunta 21, 1990, 1999, 2000 y 2002); (6) la clasificación de la eficacia de los Estados para recaudar impuestos u otras formas de ingresos gubernamentales (fuente: Encuesta sobre Capacidad Estatal de la Universidad de Columbia, pregunta 22, 1990, 1999, 2000 y 2002). Esta medición es cercana al concepto de competencia burocrática destacada por Barbara Geddes (1996) en su trabajo sobre capacidad y reforma estatal en América Latina.

⁹. Los países incluidos son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En general, este grupo es utilizado en la literatura. Por ejemplo, ver Cerra y Saxena (2008).

¹⁰. En este ensayo, Asia Oriental incluye Camboya*, China, Hong Kong, Indonesia*, Corea, Laos*, Malasia*, Filipinas*, Singapur*, Taiwán, Tailandia y Vietnam* (el asterisco denota que el país es excolonia según se define en Acemoglu y otros, 2008).

¹¹. Se presentan otras pruebas en Engerman y Sokoloff (2000 y 2002).

¹². La falta de un sistema de derechos de propiedad bien desarrollado no les permitió a los países con instituciones extractivas aprovechar las oportunidades de industrialización a fines de 1700 y principios de 1800, lo que explica por qué los lugares que eran relativamente ricos en 1500 o 1700 son bastante pobres en la actualidad. Ver Acemoglu, Johnson y Robinson (2002).

¹³. Estas son prueba *t* para igualdad de medios (de un lado) que permiten las varianzas desiguales entre los grupos. Las variables de interés son la densidad de población alrededor de 1500, la proporción de la población que vivía en climas templados y la mortalidad de los colonizadores según se definen en Acemoglu, Johnson y Robinson (2001).

¹⁴. El verdadero grado de desigualdad anterior al siglo xx es un asunto muy

controversial. Por ejemplo, Jeffrey Williamson (2009) esgrime que el marcado aumento en la desigualdad entre 1870 y 1929 —lo que refleja un incremento en el valor de la tierra asociado con una estrategia de desarrollo liderada por las exportaciones— es una característica única de América Latina. De acuerdo con las estimaciones de este autor, en 1870 Brasil, Chile, México y Perú tenían niveles de desigualdad similares a los del norte de Europa.

¹⁵ Estas teorías ven al problema del desarrollo como el resultado de una combinación de fuerzas, incluida la dependencia de las materias primas en la periferia y la alianza entre el centro y las élites locales que se benefician del *statu quo* y, por lo tanto, no se involucran en las transformaciones económicas y sociales que requieren capacidad estatal.

¹⁶ Ver capítulo 5.

¹⁷ Se puede acceder a los datos en línea, en www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm.

¹⁸ La puntuación Democracia utiliza una escala de 0 a 10 y combina las mediciones de (las puntuaciones máximas están entre paréntesis) competitividad (2) y de apertura (2) del reclutamiento del poder ejecutivo, de las limitaciones impuestas al poder ejecutivo (4) y la competitividad de la participación política (3). La puntuación Autocracia también usa una escala de 0 a 10 para medir el grado en que se restringe o se elimina de la participación política competitiva. Sus componentes son la competitividad (2 si se selecciona el poder ejecutivo) y la apertura del reclutamiento ejecutivo (2 si el reclutamiento es cerrado), las limitaciones impuestas al poder ejecutivo (3 si el titular del poder ejecutivo tiene autoridad ilimitada), la reglamentación de la participación (2 si la participación está restringida) y la competitividad de la participación política (2 si está reprimida).

¹⁹ Adam Przeworski (2008) afirma que incluso si, en los años iniciales posteriores a la independencia, muy pocas personas tenían derecho a votar en América Latina, esta no fue la principal diferencia con respecto al mundo desarrollado a principios del siglo xx.

²⁰ Tilly (1975, 1985, 1992).

²¹ Cameron Thies (2004) sostiene que la rivalidad inter- e intraestatal es más importante que la propia guerra desde el punto de vista de la creación del Estado. Este autor (2005) resalta esta distinción para América Latina y afirma que la rivalidad interestatal (pero no la guerra) ha tenido un papel preponderante en la determinación de las proporciones tributarias.

²² El nivel alto de guerras civiles es una característica llamativa del mundo en desarrollo y no solo de América Latina. Ver Blattman y Miguen (2010) para conocer un estudio.

²³ Esta sección se basa en Cárdenas y Tuzemen (2010).

²⁴ Se deben realizar algunas suposiciones para que las clasificaciones del país en Polity IV coincidan con las bases de datos Correlatos de Guerra. El punto de inicio son los países que existen en la actualidad. Cuando el país actual es el resultado de la unión de varios países, los datos que se utilizan antes de esa unión corresponden al país absorbente (por ejemplo, Alemania Occidental en el caso de Alemania de hoy

o Vietnam del Norte en el caso del Vietnam de hoy). Si el país actual es el resultado de una división, se usan los datos históricos del país original anteriores a la fecha de creación del nuevo país (por ejemplo, tanto a República Checa y como a Eslovaquia se les asigna el valor de Checoslovaquia anterior a 1991).

²⁶ Algunos países tienen muy pocas observaciones entre 1900 y 1975 (por ejemplo, treinta y un países solo tienen un punto de datos). El país promedio tiene dos observaciones en ese periodo.

²⁷ Se pueden obtener argumentos similares del autor para el resto de las mediciones de la capacidad estatal.

²⁸ Ahora este es un procedimiento estándar de la literatura empírica. Las variables indicadoras correspondientes controlan el origen legal británico, francés (categoría omitida), alemán, escandinavo y socialista. Para ahorrar espacio, los resultados que se discuten más abajo no informan los coeficientes estimados sobre estas variables.

²⁹ Estos resultados se relacionan con las estimaciones del panel en Cárdenas y Eslava (2010), en las que los conflictos internos y no las guerras externas parecen ser el factor clave que explica los cambios en la capacidad estatal.

³⁰ Capítulo 15.

Referencias

Acemoglu, D. & Johnson, S. (2005). Unbundling Institutions. *Journal of Political Economy*, 113(5):949-95.

Acemoglu, D., Johnson, S. & Robinson, J. A. (2001). *The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation*. *American Economic Review*, 91(5):1369-401.

— (2002). Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution. *Quarterly Journal of Economics*, 117(4):1231-94.

Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2008). *The Role of Institutions in Growth and Development*. Documento de Trabajo 10. Washington: Banco Mundial, Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo.

Acemoglu, D. & otros. (2008). Income and Democracy. *American Economic Review*, 98(3):808-42.

Baunsgaard, T. & Keen, M. (2010). Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization. *Journal of Public Economics*, 94(9-10):563-77.

Berkman, H. & otros. (2009). *Political Institutions, State Capabilities, and Public Policy: An International Dataset*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación.

Besley, T. & Persson, T. (2008). Wars and State Capacity. *Journal of European Economic Association*, 6(2-3):522-30.

- (2009). The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics. *American Economic Review*, 99(4):1218-44.
- Blattman, C. & Miguel, E. (2010). Civil War. *Journal of Economic Literature*, 48(1):3-57.
- Cárdenas, M. & Eslava, M. (2010). *Determinants of State Capacity with Panel Data*. Washington: Brookings.
- Cárdenas, M. & Tuzemen, D. (2010). *Underinvestment in State Capacity: The role of inequality and political instability*. Documento de Trabajo. Washington: Brookings.
- Centeno, M. A. (1997). Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth-Century Latin America. *American Journal of Sociology*, 102(6):1565-605.
- (2002). *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Cerra, V. & Saxena, S. (2008). Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery. *American Economic Review*, 98(1):439-57.
- De Ferranti, D. & otros. (2004). *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Washington: Banco Mundial.
- DeRouen, K. R. & Sobek, D. (2004). The Dynamics of Civil War Duration and Outcome. *Journal of Peace Research*, 41(3):303-20.
- Desch, M. C. (1996). War and Strong States, Peace and Weak States? *International Organization*, 50(2):237-68.
- Engerman, S. L. & Sokoloff, K. L. (1997). *Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies*. En S. H. Haber (Ed.), *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*. Stanford University Press.
- (2000). Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World. *Journal of Economic Perspectives*, 14(3):217-32.
- (2002). Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development among New World Economies. *Economía*, 3(1):41-109.
- Fearon, J. D. & Laitin, D. D. (2003). Ethnicity, Insurgency, and Civil War. *American Political Science Review*, 97(1):75-90.
- Geddes, B. (1996). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Glaeser, E. L. & otros. (2004). Do Institutions Cause Growth? *Journal of Economic Growth*, 9(3):271-303.
- Greif, A. (2005). *Commitment, Coercion, and Markets: The Nature and Dynamics of Institutions Supporting Exchange*. En C. Menards & M. M. Shirley (Eds.), *Handbook of New Institutional Economics*. Dordrecht: Springer.

Hall, R. E. & Jones, C. I. (1999). Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others? *Quarterly Journal of Economics*, 114(1):83-116.

Hegre, H. & otros. (2001). Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War, 1816-1992. *American Political Science Review*, 95(1):33-48.

Hendrix, C. S. (2010). Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implications for the Study of Civil Conflict. *Journal of Peace Research*, 47(3):273-85.

Hirschman, A. O. (1995). *A Propensity to Self-Subversion*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

López-Alves, F. (2000). *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900*. Durham: Duke University Press.

Lora, E. (2007). *Trends and Outcomes of Tax Reform*. En E. Lora (Ed.), *The State of State Reform in Latin America*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo y Stanford University Press.

Przeworski, A. (2008). Does Politics Explain the Economic Gap between the United States and Latin America? En F. Fukuyama (Ed.), *Falling Behind: Explaining the Development Gap between Latin America and the United States*. Oxford University Press.

Robinson, J. A. (2008). Latin American Equilibrium. En F. Fukuyama (Ed.), *Falling Behind: Explaining the Development Gap between Latin America and the United States*. Oxford University Press.

Sokoloff, K. L. & Zolt, E. M. (2006). Inequality and Taxation: Evidence from the Americas on How Inequality May Influence Tax Institutions. *Tax Law Review*, 59(2):167-241.

Stubbs, R. (1999). War and Economic Development: Expert-Oriented Industrialization in East and Southeast Asia. *Comparative Politics*, 31(3):337-55.

Thies, C. G. (2004). State Building, Interstate and Intrastate Rivalry: A Study of Post-Colonial Developing Country Extractive Efforts, 1975-2000. *International Studies Quarterly*, 48(1):53-72.

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

Tilly, C. (1975). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton University Press.

— (1985). War Making and State Making as Organized Crime. En P. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.

— (1992). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*. Cambridge: Blackwell.

Williamson, J. G. (2009). *History without Evidence: Latin American Inequality since 1491*. Documento de Trabajo 14766. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.

Poder infraestructural revisitado*

Michael Mann

Problemas conceptuales

Naturalmente, me complace que el concepto de poder infraestructural (PI) haya suscitado un gran interés en un grupo de académicos tan talentoso. En 1983-1984, cuando escribí mi ensayo *El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados*, tenía dos objetivos principales. El primero era especificar las fuentes de la autonomía estatal provenientes de la sociedad civil. A ese efecto, sugerí que los Estados proporcionaban relaciones de poder que estaban limitadas a un territorio determinado, que, a su vez, confinaban a sus sujetos a ese territorio y que derivaban de un lugar central. Ninguna otra forma importante de organización del poder logró esto. Por lo tanto, la autonomía provenía de la utilidad social de los servicios que eran necesariamente territoriales y centralizados —el derecho es el ejemplo más obvio—. De ese modo, aquellos que controlaban el Estado tenían la oportunidad de explotar su utilidad para promover sus propios intereses: del poder colectivo surgía una medida del poder distributivo. Mi segundo objetivo era evaluar la cantidad de poder que los Estados realmente tenían. Eso me llevó a distinguir dos clases de poder bastante diferentes entre sí: por un lado, el poder despótico, el conjunto de acciones que la élite estatal tiene la facultad de llevar adelante sin consultar a los grupos de la sociedad civil; por otro lado, el poder infraestructural, la capacidad del Estado de penetrar la sociedad civil e implementar sus acciones en todos sus territorios.

Así, los Estados pueden ser «fuertes» de dos maneras distintas. Si bien un gran número de las monarquías históricas eran fuertes en lo que a poder despótico se refería, tendían a ser débiles en materia de poder infraestructural. Dado el escaso desarrollo tecnológico de los medios de comunicación habitual y de las formas de control en épocas anteriores, sus órdenes solo podían ser ejecutadas por los señores feudales locales y por otras personas destacadas, cuyos poderes, en sus propios territorios, eran sustancialmente autónomos con respecto al Estado. En cambio, las democracias capitalistas modernas son despóticamente débiles —los líderes solo gobiernan con el consentimiento de los representantes, ya sea del pueblo o de las clases dominantes—, pero cuentan con más poder infraestructural. Cité el ejemplo del impuesto a la ganancia, por el cual nuestros salarios son evaluados y gravados en su origen todos los meses sin que podamos intervenir en el proceso. Recién en el siglo xx, el impuesto a la ganancia se convirtió en una fuente importante de recaudación. Previo a eso, los Estados estaban limitados, en gran medida, a gravar elementos visiblemente móviles —lo que representa una modalidad mucho más débil de poder infraestructural—.

Entonces, creé cuatro tipos de Estados ideales. Cuando el poder despótico y el poder infraestructural eran bajos, el Estado era «feudal» (como en la Europa medieval); cuando el poder infraestructural era débil, pero el poder despótico era alto¹, el Estado era «imperial» (como el Imperio Chino); cuando el poder despótico era débil, pero el poder infraestructural era fuerte, el Estado era «burocrático» (como Gran Bretaña o los Estados Unidos en la actualidad); cuando tanto un poder como el otro eran altos, el Estado era «autoritario» (como la Unión Soviética). Aunque todavía considero que esta es una tipología útil, renombraré y modificaré el tipo «burocrático», lo que tendrá repercusiones en el tipo «autoritario».

Al parecer, el término «burocrático» puede limitar el poder infraestructural a las relaciones entre las élites estatales y sus funcionarios, pero esa no fue mi intención. En su contribución a esta problemática, Hillel Soifer explicita las dos caras del poder infraestructural. Este puede aludir a las relaciones entre el Estado y la sociedad o a aquellas entre los líderes del Estado y sus funcionarios. En *The Sources of Social Power (Las fuentes del poder social, Volumen II)* (Mann, 1993), sostuve que las relaciones del poder político

no son solamente aquellas que irradian del Estado (como el término «burocracia» podría suponer), sino también las que surgen en la sociedad civil e irradian hacia el Estado, como partidos políticos y grupos de presión que buscan controlarlo. Sin importar la autonomía estatal que esto pueda permitir, observé lo siguiente: «El poder infraestructural es una calle de dos sentidos: también habilita a los partidos de la sociedad a controlar al Estado, como enfatizan los marxistas y los pluralistas» (Mann, 1993: 59).

La esencia de la combinación de poder despótico bajo y de poder infraestructural alto no es la burocracia, dado que también está presente, de manera casi idéntica, en el tipo «autoritario» (por ejemplo, la Unión Soviética). En efecto, la burocracia está presente en todos los Estados modernos, según lo observado por Robert Michels y Max Weber. Los Estados modernos tienen una segunda característica que adopta formas muy diferentes en esos dos tipos de regímenes: el partido de movilización de masas. En los Estados que poseen poder despótico bajo y poder infraestructural alto, un gran número de partidos y de grupos de presión compiten por el poder. Si la competencia partidaria se institucionaliza de modo estable, habilita a los Estados a movilizar a los ciudadanos apelando a su compromiso y logran legitimar su poder infraestructural. Un nombre más adecuado para este tipo sería «regímenes multipartidistas» o más sencillamente «democracia».

De manera semejante, la característica definitoria del tipo «autoritario» no es la burocracia. Si la autoridad de la Unión Soviética se hubiera limitado a un Politburó (o, tal vez, a Stalin) ubicado en lo más alto de la pirámide de ministerios y de autoridades de planificación, nunca hubiera podido transformar una economía capitalista en una economía socialista estatal, ni cometer sus grandes atrocidades, ni ganar la Segunda Guerra Mundial. El principal agente de esos logros (y de aquellos comparables en China) fue el Partido Comunista —partido único, estructurado jerárquicamente—. El fascismo también tuvo un régimen de partido único. En cada uno de esos casos, las masas de miembros del partido, que respetaban su disciplina, supervisaban todos los niveles de autoridad pública y buscaban movilizar al pueblo en su conjunto. Siempre que se considere al partido y a la burocracia como «el Estado», podremos decir que esos Estados (a diferencia de los multipartidistas) gozaron de una importante autonomía estatal con

respecto a la sociedad civil —esto solo se debió a que habían inventado el partido de masas que podía penetrar los poros de la vida cotidiana—. Cuando la unidad del partido comunista se rompió, la Unión Soviética se desmoronó. En la actualidad, en China las oportunidades corruptas cuasicapitalistas que se encuentran a disposición de los dirigentes del partido local están llevando al Partido Comunista de China (PCCh) a su límite. Los mejores términos para describir a estos regímenes cuando están funcionando es «régimen de partido único». Por lo tanto, propongo un cuadro bidimensional revisado (Cuadro 1).

Cuadro 1. Dos dimensiones del poder del Estado (revisado).

Poder despótico	Poder infraestructural	
	Bajo	Alto
Bajo	Feudal	Democracia
Alto	Imperial	Partido único

El cambio significa que, al igual que sucede con los tipos «feudal» e «imperial», los dos tipos más modernos ahora se definen más explícitamente en términos de relaciones territoriales centralizadas del Estado y no solo de características del Estado central en sí mismo.

Estos son tipos ideales porque los regímenes reales apenas se asemejan a ellos. De este modo, los regímenes de partido único no fueron tan monolíticos en la práctica. Por ejemplo, Mark Lupher (1996) ha analizado las luchas de poder dentro de la Unión Soviética en términos predominantemente de un frente entre la máxima dirección y los miembros de base del partido contra sus niveles medios. En las grandes purgas, los miembros de los niveles más bajos, en general, se sentían más entusiasmados con ellas que los líderes del nivel medio o que, incluso, el mismo Stalin. El régimen nazi ha sido descrito como «policrático», con distintas agencias partidarias involucradas en lo que consideraban una lucha darwiniana por la supervivencia del más apto, en la que cada uno buscaba implementar su propia versión de la política del partido y crear su propio minimperio (Broszat, 1981). En cambio, durante casi la totalidad del periodo de posguerra, Japón ha tenido un único partido en el poder, el Partido Liberal Democrático (PLD), a pesar de estar bastante dividido internamente y de ser pluralista.

Más adelante, veremos varias versiones parciales del tipo democrático. Todos los Estados son diferentes.

En su trabajo, Soifer distingue tres dimensiones del poder infraestructural: en primer lugar, las «capacidades» en el sentido de los recursos potencialmente a su disposición; en segundo lugar, lo que él denomina el verdadero «peso del Estado», vale decir, los recursos verdaderamente utilizados; en tercer lugar, sus variaciones territoriales en el poder. En otras palabras, el poder infraestructural potencial puede no provocar movilización, y los Estados diferirán en la medida en que procurarán centralizar las infraestructuras y, a su vez, en la medida en que estas procurarán penetrar todos sus territorios. Según Daniel Ziblatt, en la Alemania guillermina, un gran número de infraestructuras fue proporcionado al nivel de la ciudad individual y no por Berlín, la capital (y otras fueron suministradas por las provincias, el *Länder*). Asimismo, hubo diferencias significativas en la provisión de infraestructuras entre las ciudades. No obstante, todos brindaron más infraestructuras que las ciudades coloniales de ese momento, mientras que las estadísticas históricas, en las que Ziblatt se basa, también sugieren una comunidad nacional de estadísticos y cierto grado de coordinación federal informal entre las ciudades. El federalismo que duró mucho tiempo en países como Alemania y los Estados Unidos suma complejidad a nuestros debates sobre el poder infraestructural, pero solo produce una variación subnacional leve. En la provisión de infraestructuras, Alabama es más parecido a California que a México —y, al igual que todos los estados de Estados Unidos, ambos reciben cuantiosos subsidios federales—. Los países avanzados han tenido importantes infraestructuras territorialmente centralizadas. Esto no sucede de esa forma en todo el mundo, como veremos más adelante.

Desarrollé el concepto de poder infraestructural para las relaciones del poder político, no para la vida social en general. Las relaciones del poder político las veo solo como una fuente entre las cuatro «fuentes del poder social»; las otras son el poder ideológico, el poder económico y el poder militar. El poder ideológico —el control sobre los sistemas de significado— depende de los medios de comunicación de un tipo particularmente difuso que, en general, trasciende con facilidad las fronteras de los Estados, el alcance de los mercados y el radio de ataque de las fuerzas armadas. El

poder económico supone extraer, transformar, distribuir y consumir los recursos naturales. Combina la cooperación intensiva diaria de las unidades de trabajo con los circuitos amplios de los mercados que, generalmente, se expanden más allá de las fronteras de los Estados, aunque en menor medida que el poder ideológico. El poder militar (cuya definición se modificó ligeramente [Mann, 2006: 351ff]) es la organización social de la violencia letal concentrada. Es autoritario, arbitrario y violento. Vale decir que su organización es dual. Dentro de las fuerzas armadas, conjuga un nivel alto de una combinación de disciplina y de camaradería, que permite que los seres humanos normalmente temerosos enfrenten importantes peligros con gran estoicismo. Asimismo, el poder militar tiene un radio de ataque más amplio para amenazar o causar, de modo verosímil, la letalidad (el bombardeo aéreo aumentó esto notablemente durante el siglo xx). Por último, el poder político es la regulación territorialmente centralizada de la vida social. Además, este poder es autoritario y dominante, pero es ordenado desde un centro, que se limita a un territorio definido, y ejercido a través de medios institucionalizados y sistemáticos (a diferencia del poder militar). Este poder se complementa con relaciones geopolíticas, que son las relaciones de poder entre esas entidades territorialmente centralizadas. A diferencia de Max Weber, no combino el poder político con el poder militar. Si bien los Estados ejercen el poder militar, en la actualidad y en todo el mundo, existe un gran número de milicias y de grupos paramilitares activos que no pertenece al Estado, como sucedía en épocas pasadas; no obstante, la naturaleza de estos dos tipos de poder es muy diferente (defiendo esto con mucho detalle [Mann, 2006]).

Las cuatro fuentes de poder tienen sus «infraestructuras», si con esa palabra nos referimos a los medios sistemáticos a través de los que se transmiten la información y las órdenes. Asimismo, en general, dependen de las *mismas* infraestructuras —caminos, ferrocarriles, sistemas educativos, redes informáticas, etcétera—, aunque las utilizarán de diversas maneras y para distintos fines. Los historiadores que estudian la economía y las fuerzas armadas han trabajado exhaustivamente en las estructuras que se necesitan para las economías y para las guerras. Sin embargo, rechazo la idea de Hillel Soifer y de Matthias vom Hau de agregar una dimensión «social» a la dimensión «espacial» del poder infraestructural. Ellos esgrimen que no están seguros si yo me refiero a un «control sobre el territorio» o a un

«control sobre la sociedad». En mi opinión, la palabra «sociedad» está bastante vacía. En cambio, quiero decir control sobre el pueblo (y por el pueblo), en la medida en que este se encuentra dentro de los territorios del Estado, en su espacio de soberanía y solo en sus relaciones de poder político. En mi trabajo, he intentado crear una duda radical con respecto a la noción de que existe una entidad única limitada que podríamos llamar «sociedad». Por el contrario, hay redes de interacción que se cruzan, se superponen y que tienen diferentes límites. De las cuatro fuentes principales de poder, solo el poder político tiene una frontera territorial formal. Aun así, las relaciones sociales están presentes en todas las fuentes de poder —las relaciones del poder político involucran solo a aquellas que están distribuidas central y territorialmente, y eso incluye al poder infraestructural del Estado—. No debemos reclamar demasiado por el poder político o por el poder infraestructural.

La historia reciente del poder infraestructural: (1) El Occidente y el Norte

El tema más obvio de cualquier historia de poder infraestructural durante el siglo xx y hasta la actualidad sería su intensificación, en especial, en el «Occidente» o en el «Norte» industrial y luego posindustrial del mundo, incluidos los regímenes de partido único, así como los democráticos. Las infraestructuras de los Estados han crecido incesantemente, al igual que sucedió en el siglo xix: se evalúan más impuestos «en el origen» y se han tornado más difíciles de evadir; la educación se ha extendido, estandarizado y se ha transformado en obligatoria y universal; la provisión de atención médica ha aumentado vertiginosamente; etcétera. Se desarrollaron partidos políticos de masas y emergió un gran número de asociaciones voluntarias con el fin de organizar nacionalmente. Todos los Estados del hemisferio norte del mundo de hoy tienen mucho más poder infraestructural que, incluso, las ciudades alemanas más avanzadas de 1900, como detalla Ziblatt en su ensayo.

La vida social fue cada vez más integrada y limitada territorialmente. La interacción social se tornó más «nacionalizada», un proceso que comenzó en el siglo xix. En el nivel de hecho de la interacción social, el Estado se convirtió en el Estado-nación. Este proceso penetró directamente en la vida privada e íntima. En el Volumen II, hice referencia a la notable demostración

de Susan Watkins (1991) acerca de cómo, durante el periodo que va desde la década de 1870 hasta la década de 1960, las diferencias regionales entre las tasas de fertilidad de las mujeres, las tasas de ilegitimidad y la edad para contraer matrimonio disminuyeron, a medida que cada Estado adquiría su propio perfil demográfico nacional estandarizado y diferente.

Sobre esa base, la noción de ciudadanía común afloró en lo que Thomas Humphrey Marshall describió como el reino de la «ciudadanía social», el derecho de los ciudadanos a participar en la vida socioeconómica de la nación. También significó que millones de hombres jóvenes consideraran como un hecho natural arriesgar sus vidas para defender a su nación en medio de la matanza de dos guerras mundiales. Jules Maurin (1982:599-637) sugiere la idea de que, en la Primera Guerra Mundial, los soldados franceses peleaban porque sus órdenes resonaban entre las varias jerarquías nacionales a los que ellos estaban acostumbrados: clase, Estado, universidad e iglesia. Según concluye este autor, el compromiso ideológico era relativamente poco importante. Leonard Smith *et al.* (2003) agrega que una determinación patriótica forzada también estaba en juego. Estos hombres se definían a sí mismos como franceses y creían estar defendiendo su país, al igual que los soldados alemanes en ambas guerras. El poder infraestructural no fue la única causa del notable sentido de la solidaridad nacional que se vivenció en el siglo xx, pero fue una causa importante. La intensificación del poder infraestructural y el surgimiento del Estado-nación están íntimamente relacionados.

No obstante, el crecimiento del poder infraestructural tendió a estabilizarse alrededor de las décadas de los setenta y de los ochenta —medido, a grandes rasgos, por el gasto del Estado como una proporción del PBI—. Los Estados más avanzados también se tornaron más pacíficos luego de 1945, al abandonar sus antiguos poderes vinculados con el servicio militar. El crecimiento de los partidos de masas y de los grupos de presión, como los sindicatos, también tendió a estabilizarse en la década de los setenta, aunque los periodos exactos de crecimiento y de estancamiento variaron según los países —en los Estados Unidos, el estancamiento de los sindicatos comenzó en 1950 y el declive real empezó en la década de los sesenta, antes que en cualquier otro país—. Si bien la disminución de sindicatos se ha tornado casi universal en los países avanzados a lo largo de los últimos

20 años, esto es excepcional. En términos generales, pareciera que, en esta parte del mundo, los Estados-nación y el poder infraestructural han dejado de intensificarse, aunque no están disminuyendo. La Unión Europea (UE) y la caída de la Unión Soviética han agregado niveles adicionales de complejidad. La UE es una forma de federalismo parcial y de hecho. Los Estados-nación europeos continúan siendo fuertes, pero han cedido voluntariamente cierto grado de poder infraestructural al nivel europeo. Al principio, los países de la ex Unión Soviética vieron un colapso de sus poderes infraestructurales, pero la mayoría han visto recientemente cierta recuperación y es probable que esto continúe a ritmo lento.

En esta zona y en este periodo, la noción de «capacidades» del Estado parece abstracta y ampliamente irrelevante para las prácticas políticas reales. Esto así porque, durante los últimos 150 años, excepto por una década, las capacidades de los Estados occidentales o del norte han sido infinitamente más grandes que su «peso» realmente utilizado. Sabemos esto solo porque, en dos guerras mundiales relativamente breves, luego de haber persuadido a sus sujetos de que la supervivencia nacional estaba en peligro, los Estados pudieron adoptar un alcance nuevo del poder infraestructural, y hubo un aumento en el poder despótico. En ambas ocasiones, a lo largo de apenas dos años, el gasto del Estado como una proporción del PBI se duplicó, aumentó de un 20-30 %, aproximadamente, a un 40-60 %, y fue complementado por una amplia gama de nuevas reglamentaciones estatales. Ejércitos de millones de personas supusieron reclutamiento nacional y redes de entrenamiento, exámenes de salud y cadenas de suministros extraordinariamente complejas. Se racionaron los alimentos y otros elementos esenciales, se establecieron precios máximos, se reguló la industria a través de comités de gestión/sindicatos/Estados conjuntos, hasta el punto de decirles a los miembros de las industrias qué bienes tenían que producir y en qué cantidades. No todos los poderes fueron igual de eficaces. Los ejércitos gozaban de una autonomía considerable —en Alemania, durante la Primera Guerra Mundial, el ejército incluso tomó el poder en 1916—. Los capitalistas también tenían suficiente poder para obtener cuantiosas ganancias (en especial, en la Primera Guerra Mundial), y los mercados «negros» libres siempre operaban para socavar los controles de precios impuestos por el Estado. No obstante, estos fueron solo algunos de los poderes infraestructurales que los Estados claramente

tenían la capacidad de generar mucho antes de 1914 y luego de nuevo mucho antes de 1939 (o en la fecha en que el país ingresó a cada guerra). Los Estados neutrales también se vieron afectados. Los bloqueos y las batallas submarinas llevaron a que un gran número de esos países introdujera, por ejemplo, poderes de racionamiento. Sin embargo, las élites estatales no habían tan siquiera soñado con hacer uso de esos poderes de antemano, tampoco hubieran estado habilitados para hacerlo, aun cuando hubieran soñado con hacerlo. Los Estados podían ser mucho más grandes y mucho más poderosos de lo que nadie jamás hubiera imaginado y, entonces, brevemente, lo fueron.

Luego de ambas guerras, si bien hubo una importante desmovilización y desregulación, los Estados no volvieron a tener el alcance limitado de la preguerra. Como demostré en mi trabajo anterior, las guerras habían elevado como nunca a los Estados a lo largo de un gran número de siglos y continuaron haciéndolo en el siglo xx. Algunas instituciones y regulaciones seguían existiendo, otras se habían convertido en ideales que solo existían en las mentes de los actores políticos. Todos los liberales, los socialistas, los conservadores corporativistas y los fascistas buscaban, por primera vez, recuperar algo del aumento infraestructural de la Primera Guerra Mundial. Luego de la Segunda Guerra Mundial, todos los Estados conservaron, en cierto grado, la economía keynesiana, la regulación del trabajo y la provisión de bienestar social. Sin embargo, la mayoría de las formas militares de penetración se han perdido cuando el servicio militar llegó a su fin y el tamaño de las fuerzas armadas y de los presupuestos militares disminuyeron como una proporción del PBI —no todo esto ha sido así en los Estados Unidos—.

El giro neoliberal, junto con las dificultades fiscales y demográficas, disminuyó o puso fin a la mayoría del crecimiento de la década de los setenta —esto ha sido así en el campo de los gastos del Estado, pero, tal vez, no lo fue en el mundo de las regulaciones estatales, en el que se introdujo una amplia variedad de regulaciones nuevas en materia de transacciones financieras, discriminaciones étnicas y de género, medio ambiente, seguridad, seguros, etcétera—. Más recientemente, otra guerra, una de menor importancia pero muy peculiar —para los países avanzados, ha sido, en gran medida, una «guerra virtual»—, ha llevado a una fase menor

de mejoramiento, ya que las nuevas técnicas de vigilancia del Estado, como el CCTV (circuito cerrado de televisión), han sido difundidas por nuestros líderes obsesionados o manipulados por el terrorismo. En el Reino Unido, las cámaras de video vigilan casi todos los lugares públicos de reunión, así como un gran número de bancos, tiendas y lugares de trabajo. En términos generales, ha habido un crecimiento subyacente del poder infraestructural del Estado desde el siglo XIX, que se debe a la maduración de las sociedades industriales, al acuerdo institucionalizado de clases y otro conflicto, y al aumento de la demanda popular en materia de ciudadanía social. Estos estaban ubicados principalmente en el ámbito del poder económico y del poder ideológico. Para la mayoría de los países en el siglo XX y, tal vez, hoy en día en el siglo XXI, el crecimiento no ha sido estable. Ha ocurrido en ráfagas cortas, bruscas e incrementales, principalmente, como consecuencia de las transformaciones en las relaciones del poder militar. Nótese que la mayoría de las causas de crecimiento no se dan dentro de las relaciones del poder político (aunque algunos «institucionalistas» de la sociología política podrían no estar de acuerdo), sino en el resto de las fuentes del poder social. Los Estados predominantemente institucionalizan los resultados de los conflictos que surgen de otras fuentes de poder. Reitero, no debemos esperar que el poder infraestructural o el poder político hagan mucho trabajo teórico.

La historia reciente del poder infraestructural: (2) El Sur

El crecimiento en materia de poder infraestructural no ocurrió de la misma manera o en la misma medida en el resto del mundo. Desde la Segunda Guerra Mundial, la globalización no ha representado sacrificio alguno para los Estados-nación. Todo lo contrario, para el fin de los imperios europeo y japonés significó que el Estado-nación se había convertido en la forma política modelo para todo el mundo. En realidad, ha sido más fácil de alcanzar en algunas partes del mundo que en otras. En pocas palabras, considero tres regiones más —Noreste Asiático, Sudeste Asiático y África— y me concentro en el trabajo que utiliza el concepto de PI, ya sea explícita o implícitamente.

Linda Weiss (1998, 2006; Weiss y Hobson, 1995) ha analizado un modo diferente de la intensificación del poder infraestructural en el Noreste

Asiático. En la búsqueda de explicar el exitoso desarrollo económico de posguerra experimentado por Japón y por los Tigres de Asia Oriental, ella rechaza las teorías neoclásicas que se basan en el mercado, mientras que modifica considerablemente las teorías «estatistas». Weiss partió del concepto de poder infraestructural y llegó a la noción de «interdependencia gobernada» entre los negocios y el Estado en esos países. En esa región, el Estado no está comandando la economía autónomamente hacia proyectos de desarrollo tardío. Este no es un Estado despótico, dado que no hay poderes coercitivos —al menos, no en lo que respecta a los negocios (sí han existido en torno al trabajo)—. Las agencias gubernamentales se vinculan con los grupos de la sociedad civil, negocian con ellos y coordinan la unión de los recursos públicos y privados para los objetivos de desarrollo. A través de la negociación, las agencias del Estado establecen metas y determinan las reglas para el intercambio de información y para la unión de recursos en busca de metas económicas transformadoras —con gran éxito en el desarrollo económico nacional—. Según esta autora, la interdependencia gobernada es la especie y el poder infraestructural es el género.

Ella no se concentra en explicar este surgimiento (pero sí sus consecuencias). Existen fuertes legados del imperialismo japonés en esta región; el anticomunismo estadounidense inicial de posguerra también fue importante. Sin duda, además, hubo otras causas en juego. Esta autora no se limita a esta región. Si bien su «especie» se desarrolló en esta en particular (de hecho, al parecer, su musa ha sido Corea del Sur), ella esgrime que la globalización se expandirá aún más por todo el mundo. En efecto, observa que ya ha emergido en Alemania, Francia e, incluso, los Estados Unidos (en semiconductores) a través del fomento estatal del emprendimiento de alta tecnología y su financiamiento. Considera que la globalización está lejos de socavar al Estado-nación, ya que es favorable a este —hace que la interdependencia gobernada sea todavía más necesaria para mantener la competencia en una economía mundial (Weiss, 2006)—.

El trabajo de Dan Slater proporciona información muy interesante acerca del Sudeste Asiático. Comienza su ensayo con un acertijo. A pesar de que en Filipinas, Tailandia e Indonesia se encuentran los periodos más largos de gobierno cuasidemocrático de la región, estos países no han podido crear mucho poder infraestructural, mientras que Singapur y Malasia son

menos democráticos, pero han desarrollado infraestructuras políticas más poderosas. Según este autor, esos países son Estados más eficaces. Los regímenes democráticos que describe en la región son multipartidistas, y los partidos compiten en elecciones medianamente libres. No obstante, según lo que él ha observado, estos no son partidos de movilización de masas. Por el contrario, son redes de patrones y clientes, en las que las oligarquías locales de terratenientes, comerciantes y miembros de la industria afirman «hablar» por las masas. En realidad, la política es controlada por una clase gobernante descentralizada y dividida. En Filipinas, esto surgió de un acuerdo que se llevó a cabo hace 100 años entre los Estados Unidos y los oligarcas filipinos, que puso fin a la resistencia en las islas al dominio estadounidense. Slater considera que esto es un error de «electoralismo precoz», pero puede ser sencillamente «electoralismo temprano». Estos tipos de líderes locales han sido llamados «caciques», término que revela su origen colonial español. Esta clase de electoralismo de patrón y cliente también fue la forma dominante de política en Europa justo antes del desarrollo de los partidos de movilización de masas que dominó Inglaterra en el siglo XVIII, Alemania desde principios hasta mediados del siglo XIX y España a fines del siglo XIX y a principios del siglo XX. Excepto por el problema de desigualdad, al cual me refiero a continuación, puede ser simplemente que la democracia de movilización de masas tarde en llegar.

Slater observa que Malasia tiene una fusión de partidos de movilización de masas y de Estado autoritario que le permite desarrollar poder infraestructural. Es un régimen combinado de partido único y multipartidista. Este autor llega a la conclusión de que las cuasidemocracias de la región deben generar partidos de movilización de masas que puedan operar en todos sus territorios soberanos si los Estados adquirirán más poder infraestructural (y más democracia verdadera). Vale la pena destacar la diferencia entre las consideraciones de Weiss y de Slater. El modelo de Weiss se centra más en las élites y analiza una relación bidireccional entre las grandes empresas y el Estado, sin mucha participación popular inicial. Me pregunto si ella también explicaría el desarrollo de Malasia en esos términos y si negaría la importancia de una mayor movilización de masas que Slater percibió. Weiss sí explica el éxito de Singapur (que el otro autor no) en términos de interdependencia gobernada. No obstante, esa interdependencia gobernada —al menos, en los casos de Corea y de Taiwán— llevó a una mayor

movilización de masas desde abajo, en especial, los sindicatos y la clase media, y a la democracia —aunque esto no sucedió todavía en Singapur—. La autora ve un avance del poder infraestructural oligárquico al poder infraestructural de masas. Sin embargo, Slater ve la forma oligárquica de la democracia como una *barrera* al desarrollo infraestructural y a la verdadera democracia. Al juzgar estas dos visiones y al explicar estas diferentes formas del poder infraestructural asiático, resulta obvio que debemos buscar causas externas al poder infraestructural. Reitero, no se debe esperar que brinde mucho trabajo teórico.

En general, África ha experimentado menos crecimiento del poder infraestructural, pero más variación subnacional. En este trabajo, cito dos excelentes libros: *States and Power in Africa* (Estados y poder en África), de Jeffrey Herbst (2000) y *Africa Since 1940* (África desde 1940), de Frederick Cooper (2002). Estos autores grafican y luego buscan explicar los poderes infraestructurales débiles de los Estados africanos, aunque no utilizan explícitamente este término. Soifer y vom Hau citan a Herbst (pág. 173), quien destaca la incapacidad de los Estados africanos para proyectar autoridad en la distancia. Este no es su idea central y tampoco es la de Cooper. Ellos se centran en la variabilidad del poder dentro de determinados territorios. Estos autores grafican el curso que las colonias africanas siguieron hasta convertirse en Estados independientes y demuestran que los colonialistas británicos, franceses y de otros países, en verdad, no habían gobernado la totalidad de la colonia. En cambio, se habían concentrado en zonas de alto valor, donde se podían extraer minerales o se podía llevar a cabo la agricultura; allí también solía haber climas templados, y los colonizadores europeos podían tomar las tierras y vivir con comodidad. En ese lugar, el Estado colonia había desarrollado infraestructuras que conectaban a esas zonas en particular con la ciudad capital, en general, una ciudad portuaria (en el 70 % de las colonias africanas) y luego con las ciudades portuarias del país de origen. Por el contrario, la mayoría de los territorios de la colonia no podían ser penetrados en gran medida por los europeos. Esto provocó una significativa desigualdad en la mayoría de las colonias, cuyas infraestructuras eran espacialmente más «imperiales» y «segmentadas» que «nacionales».

De este modo, soy un poco cuidadoso en relación con el método utilizado en el trabajo de Matthew Lange y Hrag Balian. Si bien ellos observan que las colonias, como Malasia, tuvieron regiones gobernadas directa e indirectamente, insisten en considerar que todas las colonias británicas fueron gobernadas, ya sea de manera directa o indirecta. Una posible tergiversación de la diferencia interna puede ser una de las razones por las cuales ellos no encontraron diferencias importantes entre los dos tipos de colonia. Otra razón puede ser la inclusión aparente de los dominios blancos en la categoría «gobernado directamente», junto con las colonias asiáticas. Nueva Zelanda, Australia y Canadá fueron diferentes a cualquier otra parte del Imperio Británico. Puedo agregar que Lakshmi Iyer (2005) controló las diferencias de régimen dentro de la colonia más valiosa: India. Después de 1858, Gran Bretaña gobernó directamente casi la mitad del territorio y tres cuartos de la población. Lo restante fue gobernado en forma indirecta, a través de príncipes hindúes, quienes controlaban sus propios presupuestos para asuntos internos. Cabe destacar que esta autora compara las cuentas fiscales de los príncipes hindúes con las de Gran Bretaña. Aunque los británicos gobernaban las áreas agrícolas más prósperas, desarrollaron pocos bienes públicos (infraestructuras) —escuelas, hospitales y sistemas de comunicación—. Los gobernantes nativos recaudaban impuestos más altos que los británicos. Iyer no aborda el problema de la violencia, como sí lo hacen Lange y Balian. Ese también sería un caso de prueba interesante para ellos. Su argumento teórico acerca de que el poder infraestructural contendría consecuencias contradictorias para la violencia civil parece fuerte y probablemente verdadero.

La desigualdad africana ha surgido, en parte, debido a que la mayoría de las colonias operaban con un presupuesto muy limitado y buscaban obtener ganancias rápido y también a causa del acuerdo que los europeos habían realizado entre ellos en el Congreso de Berlín en 1882. El acuerdo estipulaba que un poder colonial podía reclamar tierras africanas si podía enviar tropas a sus fronteras sin encontrarse con otro poder y si hacía ciertas afirmaciones mínimas de que podía proporcionar orden allí. Dado que todos tenían los mismos intereses, enviaron sus tropas tan lejos y tan rápido como pudieron hasta que se encontraron con las tropas de otro poder, pero no se rebatieron sus afirmaciones acerca de proporcionar orden.

De este modo, los Estados posindependencia heredaron y perpetuaron un poder infraestructural desigual, excepto que los vínculos externos se crearon tanto con la totalidad de la economía mundial como con el ex poder colonial. Internamente, el poder infraestructural está bastante desarrollado en segmentos particulares del país, pero luego sale de este a través de las infraestructuras del poder económico de las empresas multinacionales y se interpone en el camino del capital para proporcionarles una tajada de las ganancias a la élite política centralizada. En el resto de los lugares del interior de la mayoría de los Estados africanos, el poder infraestructural continúa siendo muy débil, al igual que sucedía en la época colonial.

Lange y Balian observan que la pequeña Botsuana es una excepción. Además, agregan que fue la parte menos rigurosamente gobernada de todo el Imperio Británico. Me inclino a conectar los dos descubrimientos y a concluir que el Imperio Británico le brindó muy pocos beneficios a aquellos que conquistó —aunque ese no es un argumento para este trabajo—. En su ensayo, Soifer afirma que la pequeña Ruanda densamente poblada también es una excepción. Me atrevo a agregar que Alemania y Bélgica (que se convirtió en amo colonial después de la Primera Guerra Mundial) no encontraron muchos elementos que fueran valiosos para exportar en esta colonia, por lo que tampoco el gobierno fue muy riguroso, y que, a principios de la década de los noventa, Ruanda experimentó el surgimiento de un Estado de partido único. El «Poder de los Hutu», junto con su grupo paramilitar llamado «Interahamwe», tomó el Estado y sus empresas económicas paraestatales, colocó a sus militares y a sus milicias en cada provincia y en la mayoría de los pueblos del país, y luego lideró la implementación del genocidio. Este fue un ejemplo excepcional de un Estado africano a través de un modelo de partido único que desarrolló un importante PI en la mayoría Hutu y que tuvo consecuencias desastrosas para la minoría Tutsi (Mann, 2005: capítulos 14, 15). En África, al igual que en Europa, los países con mayor poder infraestructural (como Botsuana y Ruanda) han tendido a ser pequeños debido a obvias razones logísticas.

En la mayor parte de África, la desigualdad del poder infraestructural también hace que el Estado sea vulnerable a tres tipos de desafíos militares. Uno de ellos es el planteado por las élites locales de las zonas del interior de los países que no son gobernadas muy rigurosamente —en especial,

aquellos cuya ecología es adecuada para guerras de baja intensidad o de guerrillas, como se explica en el modelo de guerras civil de James Fearon y David Laitin (2003). El segundo tipo de desafío es propuesto por las élites de las zonas ricas en minerales que pueden encontrar rutas alternativas al mercado mundial. El Estado no puede movilizar fácilmente los recursos «nacionales» para combatir a ninguno de los grupos de rivales, ya que sus infraestructuras están segmentadas y no son nacionales. Así, el Estado es visto cada vez más no como un Estado nacional, sino como uno que persigue los intereses de regiones o grupos étnicos particulares, o de ambos. A su vez, el Estado central se vuelve vulnerable a los golpes de Estado por parte de militares; este es el tercer desafío. John Lucas (1998) ha descrito esto como un conflicto entre el poder infraestructural y el poder despótico. En su caso de estudio (Nigeria), los militares tomaron el poder y luego buscaron coordinar los grupos sociales poderosos para mejorar su poder infraestructural, pero también buscaron cierto nivel de poder despótico con respecto a los políticos. Los militares prohibieron un gran número de partidos políticos, crearon dos partidos gubernamentales dóciles y anularon las elecciones que, al parecer, producía resultados antimilitares. Esto tuvo éxito en materia de represión de políticos, pero ahora no puede utilizarse para fortalecer el alcance del Estado en la sociedad civil. De este modo, la intensificación del poder despótico por parte de los militares llevó a una disminución, a largo plazo, del poder infraestructural. En muchos casos de países africanos, el poder político institucionalizado y regido por el derecho cede ante la violencia arbitraria del poder militar.

Conclusión

El crecimiento del poder infraestructural del Estado ha sido un fenómeno moderno vinculado al surgimiento del Estado-nación, así como a su promoción primero en Europa y luego en el resto de los continentes. En la actualidad, este fenómeno se ha expandido de manera muy desigual por todo el mundo. Cabe destacar que esto se ha intensificado a lo largo de la mayor parte de los siglos XIX y XX en el hemisferio occidental y en el hemisferio norte, y continúa más o menos en el pico alcanzado en la década de los sesenta. Se ha incrementado notablemente en el Noreste Asiático, pero aún no ha llegado a su pico máximo en esa zona (sin embargo, China puede seguir cualquiera de los dos caminos: lograr un éxito incluso mayor

o llegar a un colapso parcial). El crecimiento del Sudeste Asiático ha sido desigual y todavía enfrenta ciertos bloqueos. No obstante, el poder infraestructural es bloqueado y socavado más profundamente por el poder militar en gran parte de África. Explicar cualquiera de estas tendencias supera el alcance del concepto de poder infraestructural en sí mismo. Espero que mi trabajo haya aportado utilidad. El poder infraestructural fomenta el desarrollo de las naciones y de los Estados, pero exige ser explicado a partir de otras fuentes.

Notas

* "Infraestructural Power Revisited". Michael Mann.

Primera edición en inglés ©2008 Springer Science+Business Media.

"Con el debido permiso de Springer Science+Business Media <Studies in Comparative International Development, Infraestructural Power Revisited, 43 (3-4), 2008, 355-365, Michael Mann>".

¹. Nota de la editora: En el original dice «where infraestructural power was weak but infraestructural power high, it was "imperial" (like the Chinese Empire)».

Referencias

Broszat, M. (1981). *The Hitler State*. Londres: Longman.

Cooper, F. (2002). *Africa since 1940: the past of the present*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fearon, J. & Laitin, D. (2003). Ethnicity, insurgency and civil war. *American Political Science Review*, 97, 75-90.

Herbst, J. (2000). *States and power in Africa: comparative lessons in authority and control*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

Iyer, L. (2005). *The long-term impact of colonial rule: evidence from India*. Ensayo de trabajo de Harvard Business School N.º 05-041.

Lucas, J. (1998). The tension between despotic and infraestructural power: the military and the political class in Nigeria, 1985-1993. 33: *Studies in Comparative International Development*, 90-113.

Lupher, M. (1996). *Power restructuring in China and Russia*. Boulder, Colorado: Westview.

Mann, M. (1984/1988). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *Archives européennes de sociologie*, 25. Reimpreso en M. Mann (Ed.), *States, war and capitalism*. Oxford: Basil Blackwell.

- Mann, M. (1993). *The sources of social power*, Vol. II. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, M. (2005). *The darkside of democracy: explaining ethnic cleansing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, M. (2006). *The sources of social power revisited: a response to criticism*. En J. Hall, & R. Schroeder, (Eds.), *The anatomy of power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maurin, J. (1982). *Armée–Guerre–Société: Soldats Languedociens, 1899-1919*. Paris: Sorbonne.
- Smith, L. et al. (2003). *France and the great war, 1914-1918*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Watkins, S. (1991). *From provinces into nations*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Weiss, L. (1998). *The myth of the powerless state*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- Weiss, L. (2006). Infrastructural power, economic transformation, and globalisation. En J.A. Hall & R. Schroeder (Eds.), *An anatomy of power: the social theory of Michael Mann*. Cambridge: Cambridge University Press, 167-86.
- Weiss, L. & Hobson, J. (1995). *States and economic development*. Oxford: Polity.

¿Por qué algunas ciudades proporcionan más bienes públicos que otras?: Una comparación subnacional de la provisión de bienes públicos en las ciudades alemanas en 1912*

Daniel Ziblatt

Resumen

¿Qué determina el nivel de provisión de bienes públicos de un gobierno? La mayoría de los académicos tienden a concentrarse en el aspecto de la «demanda» de la provisión de bienes públicos y destacan la forma en que los diversos patrones de preferencias sociales determinan esa provisión. En un análisis de los hospitales municipales y de clínicas para la salud infantil de las 84 ciudades más grandes de Alemania en 1912, este artículo utiliza un set de datos originales para probar una variedad de hipótesis con el fin de introducir una lógica alternativa que se centra en la capacidad institucional de los gobiernos locales. Los resultados sugieren una teoría de la provisión de bienes públicos vinculada con la oferta, en la que los recursos fiscales de las ciudades y el profesionalismo de los funcionarios de los gobiernos locales son determinantes esenciales del nivel de bienes públicos. Las consecuencias de estos descubrimientos tienen dos aspectos: primero, en los sistemas políticos federales, los gobiernos locales altamente capaces —con recursos, conocimientos y profesionalismo— pueden representar un camino «descentralizado» o «ascendente» para alcanzar niveles totales más altos de poder infraestructural estatal en un sistema político. Segundo, las amenazas en materia de salud pública pueden servir como un disparador crucial para el desarrollo de la capacidad local y, por lo tanto, crean un poder infraestructural estatal más amplio.

Introducción

En 1904, el periodista sensacionalista estadounidense Lincoln Steffens publicó *La vergüenza de las ciudades*, donde expuso la corrupción, la infraestructura débil y los sobornos públicos que arruinaron a las grandes ciudades de los Estados Unidos en los albores del siglo xx. Casi en el mismo momento, los reformistas y los observadores estadounidenses, como el cientista político de Harvard William Bennett Munro, viajaron a Alemania para informar luego a la audiencia de los Estados Unidos, en trabajos como *Gobierno de las ciudades europeas* (1909), con brillantes recuentos de las ciudades alemanas que poseían sistemas modernos de transporte público, las estructuras sanitarias más avanzadas del mundo, amplias viviendas públicas y una infraestructura pública impresionante. En nuestro propio mundo, en el que algunos gobiernos locales y nacionales hacen más por sus ciudadanos que otros, las experiencias opuestas de las ciudades alemanas y estadounidenses en los primeros años del siglo xx plantean un enigma enorme que todavía resuena en la actualidad.

¿Qué determina el nivel de provisión de bienes públicos de un gobierno? Más allá de un nivel mínimo de seguridad básica, la respuesta a esta pregunta depende muchísimo de las opciones políticas, las capacidades y las prioridades; de este modo, se forma un enigma político fundamental. La mayoría de los académicos tienden a concentrarse en el aspecto de la demanda de la provisión de bienes públicos, por lo que destacan la forma en que los diversos patrones de preferencias sociales —estructuradas, por ejemplo, por el ingreso, los cambios demográficos, la desigualdad o la etnicidad— determinan el alcance y el nivel de provisión de bienes públicos (por ejemplo, Tiebout, 1956; Lake y Baum, 2001; Alesina *et al.*, 1999). Desde esta perspectiva, resulta suficiente concentrarse en las demandas sociales en materia de políticas públicas, dado que esas demandas son pensadas para establecer las políticas y las capacidades del gobierno que puedan implementar la política. Los principales descubrimientos de este artículo desafían estos argumentos introduciendo una lógica alternativa mediante el uso del concepto de capacidad institucional con el objeto de explicar la provisión de bienes públicos. Al hacerlo, este trabajo pone atención a lo que podríamos llamar «el aspecto de la demanda de la provisión de bienes públicos» —es decir, las capacidades del gobierno local de

implementar sus políticas—. Debido a que los gobiernos locales altamente eficaces pueden ayudar a garantizar niveles altos de provisión de bienes públicos, el presente artículo también enfatiza qué debería considerarse un *camino descentralizado* para alcanzar poder infraestructural estatal alto: especialmente, en sistemas federales, en los que los gobiernos locales son capaces y el poder público todavía puede ejercer un gran «peso» en las vidas de los ciudadanos lejos del gobierno central, incluso si el Estado central es débil en sí mismo.

Con el foco en la provisión de bienes públicos a nivel local, modifiqué el concepto de capacidad de gobernanza que se utiliza comúnmente para caracterizar la habilidad de un gobierno *central* para implementar sus deseos y planes (por ejemplo, Evans y Rauch, 1999; Mann, 1986). Conceptualizada de manera exclusiva en estos términos, probablemente, esta idea sufre de lo que Richard Snyder (2001) en un contexto distinto denomina «prejuicio de toda la nación». Precisamente, dado que un gran número de importantes funciones gubernamentales se encuentran dentro de la jurisdicción exclusiva de los gobiernos *locales*, resulta importante no pasar por alto el hecho de que esta noción puede aplicarse a cualquier patrón institucionalizado de autoridad, ya sea a nivel nacional o subnacional.

Este artículo se involucra en un ejercicio de viaje conceptual que refunde un concepto habitualmente usado en un nivel del análisis y lo aplica a un nivel nuevo. Mediante el uso del ejemplo revelador de las estructuras urbanas de gobernanza de la Alemania de los primeros años del siglo xx, exploro el resultado de una política que fue el centro de la vida política de los municipios alemanes en ese periodo: la salud pública. Pongo a prueba dos tipos generales de respuestas a la pregunta «¿qué determina el nivel de provisión de bienes públicos?». La primera contestación posible recurre a los modelos estándares de la economía política (Tiebout, 1956; Meltzer y Richard, 1981; Alesina *et al.*, 1999) para enfatizar las preferencias sociales y argumenta que los resultados de las políticas pueden explicarse con referencia a la distribución de los intereses sociales y a su articulación en las diversas preferencias con respecto a las metas de las políticas públicas. Una segunda respuesta que presento y pongo a prueba en este trabajo tiene como premisa la idea bien desarrollada de que las capacidades institucionales de gobernanza determinan los resultados de las políticas

(por ejemplo, Skocpol y Feingold, 1982), aunque, a diferencia de la literatura estándar, aplico este argumento para las políticas *subnacionales* y de las ciudades.

Los factores del lado de la demanda, como la desigualdad, la etnicidad y el ingreso, que otros han destacado (como marcas taquigráficas para describir procesos sociales complejos), delimitan con claridad el alcance y el nivel de la provisión de bienes públicos. El objetivo que aquí planteamos es prestar atención a las características institucionales de la gobernanza que se han pasado por alto en un gran número de recuentos contemporáneos. Mi principal hallazgo es que los factores más decisivos vinculados con la capacidad de gobernanza son los recursos fiscales y el grado de conocimiento institucionalizado del personal de los gobiernos locales.

A tal fin, primero discutiré el contexto teórico que motiva esta cuestión y elaboraré el fundamento teórico del enfoque que aquí enfatizo. Luego llevaré a cabo un análisis de las dos perspectivas posibles del contexto empírico de las ciudades alemanas. Finalmente, en la última parte del trabajo, reflexionaré más detalladamente sobre las consecuencias de este caso para lo que podríamos considerar una camino «ascendente» hacia el poder infraestructural.

Una teoría: capacidad de los gobiernos locales, provisión de bienes públicos y un camino descentralizado para el poder infraestructural estatal

¿Qué determina el nivel de provisión de bienes públicos de un gobierno? Para examinar este interrogante, propongo que nos concentremos en los gobiernos locales —y no en los nacionales—. Si bien los primeros trabajos sobre esta materia (por ejemplo, Samuelson, 1954) enfatizaron el papel de los gobiernos nacionales en la provisión de bienes públicos, con el aporte temprano de Charles Tiebout (1956), la atención ha cambiado de dirección y ahora se centra en los gobiernos locales o, incluso, en las políticas municipales. La lógica de este cambio en lo que a énfasis se refiere ha tenido un gran eco entre los académicos por dos motivos principales: fundamentalmente, un foco exclusivo en el nivel nacional que no examina el nivel local y pasa por alto un punto esencial de la acción política en el que los bienes públicos son, en general, verdaderamente creados, en especial,

en los sistemas federales. De manera teórica, un foco en el nivel local es útil en la medida en que la relación entre las preferencias sociales y los resultados de las políticas pueda ser identificada con mayor facilidad en el nivel local que en políticas nacionales lejanas; se apela a los académicos cuyo objetivo central es intentar vincular las preferencias sociales con los resultados de las políticas (Tiebout, 1956).

En el despertar de esta percepción, una línea de trabajo inmensamente productiva ha explorado cómo las variaciones en la naturaleza de las preferencias sociales podrían ser utilizadas para explicar los resultados de las políticas. No obstante, los académicos no han podido ponerse de acuerdo acerca de qué características sociales tienen mayor relevancia. Algunos han enfatizado el papel de la desigualdad de ingresos (Meltzer y Richard, 1981; Acemoglu y Robinson, 2006). Otros han demostrado que la diversidad étnica afecta la provisión de bienes públicos de manera negativa (Alesina *et al.*, 1999). Por último, una línea de trabajo alternativa se centra en cómo los regímenes democráticos canalizan las preferencias de los votantes (Bueno de Mesquita *et al.*, 1993; Lake y Baum, 2001; Ansell, 2006) y producen diferentes niveles de bienes públicos¹.

Si bien estos argumentos son convincentes, su foco común en el aspecto de la demanda de la creación de políticas omite pasos claves y posiblemente esenciales del proceso causal en el que los bienes públicos son verdaderamente creados. En otras palabras, esos recuentos pasan por alto lo que podríamos denominar «el aspecto de la demanda de la creación de políticas» —si los gobiernos responden o no y cómo lo hacen a las demandas o a las preferencias sociales (en lugar de simplemente asumir que lo hacen) y si los gobiernos son verdaderamente capaces de implementar las políticas que podrían reflejar las preferencias sociales—. Al igual que una generación anterior cambió su enfoque de lo nacional a lo local para demostrar el impacto de las preferencias sociales, también resulta útil moverse en forma paralela de lo nacional a lo local, pero, esta vez, conceptualmente armados con la noción de que las capacidades de un gobierno pueden ejercer una influencia independiente en los bienes públicos más allá de las preferencias sociales comúnmente citadas que consideramos de importancia. El argumento teórico básico de ese enfoque es que los gobiernos con niveles más altos de capacidad de gobernanza proporcionarían una mayor cantidad de bienes públicos.

¿Por qué deberíamos esperar que este argumento funcione? La lógica se desarrolla en dos niveles distintos: primero, los gobiernos con capacidades institucionales altas para implementar políticas ayudan a traducir las preferencias sociales preexistentes en resultados reales de las políticas. Desde ese punto de vista, no podemos simplemente asumir que las preferencias sociales crean bienes públicos sin saber si ya existen las tecnologías de la capacidad de gobernanza —es decir, ¿las unidades de gobierno están tripuladas por funcionarios capaces que poseen habilidades extractivas y coercitivas para implementar las preferencias en materia de políticas?—. En pocas palabras, este argumento se basa en una conceptualización modificada de las instituciones que los ven no solo como mediadores del poder, sino también como determinantes de cómo los actores alcanzan sus metas.

Una segunda lógica, tal vez de mayor alcance, se desarrolla sobre la idea de que el nivel más alto de capacidades de un gobierno puede reflejar lo que algunos académicos, de manera alternativa, han denominado «preferencias fundamentales» o «preferencias preestratégicas» de los propios actores sociales y políticos (Hall, 2005). De esta forma, podríamos pensar que los gobiernos altamente capaces adoptan diferentes estrategias para abordar problemas similares, no solo debido a las herramientas alternativas que se encuentran a su disposición, sino también debido a las prioridades, las ambiciones y las metas de los funcionarios en los Estados capaces. De acuerdo con esta lógica causal, si las redes de expertos y de profesionales en lo que a políticas se refiere (por ejemplo, ingenieros especializados en sanidad o profesionales de la salud pública) se involucran en los puntos clave de la toma de decisiones y de la implementación en el Estado (lo que sugiere una capacidad más alta), las metas más ambiciosas en materia de políticas de esos mismos funcionarios gubernamentales delimitan lo que los gobiernos identifican como problemas y las soluciones que se persiguen. Por ejemplo, en el caso que aquí se examina, el surgimiento de la «mortalidad infantil» en la agenda de políticas de las ciudades alemanas a fines de la década de 1890 solo reflejó en parte las amplias demandas sociales provenientes «desde abajo» que fueron impulsadas por el movimiento maternalista liderado por mujeres (Koven y Michel, 1990). Una parte esencial de la historia es que esos movimientos fueron rápidamente absorbidos por los auspicios de los vínculos ya existentes entre las asociaciones organizadas de expertos en

políticas y los gobiernos de las ciudades y de los Estados, donde esos expertos ya eran *parte* del gobierno estatal y local (Lee y Voegelé, 2001). Se puede realizar un recuento similar vinculando el papel del conocimiento legal y la función destacada de los abogados capacitados en el desarrollo político de Alemania (Rueschemeyer, 1974). En términos más generales, los gobiernos con diversas capacidades para implementar preferencias similares también pueden tener percepciones distintas de las amenazas, las oportunidades y los problemas, lo que ayuda a establecer distintas prioridades en primer lugar. Si es exacta, esta perspectiva afirma que los gobiernos municipales con capacidad más alta también perseguirán la creación de bienes públicos de forma más agresiva, *siempre que el resto de los aspectos se mantenga igual*.

Dada la relación propuesta entre el nivel de capacidad de los gobiernos locales (definido en términos de conocimientos, profesionalismo y recursos) y los bienes públicos, vale la pena elaborar, con más detalle, la distinción conceptual entre los dos fenómenos, así como su relación conjunta con el concepto más amplio de «poder infraestructural estatal». Del modo en que uso los términos, un «bien público» alude a un tipo particular del *rendimiento de la política* cuyo atributo definitorio son sus externalidades positivas no excluibles y no competidoras. Estos últimos atributos son particularmente restrictivos, por lo que solo se aplican en condiciones de «bienes públicos puros» (para conocer un debate similar, ver Tsar, 2007b). Por el contrario, cuando utilizo el término «capacidad institucional o del gobierno», aludo, de modo restringido, al nivel de desarrollo de las tecnologías de gobernanza de un gobierno o, de manera más precisa, a la *capacidad* de un gobierno de implementar sus objetivos sin importar si esa unidad de gobernanza es local o central. Por último, el «poder infraestructural estatal» es un concepto más amplio que no se refiere a la capacidad de agencias públicas específicas, sino a las tres dimensiones de gobierno: su capacidad, su alcance territorial total y su peso o presencia en las vidas de los ciudadanos (ver el artículo de Soifer sobre este tema). De este modo, la «capacidad» del gobierno es un componente del poder infraestructural más amplio del Estado. El principal objetivo empírico de este trabajo es examinar la relación entre esa capacidad y la provisión de bienes públicos.

Estas distinciones conceptuales exponen una visión contraintuitiva: un Estado central puede ser débil en términos de sus propias capacidades, como lo fue el Estado central alemán en ciertos dominios, y no tener mucha capacidad de recaudación. Sin embargo, puede haber niveles altos de poder *infraestructural* en un sistema político cuando (a) las unidades de gobernanza *local* tienen niveles altos de capacidad e intervienen en la sociedad, así como en las vidas diarias de los ciudadanos proporcionando bienes públicos, y (b) cuando las unidades de gobierno local forman parte de un sistema estable intergubernamental en el que las unidades están limitadas constitucionalmente a áreas específicas de jurisdicción². Además, en el caso aquí analizado, cabe destacar que el poder *infraestructural* estatal alto dentro del sistema político más amplio surge no como resultado directo de las amenazas militares tradicionales, como afirma el modelo estándar, sino de una fuente distinta: las amenazas percibidas a la salud pública en términos de enfermedades.

En este sentido, la capacidad estatal *local* mediante la provisión de bienes públicos a nivel local puede aumentar el peso y el alcance del gobierno de manera significativa con respecto al centro político, así proporciona lo que podría ser concebido como una alternativa descentralizada o una ruta «ascendente» para alcanzar el poder *infraestructural* estatal³. Si bien normalmente imaginamos la obtención del poder *infraestructural* a medida que el Estado central expande su alcance de influencia hacia la «periferia» o dentro de la sociedad, en este contexto la capacidad local en sí misma genera una presencia gubernamental altamente visible, importante y de gran alcance.

Contexto empírico

La cuestión teórica central en juego aquí es si el nivel de bienes públicos en una ciudad puede ser eficazmente explicado como un producto de las preferencias sociales de la población de una ciudad o como resultado del impacto exógeno de la capacidad de sus estructuras de gobernanza municipal. Los dos fundamentos que se analizan aquí tienen diversas lógicas causales y generan diferentes hipótesis con consecuencias distintas de manera más amplia para la política. Cabe enfatizar que, como la discusión antes mencionada deja en claro, también es posible pensar que tanto las

preferencias como las capacidades de gobernanza son importantes para determinar la provisión de bienes públicos. Si bien a primera vista resulta difícil desentrañar las preferencias de las capacidades de gobernanza, un análisis empírico minucioso proporciona una oportunidad para llevar a cabo esta tarea en forma precisa.

A principios del siglo xx, las ciudades alemanas ofrecían un contexto empírico particularmente útil donde poder analizar estos asuntos. Esas ciudades fueron reconocidas como modelos sin precedentes de la gobernanza de bienes. Los académicos extranjeros, los ingenieros en sanidad y los reformistas activistas que visitaron esas ciudades, en general, consideraron a los sistemas cloacales y fluviales, así como a los sistemas de transporte público, las viviendas públicas y la infraestructura urbana casi como «milagros» de la gobernanza moderna (ver notas en Rodgers, 1998).

Si bien la textura política y social de la vida urbana en las ciudades, de Fráncfort y Múnich a Berlín ha sido reconstruida en recuentos secundarios (Palmowski, 1999; Rodgers, 1998), un mejor recuento de primera mano acerca de la estructura y de las políticas de las ciudades alemanas también puede encontrarse en los ensayos y en los libros originales de autores contemporáneos estadounidenses y británicos de esa época. Esos autores estaban profundamente sorprendidos con las ciudades alemanas y, luego de minuciosas investigaciones, describieron con gran detalle sus estructuras institucionales (por ejemplo, Dawson, 1914; Munro, 1909). A pesar de la ausencia de democracia, las ciudades eran modelos de provisión de infraestructura para sus poblaciones. Por ejemplo, los editores de la nueva *American Journal of Sociology* reservaron espacio en múltiples ediciones de su revista para informar los detalles de la convención internacional municipal que se llevó a cabo en Dresde, en 1903, donde se exhibieron las innovaciones más recientes de las ciudades alemanas (Woodhead, 1904). El reformista estadounidense Frederic Howe regresó de un viaje a Alemania para escribir que las ciudades alemanas «tenían más cosas y hacían más cosas por su gente que cualquier otra ciudad del mundo» (Howe, 1913).

Aunque las ciudades como un todo eran consideradas modelos de la gobernanza moderna, existía una amplia variación entre las ciudades más grandes de Alemania con respecto a su habilidad para proporcionar infraestructura pública. Esa variación era, en gran medida, invisible para los visitantes extranjeros, quienes tendían a seguir los circuitos de viaje establecidos y, por lo general, visitaban la capital imperial de Berlín o la famosa capital de la gobernanza progresiva que se encontraba en Fráncfort (del Meno).

No obstante, una fuente extraordinaria para evaluar la provisión variada de bienes públicos de las ciudades alemanas se nos presentó en el informe estadístico anual *Statistisches Jahrbuch Deutscher Städte*, publicado todos los años entre 1890 y 1914 por la liga de municipalidades alemanas. Los informes generados por una red de estadísticos que trabajaban en las ciudades alemanas recopilaron y presentaron datos sobre un conjunto de resultados de las ciudades grandes y medianas de Alemania que podemos utilizar para comparar las ciudades de ese país. Los informes fueron producidos por profesionales que tenían un papel destacado en los gobiernos de esas ciudades, ya que formaban parte de la Asociación de Estadísticos de Ciudades Alemanas (*Verein deutscher Städtestatistiker*), organización que se reunía en conferencias anuales, en las que los participantes presentaban trabajos e innovaciones recientes y discutían sobre prioridades en materia de políticas (Wuerzburger, 1913). Como red de expertos integrada en el gobierno local, su existencia se transformó, al igual que otros lugares de conocimiento institucionalizado, en un distrito electoral importante para la reforma dentro del gobierno de las ciudades, al proporcionar más pruebas sobre el tipo de capacidad institucional del gobierno local que el siguiente debate analiza de manera más sistemática. Asimismo, el hecho de que el tipo de informe anual, que utilizo como mi análisis, haya existido en primer lugar, habla del clima del contexto alemán en el que las ciudades precozmente persiguieron una gobernanza profesional y eficaz.

Con el fin de evaluar y de comparar el alcance de la provisión de bienes públicos de modo más sistemático, uso varios de los últimos informes anuales que proporcionan datos acerca de hasta 84 ciudades. Además de los beneficios metodológicos de concentrarse en un único país con una sola fuente de datos, un foco en un único país también nos permite controlar

los factores relacionados con el sistema nacional de federalismo fiscal que puede ejercer influencia en el nivel de provisión de bienes públicos.

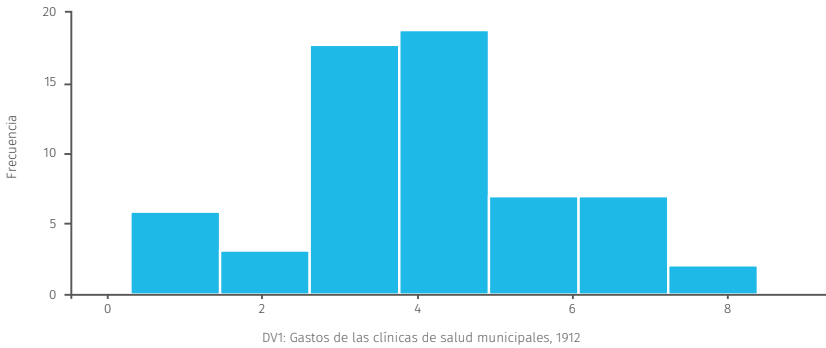
Visión general de los datos

Variable dependiente

La variable dependiente de este estudio es el nivel de provisión local de bienes públicos. Si bien múltiples áreas son prometedoras para el análisis, centro mi atención en una particularmente importante que era competencia de los gobiernos municipales antes de la Primera Guerra Mundial: la salud pública. Con la jurisdicción exclusiva sobre un grupo de áreas en materia de políticas (las ciudades llevaban a cabo el 45 % de todo el gasto social en 1913) y fiscalmente independiente (con la habilidad para aumentar el total de sus propias finanzas), las ciudades de Alemania tenían casi autoridad ilimitada en el dominio de la salud pública. También eran el lugar donde se realizaba la mayor innovación institucional y, por lo tanto, se destacaban por tener una importante variación (por ejemplo, Steinmetz, 1993). En consecuencia, es acertado tratarlas como unidades autónomas.

Con el fin de analizar esta variación, utilizo los datos informados en el *Statistisches Jahrbuch* sobre dos indicadores que capturan las *prioridades* municipales y los *rendimientos* reales de las políticas: los gastos *per capita* en los hospitales de propiedad municipal (1912) y la presencia (o ausencia) de clínicas especiales para la salud infantil (1912). Ambas instituciones —los hospitales municipales y las clínicas para la salud infantil— eran innovaciones de ese periodo y representaban un nuevo activismo ambicioso de gobierno en la vida de los ciudadanos a finales de siglo. En general, también eran instituciones que representaban la acción pública en un área clásica de la provisión de bienes públicos: la salud pública. Si bien el gasto en salud y el rendimiento de las políticas pueden no calificar como bienes públicos «puros» (según la definición de los economistas de este término), aun así generan externalidades positivas y, de ese modo, califican como «bienes públicos». En la Figura 1 que aparece a continuación, proporciono un resumen que muestra el rango en gastos locales *per capita* (en marcos estatales) en clínicas de salud municipales de ciudades alemanas de 1912⁴.

Figura 1. Distribución del gasto *per capita* (Reichmarks) en hospitales públicos, en las ciudades alemanas, 1912.



Con respecto a los datos en materia de gastos, hubo variación en la existencia de clínicas para la salud infantil en las ciudades alemanas. De las 84 ciudades de la muestra, 21 (25 %) tenían clínicas de salud, mientras que el 75 % restante no. La correlación de las dos variables es positiva, según lo esperado, pero débil ($r= 0,16$). Las mediciones que utilizo no son las únicas posibles, pero estas sí capturan en qué medida la salud pública fue una prioridad (por los datos en materia de gastos) y en qué medida se creaban los bienes públicos reales (por la presencia o la ausencia de nuevas clínicas para la salud infantil). A diferencia de las áreas adicionales de políticas que —de acuerdo con mi propia investigación preliminar— habían experimentado un nivel alto de homogenización en Alemania antes de 1914 (por ejemplo, el desarrollo del sistema cloacal y fluvial, el pavimentado de calles), continuaba habiendo una importante variación entre las ciudades alemanas en cuanto al gasto y al rendimiento en este dominio. Asimismo, dado que estas dos áreas representaban dos de las reformas institucionales más importantes de este periodo de cambio institucional, la medida en que las ciudades adoptaban estas reformas es muy informativa del nivel de provisión de bienes públicos las ciudades alemanas.

Variables explicativas

En pos de probar el peso y la importancia relativos de las dos categorías amplias de las variables independientes («preferencias» y «capacidad de

gobierno»), también debemos desarrollar indicadores adicionales. En el Cuadro 1, incluyo los indicadores que utilizo para medir la «capacidad de gobierno» y las «preferencias sociales».

Variables de la capacidad de gobernanza local: primero, como el Cuadro 1 muestra, para medir la capacidad de las 84 ciudades alemanas antes de 1912, podemos usar dos variables que miden dos características de la estructura de gobierno de las ciudades que están relacionadas directamente con la capacidad de gobernanza: los recursos fiscales y el conocimiento institucionalizado. Con el fin de medir los recursos fiscales del Estado, recurro a los datos del *Statistisches Jahrbuch* y uso la medición del ingreso fiscal total *per capita* de 1907. Debido a que las ciudades alemanas poseían una autonomía fiscal extraordinaria, los propios recursos fiscales del gobierno son una parte importante de su poder para implementar la política. Dado que esta medición es particularmente sensible a la riqueza subyacente de una ciudad, también incluyo un control para esto según lo que argumento a continuación.

Cuadro 1. Principales variables, indicadores y efectos previstos explicatorios sobre la provisión de bienes públicos

Variabes	Indicadores	Signo de coeficiente previs.
Capacidad institucional		
<i>Recursos fiscales del profesionalismo del personal del Estado</i>	Ingreso total por impuestos municipales, <i>per capita</i> (1907)	+
	Porcentaje de funcionarios municipales con título universitario (1909)	+
	Proporción de funcionarios municipales de nivel bajo con capacitación técnica/sin capacitación técnica (1909)	+
Preferencias sociales		
<i>Índice preexistente de enfermedades</i>	Muertes por año debido a enfermedades infecciosas para el porcentaje de la población (1910)	+
	Tasa de mortalidad infantil (1910)	+
<i>Nivel de desarrollo económico</i>	Salario diario de trabajador promedio no calificado (1906)	+
<i>Heterogeneidad étnica</i>	Puntuación de fraccionización religiosa (católicos, protestantes judíos, etcétera) (1895)	-
	Hablantes de polaco como porcentaje del total de la población urbana (1900)	-
<i>Poder del partido izquierdista</i>	Partido Socialdemócrata (SPD). Parte del gobierno municipal (1907-1911)	+
	Porcentaje de votos de la ciudad en las elecciones parlamentarias nacionales para el SPD (1907)	+
<i>Extensión del derecho al voto</i>	Porcentaje de la población de la ciudad con derecho a voto en las elecciones de la ciudad (1907)	+

Para medir el *profesionalismo del personal*, utilizo dos mediciones diferentes: la primera es el porcentaje del total de empleados públicos con título universitario en 1907 y la segunda se centra en la proporción de empleados municipales de «nivel bajo» con «capacitación técnica» contra los empleados municipales de «nivel bajo» «sin capacitación técnica» (1907). A los fines de evaluar la capacidad de gobernanza, ambos grupos de mediciones son importantes, a pesar de que las últimas son especialmente significativas porque miden la capacidad «en el terreno» de los gobiernos municipales para implementar políticas. Además, capturan el papel destacado del conocimiento en el gobierno. En términos generales, la capacidad fiscal y el conocimiento institucionalizado forman la pieza central de cómo conceptualizo y mido la capacidad de implementación.

Variables de «preferencia»: Medir las «preferencias» de la población de una ciudad representa un desafío empírico mucho más importante porque no contamos con ningún dato individual sobre los votantes. Como bien muestra el Cuadro 1, aun así podemos utilizar cinco variables *proxy* indirectas con datos de las ciudades que capturen propuestas teóricas diferentes, con implicancias específicas observables.

La primera variable «basada en las preferencias» es menos convencional que otras, pero es importante en este contexto: el índice preexistente de enfermedades. Junto con la llegada de nuevos tipos de personas en las ciudades de rápido crecimiento de Alemania en la década de 1890 y posteriormente, los funcionarios municipales consideraron que el arribo de enfermedades infecciosas poco conocidas era una amenaza mayor (Baldwin, 1999; Evans, 1987). Con epidemias ocasionales de cólera a lo largo del siglo (de manera más famosa en Hamburgo, en 1892), los funcionarios de las ciudades, los activistas socialdemócratas, los profesionales de la salud y los funcionarios federales se mostraron cada vez más preocupados por las amenazas a la salud pública. En Gran Bretaña, los Estados Unidos y Francia, los movimientos maternalistas liderados por mujeres que impulsaban nuevas reformas también tuvieron un papel clave (Koven y Michel, 1990). En Alemania, a diferencia de Gran Bretaña y de los Estados Unidos, los movimientos maternalistas en particular fueron rápidamente absorbidos por las burocracias dominadas por hombres de las ciudades (*ibidem*). A medida que se resolvían los

debates entre los científicos sobre los méritos relativos de las teorías miasmáticas y de contagio de enfermedades, los reformistas sociales y las élites estatales promovían la creación de clínicas de salud, parques y otras instituciones públicas para combatir la amenaza impuesta por las enfermedades contagiosas. La motivación subyacente del movimiento higienista era mixta; en sus momentos más progresistas, la intención era combatir las enfermedades de la pobreza; en sus momentos más reaccionarios, la intención era proteger a los bebés alemanes del ataque percibido en materia de disminución demográfica antes de la Primera Guerra Mundial (Weindling, 1993).

Aun así y cualquiera haya sido la motivación, se podría sospechar que las ciudades con mayor índice de enfermedades infecciosas podrían demandar más cantidad de bienes públicos, en particular, gastos en salud y rendimientos (los resultados que se explican a continuación). Asimismo, niveles más altos de mortalidad infantil preexistente podrían aumentar la demanda de clínicas para la salud infantil. De este modo, en el análisis incluyo una puntuación para cada ciudad de 1905 que mide el total de muertes por año *per capita* a causa de una enfermedad infecciosa (en este contexto se incluían a la escarlatina, la difteria, la tos convulsa, el tifus, la gripe y la tuberculosis). Además, codifico a cada ciudad en términos de su tasa de mortalidad infantil de 1910 (muertes por año antes del año de vida como porcentaje del total de nacimientos por año). La expectativa teórica de argumentos que se centran en el predominio de las enfermedades es la siguiente: cuando la enfermedad o la mortalidad infantil era superior antes de 1912, podríamos esperar más demanda y más provisión de bienes públicos.

La segunda propuesta teórica que tiene raíces en la lógica de las preferencias es la que afirma que la diversidad cultural desplaza a la solidaridad social y, por consiguiente, reduce la demanda de bienes públicos (Alesina *et al.*, 1999; Posner *et al.*, 2008; Putnam, 2007). Si bien una lectura superficial de la historia de Alemania podría llevarnos a esperar una variación mucho menor entre las ciudades alemanas que entre las ciudades estadounidenses con respecto a esta variable, hubo dos divisiones lingüísticas y étnicas muy destacadas en las ciudades de Alemania de principios del siglo xx que, de acuerdo con la teoría, podrían haber socavado la provisión de bienes públicos de esas ciudades.

La primera fue una división religiosa de larga data entre los protestantes y los católicos, separación que permanecía activa, en parte debido a la campaña anticatolicismo del gobierno durante la década de 1870 y al éxito que tuvo un partido político católico en casi toda Alemania. Esta separación estaba más presente en algunas ciudades que en otras y se mide usando los datos del *Statistisches Jahrbuch* sobre la distribución de católicos, judíos, protestantes y otros grupos religiosos para cada ciudad en 1895. Podemos adaptar un índice reconocido de «fraccionalización étnica» para evaluar la saliente de estos grupos religiosos estimando la probabilidad de que dos personas elegidas al azar de una ciudad pertenezcan a un grupo religioso diferente (Alesina *et al.*, 1999).

La segunda división cultural, incluso más destacada, de Alemania en este periodo fue aquella existente entre los hablantes de polaco y los de alemán. Como el «grupo minoritario nacional» más grande oficialmente designado como tal luego de la unificación de Alemania en 1871, las relaciones entre los alemanes que hablaban polaco y el gobierno alemán siempre habían sido conflictivas, pero se tornaron cada vez más problemáticas luego de la década de 1880, a medida que el gobierno y los grupos de presión nacionalistas llevaban a cabo importantes campañas nacionalistas para «alemanizar» a los polacos que se encontraban mayoritariamente en las zonas del este de Prusia (Kulczycki, 1994). Impulsados por el estancamiento agrícola y por el rápido crecimiento industrial, para 1914 más de 500.000 polacos habían migrado de la zona rural del este de Prusia a las ciudades de rápido crecimiento del corazón industrial del valle de Ruhr como mano de obra no calificada. Esta migración interna no fue disímil de las migraciones masivas dentro de los Estados Unidos en lo que a consecuencias sociales se refiere. Por ejemplo, a los cientistas sociales de Alemania, como Max Weber (y otros vinculados con la influyente *Verein für Sozialpolitik*), les preocupaba cada vez más lo que, en general, se conocía como «la cuestión polaca» —el temor de que los trabajadores alemanes (y la cultura alemana) se sintieran abrumados por la influencia de los polacos— (Mommsen, 1984). El economista Georg Friedrich Knapp generó un gran volumen de trabajos que explícitamente creaban analogías entre los afroamericanos del sur de los Estados Unidos y los campesinos polacos del este de Alemania. Además, en la década de 1890, en Berlín W.E.B. Du Bois comenzó un trabajo de disertación con Gustav Schmoller,

el colega de la *Verein für Sozialpolitik* de Max Weber, en pos de comparar los campesinos afroamericanos de los Estados Unidos con los campesinos de Alemania (Zimmerman, 2005). En pocas palabras, la separación cultural entre los hablantes de polaco y los hablantes de alemán, particularmente en las ciudades alemanas, era muy marcada.

Pero, ¿cómo medimos esta división de manera sistemática en las 84 ciudades alemanas? Si bien es imposible medir la *saliente* de la separación en tantas ciudades, podemos reconstruir la presencia de hablantes de polaco en las ciudades alemanas como una variable *proxy*. Dado que cada vez se prestaba más atención a esta división cultural, no resulta sorprendente que los *Statistisches Jahrbuch* recopilaran datos sobre los hablantes de polaco para cada ciudad en 1900. De este modo, podemos otorgarles a las ciudades una puntuación sobre la base del número de hablantes de polaco como porcentaje del total de residentes en 1900. Con respecto a la escisión religiosa, la teoría existente sugiere que cuanto más heterogénea sea la población, menos generosa será la provisión de bienes públicos.

La tercera variable «basada en las preferencias» se centra en el nivel de desarrollo económico. La industrialización y el aumento de los estándares de vida, que han avanzado más en algunas ciudades que en otras, podrían elevar la demanda de bienes públicos. También es fundamental para controlar la riqueza, ya que la medición que utilizo de capacidad fiscal de las unidades de gobernanza local es potencialmente sensible a la riqueza subyacente de una sociedad. Sin los datos que usan mediciones tradicionales, como PBI *per capita*, recorro a la mejor aproximación posible: los datos del *Statistisches Jahrbuch* sobre el salario diario promedio para el trabajo no calificado —una medición de los diversos estándares de vida en todas las ciudades alemanas—. La expectativa teórica de esta variante de la teoría de la modernización es clara: cuanto más alto el salario diario promedio para el trabajo no calificado, mayor será la provisión de bienes públicos. Asimismo, al controlar la riqueza en el análisis, podemos aislar el potencial efecto independiente de la capacidad fiscal.

La cuarta variable relacionada «basada en las preferencias» hace hincapié en el «poder de la izquierda», especialmente en esta instancia, el poder *electoral* del Partido Socialdemócrata (SPD). Siguiendo la «teoría de

recursos del poder» estándar (por ejemplo, Korpi, 1989, 2006; Huber y Stephens, 2001), podríamos esperar que cuando el SPD era más fuerte, la provisión de bienes públicos básicos era más amplia, dado que los partidos de izquierda, en general, favorecen la redistribución (Iversen y Soskice, 2007), y cuando un partido izquierdista fuerte es una amenaza creíble para los gobiernos no democráticos, la redistribución y tal vez la provisión de bienes públicos pueden servir como un «reemplazo» para la democratización (Acemoglu y Robinson, 2006).

Con el objetivo de evaluar estos argumentos, utilizo dos mediciones diferentes. En primer lugar, uso la codificación de otro autor del porcentaje de representación del Partido Socialdemócrata en 59 consejos municipales durante los últimos años disponibles antes de 1912 (Steinmetz, 1993). En segundo lugar, para medir la presión electoral de la «amenaza» socialista, empleo los datos del *Statistisches Jahrbuch* para codificar lo bien que le fue al SPD en cada ciudad, en las elecciones parlamentarias nacionales de 1907 (porcentaje del voto para el SPD). Si bien estas dos mediciones están muy correlacionadas ($r=0,66$), la segunda es importante porque las elecciones nacionales operaron de acuerdo con el sufragio masculino, universal, igual, directo y secreto, a diferencia de las elecciones de las ciudades en las que los socialdemócratas estuvieron significativamente poco representados, lo que nos brinda una imagen más precisa de las verdaderas preferencias de los votantes y de la extensión real de la llamada «amenaza socialista».

Por último, además de las principales variables independientes antes mencionadas, en el análisis que realizo a continuación, incluyo otra variable de control que captura un factor importante que, según los académicos, determina el alcance de la provisión de bienes públicos de un gobierno: la medida de la democracia, capturada por el porcentaje de población de las ciudades con derecho a voto en las elecciones de las ciudades (1907-1909). De acuerdo con lo afirmado por destacados académicos, el régimen político es decisivo para la explicación de una amplia gama de resultados vinculados con las políticas (de Mesquita *et al.*, 1993; Lake y Baum, 200; Ansell, 2006).

Pruebas empíricas y análisis

La Alemania anterior a 1914 contenía una significativa diversidad institucional tanto a nivel estatal como local. Apoyo esta diversidad para poner a prueba las hipótesis antes mencionadas. Con el fin de evaluar si la variable comúnmente omitida relacionada con la capacidad de gobernanza local tiene poder explicativo, modelo su efecto en las provisiones de bienes públicos controlando las variables más convencionales que han sido usadas para explicar la producción de esos bienes. Utilizo dos estrategias distintas de modelado. Primero, estimo dos modelos probit con una variable dependiente dicotómica que codifica si cada ciudad tenía o no clínicas para la salud infantil en 1912. Segundo, estimo dos modelos OLS con una variable dependiente de gastos públicos *per capita* en 1912 vinculados con los hospitales de propiedad municipal.

En el Cuadro 2, que se puede apreciar a continuación, informo los hallazgos de ambos análisis. Los modelos 1 y 2 presentan los resultados del análisis probit sobre la existencia de clínicas para la salud infantil. Los modelos 3 y 4 muestran los resultados para el análisis OLS de gastos *per capita* en hospitales de propiedad municipal. Los modelos 1 y 3 solo utilizan los regresores de interés teórico —las dos mediciones diferentes de la capacidad institucional (el profesionalismo del personal y la capacidad extractiva) junto con la variable de control más importante, es decir, el nivel de desarrollo socioeconómico—. Resulta esencial incluir esta última variable de control en pos de identificar si la capacidad extractiva, que va más allá del nivel de riqueza de una sociedad, tiene un impacto independiente en la provisión de bienes públicos. Los modelos 2 y 4 incorporan los controles restantes.

En cada uno de los cuatro modelos, al menos una de las dos mediciones de la capacidad institucional del gobierno tiene un efecto positivo y estadísticamente significativo⁵. Además, como los modelos 1 y 3 dejan en claro, la capacidad institucional de los gobiernos de las ciudades ejerce un impacto independiente en las variables dependientes más allá del nivel de riqueza de una ciudad. La capacidad institucional no se reduce fácilmente al nivel de riqueza, aun cuando ese nivel sea estadísticamente importante.

Cuadro 2. Análisis probit y OLS de la provisión de bienes públicos «rendimiento» y «compromiso»

Variable	DV (clínicas para la salud infantil)		DV (gastos de hospitales públicos)	
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Provisión de bienes públicos, 1912				
Capacidad institucional				
Profesionalismo de la burocracia	21,83** (10,64)	30,17* (16,77)	34,13** (12,67)	34,03** (16,20)
Recursos fiscales	0,097*** (0,030)	0,256*** (0,088)	0,065* (0,035)	0,057 (0,052)
Preferencias sociales				
Índice preexistente de enfermedades infecciosas		33,92*** (11,93)		14,82 (10,01)
Nivel de desarrollo económico	1,65*** (0,51)	4,09*** (1,39)	0,689 (0,489)	0,989 (0,738)
Heterogeneidad étnica		-0,09** (0,045)		0,001 (0,002)
Poder del partido izquierdista		3,42* (2,07)		1,58 (2,51)
Democracia (porcentaje de la población con derecho a voto)		-9,59 (7,53)		4,81 (5,43)
Constante	-9,022*** (1,94)	-26,53*** (7,19)	-1,55 (1,06)	-6,23** (2,84)
R²			0,246	0,291
N	70	48	53	41

Los errores heterocedásticos importantes y continuos aparecen entre paréntesis.

***p<0,01. **p<0,05. *p<0,1

En los modelos 2 y 4, vemos el efecto de las variables vinculadas con la capacidad cuando incluimos todos los controles. En el modelo 2, podemos apreciar que los diversos controles han tenido los efectos previstos: un mayor índice preexistente de enfermedades aumenta la provisión de bienes públicos; una mayor heterogeneidad étnica reduce esa provisión; una mayor riqueza aumenta la provisión mencionada y un mayor poder del partido de izquierda también aumenta la provisión de bienes públicos. La única excepción es la puntuación de la democracia que no tiene un efecto estadísticamente significativo. Para este análisis, resulta fundamental que las variables de la capacidad institucional sean importantes más allá de estos controles esenciales. Esto se puede observar mejor en el modelo 2. En el modelo 4, mientras que ninguno de los controles es importante, en el modelo totalmente especificado para gastos, la única variable significativa es el nivel de profesionalismo gubernamental.

Cabe realizar varias salvedades con respecto a estos hallazgos relativamente sólidos acerca de que la capacidad del gobierno determina la provisión de bienes públicos. En primer lugar, no hay suficientes pruebas para concluir que las explicaciones tradicionales sobre la producción de bienes públicos no tienen un papel importante en esta cuestión. De hecho, parecen ser

imperativas y pueden interactuar las unas con las otras y con el poder infraestructural de modos más sutiles, los cuales no se han examinado aquí⁶. En segundo lugar, cabe destacar que hubo una correlación moderada entre las variables independientes que enfatizo y algunas de las variables de control. Por ejemplo, los recursos fiscales y el desarrollo económico están medianamente vinculados ($r = 0,29$). No obstante, esas variables tuvieron importantes efectos, hasta cuando se controlaba la otra. Asimismo, resulta crucial que el factor de inflación de la varianza de cada variable independiente —en cada uno de los modelos— estuviera cerca del 1, lo que sugiere la inexistencia de multicolinealidad dificultosa.

Además de los factores comúnmente mencionados que se vinculan con la etnicidad, el ingreso, la ideología de partido de izquierda e incluso la democracia, los hallazgos sugieren que se debería prestar más atención al factor de las capacidades de gobernanza en la provisión de bienes públicos que, de manera extraña, es ignorado. Los gobiernos que tienen más capacidades institucionales —es decir, más capacidad extractiva y más burocracias en las que el conocimiento fue institucionalizado en posiciones de poder— no solo gastan más en salud pública, sino que también son más propensos a crear clínicas públicas para sus poblaciones. Lo que resulta más sorprendente de todo esto es el hecho de que este descubrimiento, en gran medida, extiende el nivel de democracia, de diversidad étnica y de desarrollo socioeconómico de una ciudad. En pocas palabras, aun cuando se mantengan constantes las variables de «demanda» que, en general, se citan, los gobiernos con un suministro de capacidad tienden a ser proveedores de bienes públicos más generosos.

Conclusión

El hallazgo empírico central de este artículo demuestra que las capacidades del gobierno local son una parte clave del proceso causal mediante el que se crean los bienes públicos. La capacidad del gobierno no es meramente una función de la riqueza o de la diversidad étnica, por lo que para explicar el nivel y el alcance de la provisión de bienes públicos también debemos centrarnos en los conocimientos y en las capacidades de los gobiernos. Dos mecanismos causales posibles pueden sustentar los efectos de gobiernos altamente capaces en términos de bienes públicos: (a) los gobiernos

altamente capaces pueden traducir, de forma más eficaz y eficiente, las preferencias en resultados, y (b) los gobiernos altamente capaces con niveles más altos de conocimiento tienen prioridades y metas más ambiciosas en lo que a políticas se refiere. Ya sea que uno o ambos de estos mecanismos se pongan en práctica, los descubrimientos sugieren que cualquier recuento que intente explicar la provisión local de bienes públicos *sin* hacer referencia a las capacidades del gobierno local será incompleto.

Estos hallazgos tienen implicancias empíricas y teóricas significativas. Primero, empíricamente, la distinción conceptual entre bienes públicos, capacidad institucional de los gobiernos locales y «poder infraestructural estatal» desentraña los enigmas del mundo real que hasta ahora han permanecido sin explicación. Por ejemplo, la mayoría de los académicos afirmarían que el Imperio Alemán anterior a 1904 tenía niveles extraordinariamente altos de «poder infraestructural estatal» en el sentido original del término, otorgado por Michael Mann (1986); sin embargo, el centro de ese Imperio también fue fiscalmente débil para nuestra sorpresa —ya que funcionaba mediante el endeudamiento para poder financiar los gastos que no podía cubrir debido a que el gobierno central tenía capacidad extractiva insuficiente (por ejemplo, Ferguson, 1995)—. Para los académicos que conocen bien el Imperio Alemán, la *debilidad* institucional del centro fue uno de sus atributos definitorios.

¿Cómo cuadramos la imagen de un Estado central débil con la imagen de una sociedad bien gobernada? La distinción entre los conceptos de «capacidad de gobernanza» local y «poder infraestructural» estatal ayuda a desentrañar la paradoja: el *poder infraestructural estatal* del Imperio Alemán se logró, en gran medida, a través de los gobiernos estatales y de las ciudades que tenían niveles altos de *capacidad institucional local* y de conocimientos. Gracias a que estos gobiernos locales existieron en una «federación fuerte» y relativamente estable (Bednar, 2008), una mayor capacidad de los gobiernos locales no fue una amenaza para el gobierno central, pero, en cambio y de manera irónica, *reforzó* el poder infraestructural estatal del centro. Esta lógica también podría aplicarse a otros casos de federaciones fuertes.

Además de la consecuencia empírica, los hallazgos mencionados tienen

implicancias teóricas. Dado que el alcance espacial de la gobernanza en el sistema político alemán como un todo dependía principalmente de las subunidades que tenían niveles altos de capacidad y de autonomía, esto supone la idea tentadora de que esas subunidades, que tenían tanto capacidad como autonomía, puedan ayudar a generar poder infraestructural estatal en un sistema político «ascendente». Mientras que normalmente pensamos que el poder infraestructural estatal se genera desde el centro hacia fuera, este patrón sugiere una ruta descentralizada alternativa para el desarrollo institucional.

¿En qué condiciones esto es posible? Esta pregunta no puede responderse aquí definitivamente. Sin embargo, podemos proponer algunas hipótesis. Primero, a diferencia de la noción que plantea que el bienestar ha sido el principal impulso para los patrones de crecimiento «verticalistas» en el poder infraestructural estatal, las amenazas en materia de salud pública o los desastres naturales también podrían generar la razón necesaria para que los gobiernos locales desarrollen respuestas gubernamentales inmediatas (por ejemplo, Baldwin, 1999)⁷. Segundo, las relaciones intergubernamentales estables son una precondition probable del crecimiento sustentable ascendente en el poder infraestructural estatal, ya que la cooperación entre los niveles de gobierno es posiblemente un ingrediente fundamental de este proceso (Bednar, 2008). Tercero, las redes fuertes de conocimiento científico que están cerca del poder político también son una precondition probable en el sentido que las demandas de acción local generan respuestas locales organizadas y satisfactorias (Lee y Voegelé, 2001). Las pruebas obtenidas del caso alemán sugieren que el poder infraestructural puede desarrollarse de forma ascendente ante la presencia de dos condiciones necesarias: relaciones de cooperación centrales y locales, y vínculos cercanos entre el poder político local y el conocimiento científico que se requiere para responder a las amenazas percibidas. Es verdad que, en ciertos contextos federales, el subdesarrollo de la capacidad de los gobiernos locales y estatales ha representado barreras conservadoras para los proyectos progresivos nacionales (Weir, 2005), lo que da lugar a un enigma más grande: ¿Cuándo el gobierno local funciona como una barrera para los caminos descentralizados hacia el poder infraestructural y cuándo es un actor clave de la facilitación de este proceso? A pesar de reconocerlo tímidamente, el marco de este trabajo

sugiere el esbozo de una primera respuesta a este interrogante y de las áreas para la investigación futura. En términos más generales, dadas las pruebas de que las capacidades de los gobiernos locales determinan los niveles de provisión de bienes públicos, resulta claro que un foco en la intersección de la capacidad del gobierno local y del poder infraestructural estatal continúa siendo un área prometedora para mayor investigación.

Notas

* “Why Some Cities Provide More Public Goods than Others: A Subnational Comparison of the Provision of Public Goods in German Cities in 1912”. Daniel Ziblatt.

Primera edición en inglés ©2008 Springer Science+Business Media.

“Con el debido permiso de Springer Science+Business Media: < Studies in Comparative International Development, Why Some Cities Provide More Public Goods than Others: A Subnational Comparison of the Provision of Public Goods in German Cities in 1912, 43(3-4), 2008, 273-289, Daniel Ziblatt>”.

1. Para conocer el trabajo inmensamente importante que examina el modo en que se pueden establecer las líneas informales de responsabilidad para ayudar a garantizar la producción de bienes públicos ante la *ausencia* de democracia, ver Lily Tsai, 2007a, b.

2. Para conocer un debate sobre las condiciones en las que las federaciones pueden lograr este equilibrio, ver Jenna Bednar, *The Robust Federation* (La federación fuerte) (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

3. Tenga en cuenta que este «camino descentralizado» hacia el poder infraestructural enfrenta un gran número de barreras. En su trabajo sobre desarrollo político estadounidense, Margaret Weir destaca que fueron los gobiernos estatales «no reformados» los que actuaron como barreras en relación con el proyecto nacional más amplio del New Deal (Nuevo Trato). Ver Margaret Weir, States, Race, and the Decline of New Deal Liberalism, *Studies in American Political Development*, 19(2) (2005): 157-172.

4. $n = 62$ y la media para esta muestra 4,0 con un SD de 1,70.

5. A los fines de solidez para cada una de las variables para las que tengo múltiples mediciones (ver Cuadro 1), sustituí las mediciones alternativas para las variables, pero no las he presentado aquí, dado que los hallazgos no se vieron afectados de manera significativa.

6. Una posibilidad es que las «variables de preferencias» puedan no solo afectar directamente la provisión de bienes públicos, sino que también operar de *manera indirecta* delineando el nivel de capacidad gubernamental. En pos de probar esta idea, llevé adelante un conjunto adicional de análisis, en los que mis mediciones de la «capacidad institucional» eran variables dependientes. Aquí el único descubrimiento estadísticamente significativo fue que el desarrollo socioeconómico y el poder del partido de izquierda tuvieron un impacto ligeramente positivo en la capacidad

institucional (importancia al nivel de $p < 0,1$), lo que sugiere que estas variables también podrían afectar indirectamente la provisión de bienes públicos aumentando la capacidad de los gobiernos locales.

⁷ Consultar Daniel Rodgers (1998) para conocer ejemplos de este tema en los Estados Unidos.

Referencias

Acemoglu, D. & Robinson, J. (2006). *Economic origins of dictatorship and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Alesina, A., Baqir, R. & Easterly, W. (1999). Public goods and ethnic divisions. *Quarterly Journal of Economics*, 114:1243-84.

Ansell, B. (2006). *From the ballot to the blackboard: The redistributive political economy of education*. Harvard University, PhD Dissertation, Department of Government.

Baldwin, P. (1999). *Contagion and the State in Europe, 1830-1930*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bednar, J. (2008). *The robust federation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bueno de Mesquita, B., Smith, A., Siverson, R. & Morrow, J. (1993). *The logic of political survival*. Cambridge: MIT Press.

Dawson, W. H. (1914). *Municipal life and government in Germany*. Londres: Longmans, Green.

Evans, R. (1987). *Death in Hamburg: Society and politics in the cholera years, 1830-1910*. Oxford: Oxford University Press.

Evans, P. & Rauch, J. (1999). Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of Weberian State structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64:5.

Ferguson, N. (1995). *Paper and iron: Hamburg business and German politics in the era of inflation, 1897-1927*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hall, P. (2005). Preference formation as political process: The case of monetary union in Europe. En I. Katznelson & B. Weingast (Eds.), *Preferences and situations*. Nueva York: Sage.

Howe, F. (1913). *European cities at work*. Nueva York: Scribner.

Huber, E. & Stephens, J. D. (2001). *Development and crisis of the welfare state*. Chicago: University of Chicago Press.

Iversen, T. & Soskice, D. (2007). *Distribution and redistribution: the shadow of the nineteenth century*. Manuscrito borrador.

Korpi, W. (1989). Power, politics, and state autonomy in the development of social citizenship —social rights during sickness in 18 OECD countries since 1930. *American Sociological Review*, 54(3):309-28.

— (2006). Power resources and employer-centered approaches in explanations of welfare states and varieties of capitalism: protagonists, consenters, and antagonists. *World Politics*, 58:167.

Koven, S. & Michel, S. (1990). Womanly duties: Maternalist politics and the origins of welfare states in France, Germany, Great Britain, and the United States, 1880-1920. *American Historical Review*, 1076108.

Kulczycki, J. (1994). *The foreign worker and the German labor movement*. Oxford: Berg.

Lake, D. & Baum, M. (2001). The invisible hand of democracy: political control and the provision of public services. *Comparative Political Studies*, 34(6):587-621.

Lee, W. R. & Voegelé, J. (2001). The benefits of federalism? The development of public health policy and health care systems in nineteenth-century Germany and their impact on mortality reduction. *Berlin: Annales de Démographie Historique*, 65-96.

Mann, M. (1986). *The sources of social power*. Cambridge: Cambridge University Press.

Meltzer, A. & Richard, S. (1981). A rational theory of the size of government. *Journal of Political Economy*, 89:914-27.

Mommsen, W. (1984). *Max Weber and German politics 1890-1920*. Chicago: University of Chicago Press.

Munro, W. B. (1909). *The government of European cities*. Nueva York: Macmillan.

Palmowski, J. (1999). *Urban liberalism in imperial Germany*. Oxford: Oxford University Press.

Posner, D., Habyarimana, J., Humphreys, M. & Weinstein, J. (2008). Why does ethnic diversity undermine public goods provision. *American Political Science Review*, en imprenta.

Putnam, R. (2007). E pluribus unum: Diversity and community in 2007 in the twenty-first century. *Scandinavian Political Studies*, 30:2.

Rodgers, D. (1998). *Atlantic crossings: Social politics in a progressive age*. Cambridge: Harvard University Press.

Rueschemeyer, D. (1974). *Lawyers and their society: A comparative study of the legal profession in Germany and the United States*. Cambridge: Harvard University Press.

Samuelson, P. (1954). A pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4):387-9.

Skocpol, T. & Feingold, K. (1982). State capacity and economic intervention in the early new deal. *Political Science Quarterly*, 97:255-77.

Snyder, R. (2001). Scaling down: the subnational comparative method. *Studies in Comparative International Development*, 36(1):93-110.

Statistisches Jahrbuch der Deutschen Staedte, Varias ediciones, 1895-1914.

- Steffers, L. (1904). *The shame of the cities*. Nueva York: McClure Phillips.
- Steinmetz, G. (1993). *Regulating the social*. Princeton: Princeton University Press.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5):416-24.
- Tsai, L. (2007a). Solidary groups, informal accountability, and local public goods provision in China. *American Political Science Review*, 101(2):355-72.
- (2007b). *Accountability without democracy: Solidary groups and public goods provision in rural China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weindling, P. (1993). *Health, race, and German politics between national unification and Nazism, 1870-1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weir, M. (2005). States, race, and the decline of new deal liberalism. *Studies in American Political Development*, 19(2):157-72.
- Woodhead, H. (1904). The first German municipal exposition. *American Journal of Sociology*, 9(4):433-58.
- Wuerzberger, E. (1913). The German statistical society and its annual meeting in Berlin, October 1912. *Publicaciones de la American Statistical Association*, 13(101):93-397.
- Zimmerman, A. (2005). A German Alabama in Africa: The Tuskegee expedition to German Togo and the transnational origins of African cotton growers. *American Historical Review*, 110.

Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*

Oscar Oszlak**

Introducción

Hace unos años, en un trabajo escrito en colaboración con O'Donnell, sugerimos algunos conceptos y lineamientos metodológicos que apuntaban a desarrollar una estrategia de investigación de las políticas estatales en América Latina (Oszlak y O'Donnell, 1976). Consideramos en ese trabajo que su estudio puede constituir una importante vía de acceso al análisis de las relaciones Estado-sociedad, en la medida en que tales políticas sean vistas como un conjunto de sucesivas tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas. Destacábamos así la necesidad de una perspectiva histórica que permitiera reconstruir los procesos de surgimiento, desarrollo y resolución de dichas cuestiones sociales, dentro de los cuales las políticas públicas cobran sentido.

En el presente trabajo, examinaré con algún detalle un aspecto parcial de este tema: los así llamados «procesos de implementación» de políticas públicas. Al hacerlo, me internaré más en el análisis de la dinámica intraburocrática, a través de la cual se generan sucesivas tomas de posición (o políticas) del Estado, que en la consideración de sus vinculaciones con actores sociales. Privilegiando esta dimensión del funcionamiento del aparato estatal, tendré oportunidad de contrastar las concepciones y modelos sobre formulación e implementación de políticas más difundidos, con las situaciones más variadas y complejas que presenta la experiencia latinoamericana. Reexaminaré de tal manera la vieja dicotomía

política-administrativa, discutiendo sus supuestos epistemológicos y normativos, así como las razones que explican su continuada vigencia.

En el intento de plantear un marco analítico que cubra algunas de las deficiencias que presentan los modelos vigentes, comenzaré por caracterizar a la burocracia estatal como una particular arena de conflicto político, observando sus patrones de diferenciación, integración e interdependencia. Seguidamente, discutiré las condiciones que, teóricamente, facilitan o impiden una eficaz articulación de comportamientos tendientes a convertir una política en acción. Distinguiré entonces las diversas formas que pueden asumir las relaciones de interdependencia entre agencias estatales, poniendo de relieve los diferentes condicionamientos que impone a esas relaciones la naturaleza del régimen político en el poder. Para ello, ilustraré mi análisis con referencias a casos y situaciones tomados de la experiencia latinoamericana.

Política y administración

La implementación de políticas públicas ha sido tradicionalmente considerada como la esfera propia de actividad de la administración pública o, más precisamente, del Poder Ejecutivo. El origen de tal concepción puede remontarse hasta la clásica división tripartita de poderes, que Montesquieu elevó a una suerte de paradigma institucional del gobierno democrático. Un siglo más tarde, Frank Goodnow y Woodrow Wilson descartaron esta distinción formal, proponiendo su ahora también clásica dicotomía entre política y administración. En un estilo típicamente pragmático, que rompía con la tradición racionalista *a priori* predominante en la ciencia política finisecular y rechazaba la validez descriptiva de la separación de poderes, estos autores acometieron el estudio de la actividad real de los gobiernos a partir de experiencias concretas (Landau, 1972). Observaba Wilson (1887) que la «administración queda fuera del dominio propio de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, debe abstenerse de manipular sus oficinas». Tal caracterización era concebible en un momento en que la «Administración Científica» emergía en un contexto de difundido patronazgo político e ineficiencia gubernamental, intentando responder a los desafíos de una era de extraordinaria innovación tecnológica.

Medio siglo más tarde, esta dicotómica concepción del gobierno mantenía su vigencia (cf. Gulick, 1933), aunque una nueva realidad comenzaba a perfilar una nueva filosofía. La Gran Depresión, el creciente intervencionismo estatal, la expansión burocrática y una imbricación más compleja entre los negocios privados y el sector público pronto contribuirían a desacreditar la vieja concepción de una nítida separación de roles. Hacia fines de la década del cuarenta y comienzos de la siguiente, la mayoría de los autores no había ofrecido explicaciones convincentes acerca de la verdadera naturaleza de su interrelación ni propuesto fórmulas para conciliar los requerimientos de la actividad política y administrativa. Cuando lo intentaron, sus propuestas tendieron a recrear en los hechos la distinción refutada en el plano analítico.

Más recientemente, la literatura inscripta en las corrientes que se han dado en llamar *bureaucratic politics* y *policy sciences* ha efectuado aportes significativos para el esclarecimiento de este tema. Numerosos volúmenes han examinado, conceptual y empíricamente, tanto los procesos y determinantes que explican la adopción de políticas públicas como los impactos y repercusiones sociales de tales políticas (cf. Oszlak y O'Donnell, 1976). El fracaso o limitado éxito de ciertos programas (v. g. la Alianza para el Progreso, la Guerra a la Pobreza) o la compleja trama de circunstancias que rodearon la adopción de algunas decisiones de política cruciales (v. g. leyes de reforma agraria, la invasión de Bahía de Cochinos) condujeron a tipologías de políticas públicas¹, descripciones de ciclos o etapas², conceptualización de obstáculos o brechas en la implementación³ y otros ejercicios analíticos.

Pese a estos esfuerzos, la dicotomía política-administración mantuvo su vigencia aunque, admitámoslo, disimulada bajo otras etiquetas. Referencias a procesos tales como la «interrelación entre roles políticos y administrativos»⁴ o la «formulación e implementación» de políticas públicas⁵ son suficientemente habituales en la literatura y el lenguaje corriente como para hacer innecesarios mayores comentarios. Si la distinción subsiste, cabe en cambio preguntar por qué.

Una respuesta obvia es que el espejismo de una formal división de funciones al interior del Estado ha creado una especie de ideología institucional que

sesga por igual el juicio del funcionario, el especialista o el observador común. Otra posible respuesta es que se trata de una distinción puramente analítica. Con este argumento se ha intentado rehabilitar a los fundadores de la administración pública (al menos a Goodnow), señalándose que debería recuperarse el sentido analítico de la dicotomía tal como fuera originariamente propuesto, sin asimilarla a referentes institucionales concretos⁶. También podría observarse que nuestro instrumental teórico es aún rudimentario para captar fenómenos esencialmente dinámicos como el de «convertir» políticas en acción. Nuestros conceptos tienen un rango limitado de variabilidad, sea en contenido u horizonte temporal. La idea de proceso tiende a expresarse en términos de homeostasis o estática comparada. De aquí que ciertas dicotomías o clasificaciones que de pronto parecen abrir nuevos rumbos son luego abandonadas o criticadas por reiterar distinciones conocidas mediante renovados recursos terminológicos⁷.

Podrían quizá arriesgarse respuestas menos académicas. B. Guy Peters (1978), por ejemplo, sostiene que la separación política-administración persiste porque permite al administrador inmiscuirse en la política sin que deba dar cuenta de sus acciones y sin la interferencia de los políticos. Los políticos y la ciudadanía varían así sus acciones como resultados de la aplicación de criterios racionales, legales o técnicos, a cuestiones de política pública. Según esta interpretación, también a los políticos les daría cierta latitud al permitirles influir decisiones importantes anunciadas por instituciones «no políticas», que no deben responder por sus actos; o trasladar ciertas cuestiones desde la arena legislativa a agencias burocráticas relativamente autónomas.

En esta misma línea de reflexión, podría sugerirse que la dicotomía sobrevive porque constituye un cómodo mecanismo de creación de «chivos expiatorios». Según el saber popular, las políticas públicas son —en su «formulación»— la expresión decantada y genuina del «interés general» de la sociedad, sea porque su legitimidad deriva de un proceso legislativo democrático o de la aplicación de criterios y conocimientos técnicamente racionales a la solución de problemas sociales. En cambio de acuerdo con igualmente difundidos lugares comunes, la «implementación» de esas políticas tiene lugar en el ámbito de la burocracia estatal que, como todo el mundo sabe, es el reino de la rutina, la ineficiencia y la corrupción. Por lo

tanto, en la vinculación entre política y administración (o, alternativamente, entre la actividad de formulación y planificación de las políticas públicas y la actividad del aparato burocrático a cargo de su implementación) se tiende a destacar la bondad de la primera y la naturaleza intrínsecamente oblicua o anómala de la segunda. Para expresarlo caricaturescamente, el fracaso de las políticas puede así explicarse por una actitud casi conspirativa de la burocracia, manifestada en su renuencia a «implementar» diligentemente objetivos y programas formulados por legisladores o técnicos bien inspirados, que manejan un instrumental y un conocimiento adecuados, pero que carecen de poder suficiente para imponer sus propuestas.

En definitiva, la responsabilidad recae sobre una entelequia, ya que resulta sumamente difícil establecer en qué etapa del «proceso de implementación» dejaron de cumplirse los objetivos previstos o a quienes cabe adjudicar los comportamientos que condujeron a esa situación. Además, no existen generalmente indicadores inobjetables de desempeño que permitan, incluso, decidir si se ha actuado de conformidad con un cierto marco normativo o se han cumplido las metas propuestas. En contraste, la formulación abstracta de una política o un plan es fácilmente imputable a una determinada institución: el Congreso, la Presidencia, el Consejo de planificación, etc. Deslindar la formulación de la implementación de políticas permite entonces preservar la legitimidad de la institución auspiciante y trasladar la «carga de la prueba» del fracaso a un engranaje burocrático anónimo y, en última instancia, no responsable.

Se trate de un espejismo institucional, de una mera distinción analítica, de una insuficiencia conceptual, de una cobertura instrumental o de un mecanismo de deslinde e imputación de responsabilidades, el hecho es que la dicotomía política-administración aún subsiste y goza de buena salud. En el fondo, aceptarla o no supone una actitud filosófica, un sistema de valores y creencias acerca de cómo «pueden» o «deben» interactuar individuos y organizaciones, lo cual implica a su vez una determinada concepción sobre el orden y el conflicto social, sobre el potencial de la razón y la fuerza de las pasiones, sobre la relación entre ciencia y política, entre verdad y poder. A riesgo de un cierto esquematismo, podría considerarse que, a través de los términos antagónicos de estas relaciones, se perfilan dos modelos alternativos de decisión y acción. Dos modelos que presuponen

formas muy diferentes de hacer política (v. g. «formular e implementar») tanto desde el punto de vista prescriptivo como explicativo. Veamos más detenidamente sus propuestas.

Intelección versus interacción

¿Hasta qué punto las relaciones entre los componentes de una organización social compleja —como la burocracia estatal— se presta a un diseño planificado y racional? Alternativamente, ¿hasta qué punto los patrones de vinculación son producto de la propia interacción generada en los procesos organizacionales? Obviamente, las respuestas dependen de circunstancias muy variadas, pero plantear las preguntas equivale a actualizar una vieja polémica en el análisis de políticas públicas. Una polémica que tiempo atrás enfrentó a «incrementalistas» (Lindblom, 1959) y «optimalistas» (Dror, 1964), y que más recientemente fue reformulada por Lindblom (1977) y Wildavsky (1979) en los opuestos modelos de *intelectual cogitation* y *social interaction*.

Cada uno de estos modelos privilegia un aspecto diferente. El primero, que llamaré «intelección», presupone que la acción puede subordinarse a la razón y que el comportamiento puede dirigirse hacia el logro de determinados fines, eligiendo para ello los medios más racionales. El segundo, que denominaré «interacción», parte de la premisa de que la acción es más bien producto de transacciones entre partes y que la prosecución del interés individual de cada una realiza el fin colectivo que las vincula. En sus versiones extremas, estos modelos estarían ilustrados por la planificación —bajo la forma que Downs (1967) denomina «síndrome del superhombre»⁸— y la «mano invisible» del mercado.

Tanto la planificación como la «mano invisible» son concepciones ideales sobre el encadenamiento de comportamientos sociales encaminados al logro de ciertos objetivos. Su diferencia esencial radica en los propios supuestos de los que parten. Para el planificador, los objetivos están debidamente cristalizados, conociéndose además la relación causa-efecto entre determinados instrumentos de acción y determinados resultados. Saber qué es el interés público es un crucial artículo de fe de su actividad (Mitchell y Mitchell, 1969). Y saber cómo las acciones conducen a consecuencias es

un requisito fundamental de su esquema racional (Frohock, 1979). En cambio, la «mano invisible» no parte de una definición apriorística del interés general, sino que supone que el mecanismo de mercado asignará los recursos óptimamente, de modo que el interés de las partes —y en definitiva, el interés general— quedará amparado. Tampoco interesa entonces, en esta concepción, conocer las relaciones medio-fin, ya que la búsqueda de la satisfacción del interés individual será el modo más apropiado de preservar la racionalidad global de las interacciones resultantes.

Para vincular lo recién expresado con nuestro análisis previo, es evidente que los dos elementos que intervienen en la definición de cada modelo y permiten distinguirlos (v. g. conocimiento sobre los objetivos y conocimiento sobre las relaciones causa-efecto entre instrumentos y resultados) se corresponden, respectivamente, con las actividades de formulación e implementación de políticas. Retengamos por ahora esta correspondencia, sobre la que volveré más adelante, y examinemos con mayor detenimiento las características de cada modelo y las consecuencias que derivan de su adopción con fines analíticos y prácticos.

Racionalidad técnica

Gramsci (1957) nos recuerda que toda actividad humana organizada tiene su propio principio óptimo de proporciones definidas. Las partes de una organización solo pueden combinarse en ciertas proporciones fijas. Un cambio en uno de sus componentes determina la necesidad de ajustes hasta lograr un nuevo equilibrio. Por cierto, si observamos la estructura y funciones de la administración pública, encontraremos una cierta relación necesaria entre recursos humanos, materiales y financieros; entre unidades sustantivas y unidades de apoyo; entre niveles de conducción, planificación e implementación. También hallaremos ajustes recíprocamente determinados por cambios entre estos diferentes componentes.

Pero la extensión de este principio físico a la organización social, que para Gramsci tiene un sentido puramente metafórico, constituye, para ciertas corrientes del pensamiento administrativo, un principio básico de la acción organizada. Más aún, de la vigencia del principio se infiere que los componentes de cualquier sistema organizado para la acción

pueden combinarse anticipadamente en forma óptima, de acuerdo a un plan susceptible de «implementación». En este sentido, la planificación es la actividad que intenta ensamblar y orientar la acción social hacia la satisfacción de determinados objetivos (o políticas, en términos más restrictivos), fundamentalmente, mediante la aplicación de criterios de racionalidad técnicos.

Las relaciones entre los componentes del «sistema» cuya actividad se pretende planificar se ordenan a través de procesos que parecieran tener lugar al interior de una mente omnisciente. El control de la interacción se ejerce anticipadamente. Se asigna a los actores determinadas posiciones, recursos, comportamientos y se los guía —a través de un ejercicio intelectual del planificador— hacia aquel destino que se supone mejor consulta el interés colectivo. Es decir, se construye un sistema ideal de relaciones en el que sus distintos componentes se comportan según pautas y criterios previamente especificados. Si los comportamientos responden a estas pautas y criterios, se presume que la productividad o desempeño del sistema se habrá maximizado.

Hasta aquí el procedimiento es legítimo y se ajusta al modo en que habitualmente se construyen modelos. Pero cuando estos modelos son prescriptos como estados deseables, se convierten en patrones de referencia y medición a efectos de constatar el grado en que el «sistema real» se aparta del estado deseable. Toda desviación, carencia u obstáculo, toda «anormalidad» ocurrida en el «proceso de implementación», aparece, desde esta óptica, como un signo de patología que conspira contra la materialización del modelo especificado conceptualmente (Oszlak, 1976). La falacia surge de considerar que la generalización de estas falencias causa el fracaso de la planificación.

Por cierto, en la experiencia de los países capitalistas periféricos, la planificación registra una abrumadora mayoría de fracasos (Waterston, 1965). ¿Qué es lo que explica entonces su continuada vigencia? ¿Qué papel cabe asignarle en formulación e instrumentación de políticas públicas?

En realidad, como señala Wildavsky (1979), la planificación no persiste tanto por lo que consigue como por lo que simboliza: racionalidad. Los

esfuerzos de los planificadores presuntamente resultan en propuestas de políticas eficientes, sistemáticas, coordinadas y consistentes. Términos como estos revelan la superioridad de la planificación pues, al igual que la «mano invisible» de la economía clásica, proporciona un mecanismo de control social que permite regular óptimamente la asignación de valores en la sociedad. Su virtud reside entonces en que corporiza criterios universales de elección racional.

Los planificadores fracasan habitualmente porque pretenden, aunque no lo planteen así o no sean conscientes de ello, influir un juego —la política— que se rige por reglas diferentes. Nada más ajeno a la política que las premisas de neutralidad valorativa, racionalidad sustantiva y certidumbre, propias de la planificación. El solo hecho de desconocer esta circunstancia la torna irrelevante. Fracasa porque el conocimiento que maneja es limitado y, por lo tanto, sus opciones son impracticables; fracasa también porque su poder efectivo es escaso y, por lo tanto, su capacidad de forzar la materialización de esas opciones es reducida.

En cierto sentido, el «fracaso» de la planificación es el «éxito» del sistema que pretende orientar. Un sistema —v. g. una maquinaria burocrática— que se resiste a alterar su dinámica para adecuarla a diseños e interacciones contenidos en una formulación abstracta. Peor aún, que los ignora o, a veces, los emplea retóricamente para legitimar, mediante recursos mistificadores, una realidad social muy diferente a la prescripta.

La planificación pretende reificar una compleja trama interactiva mediante supuestos simplificadorios. Intenta introducir una racionalidad ajustada a criterios técnicos allí donde el comportamiento se manifiesta en conflicto, negociación y compromiso. Cuando reconoce su impotencia, trata de aumentar su relevancia reduciendo sus pretensiones, aunque en cierto modo perdiendo en el intento su verdadera esencia. Por ejemplo, proponiendo «planes anuales» para aumentar el control sobre sus variables; «planes adaptativos» para reducir la necesidad de predicción; «planes indicativos» para renunciar preventivamente a una coerción de cualquier modo improbable. Incrustada entre un «nivel político» en el que presuntamente se decide «qué hacer» y un «nivel administrativo» en el que, también presuntamente, «se hace» lo decidido, la planificación asume ingenuamente

el «cómo, cuándo y dónde hacerlo», sin reparar en que el supuesto proceso de desagregación normativa que va del «deber ser» al «ser» es, en realidad, un proceso de agregación conflictiva y racionalización *post hoc*.

Racionalidad política

Consideremos ahora el modelo de interacción. En su versión más extrema, este modelo parte del intercambio (*exchange*) como elemento característico de la acción política. Este intercambio tiene lugar en un mercado en el que la negociación (*bargaining*) constituye el principal mecanismo de transacción política. La negociación representa el mutuo ajuste de demandas entre individuos o grupos en competencia. Cada tomador de decisiones es libre de perseguir sus propios objetivos. Para ello, el modelo debe necesariamente suponer que el poder de cada parte es aproximadamente similar, lo cual representa una extensión de la «soberanía del consumidor» al mercado político. Ese poder permite a cada agente ejercer un efectivo veto sobre las propuestas de política, con lo cual funda toda decisión colectiva en el consenso. De este modo, la coordinación entre los diferentes agentes se logra solo como resultado de transacciones políticas y no a partir de un diseño racional previo, como en el caso de la planificación.

Pero la transposición analógica del modelo del mercado al terreno de la acción política no ha tenido mayor predicamento en el análisis de políticas públicas. Una versión mucho más difundida del modelo interaccionista —conocida como «incrementalismo» o, en su formulación original, *disjointed incrementalism*— propone una interpretación bastante más pragmática del proceso de implementación.

El incremento surge más por rechazo a los supuestos sobre los que se basa el modelo de intelección que por negación del modelo de interacción en su versión extrema. Plantea así la imposibilidad de una perfecta jerarquía de fines y medios, la naturaleza imperfecta y limitada de la información y el alto costo de su adquisición. Por lo tanto, la acción racional no consiste en elegir un curso óptimo en relación con un objetivo dado e inmutable. La incertidumbre sobre los resultados de la acción y los costos y riesgos involucrados disminuyen la importancia de aquellos objetivos formulados «antes de» la etapa de implementación. De hecho,

el conocimiento proporcionado por la acción misma puede modificar las premisas de futuras decisiones respecto a los objetivos perseguidos, lo cual puede conducir a cambios en los medios y en los propios fines. Pero estos cambios son necesariamente limitados, traduciéndose en ajustes marginales (o «incrementos») de la situación preexistente basados en sucesivas comparaciones con la experiencia pasada mediante la aplicación de criterios de racionalidad acotados (Lindblom, 1959).

Mucho se ha escrito sobre el incrementalismo y no vale la pena reiterar sus argumentos. Baste señalar que, a diferencia de los otros enfoques que hemos examinado, este coloca en un primer plano la problemática del conflicto y la incertidumbre. Bajo esta óptica, las políticas públicas responden habitualmente a cuestiones socialmente disputadas, respecto de las cuales diferentes actores (individuos, grupos, sectores, organizaciones) asumen posiciones conflictivas. En la medida en que la política que se intenta implementar encuentra oposición, es probable que los objetivos inicialmente contemplados al formularla deban modificarse. Por eso, según esta interpretación, la implementación no debe concebirse como un proceso que tiene lugar «después», e independientemente, del diseño de una política (Pressman y Wildavsky, 1973).

Pero no solo la existencia de clivajes en torno a una política justifica un enfoque más dinámico que incorpore la posibilidad de sucesivas redefiniciones de su formulación inicial. También debe considerarse que la comprensión de la realidad circundante es limitada y, por lo tanto, las consecuencias de la acción son inciertas. De aquí que la incertidumbre sobre la efectividad de ciertos instrumentos también determina la posibilidad de ajustes en los medios o fines. Surge así un complejo proceso, en el que las condiciones que enmarcan la implementación de una política tienden a fracturarla en una serie de eventos encadenados que van definiendo el contenido y consecuencias de la misma.

No resulta difícil comprender que las expectativas interpersonales sobre el comportamiento de cada actor tienden, en este modelo, a generar conductas que refuerzan el *statu quo*. En condiciones de racionalidad acotada, la natural inclinación de todo tomador de decisiones a minimizar la incertidumbre y el conflicto lo llevará a asumir posiciones

conservadoras. La propia idea de «incremento» connota cambios marginales respecto de una situación previa. Por lo tanto, siguiendo a Frohock, si bien el incrementalismo rechaza la «forma» del clásico modelo racional, indirectamente niega los «alcances» del cambio que este propugna. En este sentido, el incrementalismo es un particular modelo de planificación del conservadorismo ideológico, aun cuando formalmente su justificación sea racional y no ideológica (Frohock, 1979). Racional, en tanto sus proponentes sostendrían que las condiciones del mundo real en que se desarrolla la política hacen de este modelo el único modo inteligente de tomar decisiones. La minimización del conflicto aconseja reducir los alcances de la acción de manera de afectar al menor número de agentes externos⁹. La razón política subordina así a la razón técnica.

Al cabo de esta reflexión sobre los dos modelos que intentan racionalizar los procesos de formulación e implementación de políticas públicas, corresponde asumir una actitud crítica. Entre la ingenuidad de la intelección pura y el calculado conservadorismo de la visión incrementalista, no caben posiciones eclécticas¹⁰. Quizá la «fórmula» consista en incorporar a los esquemas de planificación un conocimiento mucho más profundo sobre el «incierto y conflictivo» contexto que los incrementalistas resignadamente suponen como premisa básica —y fatal— de su acción. Las secciones que siguen están destinadas, precisamente, a explorar esta dimensión contextual de las políticas públicas.

La burocracia como arena política

Formular e implementar políticas es la esencia de la actividad del Estado. Si aceptamos una interpretación no específica del término «políticas públicas», como la propuesta por Mayntz (1979), quedan cubiertas todas las variaciones empíricas de programas de acción encomendados a las burocracias públicas para su ejecución, desde leyes o planes y programas en su sentido más estrecho hasta expresiones más generales de intención política, que solo se convierten en programas elaborados de acción en el curso de su implementación. El término comprendería entonces grados muy diferentes de articulación de objetivos y especificación de regulaciones normativas. Además, no distinguiría entre «política» y tareas permanentes; las políticas podrían convertirse en tareas permanentes de

las burocracias públicas, pero también podrían reducirse a programas de acción de limitada duración.

Dentro de esta definición amplia, la formulación de una política es una opción abstracta: implica definir el sentido que deberá tener la acción. Contiene entonces elementos normativos y prescriptivos de los que resulta una visión sobre un futuro deseable. Entre la formulación y la acción, media la distancia entre lo abstracto y lo desagregado —y a la vez materializando la política—. Establecer si esta fue «implementada» —es decir, si la cadena de comportamientos condujo a los resultados anticipados— requiere reagregar las acciones atomizadas para recuperar su sentido, para restablecer el vínculo entre praxis y norma, entre acción y formulación.

Esta última operación introduciría una dimensión exógena a la burocracia estatal, ya que el proceso de materialización de la política afecta a actores de la sociedad civil cuyo comportamiento condiciona, a su vez, la naturaleza y los alcances de la acción en los diferentes niveles de implementación. Esto significa que la «relación Estado-sociedad» se concreta a través de sucesivas «tomas de posición» (o políticas) de diferentes actores sociales y estatales frente a cuestiones problemáticas que plantea el propio desarrollo de la sociedad. Luego, no solo interesa el encadenamiento de comportamientos intraburocráticos que traducen la política en acción, sino también la dinámica social generada por este proceso y sus efectos de retroalimentación sobre el comportamiento de los actores estatales.

Naturalmente, esta interpretación rechaza el carácter monolítico del Estado y la posible visión conspirativa y manipuladora que se derivaría de tal condición. En cambio, concibe al Estado como una instancia de articulación y dominación de la sociedad, que condensa y refleja sus conflictos y contradicciones tanto a través de las variables tomas de posición de sus instituciones, como de la relación de fuerzas existente en estas. Si visualizamos el ámbito institucional del Estado como una privilegiada arena de conflicto político, donde pugnan por prevalecer intereses contrapuestos y se dirimen cuestiones socialmente problematizadas¹¹, concluiremos que su fisonomía y composición no pueden ser sino un producto histórico, un «resumen oficial» de la sociedad civil. Es decir, la

naturaleza de su aparato administrativo y productivo resulta afectada por las vicisitudes de esa permanente lucha intraburocrática, expresión a su vez de otros enfrentamientos sociales.

El aparato estatal no es pues el resultado de un racional proceso de diferenciación estructural y especialización funcional ni puede ajustarse en su desarrollo a un diseño planificado y coherente. Su formación generalmente describe, más bien, una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción política.

Los esfuerzos por materializar los proyectos, iniciativas y prioridades de los regímenes que se alternan en el control del Estado tienden a manifestarse, al interior de su aparato, en múltiples formas organizativas y variadas modalidades de funcionamiento cuya cristalización es en buena medida producto de las alternativas de los conflictos sociales dirimidos en esta arena.

Esta observación apunta a un rasgo estructural de un buen número de Estados latinoamericanos: la inestabilidad política y la alternancia de regímenes con «proyectos políticos»¹² disímiles, apoyados en alianzas sociales diferentes. Más adelante veremos qué tipo de restricciones diferenciales imponen al comportamiento burocrático formas alternativas de regímenes políticos. Como observación general, todo nuevo régimen se propone no solo alterar la relación de fuerzas en la sociedad, en consonancia con su concepción política y la necesidad de consolidar sus bases sociales de sustentación, sino también la existente al interior del aparato estatal. La materialización de un proyecto político exige actuar sobre —y a través de— una estructura burocrática «preexistente». Aumentar el grado de congruencia entre proyecto y aparato puede llevar a alterar jurisdicciones, jerarquías y competencias; afectar «derechos adquiridos»; modificar, en fin, situaciones de poder establecidas dentro de las instituciones estatales. Es previsible entonces que se generen resistencias y se susciten comportamientos que tenderán a desvirtuar o atenuar el sentido de las decisiones o acciones emprendidas.

Al privilegiar determinados sectores e intereses, todo nuevo proyecto político interioriza en el aparato estatal nuevas tensiones en tanto privilegia

automáticamente ciertos organismos y programas oficiales en detrimento de otros. Las políticas que traducen esa voluntad sesgada del régimen originan, dentro de la burocracia, un gran número de reajustes y ajustes derivados de la variable inclinación o posibilidades objetivas de sus diversas unidades en el sentido de materializar tales políticas. Sus comportamientos tienden entonces a ajustarse más a la racionalidad dictada por los intereses que defienden que a la lógica de la decisión política que los afecta, a menos que la coerción aplicada o las «compensaciones» otorgadas modifiquen sus inclinaciones. A su vez, estos comportamientos —vistos desde el «nivel político» como «resistencias», «inercias» o «patologías»— repercuten sobre las políticas del régimen gobernante induciendo, también, nuevos comportamientos que procuran superar las desviaciones o bloqueos burocráticos. Desde esta perspectiva, lo que las instituciones estatales hacen no puede ser visto simplemente como la traducción en acción —o «implementación»— de un conjunto de normas. Su actividad refleja más bien intentos por compatibilizar los intereses de sus clientelas, y los suyos propios, con aquellos sostenidos en sus proyectos políticos por regímenes que se suceden en el poder.

Una de las consecuencias de este proceso conflictivo es la introducción en el aparato estatal de un alto grado de incoherencia y rigidez, debido al inevitable «arrastré» de personal y organismos cuyos intereses u orientaciones pueden resultar poco congruentes con el programa de acción del régimen de turno. La supervivencia de estos pasa a depender especialmente de consideraciones adscriptivas, cálculo político y criterios de legitimación *ad hoc*, más que de criterios de desempeño o logro, lo que trae aparejado un bajo grado de articulación funcional entre estas unidades y aquellas que sirven como eje de la acción estatal.

De aquí se derivan algunas consecuencias analíticas y operativas que es necesario subrayar:

- 1) El Estado ya no puede concebirse como una entidad monolítica al servicio de un proyecto político invariable, sino que debe ser visualizado como un sistema en permanente flujo, internamente diferenciado, sobre el que repercuten también diferencialmente demandas y contradicciones de la sociedad civil¹³. El proceso de readaptación interna requerido

para responder a clientelas diversificadas, en el que las unidades estatales tratan de preservar y promover sus respectivos intereses y programas, supone en cierto modo reproducir, en el seno del aparato estatal, el proceso de negociación y compromiso, de alianzas y enfrentamientos, que se desarrolla en el ámbito de la sociedad. Por cierto, en ambos planos se establecen relaciones de fuerza en las que prevalecen determinados sectores sociales y unidades estatales cuyos intereses y propensiones guardan entre sí una positiva, aunque variable, correlación. Pero ello no evita la necesidad de efectuar concesiones, respetar autonomías de hecho o reconocer privilegios e influencias que la propia lucha intraburocrática va generando en el aparato estatal.

2) La fluidez de los ajustes internos y, sobre todo, la aparente irracionalidad de los arreglos estructurales y funcionales resultantes tienden a ser superficialmente consideradas como desviaciones respecto de un modelo ideal al que se atribuyen determinadas propiedades de coherencia y efectividad. En otras palabras, cuando se observan sistemas de personal que no funcionan, esquemas de autoridad que no se respetan, organismos cuyas competencias se superponen o programas a los que no se asignan recursos en cantidad y calidad suficientes, los analistas tienden a considerar que estos hechos son reflejo o consecuencia de comportamientos desviados e irracionales, que ensanchan la brecha entre los esquemas de organización y funcionamiento reales y los esquemas que la razonabilidad técnica, e incluso el sentido común, estiman como consistentes y eficaces. No advierten en todo caso que cualquier modelo ideal contiene elementos valorativos y que si se lo utiliza como patrón de referencia para observar la realidad, puede señalar patologías que solo son tales a partir de las premisas normativas del modelo.

Las dos observaciones precedentes plantean, tanto al planificador como al reformador administrativo, una disyuntiva crucial, ya que según se observen los procesos históricos concretos o los criterios técnicos formales, la perspectiva y el sentido de los cambios a propiciar en el aparato estatal varían fundamentalmente. Centrar únicamente la atención en la experiencia histórica puede conducir a un cierto fatalismo, en tanto se considere que todo intento de aumentar la capacidad de gestión del Estado generará oportunamente —v. g. cuando el régimen «de turno» ceda su lugar a otro

de signo diferente— nuevas rigideces y contradicciones. Lo aconsejable entonces sería encerrarse en un estrecho incrementalismo. Similarmente, un enfoque puramente técnico que desconozca los antecedentes históricos y las restricciones contextuales a la acción del Estado, puede acabar en propuestas formalistas, ajustadas quizá a las prácticas y concepciones generalmente aceptadas por las disciplinas administrativas, pero desvirtuadas por la especificidad y problematicidad del contexto en el que se pretenda aplicarlas.

Diferenciación, integración e interdependencia

Quisiera ahora resumir el punto centralmente tratado en la sección anterior, para luego internarnos en un análisis más detenido de la dinámica intraburocrática y su relación con los procesos de implementación de políticas públicas. Hemos visto que el origen, expansión, diferenciación y especialización de las instituciones estatales reflejan intentos de resolución de la creciente cantidad de cuestiones que va planteando el contradictorio desarrollo de una sociedad que se fracciona y complejiza paralelamente. Pero las sucesivas adiciones y segmentaciones tienden a producir una dispersión institucional inmanejable. Libradas a su propia dinámica, las unidades estatales orientan su actividad de acuerdo con estrechos criterios sectoriales o funcionales, que pierden a menudo de vista intereses y valores sociales más trascendentes. De aquí la necesidad de integración, expresada en intentos deliberados por conciliar objetivos, coordinar esfuerzos y, sobre todo, preservar el sentido de dirección de la actividad desarrollada por subconjuntos de unidades vinculadas entre sí por alguna forma de interdependencia.

Diferenciación e integración son procesos que se suponen recíprocamente y su dinámica marca las transformaciones estructurales de toda organización compleja¹⁴. La diferenciación estructural supone complejidad creciente: especialización funcional y creación de ámbitos de actividad relativamente autónomos. La integración implica contrarrestar esta tendencia mediante mecanismos tales como la coordinación de funciones, el ordenamiento jerárquico del proceso decisorio o el manejo centralizado de recursos¹⁵. En tal sentido, la planificación es un típico instrumento de integración en tanto intenta coordinar actividades y asignar racionalmente recursos en

función de ciertos objetivos. Pero sus posibilidades dependen de que las unidades diferenciadas mantengan entre sí relaciones de interdependencia y su comportamiento pueda orientarse —consensual o coercitivamente— hacia el logro de esos objetivos.

Sin embargo, ya los precursores de la sociología observaron la paradoja de que la división social del trabajo crearía tanto mayor interdependencia social como mayor autonomía individual (Durkheim, 1983). Con relación a la burocracia pública, esta proposición podría reformularse señalando que una mayor especialización de las agencias estatales aumenta su respectiva dependencia respecto de insumos y externalidades derivados de la acción de las demás, pero al mismo tiempo crea condiciones propicias para un comportamiento autónomo. Cuanto más especializada la función y, sobre todo, cuanto más ambigua su definición, mayor el margen de discrecionalidad que posee la unidad ejecutora (*cf.* Mayntz, 1979). Ello reduce la posibilidad de coherencia o consistencia interna entre el conjunto de políticas públicas que el Estado intenta implementar.

Surge entonces un interrogante crucial: ¿Cómo se consigue que el encadenamiento de acciones derivado de una situación de interdependencia produzca resultados compatibles con los objetivos de política originariamente fijados? La respuesta resulta doblemente difícil porque no depende exclusivamente del comportamiento burocrático, sino además de la reacción de la sociedad frente a ese comportamiento. Para tomadores de decisiones inspirados en el modelo de intelección, el problema se reduciría a aplicar estrictos criterios de racionalidad técnica tanto en la formulación de la política como en el diseño de los instrumentos para implementarla.

Como señala Downs (1967), es mucho más fácil plantearse supuestos teóricos sobre el comportamiento de otros agentes que negociar con ellos y basar los planes sobre lo que se espera que hagan. En teoría, cada funcionario puede suponer que todos los demás agentes sociales desempeñarán sus funciones sociales del modo en que él mismo considera más eficiente. Desde este ángulo, diseñar políticas es una actividad mucho más gratificante que planificarlas con el ojo puesto en las eventuales respuestas de otros agentes sociales involucrados. Para los incrementalistas, en cambio, a medida que se expande la frontera de las políticas, las

burocracias estatales no pueden exigir la cooperación requerida para lograr programas efectivos. Crecientemente, estas deben depender de un mutuo «sentido de la situación» entre autoridades gubernamentales, grupos privados y ciudadanos individuales; en suma, «de una capacidad para ver las conexiones entre las cosas, entre gastos e impuestos, beneficios y costos, demandas personales y efectos sociales laterales» (Hecló, 1976). Esta es la esencia del modelo de interacción, donde la negociación, el ajuste mutuo y el cambio incremental son la base del estilo de decisión política.

Ciertamente, este último modelo parece describir más fielmente que el anterior el proceso de formulación e implementación de políticas públicas que tiene lugar en sociedades democrático-liberales, donde funcionan con relativa eficacia los mecanismos tradicionales de representación política (partidos, organizaciones empresarias, sindicatos, etc.). No es casual que esta concepción se haya originado en los círculos académicos norteamericanos. Simétricamente, si uno se guiara con ciertos clichés, el modelo de intelección —y su instrumento, la planificación— describiría más adecuadamente el proceso decisorio de los Estados colectivistas, así como el de sociedades «subdesarrolladas» en las que el grado de «desarrollo político» es aún incipiente¹⁶. Creo, sin embargo, que las situaciones empíricas son mucho más complejas y conviene aclarar algunas de sus características.

Interdependencia y regímenes políticos

La noción de interdependencia está íntimamente asociada a la idea de sistema. Un sistema se estructura y funciona como tal solo en la medida en que sus componentes mantengan entre sí relaciones de dependencia mutua. Pensar a la burocracia estatal como sistema implica suponer que sus unidades se hallan vinculadas por una densa red de interacciones, de modo que el comportamiento de cada unidad se supedita de algún modo al comportamiento de las restantes.

Sin embargo, es bien sabido que las relaciones que efectivamente establecen no siempre se ajustan a los esquemas normativos formales. El funcionamiento real tiende a distanciarse de los que indican la legislación y los organigramas. Es el resultado de una práctica cotidiana que se manifiesta en comportamientos adecuados a los fines perseguidos por

cada actor —individuo, unidad, organización— dentro de las restricciones impuestas por el sistema normativo aplicable a la situación. Los grados de libertad para decidir en cada caso varían de actor en actor, según su ubicación jerárquica, legitimidad y capacidad de movilizar recursos. Por lo tanto, la existencia de grados variables de discrecionalidad, es decir, de posibilidades objetivas diferentes en cuanto a observar o no las normas y procedimientos prescriptos, tenderá a producir asimetrías en las interacciones intraestatales, distorsionando el esquema organizativo formalmente establecido.

La literatura especializada proporciona diversas explicaciones sobre este fenómeno. Algunos autores lo imputaban a variables de comportamiento individual o grupal, tales como el tipo de liderazgo existente, modos alternativos de percibir la realidad por parte de los funcionarios, posible conflicto entre intereses individuales e institucionales, incertidumbre relativa de los tomadores de decisiones y, estrechamente ligado a esto último, información diferencial disponible. Reaparecen aquí dos temas ya desarrollados: 1) el relativo al conflicto en la determinación de objetivos de política, que remite al viejo «dilema organizacional» (Boguslaw, 1965), es decir, la posibilidad de integrar fines individuales e institucionales; y 2) el relativo al conocimiento sobre las relaciones causa-efecto entre instrumentos y resultados, lo cual admite, por ejemplo, la posibilidad de teorías o supuestos erróneos sobre las motivaciones o acción del *target group* o sobre la naturaleza objetiva del problema sobre el que se actúa.

Otras explicaciones se ubican en un plano más estructural. Aquí interesan variables tales como la posición de la organización u organizaciones implementadoras dentro de una jerarquía; el poder y orientaciones de la clientela o de sectores sociales significativos (Baumer, 1978); los obstáculos a la evaluación y control de las agencias (Weidenbaum, 1970); o la utilización de tecnologías inadecuadas, que reducen el nivel de desempeño.

Por último, se han proporcionado explicaciones de claro contenido normativo. Entre ellas, se señala que las perspectivas de una exitosa implementación dependen de la crucialidad de la política para la coalición dominante, el grado de congruencia o conflicto de la misma con otras políticas, la existencia de organizaciones públicas cuya legitimidad no

se basa en criterios de eficiencia, o la falta de un adecuado sistema de recompensas y castigos diseñado para aumentar el grado de compatibilidad entre acciones individuales y objetivos institucionales (Schultze, 1970).

Estas diferentes fuentes de explicación pueden resumirse del siguiente modo. La mayoría de los programas y políticas públicas requieren, para su implementación, la intervención de una compleja estructura gubernamental y un número no despreciable de unidades de decisión del sector privado. El desempeño del conjunto dependerá de una sucesión y articulación de comportamientos individuales congruente o no con determinado marco normativo. Cada unidad de decisión se verá sometida al conflicto inherente a las decisiones tomadas en cada nivel y a la incertidumbre derivada del desconocimiento sobre el impacto de las propias decisiones. Por lo tanto, buena parte de los mecanismos organizacionales estará destinada, precisamente, a eliminar fuentes de conflicto e incertidumbre. Las organizaciones que tienen a su cargo funciones normativas (v. g. legislación, planificación, evaluación, control) tenderán a diseñar un sistema de regulaciones, estructuras administrativas, medidas de desempeño y sanciones que induzcan a las unidades implementadoras más desagregadas a actuar de modo consistente con los programas y objetivos generales. A su vez, estas unidades intentarán mantener cierto espacio de decisión autónoma, de modo de compatibilizar las exigencias funcionales asociadas al cumplimiento de sus objetivos formales con aquellas derivadas de la necesidad de satisfacer otros objetivos e intereses (clientelísticos, institucionales, etc.).

Sin embargo, las diversas explicaciones que he reseñado son en general muy circunstanciadas. Ni siquiera su integración en categorías analíticas (v. g. comportamentales, estructurales, normativas) sirve al propósito de explicar qué dimensiones significativas acotan y determinan la posibilidad de congruencia o conflicto en los procesos de implementación de políticas. Un ejercicio que quizá podría apuntar en esta dirección teórica consistiría en distinguir las modalidades que presentan las relaciones de interdependencia al interior de la burocracia estatal, vinculándolas a las características del régimen político vigente. Esto significa 1) que las interacciones burocráticas pueden diferenciarse analíticamente (según criterios que discutiré enseguida), pero 2) la forma que asuman estas

relaciones variará además según el tipo de régimen, es decir, según la modalidad predominante de reclutamiento o acceso a los roles «superiores» del Estado y los mecanismos de representación política en vigencia¹⁷.

Distingamos primero entre formas de interdependencia. Para ello convengamos que toda organización compleja se articula a partir de tres modalidades básicas de interacción: 1) aquellas derivadas de la necesidad de procurar y suministrar el flujo de bienes materiales y financieros necesarios para el funcionamiento de cada unidad; 2) aquellas destinadas a producir y recibir información y conocimientos técnicos asociados a la actividad especializada que justifica la existencia de cada unidad; y 3) aquellas dirigidas a impartir y acatar directivas emanadas de autoridad competente con el fin de asegurar el cumplimiento de ciertos objetivos comunes a las partes involucradas. Se trata, naturalmente, de una distinción cuyos referentes empíricos se hallan por lo general estrecha y complejamente interrelacionados. No obstante, la distinción nos permite aislar diferentes planos de interdependencia en los que se intercambian distintos tipos de recursos¹⁸, cuyo control y empleo puede explicar importantes variaciones en el comportamiento burocrático. Este parece entonces un fructífero punto de entrada para el análisis de los «procesos de implementación» de políticas públicas, ya que a través de las tres formas de relación identificadas se canalizan los flujos de recursos fundamentales que dan vida a un sistema organizacional, vale decir, bienes materiales y financieros, información y autoridad.

Estamos ahora en condiciones de replantear y responder a la pregunta que dejamos pendiente al final de la sección anterior: ¿Cómo se consigue ensamblar la acción de individuos y unidades organizacionales de modo que su interrelación conduzca a los resultados buscados? Una manera es sometiénolos a alguna forma de compulsión —fundada en principios impersonales, liderazgo carismático o amenaza de sanción—, a fin de guiar su acción en el sentido de los objetivos perseguidos. Esta es la esencia de la autoridad, es decir, la formal capacidad de decidir y lograr que otros ejecuten determinadas acciones orientadas al cumplimiento de ciertos fines. La vinculación entre individuos que dan y reciben órdenes constituye una jerarquía y la red de relaciones de autoridad resultante crea *interdependencias jerárquicas*.

La autoridad se requiere para lograr coordinación de actividades entre los miembros de una organización (Arrow, 1974). Estas actividades consisten fundamentalmente en producción y transmisión de información o en la aplicación de conocimientos técnicos a la transformación de bienes materiales. Por lo general, ninguna unidad puede desarrollar o asumir responsabilidad más que por un aspecto del área de actividad en la que se halla funcionalmente inscrita. Depende entonces de los insumos de información que le proporcionen determinadas unidades y, a su vez, suministra información a otras. El conjunto de relaciones resultante, coordinadas entre las unidades intervinientes de acuerdo a criterios técnico-normativos, conforman otra red de vinculaciones que denominaré *interdependencias funcionales*.

Un tercer plano de interpelación, como vimos, comprende el flujo de bienes materiales y financieros que aseguran un determinado nivel de actividad. Tratándose de recursos escasos, toda organización compleja cuenta con unidades diferencialmente dotadas de estos recursos y con variable capacidad para generarlos, transferirlos y/o disponerlos. Llamaré *interdependencias materiales o presupuestarias* a las relaciones existentes entre aquellas unidades que obtienen bienes materiales y financieros de una fuente común y compiten entre sí por su obtención.

Resumiendo, sea a través de una jerarquía, de una relación funcional o de un vínculo presupuestario, se intenta asegurar el mínimo de coordinación necesaria para convertir políticas públicas en acciones burocráticas puntuales, coherentes con sus propósitos. Formalmente, la estructura y funcionamiento de cualquier burocracia pública prevé relaciones de interdependencia de estos tres tipos. El organigrama es un ejemplo de interdependencia jerárquica.

El presupuesto, de interdependencia material. El «sistema de ciencia y tecnología», de interdependencia funcional. Se trata de construcciones ideales, donde se dibujan las redes circulatorias de autoridad, bienes e información que alimentan las relaciones intraburocráticas.

Propuse más arriba, sin embargo, que si la organización y funcionamiento reales de la burocracia estatal no se ajustan a esas construcciones formales,

se debe en buena medida que las relaciones interorganizacionales en los diferentes planos de interdependencia se ven condicionadas por las características del régimen político bajo el cual, y para el cual, esa burocracia funciona. Estas dos dimensiones (v. g. tipo de interdependencia y tipo de régimen) recortan espacios analíticos en los que es posible reconocer diferentes estilos de gestión estatal que afectan, de manera diversa, los procesos de implementación de políticas públicas.

Aunque esta proposición parece razonable, y quizá hasta obvia, el *policy analysis* ha tendido a ignorarla, al adoptar como premisa básica de su esquema la existencia de un marco político-institucional democrático. Ello supone ciertas reglas y mecanismos de representación, legitimación y responsabilidad pública (*accountability*) que, por cierto, no son universales, de modo que si el marco institucional es diferente —como ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos—, la premisa se convierte en una variable. Surgen entonces dos interrogantes: 1) ¿Cuáles son los criterios de categorización de esta variable (v. g. régimen político)? y 2) ¿En qué medida se le puede atribuir una relación de determinación con respecto a la otra dimensión analizada (v. g. interdependencias intraburocráticas)?

En relación con el primer interrogante, la ciencia política nos ofrece una variedad de denominaciones que han adquirido vigencia sin ganar necesariamente un consenso generalizado entre los estudiosos ni ofrecer criterios de clasificación unívocos. La utilización de categorías con atributos en alguna medida comunes (v. g. corporativismo, fascismo, burocrático-autoritarismo) y la dificultad para construir tipologías que cubran razonablemente el «universo» de regímenes políticos, son expresiones de un tratamiento todavía provisorio del concepto¹⁹. Por otra parte, ninguna categoría es capaz de aprehender el carácter esencialmente dinámico y cambiante de cualquier régimen, lo cual conduce a menudo a calificaciones que intentan dar cuenta de sus diversos «momentos» (implantación, transformación, «salida», etc.). De todos modos, como no es este el lugar en que corresponde resolver estas dificultades intrínsecas al concepto mismo —y como sigo creyendo en su utilidad—, emplearé algunas de las categorías más difundidas con plena conciencia de sus limitaciones.

La segunda pregunta también plantea importantes problemas, ya que implica efectuar hipótesis acerca de la proporción de la varianza en las interdependencias intraburocráticas explicada por la naturaleza del régimen. La principal dificultad estriba en que muchas de las características que presentan estas relaciones se hallan cultural o tecnológicamente determinadas, es decir, no son alteradas por variables exógenas, sino por tradiciones y exigencias técnicas de la relación misma. En tal sentido, la dinámica intraburocrática tendría una lógica propia, independiente de las fluctuaciones y azares de la política. Sin duda, es difícil establecer el «peso específico» de estos elementos «permanentes» de la burocracia, aislándolos de aquellos cuya variación puede explicarse por formas alternativas de régimen político. Más aún, no sería desacertado suponer que las resistencias o inercias burocráticas opuestas a las políticas adoptadas por un determinado régimen, podrían explicar en alguna medida la propia transformación de este último, con lo cual se invertiría parcialmente la relación de determinación.

Teniendo en cuenta estas complejidades, desarrollaré en las secciones siguientes algunas de las implicaciones de la relación interdependencias burocráticas-régimen político. Para ello, consideraré tres tipos de regímenes que han tenido difundida vigencia en América Latina en diferentes momentos históricos: burocrático-autoritarios, democrático-liberales y patrimonialistas²⁰. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el propósito de este análisis no es proporcionar una explicación «definitiva» —y mucho menos de alcance generalizado— sobre las relaciones estudiadas, sino más bien ilustrar una forma de aproximación al análisis de políticas públicas, potencialmente más esclarecedora. Además, las referencias a estos regímenes no deben interpretarse *latu sensu*, sino en tanto resultan aplicables a las experiencias históricas concretas que en cada caso se indican²¹.

Aun con estas salvedades, soy consciente de las ambigüedades e insuficiencias que un análisis de este tipo no logra resolver. En este caso, al intentar marcar diferencias entre estilos de gestión estatal bajo distintos regímenes, podrá señalármese que algunos rasgos que caracterizan estos estilos también están presentes en los otros casos, o que otros aspectos que hacen al funcionamiento burocrático no han sido considerados. Aclaro, entonces, que tampoco pretendo arribar a categorías excluyentes o

exhaustivas. Al atribuir a un régimen determinado estilo de gestión estatal, estaré destacando ciertos rasgos dominantes que lo distinguen de otros regímenes, aun cuando a veces ello exprese más lo que pretende que lo que puede o consigue. Si algún mérito tiene este enfoque es, precisamente, que al contrastar las características e intenciones del régimen con las «trabas» burocráticas (su subcultura, sus requisitos técnico-funcionales, sus resistencias a la lógica de funcionamiento que el régimen intenta imponer), se hacen más evidentes los factores que explican el éxito o fracaso en los «procesos de implementación» de políticas públicas.

Regímenes burocrático-autoritarios

Para poder comprender el tipo de condicionamientos que imponen el funcionamiento interno de la burocracia a las características de un régimen político, consideremos en primer término las circunstancias en que los llamados burocrático-autoritarios (BA) llegan al poder. Surgen, por lo general, en momentos de fuerte activación política de los sectores populares, percibida por otros sectores como una amenaza a la supervivencia del modo de organización social vigente. Tal activación se corresponde a veces con la intensificación de la guerrilla y el terrorismo y con diversas manifestaciones de crisis económica, síntoma a su vez de importantes transformaciones en los mecanismos de acumulación de capital.

Los BA son, entonces, esencialmente, sistemas de exclusión política y económica, en tanto intentan —mediante la represión y el control corporativo— desactivar políticamente al sector popular y sus aliados, al tiempo que reducen y postergan las aspiraciones de participación económica de dicho sector. Pretenden así resolver la situación de inestabilidad e incertidumbre que precede a su implantación, restableciendo un orden compatible con los patrones de acumulación de un capitalismo periférico y dependiente²².

Tal «misión» justifica una inusual concentración de los mecanismos de decisión estatal. Desde el punto de vista de la interdependencia jerárquica, se verifica una fuerte tendencia al restablecimiento del principio de autoridad en todos los niveles de gobierno, procurando que el proceso decisorio se ajuste a una estructura piramidal donde se respeten las

jerarquías formalmente establecidas. Es probable que bajo este tipo de regímenes la relación entre estructura de autoridad formal y real alcance máxima correspondencia. En parte, ello se explica por el hecho de que, generalmente, la cúpula del Estado es controlada por la corporación militar, la que intenta trasladar al aparato burocrático su propio modelo de organización institucional.

Dado el carácter autoritario del régimen, todo el andamiaje de políticas estatales se subordina a actas institucionales y medidas de excepción, que procuran «flexibilizar» e incrementar los poderes del Estado para producir una «regeneración» o «reconstrucción» de la sociedad civil. Ello hace legítima, a la luz de su «misión», la aplicación de normas que pasan por alto estatutos, procedimientos y hasta garantías constitucionales. La *raison d'État* puede invocarse para someter prácticamente cualquier área de la actividad social a las exigencias derivadas de la restauración del orden. Y esa capacidad se ve respaldada por el monopolio —sobre todo, por la efectiva posibilidad de empleo— de medios de coerción que en tales circunstancias adquieren un peso extraordinario dentro del conjunto de instrumentos del Estado. Con este respaldo, cobra vigencia un estilo de decisión autoritario e inflexible, asociado a menudo con la aplicación de políticas inusualmente drásticas.

Se produce así un verdadero avance del Estado sobre una sociedad civil replegada y desmovilizada, que ofrece en contrapartida un reducidísimo volumen de información (*feedback*) retroalimentadora del proceso decisorio. Aun políticas que afectan profundamente las vidas o intereses de sus destinatarios pueden aplicarse con la seguridad de hallar escasa contestación o acción organizada. Pero este mismo hecho impide al Estado conocer los límites de sus propios actos, el punto a partir del cual los alcances y consecuencias de sus políticas pueden resultarle adversas. El «diálogo» con la sociedad (v. g. peticiones, denuncias, huelgas, manifestaciones de apoyo) se interrumpe. El horizonte de la acción se amplía, pero el riesgo de error o imprudencia aumenta. La «soledad del poder» confirma así una clásica proposición de Apter (1971): la relación inversa entre coerción estatal e información social.

Para reducir su incertidumbre, el BA apela entonces a un doble mecanismo. En relación con la sociedad, intenta asegurar la aplicación de sus políticas

reforzando su aparato de represión y control. Con relación a su propia burocracia, establece severos procedimientos y filtros ideológicos para el reclutamiento a las posiciones de responsabilidad, al tiempo que desbarata la organización gremial de funcionarios y utiliza extensamente el recurso de la prescindibilidad para deshacerse de aquel personal que supone ideológicamente poco confiable. Además, a fin de aumentar su control sobre el aparato estatal, establece a menudo jerarquías militares paralelas a las de la burocracia establecida. Se adjudican así, entre las distintas armas, los ministerios, secretarías de Estado, gobernaciones o empresas públicas, empleándose personal delegado de los respectivos mandos para supervisar las decisiones cotidianas de cada organismo. Se llega incluso a repartir —siguiendo estrictos criterios de equilibrio entre las diferentes fuerzas armadas— las divisiones o unidades internas de los grandes organismos, creándose un complicado sistema de autoridad en el que las decisiones se procesan por canales jerárquicos paralelos y los conflictos pueden requerir la intervención de los mandos superiores de las armas involucradas. Guardando las distancias, esta organización recuerda el control institucionalizado que ejerce el partido oficial en otros sistemas políticos de poder altamente concentrado.

Consideremos ahora qué ocurre en el plano de las interdependencias funcionales al interior de la burocracia estatal. Un aspecto clave en este sentido es el tipo de articulación que se establece entre organizaciones públicas entre sí y con respecto al sector privado. Aquí, el carácter excluyente del Estado se manifiesta de un modo singular: al tiempo que este avanza sobre la sociedad civil, se cierra a la influencia de sus sectores y organizaciones. Libre de presiones electorales, el horizonte temporal de sus políticas se extiende y su capacidad de iniciativa en la fijación de la agenda de cuestiones sociales a resolver se amplía enormemente. La formulación y compromiso con diferentes sectores sociales y fuerzas políticas pasa a depender mucho más estrechamente de la iniciativa o propuesta de elencos técnicos y funcionarios de confianza. Numerosos organismos públicos son habitualmente intervenidos, quedando suprimidos sus consejos directivos y, consecuentemente, la representación de las organizaciones corporativas privadas. Estas circunstancias no deben ser vistas, necesariamente, como indicativas de una mayor «autonomía relativa» del Estado. Las políticas públicas continúan beneficiando privilegiadamente a ciertos sectores del

capital nacional o transnacional. Pero ello no obedece normalmente a «presiones sectoriales», sino que resulta de acuerdos implícitos o explícitos con determinados grupos empresarios. Es decir, se produce una toma de distancia del Estado respecto a las organizaciones de clase, aunque no respecto de los intereses de clase (*cf.* Cardoso, 1978).

Esta orientación es coherente con los objetivos de desactivación política que todo BA se propone lograr. Como custodio y garante de un nuevo orden, la institución militar se inclina por una vinculación «técnica» entre Estado y sociedad, en lugar de una vinculación política a través de partidos y alianzas de amplia base social. Mediante mecanismos tales como comisiones asesoras o comités especiales controlados por funcionarios públicos se cooptan individuos o grupos que, a pesar de integrar organizaciones económicas o políticas afines a la filosofía o programa del régimen, en ningún caso son considerados «representantes» de esos grupos u organizaciones. Los «anillos burocráticos» (Cardoso, 1972) entre empresarios privados y organizaciones públicas —en lugar del clásico *lobby* o grupo de presión organizado— se convierten en el principal mecanismo de articulación entre burocracia e intereses privados.

Por otra parte, el carácter «tecno-burocrático» de estos regímenes se manifiesta en una orientación eficientista que impregna el estilo dominante de gestión estatal. Una manifestación de ello es el fuerte énfasis otorgado a los programas de racionalización y organización del sector público. Diversos indicadores evidencian tal orientación: 1) la creación o reactivación de institutos de administración pública, oficinas técnicas de la Presidencia, gabinetes de asesores ministeriales, etc.; 2) la jerarquización de organismos tales como las oficinas de planificación, formulación de políticas o control de gestión, convirtiéndolas en ministerios, secretarías de Estado o direcciones nacionales²³; 3) la jerarquización del personal técnico profesional, a través del establecimiento de cursos de capacitación, concursos internos, recategorizaciones y niveles de remuneraciones fuertemente diferenciales respecto de los funcionarios no calificados; 4) la modernización de los servicios a través de la incorporación de tecnologías altamente sofisticadas, la construcción de modernos edificios e instalaciones y el equipamiento para la prestación de los mismos; 5) la «racionalización» de personal y servicios mediante la reducción de la dotación y el cierre o transferencia de empresas,

bienes y servicios (v. g. empresas no rentables incorporadas al sector públicos para mantener la fuente de trabajo, talleres o ramales ferroviarios improductivos); y 6) el acceso a las empresas públicas de administradores que tienden a aplicar en su gestión criterios auténticamente empresariales, no muy diferentes a los observados en el sector privado.

En las experiencias BA más recientes —como la Argentina, Chile o el Brasil actuales—, estas orientaciones se ven acompañadas por una filosofía contradiccionista del aparato burocrático, inspirada en el principio de la subsidiariedad del Estado. La desburocratización, la reducción del gasto público, la masiva transferencia de empresas estatales al sector privado, la desconcentración de servicios mediante su transferencia a las provincias, municipios o empresas concesionarias se convierten en objetivos centrales de la acción de gobierno. La efectiva aplicación de este principio encuentra, sin embargo, un serio obstáculo en la propia creación de un estrato de dinámicos empresarios estatales renuente a renunciar a las perspectivas de permanencia y expansión de sus instituciones. De hecho, a pesar de algunas transferencias de menos cuantía, el grueso de las grandes empresas públicas no solo permanece en manos del Estado, sino que experimenta un extraordinario crecimiento²⁴. El control normativo y de gestión por parte de del gobierno central se ejerce solo en relación con algunas líneas generales de política, tales como tarifas o remuneraciones, pero las empresas gozan en general de una virtual autonomía operativa. Ello origina a menudo conflictos con el gobierno central, ya que el control del proceso expansivo del sector empresario estatal resulta para aquel un factor clave para el éxito de su política racionalizadora y subsidiaria.

A pesar de su limitada fortuna en este campo de la actividad del Estado, los BA consiguen al menos dotar de mayor especificidad a los marcos normativos de las organizaciones públicas. A diferencia de los regímenes democrático-liberales, en los que definiciones de objetivos y políticas relativamente abstractos o genéricos ofrecen amplia cobertura para posteriores especificaciones libradas a negociaciones intraburocráticas, los BA tienden a desdoblar mucho más nítidamente los dominios de la «política» y la «administración». La política «se hace» en las reuniones de mandos, en los gabinetes de asesores de la Junta Militar, en la Secretaría de la Presidencia, en los despachos ministeriales o en las comisiones de

asesoramiento legislativo, remedo «técnico» de un Parlamento suprimido. Las agencias burocráticas son, mucho más propiamente, organismos ejecutores. Se hallan de este modo dotados de un reducido grado de autonomía normativa (v. g. capacidad para redefinir o «desplazar» objetivos) aunque, por estar menos expuestos a clientelas burocráticas o influencias partidarias, gozan en cambio de mayor autonomía operativa.

Bajo estas excepcionales condiciones y contando con un afiatado aparato de coerción y control social, los BA tienen la posibilidad de formular e implementar políticas que entrañan a veces una profunda cirugía, una drástica transformación de las condiciones sociales o económicas vigentes antes de su implantación: suspensión de la actividad político-partidaria, supresión de organizaciones corporativas, bruscos cambios en los precios relativos de la economía y en la distribución del ingreso, reordenamientos del espacio, la población y las actividades sociales²⁵.

En el plano de la interdependencia material o presupuestaria, y con alcance general para cualquier tipo de régimen político, las posibilidades de coordinación dependen del efectivo funcionamiento de algún mecanismo de planificación que permita una racional asignación de recursos. Cuanto más estrechos los vínculos institucionales entre la planificación y el presupuesto, y más centralizado el control de los recursos, mayores serán las posibilidades de someter la actividad de las distintas agencias estatales a objetivos de política coherentemente diseñados. Este es un supuesto básico de los planificadores y, probablemente, el principal motivo que explica la difundida práctica de reunir ambas funciones en un mismo organismo.

Una vez más, que este supuesto se verifique dependerá del impacto que la proyectada asignación de recursos tenga sobre los organismos involucrados, de la significación de estos organismos a la luz del proyecto político dominante y de sus recursos y capacidad de respuesta frente a las restricciones presupuestarias que se pretenda imponerles. También en este plano es pertinente, sin embargo, distinguir orientaciones y estrategias diferentes según los regímenes políticos considerados.

No hay duda de que en el caso de los BA, los criterios dominantes en esta materia son el principio de universalidad presupuestaria y la asignación

autoritaria de recursos. Una de las características centrales de los aparatos burocráticos heredados por los BA del período de convulsión política precedente, es la extrema balcanización y automatización de sus instituciones. Las posibilidades efectivas de alterar las pautas de extracción y asignación de recursos resultantes de tal dispersión son verdaderamente reducidas. Una compleja legislación y procedimientos largamente institucionalizados oponen obstáculos casi infranqueables a cualquier iniciativa tendiente a una mayor centralización de los recursos y un mayor control de su asignación. No obstante, la fuerte concentración del poder que logra el BA también se manifiesta en este plano a través de un aumento de su capacidad para modificar las pautas de obtención y disposición de los recursos estatales.

El caso argentino ilustra bien estos cambios. Con un Ministerio de Economía y su Secretaría de Hacienda convertidos en eje del programa de gobierno de las fuerzas armadas, se logró incrementar notablemente los recursos afectados a rentas generales, suprimiendo numerosos fondos especiales y gravámenes con afectación específica a determinados programas e instituciones. Naturalmente, para ello debió vencerse la resistencia opuesta por estos a la pérdida de sus privilegios presupuestarios²⁶. Pasando por alto el tremendo impacto regresivo sobre la estructura tributaria resultante de las medidas adoptadas, es innegable que su aplicación condujo a una mayor centralización de los recursos en el poder ejecutivo. La mayor capacidad de asignación resultante no implicó, sin embargo, una fundamental reorientación del gasto público, fuertemente condicionado por un programa de inversiones destinado a mantener el ritmo de la actividad económica global y por un presupuesto de seguridad y defensa esencial para el mantenimiento del propio carácter del régimen. Por otra parte, las instituciones más poderosas del sector público, tales como las grandes empresas estatales o el municipio de la capital, mantuvieron o incluso acrecentaron el nivel de sus ya abultados presupuestos, recurriendo a estrategias de financiamiento congruente, irónicamente, con las nuevas pautas de funcionamiento de la economía promovidas por el régimen²⁷.

Regímenes democrático-liberales

Acaso por tratarse de un tipo de régimen político antitético del BA, las democracias liberales (DL) plantean, al funcionamiento interno de la burocracia estatal, condicionamientos de carácter casi opuesto a los que hemos examinado hasta ahora. Aun tratándose de una *rara avis* de la fauna política latinoamericana, de una especie que a veces parece extinguirse y otras renace exhibiendo variados plumajes, sería innecesario replicar una caracterización de las DL: desde los textos escolares hemos aprendido sus rasgos esenciales.

Tengamos presente, sin embargo, que nos estamos refiriendo a especies autóctonas de regímenes DL, fundamentalmente a aquellas que han tenido efímera existencia en el escenario político de los países en que pretendieron aclimatarse (v. g. el radicalismo argentino entre 1964 y 1966; el neobatllismo uruguayo de los años 60, los regímenes de Frei y Belaúnde Terry de esa misma década e incluso sus variantes más populistas como la reciente experiencia peronista). En estos casos, en lugar de una estructura piramidal, las relaciones de poder tienden a difundirse en múltiples instancias y unidades de decisión, conformando —en la terminología de Dahl (1956)— un sistema de autoridad «poliárquico». Con relación a la interdependencia jerárquica, la menor concentración de poder hace posible un mayor aislamiento y autonomía funcional de las instituciones burocráticas, creándose una brecha más pronunciada respecto a las relaciones de autoridad formalmente previstas. Naturalmente, el grado de autonomía de cada unidad de decisión varía, pero la existencia de un patrón general de mayor o menor autonomía depende de la vigencia de ciertas tradiciones y de las modalidades específicas que adquieren estos regímenes²⁸. En cualquier caso, el rasgo dominante es que la estructura de poder se funda en un complejo juego de fuerzas entre intereses y corporaciones privadas, organizaciones burocráticas, gobiernos locales, partidos políticos, sindicatos, parlamento y gobierno central.

Dado el alto grado de organización de la sociedad civil, las políticas públicas obtienen un *feedback* casi instantáneo. La naturaleza abierta, fragmentada y competitiva del juego político permite el acceso de grupos y orientaciones cambiantes, pero este acceso tiende a manifestarse más

en forma de veto que de posiciones de articulación y consenso. Ello induce a la balcanización de la autoridad pública a través de la creación de arenas burocráticas en las que los diferentes intereses pueden hallar adecuada representación, evitando los riesgos y costos de una situación de interdependencia.

Bajo tales circunstancias, la «presencia» de la sociedad civil en el Estado se hace mucho más significativa. La normalización institucional permite que los organismos públicos cuenten en sus consejos directivos y órganos asesores con representantes de diferentes sectores, con sus variados y conflictivos intereses, a diferencia de lo que ocurre en regímenes de excepción, donde en muchos organismos la figura del interventor y su voluntad unipersonal gravitan fundamentalmente sobre las decisiones adoptadas.

A menudo, la omnipotencia de la política da lugar a situaciones claramente irregulares. La más habitual es el patronazgo político que, si bien existe prácticamente bajo cualquier tipo de régimen, adquiere en los que estamos considerando particular difusión, sobre todo en América Latina. Desde el punto de vista de las interdependencias jerárquicas, este fenómeno lleva a veces a la subutilización de los servicios que prestan ciertas unidades, debido al fuerte clivaje político entre sus titulares y sus superiores inmediatos. Al acceder a cargos políticos o de confianza, ciertos funcionarios, impedidos de rodearse de subalternos partidaria o ideológicamente afines, deciden muchas veces neutralizar la actividad de unidades de su dependencia que han adquirido un determinado color político, sea por la notoria filiación de su titular o de la mayoría de su personal. Esta neutralización puede consistir en quitar prerrogativas a la unidad, marginar al funcionario que la dirige o, simplemente, no emplear productivamente su personal. De este modo, el divisionismo político cierra los canales de interacción y distorsiona el sistema de autoridad.

Otro fenómeno que se agudiza bajo las condiciones políticas que estamos examinando es la incapacidad de los organismos normativos del gobierno central para controlar la actividad del sector descentralizado del Estado. Esto se advierte, por ejemplo, en las vinculaciones que mantienen las poderosas empresas públicas y entes autónomos con los ministerios

a cargo del área correspondiente, donde las líneas de autoridad formal establecidas en los organigramas se desdibujan frente a la asimétrica relación de fuerzas existentes entre ambas clases de organizaciones. Tal la experiencia del Ministerio de Industria y Comercio del Uruguay o de la Corporación de Empresas Estatales de la Argentina, instituciones que fracasaron en coordinar las actividades de las empresas públicas de mayor magnitud, pese a sus poderes constitucionales o legales para intervenir en la fijación de políticas de las empresas dependientes de su jurisdicción. Igualmente infructuosa fue la experiencia de las secretarías y consejos de ciencia y tecnología constituidos en la Argentina para orientar la acción gubernamental en esta área.

Podrían aventurarse diversas explicaciones sobre este fenómeno. Si bien el control jerárquico intenta promover acciones uniformes y previsibles de los subordinados, en los contextos analizados se manifiesta un mayor apego a la iniciativa individual, a las relaciones informales y al «aislamiento de estratos» (Crozier, 1964; Peters, 1978). Las relaciones superior-subordinado se rigidizan, reduciéndose las oportunidades de comunicación a través de estratos. El cumplimiento de las normas se ritualiza ante la inoperancia del sistema de sanciones. Restricciones tales como la inamovilidad de los funcionarios, la complejidad de los procedimientos o la interferencia de la influencia política en los asuntos administrativos, reducen la posibilidad de aplicar las normas que regulan los deberes y atribuciones del personal estatal²⁹.

Cabe preguntar entonces qué sentido tiene la estandarización de las interacciones mediante normas y procedimientos, es decir, la tendencia aparentemente injustificada a utilizar la norma como instrumento de coordinación. En general, los aparatos estatales altamente burocratizados y rutinizados están formalmente sometidos a una profusa legislación que anticipa o regula los aspectos más minuciosos de la actividad administrativa. En el Uruguay se llegó al extremo de que aun simples técnicas de coordinación y control gerencial, como el presupuesto por programas, llegaron a ser incorporadas a la Constitución Nacional y elevadas al rango de normas fundamentales. Ello evidencia preocupación por superar el formalismo de la norma a través de la «jerarquización» de su instrumento de aplicación. Sin embargo, también el instrumento se ritualiza. En la

práctica, la preservación de ciertas instituciones democráticas (garantías constitucionales, tribunales, recursos administrativos, derecho de petición) y la escasa inclinación o posibilidad de emplear recursos coactivos impiden hacer verosímil la sanción del incumplimiento de la norma.

La profusión de normas y la complejidad de procedimientos resultante producen otras consecuencias. En conjunto, normas y procedimientos permiten reducir al mínimo el ámbito de responsabilidad de cada rol a fin de evitar al máximo los posibles riesgos de la decisión. La norma es invocada para diluir estos riesgos y mantener las formalidades. Su instrumento es el expediente, que exalta la sagrada naturaleza de la norma y recoge —en su lento peregrinaje burocrático— el «tributo» (v. g. informes, opiniones) de aquellos ubicados en la línea de montaje de la decisión. Queda así conformado un sistema de relaciones donde se neutralizan los mecanismos de control y se disipa la responsabilidad de la decisión.

Paradójicamente, la pulverización de esta responsabilidad en los niveles jerárquicos intermedios produce un alto grado de congestión y centralización en los niveles superiores, en tanto las decisiones tienden a ser trasladadas «hacia arriba». La minucia gana los despachos ministeriales causando una pérdida de perspectiva y una generalizada confusión respecto a criterios de relevancia. Los consejos de administración de los entes descentralizados, los presidentes, directores generales o gerentes de las empresas públicas y aun los secretarios de Estado deben preocuparse por asuntos de rutina (licencias, becas, adquisición o disposición de bienes de menor cuantía) que, bajo diferentes circunstancias, requerirían la atención de personal de menor nivel. Dado el gran volumen de asuntos a decidir, los administradores superiores deben a menudo limitarse a ratificar los juicios (opiniones, pronunciamientos parciales) de sus subordinados mediante resoluciones formales, sin poder apreciar debidamente los elementos que informan la decisión y, por lo tanto, sin poder aplicar sus propias premisas. Esta «inversión» del proceso decisorio, donde los objetivos y prioridades globales no se «implementan» descendiendo una pirámide jerárquica, sino que se conforman a través de una compleja negociación que tiende a cerrar en los niveles superiores el universo de opciones, confirma la vigencia —bajo estos regímenes— de un estilo de gestión estatal marginalista, basado en ajustes mutuos y compromisos puntuales. También pone

crudamente de manifiesto las limitadas posibilidades que en este contexto tienen la planificación, evaluación y control centralizados.

Estas observaciones son obviamente pertinentes desde el punto de vista de la interdependencia funcional. En condiciones de fraccionamiento burocrático resultante de la descentralización y autonomización de funciones, la coordinación de actividades entre unidades se hace, o bien innecesaria, o bien imposible. Cada unidad tiende a funcionar dentro de comportamientos estancos aun cuando su actividad se encuentre técnicamente eslabonada a la de otras unidades. Esta feudalización del aparato estatal encuentra su principal explicación en la relación simbiótica que se establece entre agencias burocráticas y sectores organizados de la sociedad (Brown y Erie, 1979). En buena medida, estas agencias obtienen legitimidad y recursos movilizand o clientelas influyentes, aunque a veces la vinculación se convierte en una virtual captura de las agencias por parte de sus clientelas³⁰.

Dos fenómenos íntimamente conectados se derivan de estas condiciones de funcionamiento. Por una parte, una agencia cautiva de su clientela tiende inevitablemente a alterar su marco normativo formal, acomodándolo a los intereses de esa clientela. Este fenómeno, variablemente conocido como «desplazamiento de objetivos» (Merton, 1940) o «bifurcación de propósitos» (Selznick, 1948), constituye en el fondo un mecanismo de reducción de incertidumbre, en tanto permite a la agencia burocrática contar con los apoyos necesarios para asegurar su legitimidad y supervivencia. Por otra parte, el funcionamiento de un sistema institucional tan poco integrado, tan reacio a subordinar su actividad a las directivas de organismos «articuladores»³¹, plantea serios problemas de incertidumbre, exigiendo diversas formas de redundancia a fin de mantener un grado aceptable de confiabilidad del sistema (Landau, 1969). Ya Cyert y March (1964) observaron este fenómeno al referirse al *organizational slack* (algo así como capacidad ociosa de las organizaciones) y destacar su funcionalidad a despecho del excesivo empleo de recursos³². Pero el tipo de redundancia que ha merecido mayor atención de la literatura es aquel que generalmente se conoce como duplicación o superposición de organismos y funciones.

Esta «duplicación», que podría definirse como la actuación simultánea de dos o más instituciones en similares ámbitos de actividad y competencia, ha sido objeto, sin embargo, de opiniones dispares. Frente a la casi unánime apreciación por parte de los analistas administrativos en el sentido de destacar el carácter patológico que adquiere el fenómeno en América Latina³³, diversos autores norteamericanos han reexaminado la utilidad de estos mecanismos considerándolos —dentro de ciertos límites y modalidades— congruentes con el funcionamiento de una democracia pluralista (Hecló, 1976; Peters, 1978; Ashford, 1978). Por cierto, si esta forma externa de redundancia es vista simplemente como un problema «técnico», solo cabe aplicar ciertas sencillas recomendaciones a fin de restituir el equilibrio funcional y evitar el despilfarro de recursos. Por el contrario, duplicaciones y superposiciones deben interpretarse a la luz de las exigencias y restricciones de un juego político que altera la dinámica de las relaciones intraburocráticas formales, pero que es parte constitutiva y hace a la esencia del régimen que contribuye a caracterizar.

Podría observarse con razón que las superposiciones y duplicaciones de funciones son fenómenos visibles en prácticamente toda clase de regímenes políticos. Es preciso señalar, por lo tanto, que es en las DL en que adquieren particular difusión. La tendencia a la descentralización y autonomización, que está en el origen de esta forma de redundancia burocrática, se hace mucho más intensa cuando más abierto el funcionamiento del sistema político. Los períodos de gran expansión de la dotación y unidades de la administración pública se corresponden generalmente con períodos de plena vigencia de las instituciones democráticas y de mecanismos de representación firmemente implantados en la arena burocrática³⁴, a diferencia de lo que ocurre en los BA. Interesa destacar entonces que así como en los BA se intenta contrarrestar la dispersión institucional mediante medidas de racionalización y restablecimiento de las relaciones jerárquicas, en las DL la propia lógica del juego democrático tiende a promover formas de redundancia burocrática³⁵.

Estas condiciones de funcionamiento también tienen cierta correspondencia con los contenidos de las políticas que se intenta implementar. Con una base de apoyo social más amplia, compromisos electorales y mecanismos de representación partidarios, los sectores no dominantes tienen en las

DL mayor capacidad de acceso a los mecanismos de decisión política y mayores posibilidades de reivindicación de sus intereses. Las políticas de redistribución del ingreso o bienestar social ganan así un lugar destacado en la agenda³⁶.

Además, la existencia de clientelas burocráticas diversificadas y poderosas, determina un menor grado de especificidad de los marcos normativos de las agencias y de las definiciones generales de política, a fin de contemplar la variedad de intereses que pugna por prevalecer en esta arena.

La autonomización burocrática no deja de tener repercusiones en el plano de las interdependencias presupuestarias. Las atribuciones y poder de iniciativa que posee un extenso sector de organizaciones estatales para plantear y asegurar la aprobación de sus demandas presupuestarias restringe la capacidad del gobierno central para decidir la asignación planificada de recursos³⁷. En el caso uruguayo, los presupuestos de estas organizaciones se incorporaban al presupuesto general del gobierno central en forma de «anexos». El Ejecutivo sometía un presupuesto consolidado, pero el Parlamento sostenía audiencias en las que cada organización podía plantear sus propias demandas. En casos extremos, el Parlamento actuaba como vocero de los secretarios de Estado ante el propio Poder Ejecutivo, o aun de los directores de entes autónomos o semiautónomos ante el ministro del ramo. Como muro de los lamentos, el Parlamento había así adquirido una enorme capacidad de generar presiones que compensaban parcialmente su falta de poder de iniciativa en cuestiones presupuestarias.

Según la Constitución uruguaya, la Oficina de Planificación y Presupuesto era la unidad que debía compatibilizar las demandas presupuestarias entre sí y proponer en consecuencia una racional asignación de recursos. No obstante, como en tantos otros casos, este organismo se incorporó a la estructura burocrática sin poder establecer lazos permanentes con el resto del aparato estatal. La Comisión de Planificación y Presupuesto, creada precisamente con el fin de producir estos vínculos fue solo convocada en circunstancias muy ocasionales y en ningún momento estuvo en condiciones de desempeñar su papel coordinador. Un fenómeno similar podía observarse en el plano intraorganizacional. Cada unidad ejecutora decidía generalmente sobre su propio presupuesto de gastos y aun secciones

o divisiones de las mismas gozaban habitualmente de un alto grado de autonomía. Las oficinas de planificación de los distintos ministerios, delegadas del organismo central, solo intervenían esporádicamente en el proceso de coordinación presupuestaria de sus respectivas instituciones.

Con un alcance más general, puede afirmarse que este que este patrón de funcionamiento tiende a autoperpetuarse al inducir el empleo de otros mecanismos de autarquización. Someterse a reglas de asignación competitiva en condiciones en que el Ministerio de Hacienda —o su equivalente— solo puede disponer de una fracción de los recursos estatales es condenarse al raquitismo presupuestario. En estas condiciones, las agencias apelan a mecanismos tales como la constitución de fondos especiales con afectación específica de recursos³⁸, las transferencias entre partidas presupuestarias, los pases en comisión, que permiten el «libre» empleo de personal o el acceso a recursos extrapresupuestarios como el financiamiento externo o la emisión de valores. En suma, mecanismos que facilitan el cumplimiento de los objetivos de cada agencia³⁹, pero que nada tienen que ver con las relaciones de interdependencia presupuestaria contenidas en manuales y organigramas.

Regímenes patrimonialistas

Corresponde examinar finalmente de qué modo las vinculaciones intraburocráticas se ven influidas por los regímenes patrimonialistas. Es posible que a más de un lector pueda sorprender la utilización de esta última categoría analítica. Su simple mención evoca de inmediato el tratamiento que Max Weber ha hecho de esta forma de dominación en su célebre tipología de *Herrschaft* (Weber, 1964). Sus rasgos se asocian a formas de ejercicio del poder político en sociedades precapitalistas, fundamentalmente en la Europa medieval. En años recientes, sin embargo, el concepto de patrimonialismo ha sido rescatado por diversos estudios sobre política en las nuevas naciones africanas. Aunque no conozco que haya sido utilizado en América Latina para analizar situaciones actuales, creo que describe adecuadamente la forma en que se ejerce la dominación en algunos Estados de la región.

Dejando de lado los ejemplos históricos de regímenes patrimonialistas de

la antigüedad basados en la tradición, la sucesión hereditaria y la autoridad carismática del dominante, existen situaciones contemporáneas en las que el gobierno personalista transforma a los Estados en el gobierno privado de quienes poseen el poder necesario para el ejercicio de la dominación. Su autoridad no depende necesariamente de cualidades personales ni de un sentido de misión, lo cual diferencia a esta modalidad de la dominación carismática. También difiere de la autoridad legal-racional de la dominación burocrática, en el hecho de que la administración pública no requiere estar fundada en el predominio de normas constitucionales y legales ni en la existencia de un cuerpo de funcionarios cuya carrera depende de la capacidad, el mérito o la eficiencia (Roth, 1968)⁴⁰.

El patrimonialismo es la dominación de un solo hombre, que necesita de funcionarios para ejercer su autoridad. Pero a su vez, todos los cargos del gobierno se originan en la administración de la comunidad doméstica del monarca o dictador (Bendix, 1970). Aunque modernamente este asume el rol de presidente (o su equivalente) y se rodea de las instituciones formales de una democracia, ejerce de hecho un cuasimonopolio sobre todas aquellas decisiones relativas a la designación, reemplazo, traslado o remoción de funcionarios en cualquier nivel, jerarquía o función de gobierno. Este poder de decisión se extiende además a otras esferas de la actividad estatal⁴¹.

Puede observarse entonces que en estos regímenes la estructura de autoridad adquiere un carácter radial. El presidente ocupa el centro de la escena política, desde donde ejerce un poder omnímodo fundado en relaciones personales y obligaciones recíprocas. A través de estos lazos, se conforma una estructura informal relativamente cohesionada de funcionarios subordinados, controlada por una *clique* personal de hombres de confianza responsables del funcionamiento de ciertos organismos administrativos y militares claves⁴². A través de esta estructura, el régimen consigue desbaratar eficazmente todo movimiento contestatario, controlando la escasa oposición organizada y asegurando —o al menos intentándolo— su continuidad en el poder.

Al igual que en los regímenes BA, aunque por causas diferentes, los contextos patrimonialistas exhiben un bajo grado de organización y

activación de la sociedad civil, sobre todo de los sectores populares. La dominación se ejerce sobre una sociedad en la que perduran relaciones precapitalistas. La existencia de un extendido sector informal, el reducido tamaño de la clase obrera urbana, la subsistencia en el agro de relaciones de producción tradicionales que impiden la organización de los campesinos y, sobre todo, la acción desmovilizadora y represiva ejercida desde el gobierno neutralizan a estos sectores como fuente de oposición. Por otra parte, el reducido peso y escasa organización corporativa de la burguesía hace posible una relación con la misma basada en lealtades particularistas e incorporación corporativa de sus integrantes a las posiciones de poder⁴³. En tales condiciones, la capacidad de respuesta de la sociedad a los programas y políticas estatales resulta muy reducida, por lo que el régimen recurre a la coerción y el control personalista a fin de suplir el bajo *feedback* de información.

Este control asume modalidades muy variadas. La más obvia es la casi irrestricta capacidad de designar funcionarios en cargos contemplados o no en la jerarquía formalmente establecida. En la experiencia balaguerista, ello planteaba serios problemas de interdependencia jerárquica. Era común, por ejemplo, la designación de secretarios de Estado «sin cartera» que, por el cargo ejercido, se hallaban subordinados a secretarios «con cartera», suscitándose conflictos y desnaturalizándose las relaciones de autoridad. Además, en ciertas designaciones se omitían instancias o se desconocían facultades legalmente otorgadas a otras autoridades. También eran frecuentes ciertas relaciones informales, aunque institucionalizadas, que se establecían entre la presidencia y diversas unidades o funcionarios, obviándose la vía jerárquica⁴⁴.

En estos mismos contextos, existen otras formas de intervención presidencial que, si bien afectan el sistema de autoridad formal, permiten aumentar el grado de coherencia de los cuadros dirigentes del Estado o resolver delicados problemas relacionados con la gestión gubernamental. Un típico recurso es la sustitución recíproca de funcionarios, una suerte de «enroque» político mediante el cual se intenta promover, sancionar o neutralizar a los titulares de determinados organismos públicos, sea porque de este modo se resuelve una crisis actual o inminente, se corrigen desempeños irregulares o ineficaces, se premian lealtades, se otorgan

pruebas de confianza o se obtienen apoyos circunstanciales de la oposición. Es así habitual hallar funcionarios que sucesivamente ocupan cargos públicos de la más variada índole, sin que sus antecedentes profesionales hagan presumir una especial aptitud para su desempeño. Lo singular de este mecanismo de sustitución es la permanencia que otorga al elenco de funcionarios superiores del Estado.

Son esporádicas las eliminaciones definitivas y a veces, aun en presencia de corrupción o ineptitud manifiestas, la sanción puede reducirse a un simple traslado. De esta manera, se refuerzan lealtades personales, se respetan compromisos políticos o se evita la incertidumbre que podría derivar de una marcada heterogeneidad del elenco.

Al desvirtuarse el sistema de autoridad, crece el nivel de incertidumbre en las relaciones intraburocráticas, se pulveriza el liderazgo y disminuye la capacidad de negociación de las diferentes unidades, ya que paralelamente se refuerza el sistema de lealtades personales y contraprestaciones prebendales. De esta forma, decrece la solidaridad interpersonal y puede controlarse fácilmente todo intento de crear presiones organizacionales o sectoriales. En última instancia, esta deliberada generación de incertidumbre responde al elemental principio *divide et impera*, que en las situaciones examinadas se manifiesta en un discrecional manejo del sistema de autoridad. La intención de estos mecanismos, así como la de otros tendientes al mismo objeto, es diluir presiones, evitar la formación de frentes internos y no acceder a reivindicaciones que creen derechos adquiridos o aumenten el poder de negociación de funcionarios u organismos.

Bajo esta perspectiva adquieren nuevo significado ciertas falencias generalmente señaladas como indicadores de «atraso técnico» en el funcionamiento de estas burocracias públicas, tales como la ausencia de carrera administrativa, la existencia de heterogéneos regímenes salariales, la falta de organización sindical del funcionario o la inexistencia de un régimen automático de retiro para el personal. En realidad, estas presuntas deficiencias no deben interpretarse como resultado de un desconocimiento de las técnicas o esquemas de organización aplicables en cada caso, sino más bien como una omisión racional de acuerdo con el objetivo estratégico

buscado. Poco cuesta comprender que el buen funcionamiento de un sistema de servicio civil y carrera administrativa implica una minuciosa especificación de las condiciones y procedimientos mediante los cuales se reclutará, seleccionará, adiestrará y jubilará al funcionario público. Pero la certidumbre que tal sistema crea y la capacidad de presión colectiva que su inobservancia puede originar resultan contradictorias con la vigencia de un sistema basado en el padrino, el nepotismo, el encadenamiento de lealtades personales o la concesión graciosa *ad hominem*. Un razonamiento similar sería aplicable a las otras «falencias». ¿Cómo se compatibiliza un régimen de remuneraciones homogéneo con la necesidad de privilegiar ciertos organismos convirtiéndolos en polos de atracción de los mejores elementos disponibles o de diferenciar compensaciones salariales en función de consideraciones donde la aptitud personal o el desempeño quedan relegados a un plano secundario? Si esto último es incongruente, ¿cómo puede admitirse el surgimiento de organizaciones sindicales cuya función primordial es precisamente plantear en forma colectiva reivindicaciones salariales, condiciones de estabilidad y certidumbre en el empleo, que darían por tierra con procedimientos y prácticas inveteradas? Y, por último, ¿no tiene acaso mayor rédito político otorgar graciosamente una jubilación o una pensión que convertirlas en un derecho automáticamente adquirido?

Este estilo de gestión estatal contrasta marcadamente con los que hemos analizado al referirnos a los regímenes BA y DL. Las decisiones tienden a ser erráticas, casi antojadizas, frecuentemente apartadas de todo marco normativo formal, a diferencia del carácter rotundo, inapelable, técnicamente informado que adoptan en los BA o de la naturaleza negociada y marginalista que presentan en las DL. Naturalmente, ello no puede dejar de tener consecuencias en los otros planos de interdependencia aún no examinados.

Desde un punto de vista funcional, las burocracias de los regímenes patrimonialistas presentan una clara estratificación institucional. Por una parte, un conjunto de organismos tradicionales, con rutinas y procedimientos obsoletos, bajos salarios, precarias condiciones de trabajo y una misión claramente marginal dentro del conjunto de la actividad del Estado. Por otra, una serie de instituciones modernas, íntimamente vinculadas a la presidencia que, en algunos casos, cumplen funciones decididamente centrales en términos del proyecto político dominante y en

otros, tan solo desempeñan un papel ritual. A esta estructura se superpone el elenco de personal de confianza, una verdadera «Corte» integrada por secretarios «sin cartera», la Secretaría de Presidencia, algunos organismos *ad hoc*, algunos funcionarios de nivel medio que offician de seudopodios en las instituciones claves y un pequeño *staff* de profesionales que administra ciertos programas de gran magnitud (v. g. construcciones públicas, promoción industrial).

Este tipo de organización otorga al presidente gran «flexibilidad», tanto en términos de gestión como de control. Normalmente, la «Corte» y los organismos modernos de mayor peso desempeñan actividades que formalmente corresponderían a la burocracia más tradicional. Pero en estos casos, la «duplicación» no sirve solamente al propósito de asegurar el cumplimiento de la función. A veces, la deliberada superposición permite al presidente limitar las atribuciones y poderes de ciertos organismos. En caso de conflicto, le evita el desgaste de intervenir como parte pudiendo eventualmente cumplir un rol arbitral⁴⁵. Además, poder disponer de algunos organismos «confiables», aun a costa de superponer funciones, tiene otras ventajas innegables. Es posible que el organismo que tiene competencia legal sobre una cierta área 1) carezca de la idoneidad, liderazgo o confianza presidencial para encarar un proyecto innovador o ambicioso; 2) esté controlado por miembros de la oposición, existiendo el temor de que ello entorpezca y desvirtúe la ejecución de un determinado proyecto; o 3) no cuente con el apoyo de organismos internacionales o sectores económicos con peso político significativo. Correlativamente, existen organismos que gozan de la confianza técnica y política necesarias, que concentran el personal de más alto nivel profesional y que obtienen, en consecuencia, los recursos financieros y el aval político requeridos para avanzar sobre nuevas áreas de actividad, ignorando los organigramas y las interdependencias funcionales o jerárquicas previstas. Esta situación encierra en germen de desarrollo de formas de «imperialismo burocrático», es decir, una progresiva invasión o absorción de ciertas áreas funcionales por parte de organismos cuya misión tiene lugar principalmente en otros ámbitos⁴⁶.

Casi por definición, el «imperialismo burocrático» impone dentro del sector público una modalidad de funcionamiento excluyente, en la que diferentes organismos resultan marginados o discriminados. Pero esta situación

marginal no deriva necesariamente de la paralela existencia de unidades «imperialistas» ni de las carencias y limitaciones de los organismos internacionales, no obstante lo cual no logran eslabonar funcionalmente las actividades que desarrollan con las políticas adoptadas por el gobierno.

En experiencias como la del balaguerismo, estos casos expresan típicamente el contraste entre el fundamento legal-racional que legitima la existencia de un sector técnico especializado dentro del aparato estatal y el carácter patrimonialista del régimen. Por otra parte —y esto resulta común a otras experiencias—, la racionalidad técnica que inspira los esquemas e iniciativas de dichos organismos son a menudo incompatibles con las exigencias de racionalidad política que guían concretamente la acción de gobierno. Basta vislumbrar las consecuencias eventuales de algunas propuestas típicas planteadas por esos organismos técnicos para apreciar el grado de contradicción que introducirían en la gestión estatal. Dentro de un contexto de relaciones intraburocráticas donde las vinculaciones informales y los lazos de obligación personal recíproca constituyen mecanismos insustituibles para la reducción de incertidumbre, parece incongruente apoyar organismos cuyos objetivos formales consisten, precisamente, en eliminar incertidumbre aumentando la transparencia de las relaciones dentro y entre niveles operativos del Estado: planes de desarrollo en los que los objetivos generales —en parte, necesariamente incompatibles con el proyecto político del régimen— son especificados, cuantificados y temporalmente programados hasta el nivel de desagregación más concreto; esquemas de administración de personal donde el ciclo vital del funcionario público se encuentra minuciosamente previsto; o programas de reforma administrativa que, al plantear propuestas racionalizadoras y eficientistas, pretenden rutinizar ciertos comportamientos totalmente ajenos a las prácticas institucionalizadas.

De todos modos, la existencia de estos programas e instituciones marca la distancia entre el grado de formalización del marco normativo del Estado y los contenidos reales de sus políticas. Tienden a prevalecer orientaciones distributivas y simbólicas. La acción del Estado se concentra en construcciones fastuosas, gastos ornamentales, concesión de privilegios de explotación y algunas medidas demagógicas que no llegan a implicar una auténtica redistribución del ingreso o la riqueza.

Naturalmente, el énfasis en este tipo de políticas exige un férreo control en la obtención y asignación de recursos. Para ello, se requiere poner en práctica un conjunto de mecanismos poco compatibles con la ortodoxia de la administración presupuestaria. Por ejemplo, la constitución de «fondos especiales» discrecionalmente afectados por la presidencia⁴⁷. O el control del gasto mediante la deliberada subestimación de los ingresos presupuestarios y la asignación de recursos sobre la base de criterios *ad hoc*, como el otorgamiento de partidas fijas para gastos corrientes y decisiones puntuales para su refuerzo o para el presupuesto de inversiones⁴⁸.

Con excepción de ciertos organismos autónomos, existe entonces una generalizada incertidumbre en todo el ámbito del sector público acerca del monto de recursos que se obtendrá al cabo del año para cubrir los requerimientos de gastos e inversiones. La elaboración del presupuesto por las diversas unidades se transforma en un trámite ritual cuyo resultado poco tiene que ver con las partidas fijas para gastos corrientes o con las aleatorias asignaciones para inversiones, aprobadas por la presidencia. Esta situación no es privativa de las unidades del gobierno central, ya que incluso algunos organismos descentralizados, que supuestamente poseen autarquía financiera, reciben asignaciones mensuales fijas de la presidencia para atender diversos gastos corrientes⁴⁹.

En resumen, los mecanismos utilizados para limitar las atribuciones de los diferentes entes estatales en materia de uso y disposición de recursos permiten al presidente canalizarlos hacia las áreas, funciones o actividades que en cada momento resultan críticas de acuerdo con los lineamientos del programa de gobierno, evitando trabas burocráticas y reivindicaciones sectoriales u organizacionales quizá incompatibles con dichos lineamientos.

Reflexiones finales

Desde los tiempos de Platón, el supremo ideal de las utopías políticas consistió en lograr que la capacidad racional y deliberativa de gobiernos y gobernantes y la pacífica fuerza de la ilustración guiaran a los hombres hacia empresas cooperativas que materializan el bien común. Pero el marco normativo y axiológico del comportamiento humano siempre ha reconocido múltiples estímulos, entre los cuales la búsqueda del

interés colectivo no ha sido precisamente el dominante. No obstante, la actividad humana, desarrollada a través de organizaciones, exige un continuo compromiso entre los fines individuales y los fines colectivos que dan sentido a la acción organizacional. De aquí que la política y la administración hayan sido vistas como esferas analítica e ideológicamente distinguibles, aunque empíricamente inseparables.

Comencé este trabajo afirmando que por diferentes razones, esta dicotomía sigue vigente, pese a los sólidos argumentos con que fuera sistemáticamente rechazada por la literatura. Sugerí luego que ello expresara, en el fondo, la oposición de dos modelos —que denominé «intelección» e «interacción»— según los cuales la formulación e implementación de políticas públicas son, alternativamente, ámbitos separados y yuxtapuestos de reflexión y acción. Los planificadores y reformadores administrativos, más persuadidos por la armonía de un universo cartesiano que por los meandros del pragmatismo político, reivindican la «intelección» —y consecuentemente la dicotomía política-administración—, convencidos del predominio de la razón sobre mezquinos intereses políticos. Los administradores profesionales y los políticos prácticos, en cambio, aceptan con resignación (o promueven con entusiasmo) la vigencia de ciertas reglas del juego que permitan alterar —a través de «interacciones» en las diversas instancias del proceso decisorio— el contenido y eventuales consecuencias de las políticas. Como tipos ideales, sin embargo, estas imágenes solo alcanzan a describir los rasgos y tendencias más acentuados de dos posibles modelos de comportamiento. No agotan la realidad ni consiguen capturar sus variaciones y matices.

Si la política es el principal ámbito en el que se definen las opciones que regulan y dan contenido a la actividad social, la administración pública no puede en modo alguno ser ajena a la política. Pero, ¿cuánto está efectivamente involucrada? En los hechos, política y administración se funden en complejas combinaciones, donde la acción de los diversos agentes intervinientes en la implementación de políticas enfrenta límites objetivos diferentes en cuanto a sus posibilidades de comportamiento autónomo. En este trabajo he sugerido que, en parte, estos límites están determinados por la distinta naturaleza de las interdependencias existentes entre los agentes y unidades estatales que intervienen en los procesos de decisión y ejecución de políticas. Y en parte, varían según los

condicionamientos que en estos diferentes planos de interdependencia imponen las características del régimen político. Como hemos visto, estos dos parámetros modifican no solo el estilo de gestión estatal, sino también el contenido e impactos de las políticas. Esclarecer en cada situación concreta este complejo juego de fuerzas es un prerequisite, tanto para juzgar la viabilidad y pertinencia de las políticas como para interpretar su sentido y consecuencias sociales.

Este doble y diferente objeto de conocimiento me sugiere una última reflexión. La perspectiva adoptada en este trabajo ha sido, fundamentalmente, la del intelectual preocupado por comprender antes que por prescribir. Como inquietud científica, se inscribe en un campo de conocimiento y en un plano analítico donde se intenta conjugar el estudio del comportamiento intraburocrático con el examen de aquellos elementos de contexto socio-político relevantes para interpretar la recíproca influencia entre estas dos esferas. Sin embargo, creo que este tipo de conocimiento también es relevante para la acción. Según Lasswell (1971), el conocimiento «selectivo y realista» de este tipo de interdependencias es esencial para aumentar la factibilidad y relevancia de las políticas públicas. Pero ello supone despojarse de ciertos prejuicios que ven en el divorcio entre la racionalidad técnica de lo prescripto y la racionalidad políticas de su instrumentación, un signo de patología administrativa.

Por su misma naturaleza, los comportamientos conflictivos que hemos analizado en este trabajo alteran las relaciones formales de interdependencia sin ajustarse a ningún esquema racional formal. Probada su eficacia, se institucionalizan y pasan a tener una existencia paralela a la de los comportamientos prescriptos, que se convierten así en su contramodelo formal. Es justamente esta convivencia la que introduce en el comportamiento administrativo un elemento de permanente contradicción e induce a un contrapunto de «prescripción formal-conducta adaptativa» del que resultan decantados ciertos patrones de interacción, que son los que verdaderamente orientan expectativas, actitudes y comportamientos. Conocer y explicar estos comportamientos, incorporándolos como un dato de la realidad sin presumir patología, puede conducir a «procesos de formulación e implementación» de políticas quizá menos ambiciosos,

aunque probablemente más sensibles a la complejidad de la dinámica intraburocrática y a las restricciones del contexto político.

Apéndice

En las ciencias sociales norteamericanas, el uso de cuadros sinópticos de doble entrada ha sido tradicionalmente un recurso didáctico sumamente difundido. Sus riesgos, sin embargo, son indudables, dado que un cuadro no refleja los matices y salvedades contemplados más adecuadamente en un texto, sobre todo, cuando los conceptos o fenómenos que describe el cruce de las variables tienen todavía un carácter provisorio.

A pesar de ello, he decidido incluir en este apéndice un cuadro que intenta sintetizar las principales ideas discutidas en las cuatro últimas secciones del trabajo. Como puede apreciarse, se han cruzado las tres formas de interdependencia y los tres tipos de regímenes analizados. Las referencias en cada celda describen la modalidad específica con que manifiestan los estilos de gestión estatal según el tipo de interdependencia y régimen político considerados. De más está decir que se trata de un ejercicio sin pretensiones de rigor epistemológico, cuya intención es eminentemente heurística.

		Tipo de régimen		
		Burocrático-autoritario	Democrático-liberal	Patrimonialista
Tipo de interdependencia	Jerárquica	Estructura piramidal Control vía jerarquías paralelas	Estructura poliárquica Control vía partidos, opinión pública y corporaciones.	Estructura radial Control personalista
	Funcional	Racionalización, desconcentración y subsidiariedad Orientación eficientista	Autonomización y descentralización Superposición funcional Orientación clientelista	Burocracia formal y unidades operativas <i>ad hoc</i> («Corte») Orientación prebendalista
	Material o Presupuestaria	Universalidad presupuestaria Asignación autoritaria	Autarquía financiera Asignación competitiva	Monopolización de recursos Asignación discrecional

Notas

* “Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”. Oscar Oszlak.

Primera edición en español ©1980 Estudios CEDES.

** Este trabajo ha sido desarrollado en el marco de un proyecto de investigación actualmente patrocinado por PISPAL (Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina).

1. Los criterios de categorización más comunes se basan en asignación (distributivas, redistributivas, etc.), estructura (segmentales, homogéneas, fragmentadas, etc.) e impacto (frecuencia, severidad, etc.).

2. El «análisis de sistemas» ha sido particularmente influyente en este aspecto. Uno de los textos más representativos de esta corriente es el de Easton (1965), aunque posiblemente el mayor grado de formalización de las frases para una «óptima toma de decisiones políticas» se encuentra en Dror (1968). Para una revisión de diferentes modelos, véase Sidjanski (1973).

3. Dada la vastísima literatura sobre este tema, no tendría sentido incluir aquí una larga lista de referencias. Con relación a los países del Tercer Mundo, el reciente trabajo de Merilee Grindle (1980) proporciona una extensa bibliografía. Con referencia a América Latina, el clásico trabajo de Hirschman (1964) sigue siendo referencia obligada, aunque los estudios de Cleaves (1974) y Cleaves y Scurrah (1980) constituyen valiosas adiciones a este campo. Para los Estados Unidos, pueden consultarse los trabajos de Bardach (1977) y Pressman y Wildavsky (1973).

4. Título de una de las sesiones en un reciente congreso internacional de administración pública. Véase ENAP (1979) y Oszlak (1979).

5. Por ejemplo, en Martínez Nogueira (1975).

6. «Si, como sugiere Sayre, los textos más ortodoxos han tenido que perder terreno respecto a la separabilidad de política y administración, es precisamente porque estos dos términos no han sido empleados como conceptos, sino como nombres de instituciones. Al concretizar el concepto de administración, haciéndolo equivalente a una determinada rama o agencia del gobierno, se formó una dicotomía que inevitablemente sería repudiada» (Landau, 1972).

7. Por ejemplo, véase la crítica a la distinción que Simon plantea entre hecho y valor en la toma de decisiones. Según Sayre (1951), esta produjo «una nueva y sutil versión de la previa separación entre política y administración».

8. «... Los funcionarios que ignoran a otros agentes sociales adoptan habitualmente políticas muy poco realistas. Ostensiblemente, sus propuestas son extremadamente amplias en sus alcances, basándose en numerosas interdependencias que ellos perciben en teoría. Sin embargo, pretenden evitar las dificultades de ajustar estas políticas a las demandas reales de otros agentes sociales. De este modo,

no los consultan a fin de establecer si sus supuestos son factibles. Tal grandiosa, aunque poco práctica, formulación de políticas es en verdad un fenómeno muy común, particularmente entre funcionarios responsables de la planificación a largo plazo... Llamaremos a este enfoque excesivamente ambicioso el síndrome del superhombre» (Downs, 1967).

⁹ Este modelo de comportamiento se corresponde con el que Downs (1967) denomina *shrinking violet syndrome*, por oposición al *superman syndrome*, en el que la acción propuesta desdeña o ignora los intereses de otros agentes.

¹⁰ Por ejemplo, el modelo de *mixed scanning*, propuesto por Etzioni (1968). O la proposición de Wildavsky (1979) en el sentido de que las políticas públicas contienen un 25 % de *intellectual cogitation* y un 75 % de *social interaction*.

¹¹ Para un desarrollo en estos conceptos, véase Oszlak y O'Donnell (1974).

¹² Sería erróneo atribuir a una clase o sector de la sociedad la imaginación, la coherencia y, sobre todo, la capacidad hegemónica necesaria para hilvanar un proyecto político o modelo de organización social con el cual lanzarse a la toma del poder y la ocupación del Estado para materializarlo. Al emplear este término, aludo más bien a la posibilidad de detectar, sin presumir voluntarismo de los actores, los elementos normativos subyacentes a la praxis social, es decir, las pautas a las que se ajustan efectivamente las relaciones de producción, la asignación de recursos productivos, la distribución del excedente social, la organización y ejercicio del poder político o la propiedad de los medios de producción. En la medida en que estas pautas conforman un marco normativo de la acción social, pueden interpretarse —con las salvedades expuestas— como el proyecto político de la coalición dominante.

¹³ Este argumento se expone más detalladamente en Oszlak (1977).

¹⁴ Véase al respecto Lawrence y Lorsch (1967).

¹⁵ El empleo en administración pública de las dicotomías centralización-descentralización o concentración-desconcentración constituye categorizaciones que simplifican excesivamente procesos que, como veremos, son muchos más complejos.

¹⁶ «Las burocracias en las naciones subdesarrolladas tienden a adoptar el *superman syndrome* en la formulación de políticas que involucran complejas interdependencias. En muchos de esos países, la burocracia gubernamental es el agente social más sofisticado en casi cualquier arena de poder» (Downs, 1967).

¹⁷ Esta definición de régimen político coincide en líneas generales con la puesta por O'Donnell (1977).

¹⁸ La utilización del concepto de «recurso» reconoce una doble vertiente teórica. Por una parte, las contribuciones de Barnard (1938), Simon (1957), Balu (1967) y otros, quienes desde una perspectiva organizacional intentan identificar los incentivos y sanciones que inducen a los individuos a la acción organizada. Por otra, los trabajos

inscriptos en la corriente de «economía política» (Anderson, 1967; Ilchman y Uphoff, 1969; Cleaves, 1974; O'Donnell, 1977) que consideran a los recursos como aquellos medios a través de los cuales se ejerce la dominación política. Es interesante observar que, salvo leves diferencias terminológicas, existe una estrecha correspondencia entre los tipos de recursos identificados por ambas corrientes (v. g. coerción, información, bienes y servicios económicos, ideología, autoridad).

¹⁹. A ello se suma el problema, tampoco resuelto, de distinguir entre «forma de Estado» y «forma de régimen», tema que ha merecido alguna atención en la literatura reciente.

²⁰. No considero necesario definir en detalle los rasgos característicos de los distintos tipos de regímenes considerados por haber sido abundantemente tratados por la ciencia política. Para una caracterización de los regímenes burocrático-autoritarios, véase O'Donnell (1975). Las modalidades que asumen la dominación patrimonialista han sido brillantemente examinadas por Max Weber (1964), aun cuando su análisis debería ser complementado por lecturas referidas a los autoritarismos tradicionales en la experiencia latinoamericana. En cuanto a los regímenes democrático-liberales, sus rasgos se ajustan a la descripción que Apter (1965) presenta con relación a los que él denomina *reconciliation regimes*.

²¹. Las ilustraciones se referirán especialmente a la República Dominicana durante el balaguerismo (régimen patrimonialista), al Uruguay neo-batllista de los años sesenta (régimen burocrático-liberal) y a la Argentina actual (régimen burocrático-autoritario). Los ejemplos servirán además para aclarar algunas de las características de estos diferentes regímenes políticos. La selección de estos casos se debe exclusivamente al hecho de haber desarrollado o tener en curso trabajos referidos a estas experiencias, que serán oportunamente citados. De cualquier manera, los tipos de regímenes analizados cubren apropiadamente la gran mayoría de los casos empíricamente observables en la región.

²². Esta breve caracterización se ajusta a la ofrecida por O'Donnell (1975).

²³. En la Argentina, el CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo) —luego Instituto Nacional de Planificación Económica— funcionó durante muchos años bajo la dependencia del Ministerio de Economía (o sus equivalentes funcionales), para transformarse bajo el actual régimen en Ministerio de Planeamientos primero y en Secretaría de Planeamientos de la Presidencia más tarde.

²⁴. Al menos, esta ha sido la experiencia de Brasil y Argentina, países en los que la participación del sector público en el producto bruto interno no sufrió mayores cambios respecto a la verificada durante regímenes democráticos o incluso experimentó un sensible aumento.

²⁵. En términos de la conocida tipología de Lowi (1972), cobran absoluta prioridad las políticas que este autor denomina reguladoras y constituyentes. Pero más allá de esta gruesa generalización, no intentaré desarrollar el importante tema del contenido y orientación de las políticas públicas bajo diferentes regímenes, dados el plano

esencialmente intraburocrático en que se ubica el análisis y la necesidad de contar con mucha mayor información empírica.

^{26.} Los casos más conspicuos fueron los del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, su similar de Tecnología Industrial, el Fondo Nacional de la Vivienda y las Cajas Nacionales de Previsión (fondos de jubilaciones y pensiones).

^{27.} En el caso de las empresas públicas, por su posibilidad de acceder directamente al financiamiento externo. En el caso de la Municipalidad de Buenos Aires (así como en el de algunas Sociedades del Estado y entes autónomos), por la contratación de obras públicas mediante el sistema de concesión y explotación y explotación por el adjudicatarios, con garantía de rentabilidad asumida por el Estado.

^{28.} En otro contexto, Mayntz (1979) señala que tal autonomía es generalmente menor en un sistema centralizado como el francés que en los Estados Unidos o en Alemania Federal.

^{29.} En general, la omisión de los deberes de funcionario público, la comisión de ciertos delitos punibles o la mera ineptitud constituyen causa suficiente de despido. Sin embargo, el largo y complejo camino que debe atravesar cualquier iniciativa tendiente a la aplicación de una sanción desalienta al más empedernido paladín de la probidad y eficiencia administrativa. La jungla procesal —presumarios, recursos, apelaciones—, presuntamente diseñada para proteger el derecho de los funcionarios a su descargo, se convierte en definitiva en una garantía de impunidad. Antes de ser suprimido, el Parlamento uruguayo tenía el poder de decisión final en materia de despidos de personal. Sin embargo, era opinión generalizada que «el Parlamento no destituye a nadie», comentario que aludía al alto porcentaje de rechazos de las llamadas «venias de destitución» requeridas por el Poder Ejecutivo (Oszlak, 1972).

^{30.} Es la situación que S. N. Eisenstadt denomina «desburocratización». Para un análisis del concepto de «captura clientelística», véase Sabatier (1975).

^{31.} Me refiero a aquellos que intentan orientar las actividades de unidades ejecutoras comprendidas dentro de determinados sectores (v. g. empresas públicas) o finalidades (v. g. Ciencia y Tecnología, Vialidad).

^{32.} Según estos autores, el *slack* permite responder a demandas súbitas; reducir fricciones y tensiones internas; asegurar el cumplimiento de la función a desempeñar el emplear estructuras paralelas; y desarrollar actividades no rutinarias, como el planeamiento a largo plazo y la innovación experimental.

^{33.} La duplicación de funciones y la superposición de organismos son referencias obligadas en prácticamente cualquier estudio sobre la organización y funcionamiento de la burocracia pública en América Latina. Ello me exime de efectuar citas bibliográficas puntuales.

^{34.} Las recientes experiencias argentina y chilena son coincidentes en mostrar reducciones significativas (o al menos, una evidente disminución en la tasa de crecimiento) de la dotación de personal estatal, luego del fuerte aumento

experimentado durante el funcionamiento de regímenes democráticos. Para Argentina, véase INAP (1980). Para Chile, puede consultarse el reciente trabajo de Foxley (1980). En estos mismos casos, también se advierte una firme tendencia hacia la disminución del número de organismos estatales, en consonancia con el principio de subsidiariedad.

³⁵. Otra forma de superposición, quizá menos específica en términos de su afinidad con un determinado régimen político aunque más difundida en las DL y, por razones diferentes, en los patrimonialistas, es la creación de organismos *ad hoc* o paraestatales. Estos complementan o sustituyen muchas de las funciones desarrolladas por la burocracia «establecida». Con pocas excepciones, se trata de unidades preñidamente efímeras, no incorporadas formalmente a la estructura orgánica de la administración pública, cuyo objetivo es resolver ciertas demandas puntuales o situaciones críticas que —se considera— las unidades preexistentes no están en condiciones de afrontar. Las razones que determinan su creación son muy variadas: (1) Coordinación requerida por la proliferación de unidades ejecutoras con funciones o áreas de responsabilidad superpuestas frente a la cuestión a resolver; (2) Necesidad de superar o evitar conflictos que puedan cancelar mutuamente los esfuerzos de los organismos con competencia en la crisis o demanda planteada; (3) Incapacidad o inflexibilidad de la estructura existente para ajustar su funcionamiento las características de la demanda; (4) Necesidad de quitar o limitar funciones a determinados entes, transfiriéndolas a la esfera de influencia de organismos paraestatales donde el control presidencial o de ciertos intereses corporativos puede ser mayor o más efectivo; o (5) Necesidad de asegurar objetividad e imparcialidad en la investigación de ciertas cuestiones que comprometen la responsabilidad de funcionarios u organismos de la burocracia estatal (cf. Oszlak, 1972 y 1975).

³⁶. Según la tipología de Lowi, habría un énfasis en políticas redistributivas.

³⁷. En Uruguay, estas prerrogativas eran propias del Poder Judicial, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal en lo Contencioso-Administrativo, los Consejos de Educación, las empresas públicas, algunos entes descentralizados, como el Banco de Seguro Social o el Banco de Previsión Social, etc. La generalización de este fenómeno en otros países ha sido observada por Naomi Caiden y Aaron Wildavsky (1974) en su obra *Planning and Budgeting in Poor Countries*.

³⁸. Importantes organismos como el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) y el INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial), ambos de Argentina, fueron creados bajo régimen DL afectándose gravámenes especiales al financiamiento de sus presupuestos. Como se señala (véase nota 24), estos privilegios fueron suprimidos bajo el régimen actual.

³⁹. Con esta afirmación, quiero evitar toda presunción de patología administrativa, por más que estos mecanismos aparezcan así calificados en los manuales y diagnósticos. No hay duda que muchos organismos y programas son exitosos gracias a —y no a pesar de— utilizar «artilugios» de este tipo.

⁴⁰ Un término, a mi juicio menos preciso, frecuentemente utilizado para designar este tipo de regímenes es el de «autoritarismo tradicional». Sus rasgos dominantes han sido identificados en experiencias tales como el trujillismo y balaguerismo dominicanos, el somoziismo en Nicaragua, la Cuba de Batista, el Haití de Duvalier o el Paraguay actual bajo Stroessner.

⁴¹ «Cuando se afirma que Balaguer concentra el poder de decidir sobre la organización y funcionamiento del aparato estatal dominicano, no se parte de una evaluación del ordenamiento jurídico-institucional del Estado ni de una lectura fiel de las declaraciones de intención de ese gobierno. La afirmación se basa en una crítica observación del proceso decisorio real que tiene lugar al interior del Estado. Este proceso revela por cuáles conductos se incorpora y quién determina su asignación; cómo se obtienen los recursos, en virtud de qué criterios se afectan y quién lo dispone; de qué manera surgen nuevas iniciativas en materia de proyectos y actividades y cómo se aprueban. En cada uno de estos procesos, puede advertirse una intervención altamente discrecional de la presidencia, a pesar de que paralelamente existe un cuerpo de normas e intenciones formales que fijan puntillosamente atribuciones y procedimientos a contrapelo de los comportamientos reales» (Oszlak, 1975).

⁴² Para una descripción más detenida de este tipo de estructuras en un caso asiático, véase Edgar L. Shor (1960).

⁴³ El patrón predominante de crecimiento económico se basa a menudo en un proyecto de acumulación individual del dictador y su familia, en estrecha asociación con el capital extranjero. Ello puede conducir —como en el caso del trujillismo— a un trunco desarrollo de una burguesía nativa y a abismales desigualdades en la distribución del ingreso. Sirviéndose del aparato estatal —que controló con mano férrea—, Trujillo, al igual que Somoza, organizó una vasta red de monopolios que incorporó a su patrimonio personal y familiar, subrogando el posible papel de la incipiente burguesía en el desarrollo del país.

⁴⁴ Dependiendo de su propósito, estos vínculos adoptaban diferentes modalidades. En ocasiones, se concretaban en la consulta directa a técnicos u organismos especializados, pasando por alto una o más instancias en la línea de autoridad. En otros casos, razones de confianza personal inducían al presidente a mantener una relación funcional permanente y directa con funcionarios del nivel medio, sin que intervinieran las autoridades comprendidas en los tramos intermedios.

⁴⁵ Desde su creación, CEDOPEX (Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones) debió intervenir en un área de actividad parcialmente reivindicada por el Banco Central de la República Dominicana. En CEDOPEX se consideraba que la institución no podía cumplir acabadamente con su misión mientras no le fuera posible atacar el conjunto del problema del comercio exterior. Pero en tanto el Banco Central no resignara su competencia sobre la fijación de la política de divisas, eje del intercambio comercial, resultaba difícil que CEDOPEX pudiera orientar efectivamente la política de exportaciones. Para el gobierno, no obstante, este organismo sirvió como contrapeso para «frenar los excesos del Banco Central», según lo expresara un funcionario del Centro.

^{46.} Un caso paradigmático es el Banco Central dominicano. Cuando a fines de los años 60, la República Dominicana obtuvo un fuerte financiamiento externo para el fomento industrial, en lugar de canalizarse estos recursos por intermedio de la Corporación de Fomento Industrial (C.F.I.), se optó por crear un Fondo de Inversiones en Desarrollo Económico (FIDE), confiándose su administración al Banco. Si nos atenemos a la asignación formal de competencias, la C.F.I. era la entidad a la que naturalmente le hubiera correspondido intervenir, pero una historia de desaciertos de esta institución, unida al mayor control que el sector privado podía ejercer a través de la Junta Monetaria sobre el destino del FIDE y a las exigencias de organismos como la A.I.D. y el BID, pesaron como factores desencadenantes de la solución elegida. Algo parecido ocurrió a raíz de la decisión del Banco Mundial de financiar un proyecto para promover la cría de ganado. En esa ocasión, se planteaban como sedes alternativas del proyecto la Secretaría de Agricultura, el Banco Agrícola o el propio FIDE del Banco Central. La decisión de crear en el Banco una División de Ganadería constituyó otra forma de invasión funcional. También en un proyecto conjunto BID/Banco Mundial en materia de turismo se optó por crear una división especial de turismo dentro del Banco Central, pese a existir organismos gubernamentales especializados en esta área (incluso dentro de la propia Presidencia de la República, como era el caso de la Dirección Nacional de Turismo).

^{47.} Mientras en 1966 la presidencia en la República Dominicana solo dispuso del 7,6 % de las asignaciones financiadas con fondos especiales nacionales, a partir de 1967 (y mientras duró el gobierno de Balaguer) siempre obtuvo más del 70 % del total.

^{48.} «El sistema presupuestario dominicano contiene un método único de controlar el crecimiento del gasto corriente y centralizar los desembolsos de capital dentro de la Presidencia. Los cálculos presupuestarios se basan en los ingresos previstos para el ejercicio anterior. Por consiguiente, los ingresos efectivos suelen subestimarse en medida considerable. Los gastos corrientes efectivos de las distintas Secretarías, sin embargo, se basan en esos ingresos subestimados, y la Presidencia asigna cualquier ingreso restante por encima del nivel presupuestado a diversos proyectos oficiales de inversiones sobre una base *ad hoc*. Como consecuencia de ello, el gasto de capital guarda poca relación con el presupuesto inicial correspondiente, y la Presidencia desempeña un papel importante en la ejecución de la inversión pública. En 1971, por ejemplo, la Presidencia efectuó el 90 % de toda la inversión oficial. Este procedimiento hace que la preparación y programación de los desembolsos de capital resulten una tarea difícil» (Informe del Banco Mundial, citado en Oszlak, 1975).

^{49.} La centralización del manejo presupuestario se complementa y refuerza mediante la concentración del poder de decisión sobre diversos asuntos que tienen alguna repercusión financiera. Entre los más frecuentemente observados en República Dominicana puede mencionarse: (1) el seguimiento personal por el Presidente de la República de las tendencias registradas en los flujos de recursos, interviniendo en aquellos organismos sobre los que recae formalmente la responsabilidad de recaudación, verificación y afectación de ingresos y gastos (v. g. oficinas recaudadoras, Bancos oficiales, Oficina Nacional de Presupuesto, Aduana, Contaduría de la República); (2) el control

presidencial de la dotación de personal, interviniendo directamente en la cobertura de vacantes, designación de nuevos funcionarios y fijación de sus remuneraciones, al margen de toda restricción estatutaria o legal. Esto permite contener el aumento del número de empleados públicos (sobre todo en los organismos del gobierno central) así como restringir el crecimiento de los egresos, particularmente gastos en personal y bienes y servicios no personales; (3) la centralización de las inversiones en obras de infraestructura y construcción de viviendas en la propia Presidencia de la República, disponiendo directamente en materia de planes y proyectos, obtención y uso de fondos y reinversión de recuperos. A los organismos técnicos y financieros como la Secretaría de Estado de Obras Públicas o el Instituto Nacional de la Vivienda se les confía el papel de meros supervisores técnicos, contratistas o administradores; (4) consecuentemente con lo anterior, una marcada preferencia por la contratación directa de las obras entre el Poder Ejecutivo y las empresas constructoras, así como la decisión sobre el destino de las mismas, sus beneficios o adjudicatarios, etc.

Referencias

- Anderson, C. (1967). *Politics and Economics Change in Latin America*. Princeton: Van Nostrand.
- Apter, D. (1965). *The Politics of Modernization*. Chicago: University of Chicago Press.
- Apter, D. (1971). *Choice and the Politics of Allocation*. New Haven: Yale University Press.
- Arrow, K. (1974). *The Limits of Organization*. New York: W. W. Norton & Co.
- Ashford, D. (ed.). (1978). *Comparing Public Policies: New concepts and methods*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game: What happens after a bill becomes a law*. Cambridge: MIT Press.
- Bernard, C. (1938, 1966). *The Functions of the Executive*. Cambridge: Harvard University Press.
- Baumer, D. (1978). Implementing Public Service Employment, en May J. y Wildavsky, A. *The Policy Circle*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Bendix, R. (1970). *Max Weber*. Buenos Aires: Amorrotu.
- Blau, P. (1967). *Exchange and Power in Social Life*. New York: Wiley.
- Boguslaw, R. (1965). *The New Utopians: A study of system design and social change*. Englewood Cliffs,; Prentice-Hall.
- Bonnen, J. (1970). The Absence of Knowledge of Distributional Impacts: An obstacle to effective policy analysis and decisions, en Haveman, R. y Margolis, J. eds. *Public Expenditures and Policy Analysis*. Chicago: Markham Publishing Co.
- Brown, M. y Erie, S. (1981). *Poder y Administración: Paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática*, en Oszlak, O. (comp.), *Teoría de la Burocracia Estatal: enfoques críticos*, en prensa.

- Caiden, N. y Wildavsky, A. (1974). *Planning and Budgeting in Poor Countries*. New York: John Wiley & Sons.
- Cardoso, F. (1972). *Estado y sociedad en América Latina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Cardoso, F. (1978). *On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America*. Centre of Latin American Studies, University of Cambridge, Working Papers N.º 31.
- Cleaves, P. (1974). *Bureaucratic Politics And Administration in Chile*. Berkeley: University of California Press.
- Cleaves, P. y Scurrah, M. (1980). *Agriculture, Bureaucracy and Militar y Government in Peru*. Ithaca: Cornell University Press.
- Crizier, M. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*. (Chicago: The University of Chicago Press. 1967 Edition.
- Cyert, R. y March, J. (1964). *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Dahl, R. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown & Co.
- Dror, Y. (1968). *Public Policymaking Reexamined*. San Francisco: Chandler Publishing Co.
- Durkheim, E. (1893). *The Division of Labor in Society*. Glencoe, Ill.: The Free Press. 1947 Edition.
- ENAP (1979). *Management in the Public Sector*, Proceedings of the International Conference on the Future of Public Administration, Quebec, May 27 to 31, 1979, Vol. II.
- Easton, D. (1965). *A System Analysis Of Political Life*. New York: Wiley.
- Etzioni, A. (1968). *The Active Society*. New York: Free Press.
- Foxley, A. (1980). "Hacia una economía de libre mercado: Chile, 1974-1979", Estudios CIEPLAN, N.º4. Santiago, Chile.
- Frohock, F. (1979). *Public Policy: Scope and logic*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Gramsci, A. (1957). *The Morden Price*. New York, International Publishers.
- Grindle, M. (ed.). (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Gulick, L. (1933). *Politics, Administration and the New Deal*, Annals, Vol. 169, September.
- Haveman, R. y Margolis, J. (eds.). (1970). *Public Expenditures and Policy Analysis*. Chicago: Markham Publishing Co.
- Hecló, H. (1976). Conclusion: Policy Dynamics, en Rose, R. *The Dynamics of Public Policy: a comparative analysis*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Hirschman, A. (1964). *Estudios sobre Política Económica en América Latina*. Madrid: Aguilar.

- INAP. (1980). *Dinámica del empleo público*. Buenos Aires.
- Ilchman, W. y Uphoff, N. (1969). *The Political Economy of Change*. Berkley: University of California Press.
- Landau, M. (1969). Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap. *Public Administration Review*, 29.
- Lasswell, H. (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*. New York: American Elsevier Publishing Co.
- Lawrence, P. y Lorsch, J. (1967). *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*. Boston: Harvard University Graduate School of Business Administration.
- Lindblom, C. (1959). "The Science of "Mudding Through", *Public Administration Review*, 19, pp. 79-88.
- Lowi, T. (1972). Four System of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, Julio-Agosto.
- Lowi, T. (1972). Public policy and Bureaucracy in the United States and France, en Ashford, D. (ed.). *Comparing Public Policies: New concepts and methods*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Martínez Nogueira, R. (1975). "Los Procesos de Formulación y Ejecución de Políticas y su Impacto sobre las Empresas Públicas", *Revista Latinoamericana de Administración Pública*.
- May, J. y Wildavsky, A. (1978). *The Policy Circle*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Mayntz, R. (1979). Public Bureaucracies and Policy Implementation, *International Social Science Journal*, Vol. XXXI, N.º 4.
- Merton, R. (1940). Bureaucratic Structure and Personality, *Social Forces*, Vol. XVII.
- Mitchell, J. y Mitchell, W. (1969). *Political Analysis & Public Policy: An introduction to political science*. Chicago: Rand McNally & Co.
- O'Donnell, G. (1975). *Reflexiones sobre las Tendencias Generales de Cambio en el Estado Burocrático-Autoritario*. Buenos Aires: Doc. CEDES/G. E. CLACSO N.º 1.
- O'Donnell, G. (1977). *Apuntes para una Teoría del Estado*. Buenos Aires: Doc. CEDES/G. E. CLACSO N.º 9.
- Oszlak, O. (1970). "Planificación para el Desarrollo y el Proceso de Planificación". Santiago: CEPAL, Doc. ST/ECLA/Conf. 38/L. 13.
- Oszlak, O. (1972). *Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Oszlak, O. (1975). *Diagnóstico de la Administración Pública Dominicana*. Caracas: CLAD. Mimeo.

- Oszlak, O. (1976). *Política y Organización Estatal de las Actividades Científicas Técnicas en la Argentina: Crítica de modelos y prescripciones corrientes*. Buenos Aires: CEDES. Estudios Sociales N.º 2.
- Oszlak, O. (1977). *Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal*. Buenos Aires: Doc. CEDES/G. E. CLACSO N.º 8.
- Oszlak, O. (1979). "The Interface between the Political and the Administrative Roles: A New label for an old dichotomy", en ENAP. *Management in the Public Sector*, Proceedings of the International Conference on the Future of Public Administration, Quebec, May 27 to 31, 1979, Vol. II.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación*. Buenos Aires: Doc. CEDES/G. E. CLACSO N.º 4.
- Peters, B. (1978). *The Politics of Bureaucracy: A comparative perspective*. New York: Longman Inc.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great expectations in Washington are dashed in Oakland, or why it's amazing that federal programs work at all*. Berkeley: University of California Press.
- Rose, R. (1976). *The Dynamics of Public Policy: a comparative analysis*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Roth, G. (1968). Personal Rulership, Patrimonialism, and Empire-building in the New States, *World Politics*, Vol. xx, Enero, N.º 2.
- Sabatier, P. (1975). Social Movements and Regulatory Agencies: Toward a more adequate -and less pessimistic- theory of "cliente capture", *Policy Sciences*, 6:301-342.
- Sayre, W. (1951). Trends of a Decade in Administrative Values, en *Public Administration Review*, vol. 11, Winter.
- Schultze, C. (1970). "The Role of Incentives, Penalties, and Rewards in Attaining Effective Policy", en Haveman, R. y Margolis, J. (eds.). (1970). *Public Expenditures and Policy Analysis*. Chicago: Markham Publishing Co.
- Selznick, P. (1948). Foundations of The Theory of Organizations, *American Sociological Review*, vol. 13, Febrero.
- Shor, E. (1960). The Thai Bureaucracy. *Administrative Science Quarterly*, Vol. V, June.
- Sidjanski, S. (1973). *Political Decision-Making Process*. New York: Elsevier.
- Simon, H. (1973). *Administrative Behavior*. 2º ed. New York: The Macmillan Co.
- Waterson, A. (1965). *Development Planning: Lessons of Experince*. Baltimore, The Hopkins Press.
- Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad*. 2º ed. México: Fondo de Cultura Económica.

Weidenbaum, M. (1970). Institutional Obstacles to Reallocating Government Expenditures, en Haveman, R. y Margolis, J. (eds.). (1970). *Public Expenditures and Policy Analysis*. Chicago: Markham Publishing Co.

Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little, Brown and Co.

Wilson, W. (1887). The Study of Administration, *Political Science Quaterly* II, Junio, reproducido en el tomo LVI, Diciembre 1941.

La reforma como un bien colectivo. *Emprendedores políticos y la política democrática**

Barbara Geddes

Los cuerpos colectivos actúan casi exclusivamente por la aceptación del liderazgo —este es el mecanismo dominante de casi cualquier acción colectiva—... [E]n la medida en que existan verdaderas voliciones de grupo —por ejemplo, la voluntad del desempleado de recibir beneficios por desempleo— (...) no lo hacen como una afirmación de la regla directamente. A pesar de que puedan ser fuertes y definitivos, permanecen latentes, con frecuencia por espacio de décadas, hasta que son llamadas a la vida por algún líder político (...). Esto lo hace (...) organizando esas voliciones, desarrollándolas e incluyendo, con el tiempo, elementos adecuados en su oferta competitiva.

Joseph Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*.

Debido al papel central que tienen los gobiernos del Tercer Mundo en sus economías, existe una creencia generalizada de que las burocracias competentes contribuyen al desarrollo económico, así como a la eficaz provisión de servicios gubernamentales esenciales. No obstante, la corrupción, la ineficiencia y la incompetencia siguen estando presentes en la mayoría de los países del Tercer Mundo. Esto resulta verdadero, incluso en las democracias, en las que se podría esperar que un interés público en la reforma lleve a los políticos, en última instancia, a formular reformas. Este capítulo explica la razón por la cual los gobiernos democráticos, en general, no han podido responder a este interés público.

El interés latente en la reforma

En gran parte de América Latina, la necesidad de una reforma burocrática con el fin de aumentar la eficacia de las estrategias de desarrollo se consideró cada vez más urgente a medida que la intervención estatal en las economías aumentaba, en especial, tras la Segunda Guerra Mundial. Los expertos técnicos afirmaban que las inversiones gubernamentales no producirían los efectos deseados a menos que las personas encargadas de confeccionar y de llevar a cabo las políticas estuvieran mejor capacitadas¹; los presidentes, a menudo, proponían reformas administrativas como elementos de sus estrategias de desarrollo; los líderes de los partidos brindaban apoyo para la reforma; la prensa se oponía a la corrupción y a la incompetencia en la burocracia, por lo que realizaba campañas a favor de la reforma²; y la gente común expresaba su deseo de tener un gobierno más competente y más honesto —cuando tenía la oportunidad de hacerlo— en las respuestas de las encuestas.

El clientelismo y la corrupción eran considerados la causa de gran parte de la incompetencia, la ineficiencia y la injusticia vinculadas con la burocracia gubernamental. Un gran número de personas creían que la incompetencia y la ineficiencia de los burócratas retrasaban el crecimiento económico y que los sobornos y el favoritismo contribuían a la existencia de injusticia en la distribución de los beneficios y de las cargas del desarrollo. El personalismo en el reclutamiento también era visto como un canal de obstrucción en materia de ascensos en la jerarquía burocrática para aquellas personas que los merecían, pero que no tenían conexiones personales o políticas. Por estas razones, las propuestas vinculadas con la honestidad, la rectitud y la imparcialidad en la vida pública tuvieron una amplia repercusión en algunos sectores de la población.

Las encuestas, cuando hubo, revelaron niveles altos de preocupación popular con respecto a la corrupción y a la deshonestidad. Cuando se les preguntó a las personas «si el único problema realmente importante en Brasil era la falta de personalidad y de honestidad», solo el 15 % de aquellos que expresaron su opinión no estuvieron de acuerdo³. Cuando se indagó sobre cuál era la razón más importante para la elección de un partido, el 44 % de los encuestados mencionaron primero la honestidad, más del

doble de los que eligieron el programa del partido o sus antecedentes como factor principal⁴. Cuando se les preguntó «qué es lo que nuestro país necesita más», el 62 % respondió «un gobierno honesto sin corrupción», casi cuatro veces más que los que optaron por la siguiente alternativa más popular, «un gobierno que haga cosas»⁵.

La competencia burocrática también se había convertido en un asunto público en la Argentina. Sobre la base de las encuestas que ella llevó a cabo en la década de los sesenta, Jeane Kirkpatrick (1971: 184) descubre que el nivel de consenso sobre la necesidad de «poner fin a la corrupción y a la ineficiencia del gobierno» es más alto que para cualquier otro asunto, excepto la necesidad de reducir el desempleo⁶. En una encuesta anterior, cuando se les preguntó a los argentinos si creían que, en ese momento y en ese país, una persona podía obtener algo o encubrir un asunto si tenía dinero o influencia, el 93 % de los encuestados respondieron en forma afirmativa y solo el 1,7 % lo hicieron de manera negativa. Cuando se les solicitó que eligieran entre dos opciones, «dejar que los líderes políticos roben, pero que las cosas se hagan» o «no dejarles robar y que las cosas no se hagan», el 54 % prefirió optar por poner fin a la corrupción, aun cuando esto implicara reducir la eficacia, mientras que el 36 % pensó que era mejor dejarlos robar⁷.

De este modo, los resultados de la encuesta indican la existencia de un interés latente y generalizado en la reforma administrativa. La mayoría de las personas creía que se beneficiaría de las reformas que mejorarían la calidad de la intervención estatal en la economía y la calidad de los servicios que el gobierno le brinda al pueblo.

Sin embargo, durante los periodos democráticos, cuando la participación política generalizada debió haber posibilitado realizar demandas eficaces para poner fin a la corrupción, los gobiernos de los países latinoamericanos raramente aprobaron leyes de reforma. Por el contrario, las preferencias que, de hecho, encontraron expresiones en el derecho se opusieron rotundamente a la reforma administrativa.

Los impedimentos para la reforma

Algunas personas que ocupan cargos oficiales, que tienen conexiones políticas o que tienen dinero para pagar sobornos obtienen beneficios con las burocracias corruptas e ineficientes. Tradicionalmente, en América Latina, los amigos, los familiares y los aliados de los políticos y de los funcionarios han encontrado un excelente refugio en los trabajos burocráticos, desde donde pueden realizar un último intento de defender su derecho a una existencia tranquila e incompetente (Hirschman, 1958: 154). Esas personas se benefician del *statu quo* burocrático y, naturalmente, se oponen a los cambios.

El grupo que tendría que soportar los costos de la reforma incluye a los administradores y a los políticos, los que, en virtud de acuerdos tradicionales, tienen el poder de decidir quiénes serán contratados para ocupar los cargos gubernamentales. Estos funcionarios tienen la opción de contratar a las personas que contribuirán más con su bienestar personal (en general, los integrantes de sus propias familias), con la consolidación del apoyo político para ellos mismos o para sus partidos, o con la eficiencia administrativa (quizá, los postulantes más técnicamente cualificados). Para el administrador o para el político involucrado, en general, la elección del postulante que, con mayor probabilidad, contribuirá para mejorar la administración supone una cierta pérdida inmediata de sus beneficios personales o políticos. Por lo tanto, es muy poco probable que apoyen la reforma a menos que otros beneficios —que se consideran más abajo— tengan más peso que estos costos.

No obstante, la mayoría de las personas de los países en desarrollo no tienen esperanzas de asegurarse o de obtener trabajos gubernamentales u otra dádiva. Se beneficiarían con un aumento en la honestidad y en la competencia de los funcionarios que toman las decisiones en materia de políticas. Sin embargo, lograr la reforma burocrática supone dificultades, no solo porque se le oponen ciertos intereses, sino también porque, para la mayoría de quienes aprovecharían los beneficios de la reforma, es un bien público.

La característica definitoria de un bien público es que, una vez que el bien está a disposición, ningún miembro del grupo relevante puede ser excluido fácilmente de su goce⁸. Los beneficios de la reforma burocrática son, en gran medida, públicos, en el sentido de que, prácticamente, todos los miembros de la sociedad se beneficiarían de tener una administración más honesta y más competente. Las reformas son costosas para algunos, al igual que lo es la instalación de dispositivos antiesmog para los dueños de fábricas, pero sus efectos, como tener aire más limpio, favorecen a todos.

Dado que los individuos no pueden quedar excluidos del goce de los bienes públicos, como la reforma burocrática, hayan ayudado o no en la organización de movimientos para obtenerlos, los ciudadanos comunes no tienen incentivo alguno para asumir los riesgos y gastar los recursos necesarios para organizarse. De este modo, los esfuerzos para conseguir las reformas suponen problemas de acción colectiva, ya que la mayoría de los integrantes de una determinada sociedad estaría mejor si todos cooperaran para solucionarlos, pero la cooperación exigiría sacrificios que no sería racional que los individuos realizaran.

Además, el costo que la cooperación les representa a las personas es cierto y debe ser soportado en el presente; los beneficios son inciertos y se acumularán en el futuro. En consecuencia, los individuos intentan aprovecharse, es decir, compartir el beneficio sin contribuir de ninguna forma para conseguirlo. Por lo tanto, no se forman organizaciones que demanden la reforma.

Aquellos que se perjudicarían con la reforma no enfrentan ningún impedimento para organizarse en pos de presionar sus intereses. Los costos de la reforma son privados, por lo que deben ser soportados, de manera desproporcionada, por un set de individuos que ya esté bien organizado en partidos o en sindicatos. Los cambios en materia de reclutamiento y de ascenso que convertirían un sistema personalista basado en el clientelismo en un sistema basado en los méritos amenazan a los empleados existentes y reducen los recursos del clientelismo controlados por los activistas políticos. Por consiguiente, los sindicatos de los funcionarios públicos, los políticos y los activistas de los partidos, en general, se han opuesto a esos cambios.

Debido a que un gran número de cambios en materia de políticas que contribuyen a la reforma del Estado suponen problemas de acción colectiva, en la mayoría de los casos⁹, no podemos esperar verlos surgir gracias a la acción de masas espontánea o, como se muestra más abajo, por la representación auténtica de los intereses en gobiernos democráticos.

La posibilidad de que la cooperación pueda evolucionar

Hasta ahora, he tratado, de manera implícita, la reforma administrativa como el dilema del prisionero¹⁰. Si esta fuera una descripción exacta, se podría predecir que la reforma nunca ocurriría. En realidad, por supuesto, una lucha de muchos años es análoga a un juego iterado con ningún punto final conocido.

El resultado de los juegos iterados del dilema del prisionero, de final abierto, no está determinado lógicamente; por lo tanto, los analistas han afirmado que, en un gran número de circunstancias, la cooperación para obtener beneficios para todos evolucionará de forma espontánea entre los individuos que interactúan¹¹. En un fundamento muy influyente, por ejemplo, Robert Axelrod (1984: 73-87) nota que los soldados que estaban enfrentados por las trincheras durante la Primera Guerra Mundial, en general, desarrollaban convenciones de vivir y dejar vivir; no les disparaban a los soldados enemigos que caminaban dentro del alcance del rifle a pesar de los esfuerzos de los oficiales. Esta estrategia produjo una mejora marginal en la calidad de vida de los soldados de ambos bandos. Si la cooperación puede evolucionar en un entorno tan hostil, parecería que también puede hacerlo en muchas otras situaciones. Se puede esperar entonces que los miembros de los grupos de interés latentes, como el que apoya la reforma administrativa, se organicen a lo largo del tiempo para realizar demandas ante los líderes políticos, y se puede esperar que se desarrollen relaciones de cooperación en el largo plazo entre los líderes políticos interesados y los miembros del grupo. De esta forma, la cooperación espontánea podría provocar la reforma. Ahora analizaré el hecho de si puede esperarse que esa cooperación surja en las circunstancias del mundo real de los países en desarrollo.

Los efectos de la incertidumbre en la probabilidad de la cooperación

Las recompensas esperadas, es decir, los beneficios que las personas esperan recibir como consecuencia de sus acciones, dependen de sus evaluaciones de cuán *probables* son los resultados particulares, así como de cuánto esperan beneficiarse de resultados particulares si estos ocurren. De este modo, los juegos del mundo real se diferencian de aquellos que tienen recompensas fijas y conocidas, como las utilizadas en un gran número de experimentos (por ejemplo, Rapoport y Chammah, 1965), y en las simulaciones de Axelrod. Las personas de los países en desarrollo tienen razones para sentir incertidumbre con respecto a la probabilidad de, en verdad, recibir beneficios futuros. Sobre la base de las experiencias pasadas, pueden tener buenos motivos para esperar que la distribución de los beneficios sea arbitraria, impredecible o injusta. El gobierno que maneja los instrumentos mejorados del Estado puede cambiar dentro de un lapso breve de tiempo, y no existe garantía alguna de que los gobiernos futuros respetarán los compromisos asumidos por el gobierno en ejercicio. En consecuencia, se descuentan, en gran medida, las ganancias que se esperan acumular en el futuro.

En el escenario del Tercer Mundo, el descuento de ganancias futuras también puede ser aumentado por la incertidumbre sobre el futuro en términos más generales. Es poco probable que surjan estrategias de cooperación cuando el futuro parece ser muy impredecible, como sucede en un gran número de países del Tercer Mundo. La incertidumbre reduce la recompensa esperada por la cooperación en relación con los beneficios vinculados con otras opciones y, de ese modo, disminuye el incentivo para cooperar.

La incertidumbre afectará la ganancia esperada de muchos incentivos selectivos, así como la expectativa que tienen personas de poder ganar con un bien colectivo en sí mismo. Y, dado que la incertidumbre reduce la relación costo-beneficio, también disminuirá la probabilidad de que, según Mancur Olson (1965), un grupo privilegiado considerará racional proporcionar el bien para todo el grupo. En pocas palabras, a pesar de que se ha demostrado que en ciertas circunstancias las estrategias de cooperación son racionales para los juegos iterados del dilema del prisionero, parece

poco probable que las soluciones de cooperación para los problemas de acción colectiva, que se relacionan con la reforma administrativa en los países en desarrollo, surjan espontáneamente, ya que involucran a un gran número de personas y suponen niveles altos de incertidumbre sobre la probabilidad de, en verdad, recibir los beneficios que se prometieron.

La cooperación dentro de los grupos pequeños como un impedimento para ampliar esa cooperación

Si bien la cooperación podría tener dificultades para surgir en grupos de interés grandes y latentes por las razones antes explicadas, puede hacerlo en grupos más pequeños, en los que la frecuente interacción y el desarrollo de reglas de reciprocidad reducen la incertidumbre. No obstante, como se muestra más abajo, la cooperación dentro de esos grupos pequeños es tan probable que obstaculice como que mejore la obtención de bienes colectivos, como la competencia administrativa que beneficiaría a todo el grupo.

Axelrod (1984) muestra que las estrategias de cooperación que se basan en la reciprocidad¹² pueden ser racionales para grupos de individuos, aun cuando la mayoría de sus interacciones sean con personas externas que no cooperan, y que las estrategias de cooperación, una vez establecidas dentro de un grupo, los pueden defender de las personas que usan estrategias de explotación. Estos descubrimientos parecen ofrecer esperanza acerca de que las soluciones cooperativas a los problemas de acción colectiva se desarrollarán de forma espontánea a medida que se expandan desde el grupo de cooperación a toda la sociedad. Las conclusiones optimistas de Axelrod adquieren verosimilitud a partir de la existencia de grupos de cooperación que se basan en la reciprocidad—como redes clientelares, grupos informales para el intercambio de trabajo, convenciones de reciprocidad dentro de familias o pueblos más grandes, etcétera— en todas las sociedades humanas. Sin embargo, un análisis de la interacción entre los pequeños grupos de cooperación y los grupos latentes más grandes demuestra que las estrategias de cooperación que han evolucionado dentro de los grupos pequeños con igual facilidad pueden impedir la obtención de bienes colectivos como contribuir a obtenerlos.

Las personas de una familia grande, un vecindario, un pueblo, una agencia o un partido pueden aprender a cooperar de manera que se puedan maximizar las ventajas en el largo plazo para el grupo, en lugar de las ventajas individuales en el corto plazo¹³. Cuando las estrategias de cooperación aparecen dentro de grupos lo suficientemente pequeños y permanentes para evitar el aprovechamiento, se puede esperar que persistan y que prosperen. Los miembros de grupos de cooperadores recíprocos actúan mejor que las personas que no son integrantes de esos grupos. Los políticos se involucran en relaciones de patrón-cliente, por ejemplo, en general, son más exitosos en términos electorales que las personas que no lo son, y sus clientes están mejor que personas similares que no tienen patrón¹⁴.

No obstante, los límites que tiene la capacidad humana para recordar interacciones pasadas restringe el tamaño de los grupos, dentro de los cuales las convenciones de reciprocidad pueden desarrollarse. El grupo debe ser lo suficientemente pequeño, de modo que las personas puedan reconocer al resto de los miembros y recordar las transacciones pasadas, o los miembros del grupo deben poder ser identificados por alguna característica de fácil reconocimiento (por ejemplo, pertenecer al mismo pueblo o al mismo grupo político), y los mecanismos para imponer las reglas de reciprocidad dentro del grupo deben haberse desarrollado hasta el punto en que cualquier miembro que se encuentre con cualquier otro pueda asumir con certeza razonable que esa persona cooperará.

A medida que el tiempo pasa, incluso en las simulaciones, las estrategias recíprocas se tornan estrategias duales. Es decir, las personas cooperan con otras de su grupo y se rehúsan a cooperar en todo excepto en la primera interacción con personas externas. En el mundo real, el reconocimiento de que otra persona es o no miembro de un grupo de cooperación—familia, tribu, pueblo—reemplaza el amplio registro mental que exigiría recordar el resultado de la última interacción con los otros. En lugar de cooperar en la primera interacción con algún conocimiento nuevo y luego recordar lo que esa persona hizo para devolverle el favor la próxima vez, los individuos siguen una regla simple: cooperar con miembros del grupo y rehusarse a cooperar con personas externas al grupo. Este atajo solidifica la estrategia dual y hace que sea poco probable que la cooperación dentro de un grupo se expanda.

Las reglas de cooperación que han evolucionado dentro de los grupos pequeños, en general, no solo no se expanden a toda la sociedad, sino que esos grupos obstaculizan la obtención de bienes públicos que beneficiarían a grupos más grandes o a toda la sociedad.

Los beneficios, como los elogios o la estima, y los costos, como los rumores maliciosos o el ostracismo, pueden imponer reglas de cooperación dentro de los grupos pequeños y, de ese modo, reemplazarlos por la necesidad de recordar cada transacción para poder devolver el favor adecuadamente. Esos incentivos psicológicos y las sanciones grupales más tangibles alteran las recompensas de los individuos en formas que hacen que la cooperación sea racional dentro del grupo pequeño, incluso en los juegos simples (Hardin, 1982: 191-205).

En consecuencia, las reglas de los grupos pueden persistir mucho después de que el ambiente haya cambiado y haya alterado las recompensas objetivas en formas que hacen que la estrategia de cooperación que evolucionó anteriormente sea mucho menos exitosa en términos objetivos. La membresía de los grupos puede delinear los incentivos que los miembros enfrentan de manera que cualquier desviación, incluida la cooperación en algún grupo más grande y más impersonal para obtener bienes colectivos, se transforme en algo extremadamente doloroso.

Los grupos de cooperación más relevantes en términos políticos de los países en desarrollo son las redes políticas clientelares. En general, esas redes incluyen políticos, sus partidarios en mayor o menor grado y burócratas. Los partidarios proveen de personal a las máquinas políticas que mantienen a los políticos en sus puestos. A cambio, reciben beneficios en forma de legislación y, lo que resulta más importante, la ayuda de los políticos en la obtención de servicios y de favores de la burocracia¹⁵. Los burócratas brindan los servicios solicitados porque les deben sus puestos de trabajo a los políticos. Asimismo, los beneficios de cooperar en redes clientelares dependen del acceso a los recursos del Estado.

Cuando el Estado interviene fuerte en la economía, como lo ha hecho prácticamente en todos los países en desarrollo, un gran número de los beneficios que cementa la cooperación dentro de las redes clientelares son

productos de la intervención del Estado. Esta crea vacíos entre la oferta y la demanda y, en consecuencia, oportunidades para que los funcionarios lucren con sus cargos en la distribución de bienes escasos. Esas ganancias junto con los recursos, como trabajos y contratos confeccionados a partir del Estado mismo, son los bienes que hacen que la cooperación dentro de la clientela sea racional para los partidarios. Una vez que se ha desarrollado un acuerdo beneficioso para ambas partes, se puede esperar que los miembros de un grupo de cooperación se opongan a cualquier reforma que reduciría la provisión de los beneficios disponibles aun cuando reconozcan que las reformas mejorarían el desempeño económico para toda la nación.

Si, por ejemplo, un gobierno ha buscado previamente reducir la balanza de pagos colocando restricciones cuantitativas sobre ciertas importaciones, ha reducido la oferta de esos bienes importados. Asumiendo que la demanda no cambia, el precio de los bienes que sí ingresan al país aumenta y se crean oportunidades de obtener mayores ganancias para aquellos pocos que tienen la suerte de poder importar los bienes. De este modo, las licencias para importar bienes prohibidos se tornan muy valiosas. Los potenciales importadores estarán dispuestos a pagar sumas más altas para comprar esos bienes (Krueger, 1980).

En algunos contextos, solo los miembros del mismo grupo clientelar, como el funcionario a cargo de asignar las licencias, tendrán oportunidad para comprar los bienes. En otros escenarios, los potenciales importadores tal vez puedan comprar su ingreso a una red, ofreciendo pagos lo suficientemente cuantiosos para obtener las licencias. En cualquiera de estos casos, las ganancias por la venta de la licencia serán distribuidas, de alguna forma, entre el funcionario y los jefes burocráticos de este, los patrones políticos y las arcas de los partidos; los montos terminarán siendo utilizados para fines electorales en lugar de para el consumo de los funcionarios, según la medida de la disciplina del partido y la prensa de temporada de las necesidades electorales. Cualquiera sea la distribución final de las ganancias, todos aquellos que se benefician con ellas —importadores favorecidos, burócratas, políticos y activistas de partidos de niveles más bajos que dependen de esas contribuciones para aceitar las ruedas de la maquinaria política— tendrán motivos para oponerse al levantamiento de las restricciones cuantitativas a las importaciones, incluso si comprenden

cabalmente las pérdidas en materia de bienestar que esas restricciones cuantitativas provocan en relación con otros medios para equilibrar la balanza comercial.

Un cambio en el método para tratar los déficits de la balanza de pagos sería un bien público si diera lugar a una mayor eficacia económica, pero el gran número de personas que se beneficiarían con él tienden a estar desorganizadas y, de este modo, tendrían que soportar los costos de organizarse para expresar sus intereses, mientras que los pocos que se benefician con el *statu quo* pueden expresar sus intereses con facilidad a través de los miembros políticamente poderosos de la red clientelar. Cuando el sistema político-económico está plagado de esas oportunidades para obtener ganancias creadas por las políticas y las redes políticas clientelares que han evolucionado para aprovechar esas oportunidades, los cambios de políticas que proporcionarían beneficios para grupos más grandes pero menos organizados, se tornan difíciles en términos políticos. Así, la existencia de grupos de cooperación puede impedir el desarrollo de la cooperación dentro de grupos de interés más grandes y latentes en pos de la obtención de bienes colectivos. Para las sociedades que enfrentan los problemas de acción colectiva vinculados con la reforma burocrática, la persistencia de estrategias de cooperación que han evolucionado de manera informal dentro de los pequeños grupos permanentes puede ser un obstáculo importante para el surgimiento de estrategias de cooperación en un contexto más amplio.

En el mundo real, cada individuo se enfrenta a muchos «juegos» analíticamente distinguibles, cada uno con diferentes sets de incentivos. Algunos de esos juegos suponen partidas repetidas dentro de un grupo pequeño; otros, grupos grandes. La elección de una alternativa o de una estrategia particular en un juego generalmente, elimina o cambia los costos de las alternativas del set posible en otros juegos (Tsebelis, 1990).

Los análisis de los problemas de acción colectiva, en general, descansan, en forma implícita, en una comparación entre lo que los individuos pueden ganar actuando con anomia y lo que pueden ganar cooperando dentro de una colectividad especificada por el analista. No obstante, en el mundo real, es extraño que la anomia exista; los problemas de acción colectiva

con frecuencia suponen no inducir a las personas para que cooperen *per se*, pero sí inducirlas a cooperar en un juego nuevo y riesgoso a costa de un juego viejo y predecible.

Por esta razón, las soluciones para los problemas de acción colectiva a gran escala, en general, implican el aislamiento de aquellos cuyo comportamiento es esencial para obtener metas colectivas a partir de grupos primordiales y de redes clientelares. Dentro de esos grupos pequeños, las convenciones de cooperación han evolucionado hasta tal punto que ahora son contrarias al hecho de alcanzar objetivos colectivos a gran escala. Asimismo, los costos que los miembros de esos pequeños grupos pueden imponerse los unos a los otros son, a menudo, suficientes para evitar que los miembros individuales abandonen ese grupo para cooperar en uno más grande y más impersonal¹⁶.

En pocas palabras, no puede esperarse que las soluciones de cooperación para los problemas de acción colectiva que involucran a muchas personas evolucionen gradualmente. En la medida en que las estrategias de cooperación evolucionen en grupos pequeños, será más probable que impidan la obtención de bienes colectivos para el grupo más grande, en lugar de contribuir para que eso suceda. En consecuencia, el tipo de movimiento de masas que, en cierto grado, forzaría a los políticos a responder a los deseos de los electores no se desarrollará espontáneamente.

Hasta el momento, este capítulo ha descrito la lucha para alcanzar la reforma administrativa como un problema de acción colectiva, en el que la persecución de los intereses individuales daría lugar a una provisión subóptima de las reformas que se esperaría que contribuyan a mejorar la capacidad del Estado para intervenir en la economía y para brindar servicios gubernamentales. Se ha esgrimido que la persecución de intereses individuales puede impedir alcanzar las metas, si se concretan, que mejorarían la calidad de vida para la mayoría de las personas que, en la actualidad, impiden poder alcanzarlas.

Este argumento tiene dos partes. En primer lugar, para la mayoría de la gente común de los países en desarrollo, lograr mayor competencia administrativa y honestidad es un problema de acción colectiva. Por

consiguiente, su interés en la reforma continúa latente; no se desarrolla de manera espontánea en demandas convincentes en términos políticos.

En segundo lugar, los desincentivos en materia de innovaciones espontáneas en la acción colectiva son hasta más extraordinarios que lo que sugiere la mayoría de la literatura de elección racional. Las nuevas soluciones de cooperación compiten con lo que los individuos pueden lograr cooperando en grupos pequeños e informales, no con lo que las personas pueden lograr a través de sus propios esfuerzos y sin ayuda. En pos de colaborar para obtener un bien colectivo para algún grupo grande e impersonal, en general, los individuos deben renunciar a los beneficios producidos por haber cooperado en redes pequeñas e informales. Asimismo, deben soportar los costos que sus aliados del pasado les impondrán como castigo por haber desertado.

Entonces, ¿cómo suceden esos cambios? Y, en términos más generales, dada la lógica de la acción colectiva, ¿cómo se puede explicar la provisión de bienes públicos?

Emprendedores políticos

Los economistas del bienestar esperan que los Estados proporcionen los bienes públicos. El vínculo crucial entre la noción de esos economistas acerca de que el Estado debería proveer los bienes públicos y las preguntas de los científicos políticos sobre cuáles de esos bienes serán, en verdad, proporcionados es el emprendedor político. Se denomina así a las personas que, debido a su conexión con un gobierno o con alguna otra organización, como un partido político o un sindicato, puede promover sus propios intereses individuales «vendiendo» bienes públicos a cierto grupo de personas a cambio de su apoyo.

Los emprendedores políticos suministran bienes públicos con la expectativa de que individualmente recibirán algún tipo de recompensa por hacerlo (Salisbury, 1969; Frohlich, Oppenheimer y Young, 1971). La clase de bienes públicos que puede «venderse» de manera rentable depende de los acuerdos institucionales, así como de la distribución de la influencia política en la sociedad. De este modo, los legisladores, cuyos intereses

en materia de carrera política dependen de los votos, proporcionarán bienes colectivos a aquellos grupos que las leyes electorales les permiten favorecerlos con votos y que son lo suficientemente grandes para afectar los resultados electorales, pero no a otros grupos. Por ejemplo, pueden votar leyes de salarios mínimos con la expectativa de obtener el apoyo de los beneficiarios de la clase trabajadora de la ley.

Sin embargo, en algunos países en desarrollo, los legisladores han demostrado mucha más reticencia a votar la reforma agraria aun cuando, potencialmente, podría dar lugar a un apoyo por agradecimiento de un número incluso más grande de ciudadanos. Esa reticencia se debe, en parte, a las leyes electorales, en especial, en cuanto a los requisitos de alfabetismo y a los procedimientos para socavar el voto secreto, lo que reduce la importancia del voto campesino (Lapp, 1993). El hecho de no aprobar reformas agrarias se atribuye, generalmente, a la representación excesiva de los terratenientes en la legislatura, pero este es tan solo otro síntoma de la insuficiente representación sistemática de los intereses campesinos causado por las leyes electorales. Una vez que el sufragio se extiende y que la movilización política en el campo se legaliza, las reformas agrarias se aprueban con rapidez (como, por ejemplo, en Chile durante las administraciones de Frei y de Allende, luego de muchos años de frustración, o en Venezuela con el gobierno de Acción Democrática).

Los incentivos también determinan el comportamiento de los líderes políticos en contextos no democráticos. Ideológicamente, los líderes revolucionarios se comprometían con la colectivización y, en general, distribuían planos individuales con la expectativa de que la titularidad indujera a los campesinos a ayudar a defender el territorio controlado por el movimiento revolucionario. No obstante, una vez que la revolución había triunfado y el apoyo activo de los campesinos ya no era necesario para luchar contra los ejércitos opositores, estos mismos líderes llevaban a cabo la colectivización a pesar de la marcada falta de entusiasmo de los campesinos al respecto. La supervivencia política de los dirigentes del partido luego de la revolución depende de cómo se implementen las directivas del liderazgo central del partido, mientras que, durante la fase de lucha revolucionaria, depende de poder o no atraer el apoyo de los campesinos (Jowitt, 1975). Por lo tanto, los dirigentes de los partidos les

proporcionarán bienes públicos, como la reforma agraria¹⁷, a los seguidores cuando su propio éxito depende de su apoyo, pero se siguen las directivas de los líderes —en oposición a los intereses de los seguidores— cuando sus carreras dependen de llevar esto a cabo.

Como queda claro en los ejemplos anteriores, los intereses individuales de los potenciales emprendedores políticos son determinados por las instituciones de las que forman parte. Los intereses de los legisladores se centran en la reelección; sus estrategias para perseguirla dependerán del sistema de partidos y de las leyes electorales que las afecten. El éxito en lo que a carrera política respecta de los dirigentes del partido en sistemas leninistas estables queda supeditado a su éxito en la implementación de las metas establecidas por los líderes de mayor jerarquía. Si los potenciales emprendedores considerarán de su interés suministrar o no bienes públicos particulares dependerá del contexto político dentro del cual actúan.

A diferencia del debate anterior, en el que tanto la motivación del potencial emprendedor político como los recursos para proporcionar bienes públicos provienen de una organización externa al grupo de interés latente, la mayoría de las soluciones para los problemas de acción colectiva propuestos por los académicos pueden enmarcarse en una de dos categorías amplias. La primera queda supeditada a que uno o más miembros del grupo de interés latente tenga motivos individuales para afrontar el costo de asegurarse bienes públicos. Esto puede ocurrir porque existe un grupo privilegiado, porque incentivos selectivos indujeron a los miembros a cooperar, quienes, de otra forma, no considerarían racional hacerlo (Olson, 1965) o porque las características particulares del bien público provocaron el esfuerzo para adquirirlo en un juego de la seguridad o en un juego de la gallina, en lugar de en un dilema del prisionero (Taylor, 1987: 34-59).

La segunda categoría depende de los cambios en las suposiciones sobre las preferencias de los miembros del grupo. Norman Frohlich, Joe Oppenheimer y Oran Young (1971) afirman, por ejemplo, que los individuos cooperarán si se les garantiza que otros también lo harán, lo que supone un cambio en las funciones de utilidad, de forma que las personas ya no prefieran aprovecharse, sino que deseen ser protegidos de otros que también pueden hacerlo. Alternativamente, si uno asume que los individuos tienen tanto

elementos de amor propio como de amor al grupo en sus funciones de utilidad (Margolis, 1982), sería racional que contribuyan con la obtención de bienes públicos si esperan que su aporte marque una diferencia en la probabilidad de obtenerlos de manera satisfactoria. Esos cambios en las suposiciones sobre las preferencias modifican la naturaleza del juego y así eliminan el problema de acción colectiva.

En todos estos argumentos, la solución para los problemas de acción colectiva surge dentro del grupo de interés latente (es decir, del grupo que se beneficiaría con el bien público). El papel de los emprendedores políticos es proporcionar incentivos selectivos o controlar en pos de evitar el aprovechamiento dentro del grupo latente. Si la solución exige acción gubernamental, esta ocurre como respuesta a la fuerte presión del grupo.

A diferencia de otros argumentos sobre la función del emprendedor político, el que aquí se plantea enfatiza que los problemas de acción colectiva, en general, les deben sus soluciones a las personas que no comparten los intereses de los miembros del grupo latente. Por el contrario, su membresía en algunas organizaciones externas (por ejemplo, un partido político o la legislatura) hace que sea racional para ellos proporcionarles bienes públicos a otros, ya sea que esas otras personas hayan organizado o expresado, o no, alguna demanda del bien público en particular. Al igual que un emprendedor privado puede vender de modo rentable un producto nuevo para el cual no existe una demanda anterior, un emprendedor político puede obtener ganancias a partir de la provisión de un bien público para el cual las personas no han realizado demanda alguna.

Emprendedores políticos en la política democrática

Podría parecer que en las democracias con sufragio universal, de libre competencia entre los partidos políticos y con voto secreto, el emprendimiento político se tornaría rutinario y la provisión de bienes públicos no presentaría problema alguno. Después de todo, la expectativa estándar sobre el resultado de elecciones competitivas, si los votantes son racionales y los políticos maximizan el voto, es que los resultados reflejarán las preferencias en materia de políticas del votante medio en el distrito electoral del legislador medio (Downs, 1957; Black, 1958; Buchanan

y Tullock, 1962). De manera menos precisa, se espera que las políticas reflejen las preferencias de los ciudadanos promedio.

Los desafíos para el resultado del votante medio surgen a partir de tres direcciones de importancia para este estudio. La primera supone una variación institucional. Los argumentos que llevan a la expectativa de políticas que reflejen los intereses del votante medio fueron desarrollados para explicar el comportamiento político en situaciones políticas en las que el votante puede elegir entre dos opciones. Por lo tanto, parecen ofrecer una descripción estilizada y posible de los resultados en los sistemas de dos partidos, como los Estados Unidos. No obstante, cuando más de dos partidos se disputan las elecciones o cuando los distritos eligen múltiples candidatos, como sucede en la mayoría de las elecciones legislativas de América Latina, la preocupación por ganar no necesariamente llevará a los candidatos a agruparse con el votante medio. Por el contrario, les puede ir mejor alejándose de él, es decir, no reflejando los deseos del elector medio (Cox, 1990). Estos resultados llevan a la expectativa de que los bienes públicos (al igual que los privados) serán proporcionados para los grupos establecidos que no incluyen al votante medio. En otras palabras, la literatura formal reciente lleva a la expectativa de que los resultados legislativos en países con estructuras institucionales, como las que se encuentran en América Latina, pueden diferir mucho de los resultados deseados por la mayoría de los votantes.

Con respecto a la segunda, incluso en los sistemas bipartidistas, Morris Fiorina y Roger Noll (1978) demuestran que, dado un sistema de recaudación en el que los impuestos de las personas no reflejan el valor que les otorgan a los servicios gubernamentales, y un papel dual de los legisladores como (1) responsables de formular políticas y (2) mediadores entre la burocracia y los electores que necesitan el servicio, esos legisladores no necesariamente reflejarán los intereses del votante medio. Por el contrario, brindarán más servicios para el distrito electoral de lo que sería óptimo desde un punto de vista del bienestar social y una menor cantidad o cantidades más pequeñas de bienes públicos. Esta conclusión tiene una especial importancia para América Latina, donde la función del legislador como mediador entre la burocracia y los electores que necesitan servicios es realmente importante.

Un tercer desafío para las expectativas estándares surge de la consideración del problema de principal-agente entre los líderes políticos y los ciudadanos. Todas las teorías que vinculan el comportamiento de los políticos con los intereses de los electores asumen que estos últimos cuentan con información suficiente para elegir el candidato que mejor representará sus intereses o, al menos, para castigarlo no votando a aquellos que no han representado sus intereses en las próximas elecciones. Sin embargo, un gran número de ciudadanos, en especial, en los países en desarrollo donde los niveles de educación son bajos y pocas personas leen los periódicos, casi no poseen la capacidad para controlar las actividades relevantes en materia de políticas de quienes eligieron.

Sus únicos indicadores de si los políticos llevan a cabo las políticas que prometieron son la disponibilidad de beneficios particulares y el desempeño total de la economía. Estos indicadores no son exactos, ya que los políticos, a menudo, pueden brindar beneficios particulares sin llevar adelante las políticas generales preferidas y porque el desempeño económico total refleja un gran número de factores sobre los que los políticos no tienen control alguno.

En resumen, los ciudadanos no tienen la información necesaria para juzgar si los políticos cumplen sus promesas y, por lo tanto, no pueden realizar amenazas creíbles para castigar a aquellos que no las cumplieron en las próximas elecciones. Esta asimetría de la información tiene el efecto esperado de reducir la capacidad de los ciudadanos de seleccionar a los candidatos que es probable que cumplan —y no simplemente prometan— las políticas públicas que los votantes prefieren. La capacidad limitada de los ciudadanos de controlar les da a los políticos una autonomía considerable cuando se trata de decidir qué políticas apoyarán (*cfr.* Kalt y Zupan, 1984, 1990).

Los problemas de principal-agente son provocados por una interacción entre las asimetrías de la información y el conflicto de interés que existe entre el principal y el agente (Moe, 1984). En teoría, la democracia elimina el conflicto de interés entre estas dos figuras. La mejor forma que tienen los políticos de perseguir su propio interés en la supervivencia política debería ser darles a los electores las políticas que ellos quieren. No obstante,

en la práctica los políticos enfrentan múltiples distritos electorales y, por consiguiente, no se puede esperar que representen los intereses de todos de manera total. Para la cuestión de la reforma burocrática, cabe destacar lo que Harold Demsetz (1990) llama el «distrito electoral interno», los activistas de los partidos, para distinguirlo del «distrito electoral externo» conformado por votantes. Estos dos tipos de distritos electorales se diferencian en materia de intereses y de recursos.

Los activistas de los partidos pueden tener preferencias en materia de políticas diferentes a las del votante promedio. Sin embargo, a los fines del argumento que aquí se expone, lo importante son los recursos necesarios para pagarles a los trabajadores de los partidos por los esfuerzos que realizan. Dado que los ciudadanos no pueden controlar adecuadamente el desempeño de los dirigentes en lo que a políticas se refiere, las máquinas electorales se convierten en elementos esenciales para el éxito de la movilización del voto. Distribuyen los beneficios y los favores individuales que afectan a muchas de las decisiones electorales de las personas (*cf.* Shepsle y Weingast, 1981; Cain, Ferejohn y Fiorina, 1987). Los beneficios individuales incluyen elementos como vales, con los cuales las mujeres embarazadas pueden obtener leche gratuita y los niños en edad escolar pueden acceder a almuerzos sin cargo. Esos vales también sirven para que sea más sencillo recibir pensiones, préstamos y muchos otros servicios gubernamentales, que el cliente tiene derecho a reclamar, pero a los que no puede acceder sin ayuda política.

Para que un gran número de votantes reciban beneficios individuales, los políticos necesitan maquinarias políticas más amplias, cuyo personal está formado por activistas de los partidos y por trabajadores. La capacidad de los políticos de brindar beneficios individuales depende de la medida en que los miembros de sus partidos ocupen puestos en la burocracia, de la importancia de la lealtad partidista en el reclutamiento burocrático y en los ascensos, así como del tamaño de la burocracia estatal.

Con el fin de mantener sus máquinas electorales, los políticos deben poder «pagarles» a sus líderes de los partidos locales, sus agentes electorales, los trabajadores del distrito electoral y los contribuyentes de la campaña con puestos de trabajo, contratos, licencias y otros favores. Los tipos de pagos

que son comunes o hasta posibles están sujetos a las tradiciones políticas, a las limitaciones legales y al grado de intervención estatal en la economía, entre otras cuestiones. En aquellos lugares en los que la intervención estatal es alta por regla general, los políticos dependen, en gran medida, de la distribución de las dádivas estatales para consolidar las lealtades partidarias.

Debido a la necesidad de «pagarles» a los trabajadores de los partidos, los políticos pueden no reflejar los intereses de los votantes, aun cuando ellos mismos y los activistas partidarios no tengan ninguna preferencia independiente en materia de políticas y aun cuando solo les preocupe la reelección. Pueden tener buenos motivos para gastar los recursos que controlan en la distribución de beneficios individuales a quienes los apoyan, en lugar de buscar bienes públicos para beneficiar a los electores externos. Dada la dificultad que representa evaluar la implementación diaria de políticas comparada con la facilidad de determinar si alguien ha recibido beneficios particulares, y dado que estos siempre están dirigidos principalmente a los activistas de los partidos y a los colaboradores que influyen en los votos de otras personas, el interés de los políticos en la reelección los hace interesarse por responder a las demandas de esta clientela limitada, incluso cuando esto implica socavar las metas del principal en su conjunto, los ciudadanos.

En otras palabras, si bien un sistema político democrático idealmente les debería proporcionar a los políticos buenas razones para proporcionar los bienes públicos deseados por los ciudadanos, cuyos votos son necesarios para que los políticos puedan conservar sus cargos, en la realidad, la combinación de la asimetría de la información y la asimetría de la influencia entre los miembros de los distritos electorales internos y externos les da a los políticos un incentivo para responder a los intereses particulares de algunos ciudadanos políticamente útiles, en lugar de responder a los intereses generales del pueblo en su totalidad.

Circunstancias en las que ocurren las reformas

En pocas palabras, no se puede esperar que la democracia haga habitual la provisión de bienes públicos, en especial, aquellos que son necesarios

para crear competencia burocrática y, por lo tanto, capacidad estatal. Por el contrario, la obtención de esos bienes dependerá de los incentivos específicos a los que se enfrentan los líderes políticos en los diferentes sistemas políticos. A partir de estos, se puede predecir cuándo ciertos tipos de bienes públicos serán aprobados y cuándo no. La competencia administrativa es una forma particularmente costosa de bien colectivo para la mayoría de los políticos porque, como se detalló antes, los políticos de los sistemas no reformados dependen del acceso a los recursos del Estado para crear sus organizaciones de apoyo, y la reforma administrativa amenaza ese acceso. Las reformas eficaces establecen al mérito como el criterio para obtener empleo, a la competencia de precios como el criterio para otorgar contratos y a las normas impersonales para determinar quién recibe los beneficios gubernamentales —de este modo, se priva a los políticos de importantes recursos—.

Los políticos que, de otro modo, pueden considerar ofrecer reformas como una estrategia para atraer apoyo no podrán soportar el costo de los recursos políticos perdidos toda vez que compitan con otros que pueden utilizar esos recursos en la lucha por los votos. Este es el dilema del político, quien, no obstante, en ciertas circunstancias, podría estar dispuesto a renunciar a este recurso si todos también están dispuestos a hacerlo. Los siguientes capítulos analizan las circunstancias en las que esto puede suceder.

Notas

* “Reform as a Collective Good”. Barbara Geddes.

Primera edición en inglés ©1996 University of California Press.

Geddes, Barbara, *Reform as a Collective Good* ©1996 University of California Press, publicado por University of California Press.

1. Por ejemplo, Emmerich (1972), IBRD (1961: 14-15), Currie (1966). Para conocer la influencia de los expertos extranjeros en Brasil, ver Siegel (1966) y Graham (1968).

2. Para conocer debates sobre las declaraciones públicas de políticos y la cobertura de la prensa en Chile, ver, por ejemplo, Urzúa Valenzuela y García Barzelatto (1971), López Pintor (1972:103-104); en Venezuela, Brewer-Carías (1975a:345-521), Petkoff (1978); en Colombia, González G. (1980), Groves (1974:316-320); en Brasil, Jaguaribe (1956), Wahrlich (1957:240,247), Siegel (1966), Graham (1968); y, en Uruguay, Taylor (1960:103,178-179, 222).

3. Pregunta de una encuesta llevada a cabo por Julio Barbosa *et al.*, *Political Behavior and Attitudes in a Brazilian City, 1965-66* (Actitudes y comportamiento político en una ciudad de Brasil), aportado por el Consorcio Interuniversitario para la Investigación Política y

Social (ICPSR 7613), Universidad de Michigan, N= 645. Esta pregunta fue formulada en el formato «de acuerdo o en desacuerdo», por lo que el consentimiento pudo haber aumentado, de alguna forma, la proporción de aquellos que estuvieron de acuerdo.

4. Esta pregunta forma parte de la encuesta de Julio Barbosa.
5. Pregunta de la encuesta llevada a cabo por la Agencia de Información de los Estados Unidos en marzo de 1964, World Survey II: Attitudes Toward Domestic and Foreign Affairs (Encuesta Mundial II: Actitudes con respecto a los asuntos internos y externos) (ICPSR 7048), N= 466.
6. Encuesta llevada a cabo de octubre a diciembre de 1965, N= 2014.
7. Pregunta de una encuesta llevada a cabo por José Miguens, Voting Attitudes –Argentina (Actitudes del votante -Argentina), 1963 (ICPSR 7038), N= 1383.
8. Algunas definiciones de «bienes públicos» incluyen unión de suministro (el consumo del bien por parte de un usuario no afecta su disponibilidad para otros). La definición que aquí se utiliza es menos restrictiva, pero resulta suficiente para la lógica de acción colectiva. Es la incapacidad para excluir la que crea la posibilidad del aprovechamiento y, de ese modo, el problema de la acción colectiva. Ver Taylor (1987:6), Barry y Hardin (1982:181-185), y Head (1982:186-194) para conocer debates sobre los diversos significados de «bienes públicos» y referencias a literatura adicional.
9. A veces, un pequeño grupo privilegiado puede existir y beneficiarse mucho más de la provisión de un bien público de lo que estarían dispuestos a soportar el costo de proveer el bien para todos. Sobre grupos privilegiados, ver Olson (1965:45-50).
10. Hardin (1982, en especial, págs. 16-30) demuestra que los problemas de acción colectiva son juegos del dilema del prisionero. Taylor y Ward (1982) destacan que algunos problemas de acción colectiva que involucran bienes públicos importantes, como la reforma burocrática, pueden ser modelados como juegos de la seguridad o juegos de la gallina, en lugar de como juegos del dilema del prisionero, pero su argumento no se aplica a las situaciones que aquí se discuten. En los juegos de la gallina, el abandono mutuo es peor que el castigo del perdedor; claramente, ese no es el caso aquí, ya que un individuo estaría peor si expandiera sus recursos para intentar implementar una reforma que falló porque solo unos pocos contribuyeron que si esa persona fuera uno de los tantos que se niega a contribuir. En los juegos de la seguridad, la cooperación mutua proporciona más beneficios que el aprovechamiento; reiteramos, claramente, este no es el caso.
11. Los juegos iterados de final abierto entre personas que pueden reconocerse entre ellos y recordar comportamientos pasados difiere de los juegos simples en que las repeticiones les proporcionan a los jugadores la oportunidad de desarrollar estrategias que compensen la incapacidad de realizar acuerdos vinculantes. Estas estrategias dependen de la capacidad de premiarse los unos a los otros en juegos posteriores por haber cooperado en juegos anteriores y de, sobre la base del comportamiento pasado, evaluar la probabilidad de si el otro cooperará en el futuro. Dado que la recompensa

por la cooperación mutua es más alta que el castigo por el abandono mutuo, la posibilidad de premiar o de castigar el comportamiento pasado en juegos futuros puede hacer que sea racional intentar establecer una cooperación recíproca. Hardin (1982:155-230) alude al surgimiento espontáneo de la cooperación como «contratos por convención».

¹² Robert Axelrod define a las estrategias cooperativas sobre la base de la reciprocidad como estrategias que nunca desertan primero, sino que responden a la desertión del otro con abandono inmediato para castigar el intento del otro en la explotación, seguida por el «perdón» para inducir la cooperación futura.

¹³ Cfr. Hardin (1982:155-187) sobre contratos por convención. Es importante tener en cuenta que el surgimiento de una estrategia particular de cooperación no supone que sea la única o la mejor. De hecho, que una convención haya surgido significa que muchas otras no lo han hecho. Por lo tanto, puede ser que surja una de un set de convenciones posibles —todas se prefieren a no tener convención, pero algunas se prefieren más que otras—, una menos beneficiosa que bloquee una que es más beneficiosa (Hardin, 1982:190).

¹⁴ De ningún modo a los cooperadores recíprocos les va mejor en todos los encuentros, pero en las simulaciones con un gran número de encuentros y muchos otros jugadores, sus puntajes totales son más altos que aquellos obtenidos cuando se siguen estrategias menos cooperadoras (Axelrod, 1984:50-69). Esto es así porque, por un lado, obtienen puntuaciones más altas cuando interactúan con otros cooperadores y, por el otro, la reciprocidad limita la cantidad que pueden explotar los que no cooperan. Siempre y cuando los cooperadores tengan, al menos, cierto grado de interacción con otros cooperadores (miembros del grupo), las estrategias de cooperación seguirán siendo racionales.

¹⁵ Cfr. Fiorina y Noll (1978) para conocer una imagen similar de la relación entre partidarios y legisladores.

¹⁶ Ver Price (1975) para conocer un debate sobre los costos para los burócratas de ignorar sus responsabilidades con sus familias o vecinos.

¹⁷ Una ley o un decreto para la reforma agraria que afecta a todos los miembros de un grupo determinado de beneficiarios sin importar la lealtad política es un bien público para ese grupo. En la práctica y en general, es sencillo utilizar los criterios de lealtad para excluir potenciales beneficiarios, en cuyo caso la reforma agraria deja de ser un bien público. En la etapa de implementación, las reformas agrarias se transforman con frecuencia en bienes privados que son intercambiados por apoyo tanto por parte de los partidos democráticos en funciones (un cargo que, en general, se le imputa a Acción Democrática) y por parte de los movimientos revolucionarios.

Burocracia y crecimiento: Un análisis transnacional de los efectos de las estructuras del Estado «weberiano» en el crecimiento económico*

Peter Evans y James E. Rauch**

El papel de las estructuras de la autoridad burocrática en la facilitación del crecimiento económico ha sido una inquietud sociológica desde los aportes clásicos de Max Weber realizados hace casi 100 años. Mediante el uso de un conjunto de datos recientes y originales, examinamos las características de las principales agencias económicas del Estado y los registros de crecimiento de una muestra conformada por 35 países en desarrollo para el periodo de 1970 a 1990. Nuestra «escala de weberianismo» ofrece una medición simple de hasta qué grado estas agencias utilizan el reclutamiento meritocrático y brindan carreras predecibles y bien remuneradas en el largo plazo. Descubrimos que estas características «weberianas» mejoran, de manera significativa, el potencial de crecimiento económico, incluso cuando controlamos los niveles iniciales de PBI per capita y el capital humano. Nuestros resultados sugieren que el «weberianismo» debe ser considerado como un factor en los modelos generales de crecimiento económico. También destacan la necesidad de que los responsables de formular políticas presten más atención a la creación de mejores burocracias y a la realización de un mayor número de investigaciones por parte de los científicos sociales sobre las variaciones en la forma en que se organizan las burocracias estatales.

Poder explicar el cambio económico a nivel nacional es una preocupación sociológica clásica y una inquietud central del análisis económico. Existen varias formas de abordar esta tarea, pero una de las más desafiantes supone intentar analizar el papel que las instituciones públicas tienen en el fomento (o en el estancamiento) del crecimiento económico.

El crecimiento depende de la gobernanza. Por lo tanto, poder descifrar la relación entre las estructuras administrativas y los niveles cambiantes del desempeño económico es la eterna preocupación de teóricos y de profesionales por igual. En 1997 el Banco Mundial retomó esta tarea en un informe sobre desarrollo mundial titulado *El Estado en un mundo cambiante*. Tanto la elección del tema como el contenido del informe significaron un importante cambio en la manera de concebir el papel del Estado dentro del «*establishment de desarrollo*». Perseguir este objetivo exige reexplorar los argumentos clásicos en materia de eficacia comparativa de las diversas formas de organización administrativa. Es una oportunidad obvia para que el análisis sociológico realice aportes en el entendimiento de las diferencias transnacionales en las tasas de crecimiento económico.

Entre los argumentos clásicos que deben conciliarse con ciertas pruebas comparativas sistemáticas, el análisis de la burocracia realizado por Max Weber es, tal vez, el mejor candidato. A comienzos de siglo, el excelente ensayo de Weber ([1904-1911] 1968), *Economía y sociedad*, abogaba por el valor fundamental de la burocracia como una de las bases institucionales del crecimiento capitalista. El análisis histórico comparativo posterior (por ejemplo, Polanyi [1944] 1957) repitió las afirmaciones de Weber, pero la tesis que sostiene que la burocracia es una herramienta de crecimiento siempre tuvo que competir contra la visión «smithiana» históricamente anterior e ideológicamente poderosa que sostenía que el gobierno, sin importar su forma organizacional, era el enemigo del crecimiento en cuanto iba más allá de proteger los derechos de propiedad¹.

En las décadas de los setenta y de los ochenta, la economía política neoclásica y el análisis de la elección racional proporcionaron un nuevo refuerzo analítico para la perspectiva smithiana (cfr. Buchanan, Tollison y Tullock, 1980; Colclough y Manor, 1991; Collander, 1984; Krueger, 1974). Los estudios de casos sobre «búsqueda de rentas» y sobre Estados «depredadores» complementaron esos argumentos analíticos con un apoyo empírico igual de poderoso (por ejemplo, Bates, 1981; Klitgaard, 1988). Lamentablemente, en el apuro de evitar los peligros de la intervención del Estado, el interrogante acerca de qué tipos de estructuras de Estados tienen más probabilidad de fomentar el crecimiento económico se perdió con facilidad.

No obstante, para la década de los noventa, los economistas (pero no los sociólogos, lo que resulta sorprendente) comenzaron a concentrarse en los datos transnacionales que demostraban la importancia de mirar con mayor detenimiento el modo en que los Estados estaban organizados. Sus resultados mostraron que varias mediciones de «calidad de gobierno» estaban muy conectadas con el crecimiento económico (Knack y Keefer, 1995; Mauro, 1995). Estos trabajos de rápido crecimiento sugerían que las primeras visiones neoclásicas en materia de desempeño gubernamental eran demasiado simplistas. Sin embargo, todavía faltaba describir cómo sería un «buen gobierno», tal vez, debido a la ausencia de sociólogos en esa área.

En general, los análisis empíricos contemporáneos sobre búsqueda de rentas y corrupción utilizan el término «burocracia» en su sentido cotidiano peyorativo y no en el sentido weberiano que alude a un conjunto de organizaciones administrativas con características estructurales específicas. Weber veía a la burocracia no como una colección genérica de funcionarios estatales, sino como una forma particular de estructura organizacional, creada a diferencia de las formas patrimoniales y dadivosas anteriores de administración gubernamental.

La perspectiva weberiana no niega los efectos positivos del fortalecimiento de las instituciones del mercado, pero postula que las organizaciones públicas burocráticamente estructuradas, que usan su propio y distinto set de procedimientos para la toma de decisiones, son un complemento necesario para los acuerdos institucionales que se realizan sobre la base del mercado². De manera más precisa, Weber argumentó que las organizaciones administrativas públicas caracterizadas por el reclutamiento meritocrático y por recompensas predecibles en el largo plazo para los funcionarios de carrera serían más eficaces en la facilitación de crecimiento capitalista que otras formas de organización estatal. Esta hipótesis no puede ser rechazada solo por descubrir que las personas que se llaman a sí mismas «burócratas» se han involucrado en la búsqueda de rentas o que los gobiernos corruptos han socavado el crecimiento económico. Abordar la «hipótesis de Estado weberiano» implica responder la siguiente pregunta: ¿Los países cuyos aparatos administrativos se aproximan más a las formas de organización burocráticas se caracterizan por tener tasas más altas de crecimiento

económico? Por alguna razón, los estudiantes de desarrollo económico no han tenido el incentivo necesario para generar una respuesta empírica y sistemática para este sencillo interrogante. La investigación que volcamos aquí representa un esfuerzo inicial de llenar ese vacío.

Mediante el uso de un conjunto de datos originales, examinamos el efecto que tienen ciertas características estructurales, que fueron elementos fundamentales de la caracterización original de la burocracia de Weber, en el crecimiento económico. Nuestra «escala de weberianismo» ofrece una medición simple de hasta qué grado las principales agencias estatales se destacan por tener un reclutamiento meritocrático y por ofrecer carreras profesionales bien remuneradas y predecibles en el largo plazo.

Literatura reciente

La literatura sobre el papel que las burocracias estatales tienen en la promoción o en el estancamiento del crecimiento económico abarca tanto detallados estudios de casos sobre agencias particulares de ciertos países como análisis transnacionales que utilizan variables estadísticas *proxy* obtenidas de un gran número de países. Tradicionalmente, los científicos políticos han dominado la producción de estudios de casos (por ejemplo, Stepan, 1978; Waterbury, 1983), mientras que los sociólogos se han concentrado más en los análisis transnacionales (por ejemplo, Delacroix y Ragin, 1981; Rubinson, 1977; Snyder y Kick, 1979). En los últimos años, un renovado interés entre los economistas en el análisis transnacional ha ampliado, de manera considerable, la producción de estudios estadísticos transnacionales. El principal estímulo de este nuevo interés entre los economistas ha sido el surgimiento de la «teoría del crecimiento endógeno», que ofrece fundamentos teóricos formales para la hipótesis de que los factores institucionales podrían tener un efecto esencial en las tasas de crecimiento (*cf.* Lucas, 1988; también consultar, por ejemplo, Romer, 1986, 1990, 1994).

La perspectiva del crecimiento endógeno legitimó un conjunto muy variado de análisis transnacionales llevados a cabo por economistas que examinaron el impacto de una diversidad de variables no económicas en las tasas de crecimiento nacional (ver Crowley *et al.*, 1998). En uno de

los estudios más antiguos e influyentes, Robert Barro (1991) enfatizó el papel negativo del gobierno al marcar el impacto adverso del consumo gubernamental (como porcentaje del PBI) en las tasas de crecimiento.

Lo que les faltó tanto a los trabajos sociológicos de los primeros tiempos como a los trabajos recientes en materia de economía transnacional fue la posibilidad de abordar con seriedad la pregunta acerca de cómo las variaciones en la forma de organización estatal pueden afectar el dinamismo económico. En los primeros estudios sociológicos, se formularon argumentos en términos del concepto dudoso de la «fortaleza del Estado», en el que los ingresos y los gastos se ofrecieron como variables *proxy* para esa «fortaleza del Estado» (por ejemplo, Rubinson, 1977). Las regresiones transnacionales de los nuevos modelos de crecimiento endógeno incluyeron variables *proxy* aún más insatisfactorias, como el uso del número anual de asesinatos o de revoluciones como una variable *proxy* para determinar la estabilidad política (Barro, 1991).

En sus análisis transnacionales, los economistas y (extrañamente) los sociólogos no se habían concentrado en las diferencias organizacionales. No obstante, se desarrolló un trabajo que prestó suma atención a las estructuras burocráticas y que fue muy relevante para la hipótesis weberiana. Este se creó a partir de estudios de casos detallados de ciertos países y se centró, en especial, en una única región. El estudio clásico de Chalmers Johnson (1982) sobre el Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI, por su sigla en inglés) de Japón durante los años dorados de la industrialización japonesa abrió el camino. La descripción de este autor fue sorprendentemente consistente con la perspectiva weberiana. Estudios posteriores sobre Corea (Amsden, 1989) y sobre Taiwán (Wade, 1990) reforzaron esa imagen³. Dado que los «Tigres de Asia Oriental» descritos en estos estudios también eran las naciones más exitosas del mundo en términos económicos durante las décadas de los setenta y de los ochenta, a primera vista, crearon un caso sólido a favor de la hipótesis weberiana. Para comienzo de la década de los noventa, incluso el Banco Mundial (1993) pareció unirse a este pensamiento con su informe *El milagro de Asia Oriental*, que enfatizó la función positiva que tuvieron las burocracias de Asia Oriental en la espectacular industrialización de la región (cfr. Campos y Root, 1996; Cheng, Haggard y Kang, 1995; Koh, 1995;

Quah, 1993). Sin embargo, el argumento continuaba basándose principalmente en los estudios de casos. Seguía existiendo el interrogante respecto a si la hipótesis del Estado weberiano podría ser respaldada por un conjunto más amplio de pruebas sistemáticas.

En la década de los noventa, la literatura de estudios de casos fueron complementados por los esfuerzos realizados en pos de vincular las variaciones en el carácter de las burocracias estatales con el desempeño económico a través de los análisis transnacionales cuantitativos. Fueron los economistas, y no los sociólogos, quienes lideraron el desarrollo de un enfoque más organizacional. Un nuevo grupo de estudios utilizó las evaluaciones comercialmente disponibles sobre las variaciones entre los gobiernos nacionales que los hombres de negocios ya usaban desde hacía algún tiempo⁴. La validez metodológica y el grado de confianza de esas mediciones eran objeto de debate. Los servicios de calificación que las proporcionaban ofrecían muy pocas explicaciones acerca de cómo sus datos eran obtenidos o por qué deberían ser considerados de confianza. Al parecer, los datos se asentaban, sobre todo, en las evaluaciones de los consultores, pero, en general, no se especificaba sobre qué base esos consultores habían sido seleccionados; además las cuestiones metodológicas no eran una preocupación importante⁵. Asimismo, la validez de esas calificaciones como determinantes independientes del crecimiento económico también era un tanto sospechosa. La mayoría de los componentes de las calificaciones tenían polos «buenos» y polos «malos» claros —más o menos corrupción, más o menos demoras burocráticas injustificadas, mayor o menor nivel de «calidad» de las burocracias, etcétera—. Debido a que las calificadoras estaban al tanto del desempeño económico de los países que calificaban, la tendencia de otorgar una calificación «buena» a los países con desempeño económico alto y una calificación «mala» a aquellos con desempeño económico bajo probablemente crearía una correlación entre las calificaciones y el crecimiento económico.

A pesar de sus defectos, estas calificaciones proporcionaron un modo de comparar las burocracias de un gran número de países y, al parecer, produjeron resultados que confirmaron la importancia de las variaciones entre las burocracias nacionales en la explicación de las variaciones en el

crecimiento económico. Paolo Mauro (1995), mediante el uso de calificaciones sobre «corrupción» y «demoras burocráticas injustificadas», descubrió que las variaciones de esas calificaciones estaban muy vinculadas al aumento en los niveles de inversión que, a su vez, era uno de los predictores más obvios y poderosos del crecimiento económico. Stephen Knack y Philip Keefer (1995) utilizaron las calificaciones de la International Country Risk Guide (ICRG) y las de la Business and Environmental Risk Intelligence (BERI) para descubrir que esas calificaciones estaban directamente relacionadas con las variaciones en el crecimiento del ingreso *per capita*⁶.

El uso de datos sobre variaciones en las burocracias estatales les brinda a los estudios recientes una clara ventaja sobre los trabajos anteriores que tenían que utilizar mediciones generales, como los gastos totales del gobierno, o variables *proxy* remotas, como el número de asesinatos. El hecho de que los estudios recientes encuentren, de manera consistente, relaciones entre el desempeño burocrático y el crecimiento económico proporciona un nuevo incentivo para intentar perfeccionar nuestro entendimiento de las raíces del «desempeño burocrático». No obstante, incluso esta nueva generación de estudios continúa siendo prisionera de las mediciones que se encuentran disponibles. Los esfuerzos convincentes para adjudicar la validez empírica de la hipótesis del Estado weberiano deben comenzar por la información sobre de qué forma la estructura de las burocracias estatales varía según los países, que es lo que hemos tratado de realizar en nuestro estudio.

La conexión entre las estructuras burocráticas y el crecimiento

El análisis contemporáneo de las estructuras burocráticas comparadas debe ir más allá de lo estudiado por Weber, pero las caracterizaciones de este autor proporcionan un punto de inicio simple y accesible para la investigación comparada. Al contrastar las burocracias con las formas organizacionales anteriores, Weber señaló algunos puntos que pueden convertirse en una evaluación empírica relativamente objetiva. Aquí haremos hincapié en dos de esos puntos. El primero es la importancia del reclutamiento meritocrático, que de modo ideal se basa en algún tipo de combinación entre educación y exámenes de ingreso (Gerth y Mills, 1958: 241; Parsons, 1964: 333, 339). El segundo es una carrera profesional predecible que proporcione recompensas tangibles e intangibles en el

largo plazo para aquellos que son reclutados en la burocracia (Gerth y Mills, 1958:200-203; Parsons, 1964:334-335; Stinchcombe, 1974).

Podríamos haber seleccionado otras características organizacionales weberianas⁷. Una ventaja del reclutamiento meritocrático y de las carreras profesionales predecibles bien remuneradas es que esas características son relativamente fáciles de traducir a simples medidas que pueden ser evaluadas en los países, por lo que concentrarse en ellas facilita la comprobación empírica. Asimismo, se pueden construir conexiones teóricas plausibles entre esas características y una mejor capacidad organizacional para proporcionar los bienes colectivos que constituyen la contribución potencial del Estado en el crecimiento económico.

El reclutamiento meritocrático no solo aumenta la probabilidad de tener al menos competencia mínima, sino que además ayuda a generar coherencia corporativa y espíritu de grupo, que, al mismo tiempo, puede decirse que tiene importantes efectos en la motivación de los funcionarios. Es más probable que los burócratas que consideran que se han unido a sus colegas que ocupan cargos públicos porque comparten capacidades similares internalicen normas y objetivos comunes que aquellos que saben que ocupan un puesto gracias al favor de un patrón o de un miembro de clase. La identificación con los colegas y la organización en sí misma también deben crear costos intangibles internalizados para las actividades corruptas que socavan los objetivos organizacionales y el aumento de la eficacia del monitoreo.

Ofrecer carreras profesionales bien remuneradas y duraderas también podría aumentar la competencia en el largo plazo, pero, sin importar sus efectos sobre ellas, esas carreras aumentarán la coherencia corporativa. Asimismo, la perspectiva previsible de las remuneraciones de las carreras en el largo plazo reduce la atracción relativa de los ingresos rápidos disponibles de las prácticas individuales corruptas. Esto es obvio en la medida en que uno de los aspectos de las remuneraciones de las carreras duraderas sean los salarios competitivos. También es claro que las carreras profesionales que proporcionan la expectativa de una serie de ascensos relacionados con el desempeño y con el cumplimiento de las normas organizacionales crean desincentivos con respecto al comportamiento corrupto, en especial, si ese

comportamiento socava las metas de la organización. Los costos de violar las normas organizacionales también son directamente proporcionales a la permanencia esperada en la organización y a las recompensas esperadas en relación con la antigüedad en un cargo⁸.

En términos generales, el reclutamiento meritocrático y las carreras profesionales predecibles deberían contribuir a estructurar los incentivos de los burócratas individuales de modo que puedan mejorar la capacidad de las organizaciones que manejan para perseguir con eficacia las metas en el largo plazo⁹.

Si se acepta el argumento acerca de que estas características estructurales contribuyen a una burocracia más competente, centrada y cohesionada, es posible que haya un sinnúmero de caminos causales específicos que lleven a obtener tasas más altas de crecimiento económico. Los horizontes temporales más largos vinculados con carreras predecibles y bien remuneradas aumentarán la tendencia de la burocracia a abogar por la inversión en las infraestructuras del sector público y no por los gastos de consumo. Dado que los retornos de las inversiones en la infraestructura pública dependen fundamentalmente de su «carácter sistemático», la coherencia de la burocracia debería mejorar su eficacia. Del mismo modo, la reducción de las prácticas maximizadoras individuales (es decir, la corrupción) debería reducir el impuesto implícito en el sector privado que esas prácticas representan.

Los vínculos difusos pueden ser igual de importantes o más. La mayoría de los trabajos académicos sobre estudios de casos en materia de «Estados desarrollistas» se centra, ante todo, en el papel que las burocracias estatales tienen en la provocación de tasas más altas de inversión privada (por ejemplo, Amsden, 1989; Evans, 1995; Johnson, 1982; Wade, 1991; Banco Mundial, 1993). Resulta obvio que los emprendedores sensatos y reacios al riesgo evitarán invertir, en el largo plazo, en plantas y equipamiento si se enfrentan a una burocracia corrupta, impredecible y que, tal vez, no realizará inversiones públicas complementarias. Por la misma razón, las percepciones compartidas de que la burocracia estatal es fiable, predecible, mínimamente competente y está comprometida con el crecimiento en el largo plazo hacen que la inversión parezca menos riesgosa.

Las burocracias competentes pueden ayudar a los emprendedores individuales a superar los problemas de coordinación que pueden ser cruciales en la promoción de actividades nuevas. Estas también pueden convertir los recursos vinculados con la información en bienes públicos de manera que se aumente la probabilidad y la eficacia de la inversión (por ejemplo, ver Rodrik, 1995). Como ejemplo, cuando los emprendedores de países pequeños intentan ingresar en los mercados mundiales, la acción colectiva para recopilar datos sobre los mercados externos e imponer estándares entre los productores locales puede conceder importantes ventajas. Las burocracias respetadas podrían actuar como «intermediarios honestos» para superar los problemas de acción colectiva entre los exportadores. Una versión más extrema de este argumento vería a la burocracia en sí misma como la que recopila información y proporciona asesoramiento e incentivos para ayudar a las empresas locales a encontrar, con mayor facilidad, su camino por el laberinto de los mercados mundiales que cambian con rapidez¹⁰.

Decidir entre las diversas vías que podrían explicar una conexión entre las burocracias estatales competentes y coherentes, y el crecimiento económico sería una tarea desafiante y valiosa, pero ese no es el objetivo de nuestro trabajo. Buscamos establecer un vínculo básico entre las estructuras burocráticas y el crecimiento económico, y proporcionar así un incentivo adicional para investigar mecanismos alternativos que podrían explicar ese vínculo¹¹.

Recalamos que evaluamos el efecto de un conjunto particular de estructuras burocráticas; no intentamos realizar una evaluación integral de todas las características de la estructura burocrática que podrían mejorar el rendimiento económico. Seleccionamos el reclutamiento meritocrático y las carreras profesionales debido a los sólidos argumentos que existen a favor de ellas en la literatura y porque constituyen un conjunto de características estructurales teóricamente posible y empíricamente identificable que ofrece un buen punto de partida para demostrar el valor de llevar a cabo una nueva investigación sobre las consecuencias económicas de las variaciones en las estructuras burocráticas.

Resulta obvio que nuestra estrategia para vincular las estructuras burocráticas con el crecimiento económico difiere de la de Weber. Este autor se interesó

en los cambios históricos relativos a las formas organizacionales en el largo plazo. Nosotros nos interesamos en las comparaciones transversales en el periodo contemporáneo. Nuestra propuesta empírica es simple. Predecimos que, durante los veinte años que van desde 1970 hasta 1990, los países cuyas estructuras burocráticas incorporaron características weberianas habrían experimentado un crecimiento económico más rápido que aquellos países en los que esas características estuvieron menos incorporadas.

Datos

La ausencia de mediciones comparables de la estructura burocrática para un importante conjunto de países es uno de los principales impedimentos para la evaluación de los efectos de la variación de la burocracia en el crecimiento económico. Decidimos que solo recopilando datos nuevos y originales podríamos superar este obstáculo. El «set de datos sobre el Estado weberiano»¹² que hemos reunido se crea a partir de evaluaciones análogas de expertos en materia de estructuras burocráticas, en 35 países. Esos datos se reunieron con mucho trabajo durante un periodo de casi tres años (1993-1996).

Nuestra muestra empezó con 30 países «semiindustrializados» que Hollis Chenery (1980) identificó y fue completada con 5 países más pobres. Fueron tres las razones por las cuales comenzamos con la muestra de ese autor. En primer lugar, estimábamos que nuestros recursos disponibles no nos permitirían recopilar datos sobre más de 35 países, por lo que esa muestra era ideal en tamaño. En segundo lugar, nos interesaba comprender las variaciones en crecimiento entre los países en desarrollo, y no entre estos y los países industrializados avanzados. Queríamos incluir países que todavía estuvieran enfrentándose con el problema de la transformación industrial durante el periodo que considerábamos. La muestra de Chenery proporcionaba una buena diversidad de países en desarrollo. En tercer lugar, queríamos contar con una buena gama de variaciones del «weberianismo». Si bien no había datos sistemáticos disponibles al respecto, sabíamos que la diferencia en las variables del «desempeño burocrático» era mucho mayor entre los países en desarrollo que entre aquellos industrializados. Esta última consideración también fue un motivo para incluir algunos países adicionales que eran demasiado pobres como para estar dentro de la muestra

de Chenery. Los datos sobre desempeño burocrático dejaron bien claro que la exclusión de países más pobres supondría dejar sin suficientes muestras el extremo inferior de la distribución en materia de desempeño burocrático y, por lo tanto, también podría suponer una muestra insuficiente de los rangos inferiores del weberianismo (ver Rauch y Evans, 1999: 8-9, figuras 1b, 1c). La selección de los países pobres que se agregarían fue impulsada por el deseo de aumentar la representación del Caribe, del sur de Asia y del África Subsahariana, y por nuestra creencia de que había un cuerpo suficiente de expertos en las burocracias de esos países que nos permitiría encontrar al menos tres expertos para cada uno de ellos¹³. La muestra resultante de 35 países representa a todas las regiones principales del mundo en desarrollo, así como a la franja de Europa meridional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Asimismo, ofrece una gama de desempeño en materia de crecimiento durante las décadas de los setenta y de los ochenta que va de Corea y Singapur (que crecieron de manera constante al 6 % *per capita* anual) a Zaire (que lo redujo en más de un 2 %). Al mismo tiempo, nuestra muestra de países ofrece un buen rango en términos de «desempeño burocrático», según lo medido por los servicios de calificación comercial (ver Rauch y Evans, 1999: 8-9, figuras 1b y 1c).

La obtención de mediciones de las diversas características de la estructura burocrática en cada uno de estos países exigió la cooperación de un gran número de expertos, cada uno de los cuales tenía conocimiento de la burocracia estatal de un país en particular. La recopilación de las respuestas supuso mucho trabajo, pero el nivel de colaboración fue sorprendente y gratificante. Por último, pudimos reunir respuestas de un total de 126 expertos, con un mínimo de 3 expertos para 32 de nuestros 35 países, y 2 expertos para los 3 países restantes (Marruecos, Tailandia y Uruguay). Los expertos fueron seleccionados de una combinación de académicos conocidos por sus investigaciones en materia de burocracia en cada país, funcionarios locales con reputación por tener una amplia perspectiva sobre las estructuras administrativas de sus países y profesionales que trabajaban en estos asuntos en organizaciones multilaterales. Juntos, esos expertos son responsables de una porción importante de los trabajos publicados sobre las burocracias estatales para los países de nuestra muestra¹⁴.

Las evaluaciones de los expertos fueron estructuradas por medio de un cuestionario de respuestas cerradas¹⁵. Al contestar las preguntas con respuestas cerradas, se les pidió que primero identificaran las agencias estatales centrales que tenían el papel más importante en la creación de la política económica y que luego respondieran las preguntas sobre ellas¹⁶. Concluimos que la estructura de las principales agencias económicas probablemente tenía un efecto en el crecimiento económico y, dado que los estudios de casos de los países mostraron que, en general, hay un cambio importante en las agencias, tenía sentido obtener una medición que se centrara en las agencias más relevantes.

En su mayoría, las preguntas sobre la burocracia estatal seguían a aquellas que se centraban en las principales agencias económicas¹⁷. A los expertos nacionales no se les pidió que evaluaran el desempeño o la calidad de la burocracia. En su lugar, el cuestionario se centró en las características descriptivas específicas de la burocracia que son sometidas a una estimación objetiva. Luego combinamos esas características descriptivas para crear una medición simple que reflejara una estructura burocrática weberiana construida sobre la base del reclutamiento meritocrático y de las carreras profesionales predecibles y bien remuneradas.

Dado que las estructuras burocráticas son notoriamente reacias al cambio, nos sentíamos seguros al asumir que las diferencias que habíamos descubierto entre las estructuras burocráticas caracterizarían la situación que existía a comienzos del periodo (y de hecho, habrían estado en funcionamiento durante algún tiempo antes de 1970). Con el fin de verificar esta suposición, se solicitó a los expertos no solo que proporcionaran respuestas que caracterizaran a todo el periodo, sino también que marcaran todo cambio significativo durante este. A pesar de algunas referencias al deterioro de la situación de los burócratas a lo largo del tiempo (en especial, en relación con los salarios relativos), gracias a sus comentarios, quedaba claro que las estructuras burocráticas que describían eran anteriores al crecimiento económico que tuvo lugar entre 1970 y 1990.

Se utilizaron diez preguntas para crear lo que denominamos la «escala de weberianismo» (ver Anexo A para conocer el debate sobre la escala y una lista de elementos). La pregunta inicial indicaba la importancia

de las agencias que se consideraban para generar la política económica. Dos de las preguntas siguientes (preguntas 2 y 9) medían la importancia de los exámenes en el reclutamiento de funcionarios públicos para las principales agencias económicas y aquellos para tareas más generales¹⁹. Tres de las preguntas estaban dirigidas a los problemas relacionados con las carreras: si es probable que los funcionarios públicos, una vez reclutados, continuaran en la administración (preguntas 3 y 5) y si eso suponía las posibilidades de ascender dentro de una jerarquía (pregunta 4). Cuatro preguntas adicionales abordaban la cuestión de las recompensas de las carreras profesionales, tanto en términos de salarios como de prestigio (preguntas 6, 7, 8 y 10). La escala de weberianismo resultante proporciona una medición breve y sustancialmente plausible de las características burocráticas que son el centro de nuestra investigación.

Con el objeto de descubrir qué relación (si hubiera) podría existir entre esas características y el crecimiento económico durante el periodo que va de 1970 a 1990, nos valimos de mediciones obtenidas a partir de los conjuntos de datos estándares disponibles para crear nuestra variable dependiente, el crecimiento del PBI *per capita* de 1970 a 1990, y las variables de control, el nivel inicial de ingreso y el capital humano preexistente (ver Anexo B para conocer las definiciones y las fuentes de los datos de la variable dependiente y de las de control). La versión de 1994 («Mark 5.5») de los cuadros mundiales Penn de Robert Summers y Alan Heston (1991) proporcionó la fuente para nuestras mediciones del PBI real *per capita* en 1965, 1970 y 1990. Utilizamos una versión actualizada de la medición de Robert Barro y Jong-wha Lee (1993) del promedio de años de educación para la población de 25 años o más como la variable *proxy* para el capital humano.

Análisis

Nuestro objetivo es descubrir si el «weberianismo» produce un efecto en el crecimiento económico que es independiente de los efectos de otras variables clásicamente relacionadas con el desarrollo económico. Existe una correlación fuerte y significativa entre el valor de la escala de weberianismo y el crecimiento total del PBI real *per capita* durante el periodo entre 1970 y 1990 ($r= 0,67$; $p < 0,001$), pero se podría esgrimir que ese weberianismo es tan solo una variable *proxy* del nivel general

de desarrollo o de las reservas existentes de capital humano (ver Anexo C para conocer los valores de la escala de weberianismo para los 35 países de nuestra muestra). Ese argumento no puede descartarse sin más. Sabemos que las burocracias con mayores niveles de desarrollo se encuentran con mayor probabilidad en los países desarrollados (Rauch y Evans, 1999:8, figura 1a; Banco Mundial, 1997). También sabemos que los niveles altos de capital humano que, en general, están relacionados con niveles altos de desarrollo guardan una fuerte asociación con el crecimiento. De hecho, prácticamente, no surgió ninguna asociación entre el grado de aproximación a las características weberianas y los niveles iniciales de ingreso *per capita* en esta muestra de países en desarrollo ($r=0,05$). Al menos en esta muestra, es difícil argumentar que el crecimiento pasado o los niveles más altos de ingreso sean causas importantes en sí mismas de los Estados más weberianos. En términos más optimistas, los niveles bajos de ingreso *per capita* no serían necesariamente una barrera para lograr burocracias estatales más competentes y coherentes. Sin embargo, existe una correlación modesta (aunque no es significativa) entre la escala de weberianismo de nuestra muestra y el nivel de capital humano preexistente ($r=0,25$, $p=0,15$). A su vez, el capital humano tiene un importante efecto positivo en el crecimiento posterior.

Nuestro primer resultado clave es que incluso luego de haber controlado los efectos de los niveles del PBI inicial *per capita* y de los niveles de capital humano preexistente, la relación entre el valor de la escala de weberianismo y el crecimiento económico continúa siendo fuerte y significativa. Como indican las siguientes ecuaciones de regresión, la escala de weberianismo sigue teniendo un efecto poderoso e importante sobre el crecimiento económico. El weberianismo no es únicamente una variable *proxy* falsa para los efectos de los niveles preexistentes de desarrollo o de capital humano.

La ecuación básica en la forma no estandarizada es la siguiente:

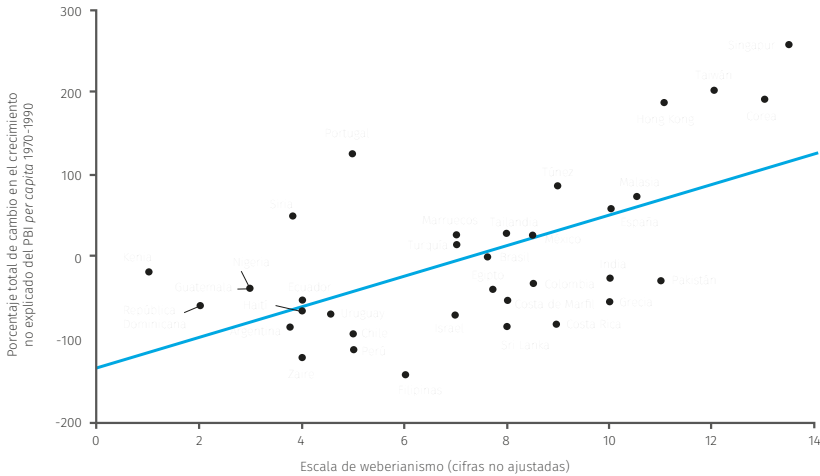
$$\begin{aligned} &\% \text{ de cambio en el PBI } \textit{per capita} \text{ 1970-1990} = \\ &-44,54 - 0,02 (\text{PBI real } \textit{per capita} \text{ de 1965}) \\ &+ 15,77 (\text{Promedio de años de educación de 1965}) \\ &+ 16,05 (\text{valor de weberianismo}) (1) \end{aligned}$$

En la forma estandarizada, la ecuación es la siguiente:

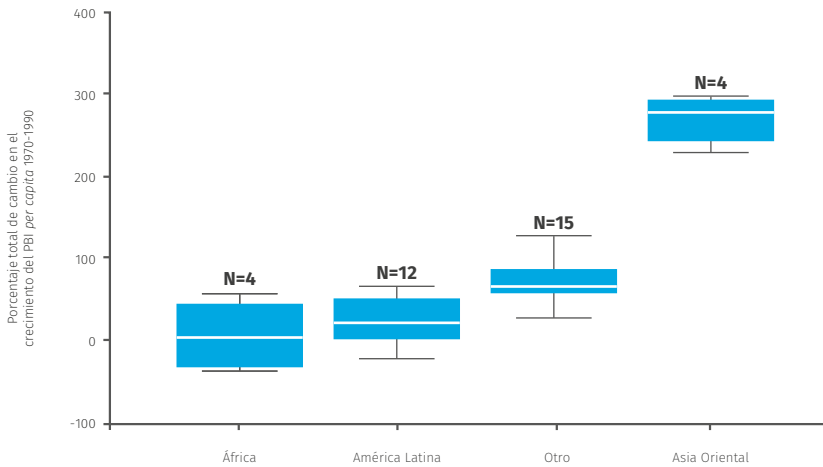
$$\begin{aligned} \text{\% de cambio en el PBI per capita 1970-1990} = & \\ & -0,317 \text{ (PBI real per capita de 1965)} \\ & + 0,307 \text{ (Promedio de años de educación de 1965)} \\ & + 0,615 \text{ (valor de weberianismo) (2)} \end{aligned}$$

Este diagrama de dispersión del crecimiento en función de la regresión en la escala de weberianismo con los efectos del nivel inicial de PBI *per capita* y de los niveles de capital humano preexistentes controlados se muestra en la Figura 1. Una de las cuestiones que se destacan en este diagrama de dispersión es el alto grado en el que la distribución de las características weberianas se corresponde con las diferencias regionales en las tasas de crecimiento.

Figura 1. Diagrama de dispersión que muestra la relación entre el valor de la escala de weberianismo y el crecimiento no explicado del PBI *per capita* de 1970 a 1990



Nota: El crecimiento no explicado es aquel que el nivel de PBI y los años de educación en 1965 no pueden aclarar.

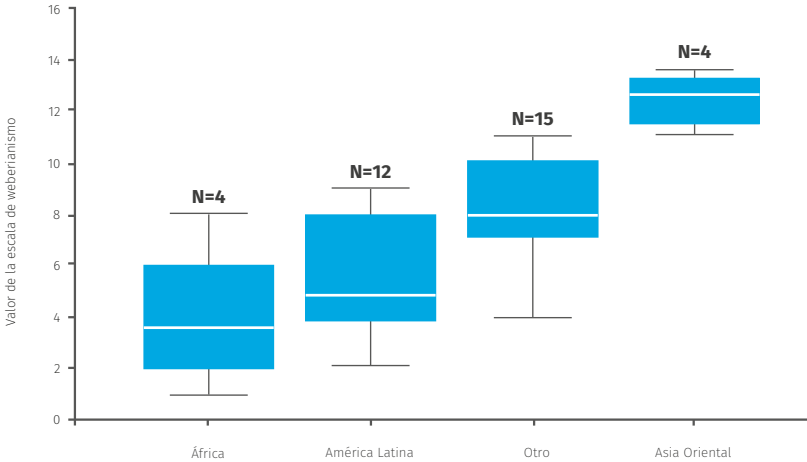
Figura 2. Diagrama de caja del crecimiento del PBI *per capita* por región de 1970 a 1990

Las diferencias regionales tanto en el crecimiento del PBI como en el del weberianismo se resumen en las Figuras 2 y 3. La primera muestra el rango entre cuartiles y la mediana para el crecimiento del PBI para cada una de los cuatro grupos regionales de países. Cuando las cuatro regiones se disponen en el orden que se esperaría según la literatura existente, casi forman una línea de regresión perfecta, en la que el África Subsahariana se encuentra en la parte inferior y los cuatro Tigres de Asia Oriental en la parte superior. La región de América Latina muestra una tasa de crecimiento que es claramente menor a cualquier otra región, excepto el África Subsahariana, en gran medida, debido a que durante el periodo que se analiza la experiencia de crecimiento de América Latina está dominada por la «década perdida» de los años ochenta.

La Figura 3 muestra las diferencias regionales en los valores de la escala de weberianismo y establece un paralelismo gráficamente claro entre las variaciones regionales en materia de crecimiento y las variaciones regionales en materia de estructura burocrática. Así como el África Subsahariana define la parte inferior de la escala con respecto al crecimiento, esa también es la región en la que las burocracias estatales son menos weberianas. Asimismo, los cuatro Tigres de Asia Oriental resumen, al menos durante este periodo, tanto el crecimiento alto como los rasgos

burocráticos weberianos. La escala de weberianismo parece capturar un elemento institucional clave del «desempeño alto» de las economías de Asia Oriental, al mismo tiempo que señala un déficit institucional que puede ayudar a explicar las tasas bajas de crecimiento en África.

Figura 3. Diagrama de caja del valor de la escala de weberianismo por región



Cuadro 1. Coeficientes estandarizados de las regresiones de crecimiento del PBI real *per capita*, 1970-1990, en variables independientes seleccionadas: 35 países en desarrollo.

Variable independiente	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Valor de la escala de weberianismo	0,615** (4,649)	0,537** (3,700)	0,599** (4,268)	0,247** (2,418)
PBI <i>per capita</i> , 1965	-0,317 (-1,749)	-0,270 (-1,472)	-0,324 (-1,753)	-0,150 (-1,251)
Años de escolaridad, 1965	0,307 (1,645)	0,319 (1,725)	0,290 (1,487)	0,090 (0,724)
América Latina	—	-0,180 (-1,242)	—	—
África	—	—	-0,056 (-0,367)	—
Asia Oriental	—	—	—	0,696** (6,638)
Número de países	35	35	35	35
R ² ajustado	0,460	0,469	0,444	0,774

Nota: Los números entre paréntesis son valores t.
* p < 0,05; ** p < 0,01 (pruebas de dos vías)

El Cuadro 1 presenta un conjunto de regresiones que agrega variables indicadoras por región a la regresión básica ilustrada en la Figura 1. Los efectos de la escala de weberianismo todavía parecen ser fuertes. La introducción de variables indicadoras para África Subsahariana y para América Latina reduce el coeficiente de la escala de weberianismo de manera moderada (Modelos 2 y 3). Resulta todavía más importante que un «efecto de la estructura burocrática» signifiante continúa estando presente, aun cuando se incluye una variable indicadora para Asia Oriental (los Cuatro Tigres) (Modelo 4)²⁰.

¿Los efectos del weberianismo continúan siendo importantes en las regresiones que introducen otras variables utilizadas en los modelos estándares de crecimiento? Ross Levine y David Renelt (1992) analizaron 42 estudios que utilizaban regresiones transnacionales para explicar el crecimiento económico. Concluyeron que aun cuando se había descubierto que más de 50 variables estaban muy correlacionadas con el crecimiento en al menos una regresión (pág. 924), la lista de variables cuyos efectos son en verdad fuertes es pequeña. Identificaron tres variables básicas —el nivel inicial del PBI *per capita*, la inversión y el capital humano— como aquellas más fuertemente vinculadas con el crecimiento (1992: 947, cuadro 1). El Modelo 5 del Cuadro 2 muestra que los resultados con respecto a esas variables que utilizan nuestra muestra, el periodo de tiempo y las diversas definiciones son consistentes con el trabajo anterior, excepto que los efectos del capital humano (años de escolaridad) no tienen ninguna significación estadística (con el uso de una prueba de dos vías). La inversión inicial es el predictor más importante del crecimiento, y el nivel inicial de PBI *per capita* continúa teniendo una relación negativa con el crecimiento.

Cuando la escala de weberianismo se agrega a esta ecuación básica (Modelo 7), se convierte en el predictor más poderoso del crecimiento y el R² ajustado aumenta significativamente. El Modelo 6 del Cuadro 2 muestra los efectos de dos variables adicionales que Barro (1991) descubrió que tenían importantes efectos negativos en el crecimiento —el gasto gubernamental y las revoluciones—.

Cuadro 2. Coeficientes estandarizados de las regresiones de crecimiento del PBI real *per capita*, 1970-1990, en variables independientes seleccionadas: 35 países en desarrollo.

Variable independiente	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8
Valor de la escala de weberianismo	—	—	0,490** (3,647)	0,482** (3,104)
PBI <i>per capita</i> , 1965	-0,644** (-3,171)	-0,778** (-3,642)	-0,458* (-2,554)	-0,498** (-2,402)
Años de escolaridad, 1965	0,401 (1,988)	0,420** (2,068)	0,258 (1,470)	0,211 (1,115)
Proporción promedio anual de inversión interna, 1965-1970	0,580** (3,498)	0,434* (2,463)	0,360* (2,362)	0,298 (1,861)
Proporción promedio anual del gasto en consumo del gobierno, 1970-1985	—	-0,334 (-2,024)	—	-0,179 (-1,169)
Revoluciones promedio por año, 1970-1985	—	-0,136 (-0,950)	—	-0,003 (-0,023)
Número de países	35	34 ^a	35	35
R ² ajustado	0,343	0,373	0,529	0,521

Nota: Los números entre paréntesis son valores t.

^a Costa de Marfil no posee datos sobre el consumo del gobierno, por lo que es omitido.

* p < 0,05; ** p < 0,01 (pruebas de dos vías)

En el Modelo 6, cuando esas variables se agregan al conjunto básico de Levine y Renelt (Modelo 5), sus coeficientes no son importantes y solo suponen un aumento insignificante del R² ajustado²¹. En el Modelo 8, la escala de weberianismo se agrega al Modelo 6. Los resultados se asemejan a aquellos del Modelo 7. Una vez más, la escala de weberianismo se transforma en el predictor más significativo, y el R² ajustado aumenta de nuevo en forma considerable²². En términos generales, estos resultados sugieren que si los datos se podrían recopilar para una gama más amplia de países, el weberianismo se convertiría en un agregado valioso para la literatura disponible sobre modelos de crecimiento transnacional.

Dada la poderosa y sólida relación que existe entre los niveles de inversión y el crecimiento en la literatura transnacional estándar, y el hecho de que el trabajo sociológico en materia de modelos de crecimiento transnacionales también ha enfatizado el papel fundamental de la inversión (*cf.* Firebaugh, 1992: 125), tiene sentido observar los efectos del weberianismo en los niveles de inversión, así como en las tasas de crecimiento²³.

Cuadro 3. Coeficientes estandarizados de las regresiones de la proporción anual promedio de la inversión interna, 1985-1990, en variables independientes seleccionadas: 35 países en desarrollo.

Variable independiente	Modelo 9	Modelo 10	Modelo 11	Modelo 12	Modelo 13
Valor de la escala de weberianismo	0,489** (3,508)	0,477** (3,044)	0,456** (3,103)	0,348* (2,146)	0,370* (2,276)
PBI per capita, 1965	-0,179 (-0,936)	-0,172 (-0,867)	-0,194 (-1,003)	-0,115 (-0,603)	-0,354 (-1,609)
Años de escolaridad, 1965	0,443* (2,255)	0,445* (2,225)	0,407 (1,994)	0,360 (1,814)	0,436* (2,128)
Proporción promedio anual del gasto en consumo del gobierno, 1970-1985	—	—	—	—	-0,314 (-1,931)
Revoluciones promedio por año, 1970-1985	—	—	—	—	-0,136 (-0,951)
América Latina	—	-0,026 (-0,169)	—	—	—
África	—	—	-0,119 (-0,747)	—	—
Asia Oriental	—	—	—	0,267 (1,599)	—
Número de países	35	35	35	35	34 ^a
R ² ajustado					

Nota: Los números entre paréntesis son valores t.

^a Costa de Marfil no posee datos sobre el consumo del gobierno, por lo que es omitido.

* p < 0,05; ** p < 0,01 (pruebas de dos vías)

El Cuadro 3 muestra que el valor de la escala de weberianismo tiene un efecto positivo consistentemente significativo en los niveles de inversión al final del periodo, lo que refuerza la postura que, en general, se adopta en los trabajos académicos de estudios de casos sobre «Estados en desarrollo», que enfatiza el papel del Estado en el aumento de los niveles de inversión privada como un mecanismo principal a través del cual los Estados promueven tasas más altas de crecimiento (Evans, 1995)²⁴.

Debate

Las pruebas que hemos presentado dan crédito a la proposición de que las burocracias estatales caracterizadas por el reclutamiento meritocrático y por las carreras profesionales predecibles y bien remuneradas se relacionan con tasas más altas de crecimiento. Dado que los datos se refieren a las principales agencias económicas, la consecuencia es que la totalidad del aparato burocrático no debe estar estructurado de esta manera para producir efectos positivos en el crecimiento. Sería suficiente tener estructuras weberianas en el núcleo estratégico de la burocracia.

El weberianismo proporciona una explicación escasa, pero analíticamente satisfactoria, de las diferencias observadas en las tasas de crecimiento regionales. Estos descubrimientos respaldan las interpretaciones del crecimiento alto de Asia Oriental que enfatizan la contribución de las burocracias competentes y cohesivas, y ofrecen una alternativa sucinta, objetiva y replicable para la idea atórica e insatisfactoriamente amorfa de un «efecto de Asia Oriental». Los descubrimientos también son consistentes con las explicaciones de las tasas de crecimiento bajas de África, que resaltan problemas de gobernanza. En forma más general, esos hallazgos sugieren que se podría realizar una importante contribución a la literatura existente sobre el análisis transnacional del crecimiento si se reunieran evidencias sistemáticas sobre las estructuras estatales de una muestra más grande de países. El weberianismo es un agregado sociológico potencial a un pequeño conjunto de predictores sólidos del crecimiento que ha sido identificado por los economistas en los estudios transnacionales recientes.

A pesar del carácter prometedor de estos resultados, hacemos hincapié en que la investigación que presentamos aquí es tan solo un comienzo. Son obvios los diversos caminos que se abren para el futuro trabajo académico. La recopilación de datos sobre estructuras burocráticas para la creación de una muestra más grande de países es el primer paso con el objeto de lograr una mejor prueba de la solidez de la relación aquí descubierta²⁵. El éxito del esfuerzo inicial que informamos indica que los beneficios de reunir más y mejores pruebas sobre variaciones transnacionales en las características estructurales de las burocracias estatales justificarían con creces el esfuerzo que debe llevarse adelante.

Una meta más ambigua está extendiendo la cobertura longitudinal de la recopilación de datos al observar los cambios en el carácter de las burocracias públicas de la década de los noventa. Esta tarea es relevante para entender las causas de los problemas económicos actuales en Asia Oriental. Los anteriores estudios de casos enfatizaban que sostener el carácter weberiano de las burocracias de Asia Oriental podría ser difícil (Amsden, 1989; Evans, 1995). Los recientes han sugerido que el declive de la integridad de las burocracias públicas ha tenido un papel fundamental en el deterioro de los sistemas financieros de Asia Oriental (por ejemplo, Chang, Park y Yoo, 1998).

Por último, sería iluminador examinar la relación entre el weberianismo y un conjunto de otras variables políticas, sociales y económicas que, según lo demostrado, están relacionadas con el crecimiento. Los regímenes políticos (Álvarez *et al.*, 1996) y los resultados de las políticas comúnmente usadas en las regresiones transnacionales (por ejemplo, la prima del mercado negro, el superávit fiscal y las distorsiones de precios) son dos ejemplos²⁶.

Si bien queda mucho por hacer, una conclusión indiscutible trasciende el carácter exploratorio de nuestro estudio: La «hipótesis del Estado weberiano» merece más atención de parte de los sociólogos y de otros científicos de las ciencias sociales, tanto empírica como analíticamente.

Apéndice A. La escala de «weberianismo»

La escala de weberianismo fue creada a partir de diez elementos del cuestionario original. Estos elementos (con respuestas cerradas alternativas y abreviadas) se muestran a continuación. La totalidad del cuestionario y la grabación utilizada para compilar la escala se encuentran disponibles en <weber.ucsd.edu/~jrauch/webstate>.

Las respuestas individuales a las diez preguntas (excepto la 9) se reunieron para crear un conjunto de datos por país, en el que la puntuación de cada uno de ellos fue el promedio de las respuestas de todos los expertos que respondieron cada pregunta para ese país (las calificaciones de país de la pregunta 9 se obtuvieron sobre la base de la evaluación de los investigadores de las respuestas combinadas de los expertos de los diversos países a dos preguntas acerca de la iniciación y la selección de exámenes para la administración pública). Los promedios de los países para cada una de las diez preguntas fueron recodificados en dos o tres categorías de manera que se pudiera obtener una distribución de los países en las categorías lo más homogénea posible. Luego las diez preguntas se combinaron para formar una escala.

1. ¿Cuál de las siguientes descripciones se ajusta más al papel de estas agencias en la formulación de la política económica?

- (1) Un gran número de nuevas políticas económicas se originan en el interior de ellas.
- (2) Algunas nuevas políticas se originan en el interior de ellas.
- (3) Rara vez originan nuevas políticas.

2. Aproximadamente, ¿qué proporción de los funcionarios de mayor jerarquía de estas agencias ingresan a la administración pública a través de un sistema de evaluación formal?

- (1) Menos del 30 %.
- (2) Entre el 30 % y el 60 %.
- (3) Entre el 60 % y el 90 %.
- (4) Más del 90 %.

3. En líneas generales, ¿cuál es el número modal de años que un alto funcionario común permanece en una de estas agencias durante su carrera?

- (1) Entre 1 y 5 años.
- (2) Entre 5 y 10 años.
- (3) Entre 10 y 20 años.
- (4) La totalidad de su carrera.

4. ¿Cuáles son las perspectivas de ascenso que razonablemente puede esperar tener una persona que ingresa a una de estas agencias a través de un examen de ingreso a comienzos de su carrera?

- (1) En la mayoría de los casos, ascenderá uno o dos niveles.
- (2) En la mayoría de los casos, ascenderá tres o cuatro niveles.
- (3) Ascenderá varios niveles hasta alcanzar el nivel que se encuentra por debajo de las personas designadas para los puestos políticos de mayor jerarquía.
- (4) En al menos algunos casos, ascenderá hasta alcanzar el puesto más alto.

5. ¿Cuán habitual es para los funcionarios de alto rango de estas agencias permanecer una gran parte de sus carreras en el sector privado, intercalando la actividad en el sector público y en el sector privado?

- (1) Normal.
- (2) Frecuente, pero no modal.
- (3) Inusual.
- (4) Casi nunca.

6. ¿Cómo consideraría los salarios (y otros beneficios, sin incluir los sobornos u otras fuentes no legales de ingreso) de los altos funcionarios de estas agencias en relación con los salarios de los gerentes del sector privado que tienen capacitación y responsabilidades similares?

- (1) Menos del 50 %.
- (2) Entre el 50 % y el 80 %.
- (3) Entre el 80 % y el 90 %.
- (4) Similares.
- (5) Más altos.

7. Si se incluyeran los sobornos y otros beneficios no legales, ¿cuál sería la proporción?

- (1) Menos del 50 %.
- (2) Entre el 50 % y el 80 %.
- (3) Entre el 80 % y el 90 %.
- (4) Similar.
- (5) Más alta.

8. Durante el periodo en cuestión (entre 1970 y 1990, aproximadamente), ¿cuál fue el cambio del ingreso legal en estas agencias en relación con los salarios del sector privado?

- (1) Disminuyó drásticamente.
- (2) Disminuyó ligeramente.
- (3) Se mantuvo en la misma posición.
- (4) Mejoró su posición.

9. Esta variable se creó a partir de las respuestas combinadas de todos los expertos de cada país sobre la base de una evaluación de la importancia de los exámenes de la administración pública para ingresar a la burocracia.

- (0) No hay exámenes o son poco importantes.
- (1) Ambiguo sobre la base de las respuestas de los expertos.
- (2) Los exámenes son un componente importante para ingresar a la burocracia.

10. Entre los egresados de las universidades más prestigiosas del país, una carrera para trabajar en el sector público es considerada de la siguiente manera:

- (1) La mejor opción posible.
- (2, 3) Depende de las circunstancias.
- (4) La segunda mejor opción.

Apéndice B. Definiciones de variables y fuentes de datos

Variabile	Definición	Fuente
Porcentaje total de crecimiento del PBI per capita, 1970-1990	Porcentaje total de crecimiento del PBI real <i>per capita</i> de 1970 a 1990.	Cuadros mundiales Penn (Mark 5.5) (Ver Summers and Heston, 1991).
Inversión interna, 1985-1990	Promedio de la proporción anual de la inversión interna real (privada más pública) en relación con el PBI real durante el periodo que va de 1985 a 1990 ^a .	Cuadros mundiales Penn (Mark 5.5). Obtenido del conjunto de datos actualizados de Barro y Lee (1993).
Inversión interna, 1965-1970	Promedio de la proporción anual de la inversión interna real (privada más pública) en relación con el PBI real durante el periodo que va de 1965 a 1970.	Cuadros mundiales Penn (Mark 5.5). Obtenido del conjunto de datos actualizados de Barro y Lee (1993).
Años promedio de escolaridad, 1965^a	Años promedio de escolaridad en la población total de más de 25 años, 1965.	Conjunto de datos actualizados de Robert Barro y Jong-wha Lee (1993).
Consumo del gobierno, 1970-1985	Promedio de la proporción anual del gasto neto del consumo real del gobierno en defensa y en educación, relativo al PBI real durante el periodo que va de 1970 a 1985.	Conjunto de datos actualizados de Barro y Lee (1993).
Promedio de revoluciones, 1970-1985	Promedio del número de revoluciones por año desde 1970 hasta 1985.	Conjunto de datos actualizados de Barro y Lee (1993).
África	Una variable indicadora para los países de África Subsahariana: Costa de Marfil, Kenia, Nigeria y Zaire.	
Asia Oriental	Una variable indicadora para los cuatro Tigres de Asia Oriental: Hong Kong, Corea, Singapur y Taiwán.	
América Latina	Una variable indicadora para los países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Haití, México, Perú y Uruguay.	

a. Los datos para los años promedio de escolaridad de 1965 no estaban disponibles para Egipto, Costa de Marfil, Marruecos y Nigeria. Las observaciones para estos cuatro países se estimaron mediante el uso de datos sobre la educación total obtenida extraídos de Vikram Nehru, Eric Swanson y Ashutosh Dubey (1995). El coeficiente de correlación de Karl Pearson entre esas dos variables fue de 0,80 ($p < 0,001$).

Apéndice C. Valores de la escala de weberianismo para 35 países en desarrollo

País	Valor de la escala de weberianismo	País	Valor de la escala de weberianismo
Argentina	3,80	México	8,50
Brasil	7,60	Marruecos	7,00
Chile	5,00	Nigeria	3,00
Colombia	8,50	Pakistán	11,00
Costa Rica	9,00	Perú	5,00
Costa de Marfil	8,00	Filipinas	6,00
República Dominicana	2,00	Portugal	5,00
Ecuador	4,00	Singapur	13,50
Egipto	7,80	España	10,00
Grecia	10,00	Sri Lanka	8,00
Guatemala	3,00	Siria	3,80
Haití	4,00	Taiwán	12,00
Hong Kong	11,00	Tailandia	8,00
India	10,00	Túnez	9,00
Israel	7,00	Turquía	7,00
Kenia	1,00	Uruguay	4,50
Corea	13,00	Zaire	4,00
Malasia	10,50		

Notas

* “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth”. Peter Evans y James E. Rauch.

Primera edición en inglés ©1999 American Sociological Association.

** Dirigir toda la correspondencia a Peter Evans, Departamento de Sociología, 410 Barrows Hall, University of California, Berkeley, CA 94720 (pevans@socrates.berkeley.edu). Estos resultados provienen del proyecto sobre estructura burocrática y desempeño económico dirigido por Peter Evans y James Rauch. Este proyecto fue financiado en varias etapas por la Russell Sage Foundation, el Center for Institutional Reform and the Informal Sector y el Departamento de Investigación de Políticas del Banco Mundial. Agradecemos a los 126 expertos por la generosidad que tuvieron al compartir su conocimiento y su experiencia profesional. Los descubrimientos que aquí se informan fueron producidos por Linus Huang y John Talbot, quienes trabajaron bajo la dirección de Peter Evans y de James Rauch. Patrick Heller y Mark Ritchie brindaron ayuda muy valiosa en las primeras etapas del análisis de datos. Con respecto a los comentarios sobre los borradores, agradecemos a Ken Bollen, Neil Fligstein, Trond Petersen y Erik Olin Wright. Asimismo, Christy Getz tuvo un papel fundamental en la revisión del texto original. También queremos expresar nuestro agradecimiento a los revisores anónimos y al editor de la *American Sociological Review* por sus comentarios.

1. Con el término «smithiana», nos referimos a la visión estándar del «dejar hacer, dejar pasar» en el papel del gobierno que, en general, se le atribuye a Adam Smith. En realidad, la propia visión de este autor era más sofisticada, dado que incluía, por ejemplo, un reconocimiento de la importancia de la provisión pública de una gama de bienes colectivos.
2. El espíritu de la perspectiva weberiana es recuperado, al menos en forma parcial, en las afirmaciones «institucionales nuevas» de Oliver Williamson (1985) acerca de que, probablemente, los sistemas de producción complejos necesitan estructuras mezcladas de gobernanza (en lo fundamental, no vinculadas al mercado) con más transacciones tradicionales de mercado. No obstante, la aplicación de la perspectiva williamsoniana, en general, se ha limitado a los análisis de las relaciones entre las empresas privadas y, rara vez, es citada en los estudios sobre las burocracias estatales.
3. Al mismo tiempo, un conjunto de estudios complementarios comenzó a centrarse en la debilidad de las instituciones públicas como una barrera fundamental para el crecimiento en África Subsahariana (cfr. Bates, 1989; Callaghy, 1989; Easterly y Levine; 1997; Banco Mundial, 1994, 1997).
4. Entre los ejemplos más destacados de esas evaluaciones, encontramos la International Country Risk Guide (ICRG), la Business and Environment Risk Intelligence (BERI) y la Business International (BI).
5. Desde el punto de vista de los inversores que buscan la mejor evaluación posible de retornos futuros en un determinado lugar, la característica más importante de los datos proporcionados por estos servicios de calificación es su inmediatez. Por ejemplo, la ICRG brinda calificaciones mensuales para 130 países de todo el mundo sobre una variedad de indicadores políticos y económicos. Ningún estudio netamente académico podría ofrecer ese tipo de información inmediata.
6. Rafael La Porta *et al.* (1999) ofrecen un excelente debate sobre la calidad de las instituciones gubernamentales, pero se centran en los determinantes de la calidad y del desempeño, en lugar de hacerlo en sus efectos sobre el crecimiento económico.
7. Debido a que las características particulares en las que hemos decidido concentrarnos solo son un conjunto parcial de aquellas descritas por Weber, resaltar otras características de la burocracia weberiana podría producir resultados diferentes. Por ejemplo, la toma de decisiones regida por normas, que claramente es una característica del modelo burocrático, podría ser un arma de doble filo, ya que mejoraría la previsibilidad y la eficiencia hasta un cierto punto, pero crearía rigidez y esclerosis organizacional cuando se la lleve más lejos. Se podría aplicar el mismo argumento a la idea de que cada departamento del aparato estatal debe tener jurisdicciones estrictamente definidas y que no se superpongan entre ellos.
8. Stinchcombe (1974: 134-135, 147-148) se concentra en las burocracias industriales y no en las burocracias administrativas, pero proporciona un análisis muy relevante del papel de las carreras profesionales en la delineación de las motivaciones individuales.

^{9.} El reclutamiento meritocrático y las carreras profesionales no son las únicas características estructurales que se pueden postular para mejorar el desempeño organizacional de las burocracias estatales. En *Embedded Autonomy* (Economía enraizada), Peter Evans (1995) argumenta que la contribución total y potencial de las burocracias estatales a la acumulación de capital es probable que solo se logre cuando la coherencia corporativa proporcionada por las características weberianas se combine con un grupo sistemático y denso de vínculos con la clase emprendedora. En una línea de pensamiento diferente, los teóricos de la «nueva gestión pública» destacarían los mecanismos de la «imitación del mercado», como «pagar en función del desempeño» (ver Barzely, 1997; Hood y Jackson, 1991; Milgrom y Roberts, 1992; Olsen y Peters, 1996).

^{10.} De acuerdo con Donald Keesing (1988), ese es, en esencia, el papel que tienen las burocracias que promueven el comercio en los cuatro Tigres de Asia. Ver también Dani Rodrik (1995).

^{11.} Por supuesto, existe otro conjunto de argumentos en los trabajos académicos que postula un papel más central para las burocracias estatales en la delineación de las trayectorias nacionales de la inversión y del crecimiento. Esos argumentos suponen tanto la capacidad de los gobiernos para hacer que los emprendedores inviertan más ganancias al «disciplinarlos» (cfr. Amsden, 1989) como la capacidad de las agencias públicas para estimular formas más riesgosas, pero, en última instancia, más gratificantes de inversión a través de subsidios selectivos y de protegerlos de la competencia externa (cfr. Amsden, 1989; Ernst y O'Connor, 1992; Evans, 1995; Wade, 1990). Si bien estos argumentos son posibles, es claro que exigen una competencia mayor a la mínima por parte de la burocracia. En la medida en que se apliquen estos argumentos, el caso para la importancia de las estructuras burocráticas se torna mucho más fundamental, pero la verosimilitud de la hipótesis weberiana no depende de estos argumentos más fuertes sobre el papel de las instituciones públicas para que el crecimiento sea posible.

^{12.} La discusión sobre el conjunto de datos weberianos se basa, en gran medida, en John Talbot (1997).

^{13.} Los cinco países que se agregaron a la muestra de Chenery fueron Haití, Nigeria, Pakistán, Sri Lanka y Zaire. Para conocer otros análisis de la muestra inicial de este autor, ver Gershon Feder (1983) y Hadi Esfahani (1991).

^{14.} Para conocer el debate más detallado de la distribución de los diferentes tipos de expertos en los países, ver Talbot (1997, cuadro 2).

^{15.} Se incentivó a todos los expertos a proporcionar comentarios adicionales y materiales complementarios, y la mayoría lo hizo. Ese material adicional fue analizado durante la codificación de las preguntas de respuestas cerradas, pero no se analiza aquí en forma separada.

^{16.} Específicamente, se les solicitó a los expertos que hicieran una lista de las cuatro agencias más importantes de la burocracia estatal central ordenadas por su poder para delinear la totalidad de la política económica.

¹⁷ Para conocer el cuestionario completo, ver Rauch y Evans (1999, Anexo A). Para la codificación del cuestionario, ver Talbot (1997, Anexo A).

¹⁸ Si bien las estructuras burocráticas eran, en general, estables durante el periodo analizado, los comentarios de los expertos indicaron que los primeros años de la década de los noventa pudieron haber determinado un periodo de cambio en el cual se reestructuraron algunas burocracias en respuesta a la presión ejercida por las agencias multilaterales.

¹⁹ En realidad, la pregunta 9 es un compuesto creado mediante la combinación de las respuestas a las preguntas 17 y 18 del cuestionario original.

²⁰ Los efectos de la escala de weberianismo son sólidos frente a diferentes definiciones de variables indicadoras regionales (dos variaciones de la variable indicadora de Asia Oriental que incluye seis o siete países asiáticos) y a una versión más amplia de la variable indicadora africana (que agrega tres países de África del Norte). De hecho, la escala de weberianismo tiene un efecto más poderoso cuando se utiliza la definición más amplia de «Asia Oriental». Solo cuando se incluye la variable indicadora de Asia Oriental, junto con la variable indicadora de África Subsahariana o de América Latina, el efecto de la escala de weberianismo disminuye por debajo de su significación estadística. Asimismo, el efecto del weberianismo no es sólido ante la inclusión simultánea de tres variables indicadoras regionales, pero en la medida en que esas tres variables indicadoras combinadas sumen al menos 18 de nuestros 35 países, esta será una prueba extremadamente rigurosa.

²¹ De manera consistente con lo expuesto por Barro (1991), el coeficiente para el consumo del gobierno es negativo. No obstante, en nuestros resultados solo es importante en el nivel $p < 0,10$. El consumo del gobierno guarda una importante relación negativa con el crecimiento cuando se omite la inversión de los elementos usados para la regresión (es decir, cuando únicamente se incluyen el nivel inicial del PBI y el capital humano). El coeficiente para la variable de las revoluciones siempre es no significativo (aunque negativo en forma consistente).

²² Se podría esperar que hubiera una relación interactiva entre el consumo del gobierno, el valor de la escala de weberianismo y el crecimiento de manera que el aumento del weberianismo redujera o revirtiera el efecto negativo que tiene el consumo del gobierno en el crecimiento. Intentamos introducir un término de interacción (la escala de weberianismo \times el consumo del gobierno) en varias regresiones diferentes, pero no descubrimos efectos considerables. Sin embargo, cabe destacar que existe una fuerte correlación negativa entre el weberianismo y el consumo del gobierno en nuestra muestra ($r = -0,35$; $p < 0,05$), que se condice con las observaciones en la literatura de estudios de casos acerca de que los Estados en desarrollo, en general, no son Estados «grandes» en términos fiscales.

²³ Al igual que Glenn Firebaugh, Barro (1991: 426, cuadro III) también informó los resultados mediante el uso de la inversión como variable dependiente. No obstante, él no utilizó la inversión como una variable explicativa en sus regresiones «básicas» de

crecimiento (Barro, 1991: 410-413, cuadro I), probablemente, debido a la preocupación sobre la endogeneidad. Intentamos evitar ese problema utilizando solo el nivel anterior de inversión en nuestras regresiones de crecimiento.

²⁴. También investigamos la relación entre el weberianismo y los niveles de inversión pública con el pensamiento de que la introducción de un término de interacción podría revelar un efecto positivo importante de la inversión pública en el crecimiento, que depende de los niveles altos de weberianismo. Sin embargo, no encontramos ese efecto.

²⁵. En la actualidad, existe un proyecto en etapa de planificación de la Universidad de Naciones Unidas que extendería la cobertura de los datos a 15 o 20 países más de África Subsahariana. No obstante, hasta el momento, la mayoría de los esfuerzos para hacer que las agencias de financiación apoyen la creación de la infraestructura de datos necesaria ha tenido resultado decepcionantes.

²⁶. En otro ensayo (la próxima publicación de Rauch y Evans), examinamos la relación entre el weberianismo y algunas variables comúnmente utilizadas de desempeño burocrático.

²⁷. Nota de la editora: En el original dice «Domestic investment, 1985-1990. Average of the annual ratio of domestic investment (private plus public) to real GDP over the period 1965 to 1970».

Referencias

Álvarez, M., Cheibub, J. A., Limongi, F. & Przeworski, A. (1996). Classifying Political Regimes. *Studies in Comparative International Development*, 31(2):3-36.

Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Nueva York: Oxford University Press.

Barro, R. J. (1991). Economic Growth in a Cross-Section of Countries. *Quarterly Journal of Economics*, 106:407-44.

Barro, R. & Lee, J. (1993). International Comparisons of Educational Attainment. *Journal of Monetary Economics*, 32:363-94.

Barzelay, M. (1997). *Results Oriented Government: Theories and Research on the New Public Management*. Presentado en el Foro Aaron Wildavsky para política pública, 3 y 4 de abril. University of California, Berkeley, California.

Bates, R. H. (1981). *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley, California: University of California Press.

— (1989). *Beyond the Miracle of the Market: The Institutional Foundations of Agrarian Development in Kenya*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.

Buchanan, J. M., Tollison, R. D. & Tullock, G. (Eds.). (1980). *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, Texas: Texas A&M University Press.

- Campos, J. E. & Root, H. L. (1996). *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Callaghy, T. (1989). Lost between State and Market: The Politics of Economic Adjustment in Gambia, Zambia and Nigeria. *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Economic Adjustment in the Thirds World*, pág. 257-319. Editado por Nelson, J. M. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Chang, H., Park, H. J. & Yoo, C. G. (1998). *Interpreting the Korean Crisis: Financial Liberalization, Industrial Policy, and Corporate Governance*. Faculty of Economics and Politics, Cambridge University, Cambridge, Inglaterra. Manuscrito no publicado.
- Cheng, T., Haggard, S. & Kang, D. (1995). *Institutions, Economic Policy and Growth in Korea and Taiwan*, presentado en el Seminario UNCTAD sobre el desarrollo en el este y en el sudeste de Asia y una nueva estrategia de desarrollo —El papel del gobierno—, 30 y 31 de octubre, Ginebra, Suiza.
- Chenery, H. B. (1980). *The Semi-Industrialized Countries*. Washington, DC: Banco Mundial. Manuscrito no publicado.
- Colclough, C. & Manor, J. (Eds.). (1991). *States or Markets: Neo-Liberalism and the Development Policy Debate*. Oxford, Inglaterra: Clarendon.
- Collander, D. (Ed.). (1984). *Neoclassical Political Economy: An Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities*. Cambridge, Massachusetts: Ballinger.
- Crowley, A., Rauch, J., Seagrave, S. & Smith, D. (1998). Quantitative Cross-National Studies of Economic Development: A Comparison of the Economics and Sociology Literatures. *Studies in Comparative International Development*, 32(2):30-57.
- Delacroix, J. & Ragin, C. (1981). Structural Blockage: A Cross-national Study of Economic Dependency, State Efficacy, and Underdevelopment. *American Journal of Sociology*, 86:1311-47.
- Easterly, W. & Levine, R. (1997). Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions. *Quarterly Journal of Economics*, 112:1203-50.
- Ernst, D. & O'Connor, D. (1992). *Competing in the Electronics Industry: The Experience of Newly Industrializing Countries*. Estudio del Centro de Desarrollo de la OECD. París, Francia: OECD.
- Esfahani, H. S. (1991). Exports, Imports, and Economic Growth in Semi-Industrialized Countries. *Journal of Development Economics*, 35:93-116.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Feder, G. (1983). On Exports and Economic Growth. *Journal of Development Economics*, 12(1-2):59-73.

- Firebaugh, G. (1992). Growth Effects of Foreign and Domestic Investment. *American Journal of Sociology*, 98:105-30.
- Gerth, H. & Mills, C. W. (1958). *From Max Weber: Essays in Sociology*. Nueva York: Oxford University Press.
- Hood, C. & Jackson, M. (1991). *Administrative Argument*. Hanover, Adershot, Inglaterra: Dartmouth.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Keesing, D. B. (1988). *The Four Successful Exceptions: Official Export Promotion and Support for Export Marketing in Korea, Hong Kong, Singapore, and Taiwan, China*. Ensayo ocasional N.º 2, Programa de expansión comercial del UNDP-Banco Mundial, Washington, DC.
- Klitgaard, R. (1998). *Controlling Corruption*. Berkeley, California: University of California Press.
- Knack, S. & Keefer, P. (1995). Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics*, 7(3):207-27.
- Koh, G. (1995). *A Sociological Analysis of the Singapore Administrative Elite: The Bureaucracy in an Evolving Developmentalist State*. Disertación doctoral, Sociological Studies, University of Sheffield, Sheffield, Inglaterra.
- Kruger, A. O. (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review*, 64:291-303.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. & Vishny, R. (1999). The Quality of Government. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 15(1):222-79.
- Levine, R. & Renelt, D. (1992). A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions. *American Economic Review*, 82:942-63.
- Lucas, R. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1):3-12.
- Mauro, P. (1995). Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110:681-712.
- Milgrom, P. & Roberts, J. (1992). *Economics, Organization, and Management*. Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Nehru, V. Swanson, E. & Dubey A. (1995). A New Database on Human Capital Stock in Developing and Industrial Countries: Sources, Methodology, and Results. *Journal of Development Economics*, 46:379-401.
- Olsen, J. P. & Peters, B. G. (Eds.). (1996). *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oxford, Inglaterra: Scandinavian University Press.

Parsons, T. (1964). *Max Weber: The Theory of Economic and Social Organization*. Nueva York: Free Press.

Polanyi, K. [1944]. (1957). *The Great Transformation*. Boston, Massachusetts: Beacon Press.

Quah, J. (1993). The Rediscovery of the Market and Public Administration: Some Lessons from the Singapore Experience. *Australian Journal of Public Administration*, 52:320-28.

Rauch, J. & Evans, P. (1999). *Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries*. Ensayo de debate N.º 99-06, Departamento de Economía, University of California, San Diego, California.

Rodrik, D. (1995). Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich. *Economic Policy*, abril, (20):55-97.

Romer, P. (1986). Increasing Returns and Long Run Growth. *Journal of Political Economy*, 94(5):1002-37.

— (1990). Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, 98 (octubre, N.º 5):71-102.

— (1994). The Origins of Endogenous Growth. *Journal of Economic Perspectives*, 8(1):3-22.

Rubinson, R. (1977). Dependence, Government Revenue and Economic Growth, 1995-1970. *Studies in Comparative International Development*, 12:3-28.

Snyder, D. & Kick, E. (1979). Structural Position in the World System and Economic Growth, 1955-1970: A Multiple-Network Analysis of Transnational Interactions. *American Journal of Sociology*, 84:1096-1126.

Stepan, A. (1978). *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

Stinchcombe, A. (1974). *Creating Efficient Industrial Administrations*. Nueva York: Academics Press.

Summers, R. & Heston, A. (1991). The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950-1988. *Quarterly Journal of Economics*, 106(2):327-68. Versión 5.5 actualizada, obtenida en 1994 de <http://www.nber.org>.

Talbot, J. (1997). *A Description of the Weberian State' Comparative Data Set*. Documento de proyecto, Proyecto sobre estructura burocrática y desempeño económico. Departamento de Sociología. University of California, Berkeley, California.

Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in Taiwan's Industrialization*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

Waterbury, J. (1983). *The Egypt of Nasser and Sadat: The Political Economy of Two Regimes*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

Weber, M. [1904-1911]. (1968). *Economy and Society*. Editado por Roth, G. & Wittich, C. Nueva York: Bedminster.

Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. Nueva York: The Free Press.

World Bank (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Un informe de investigación de políticas del Banco Mundial. Nueva York: Oxford University Press.

— (1994). *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*. Nueva York: Oxford University Press.

— (1997). *World Development Report: The State in a Changing World*. Nueva York: Oxford University Press.

Midiendo la capacidad del Estado: Las implicaciones teóricas y prácticas para el estudio del conflicto civil*

Cullen S. Hendrix

Resumen

El presente artículo identifica y aborda cuestiones conceptuales y de medición claves que surgieron a partir de las mediciones de la capacidad del Estado en estudios sobre conflicto civil. En primer lugar, este trabajo analiza definiciones conflictivas y operacionalizaciones de la capacidad del Estado, concentrándose en aquellas que enfatizan (1) la capacidad militar, (2) la capacidad administrativa o burocrática y (3) la calidad y la coherencia de las instituciones políticas. En segundo lugar, este artículo evalúa críticamente esas mediciones sobre la base de la validez de construcción, centrándose en si captan el concepto teórico de capacidad del Estado en forma precisa y si le permiten al investigador diferenciar los distintos mecanismos causales. En tercer lugar, este trabajo utiliza el análisis de factores principales con el fin de identificar la dimensionalidad subyacente de 15 operacionalizaciones diferentes de la capacidad del Estado. Esta última se caracteriza por tener baja dimensionalidad y tres factores o dimensiones de la capacidad del Estado que explican más del 90 % de la varianza en las 15 mediciones. Mientras que el primer factor, *la legalidad racional*, captura la capacidad burocrática y administrativa, el segundo, *la autocraticidad rentista*, y el tercero, *el neopatrimonialismo*, toman los aspectos de la capacidad del Estado que abarcan las categorías teóricas. El artículo concluye con la sugerencia de adoptar un enfoque multivariable para delinear la capacidad del Estado. Asimismo, establece que (1) las mediciones de

las encuestas sobre la calidad burocrática y (2) la capacidad fiscal están muy justificadas en términos teóricos y prácticos.

Introducción

La capacidad del Estado es una cualidad destacada tanto cuando está presente como cuando no lo está, pero difícil de definir. A pesar de su importancia para el estudio del conflicto inter- e intraestatal, la capacidad del Estado continúa siendo un concepto que busca una definición precisa y de medición. Las diversas contribuciones a esta cuestión especial y los trabajos sobre los que se crean pueden mejorar nuestro entendimiento de las causas del conflicto civil, pero presentan nociones y operacionalizaciones del concepto diferentes. Son tres los objetivos de mi contribución: en primer lugar, analizar las definiciones y las operacionalizaciones de la capacidad del Estado en la literatura sobre guerras civiles; en segundo lugar, evaluar su validez y, en tercer lugar, determinar si apuntan a una cualidad común —o set de cualidades— que pueda vincular la capacidad del Estado relacionada con el trabajo y el conflicto.

Dentro de la literatura sobre guerras civiles, el interés en la capacidad del Estado ha coincidido con el alejamiento de un debate sobre el motivo (ya sea codicia económica o demanda social) para focalizarse en la estructura de la oportunidad política que afecta las decisiones de lucha de los potenciales rebeldes. El modelo de oportunidad política (Tilly, 1978) coloca a la capacidad del Estado en el centro. La decisión de rebelarse tiene en cuenta la capacidad de represión y de consideración del gobierno. Si el Estado es capaz de reprimir, la probabilidad de captura será más alta, por lo que será menos probable que la rebelión se lleve a cabo. Si el Estado puede considerar las quejas a través de canales institucionalizados, como la redistribución, el otorgamiento de derechos de autonomía o la incorporación de movimientos disidentes dentro del sistema de partidos, se reducirá la motivación de una rebelión violenta y, en consecuencia, será menos probable que exista un conflicto.

Tanto en el escenario de respuesta represiva como de consideración de las quejas, la capacidad del Estado es central. Para que un Estado reprima, debe identificar a los potenciales rebeldes y aplicar coerción. Para que

un Estado considere las quejas, debe redistribuir los recursos y el poder. Sin embargo, estas son dos nociones muy diferentes de la capacidad del Estado. Los artículos que comprenden esta cuestión utilizan, al menos, siete definiciones y operacionalizaciones del concepto diferentes; además, existen otras ocho que cumplen una función destacada en la literatura sobre los conflictos y el desarrollo económico. No obstante, si estas mediciones capturan o no diferentes conceptos teóricos o vectores de varianza es una pregunta abierta.

Este trabajo aborda tres definiciones teóricas en materia de capacidad del Estado: el poder militar, la capacidad burocrática o administrativa y la calidad o coherencia de las instituciones políticas. Las decisiones acerca de cómo operacionalizar mejor el concepto de capacidad del Estado son, en cierta medida, impulsadas por los temas que los investigadores abordan, además de las nociones conflictivas sobre qué constituye un Estado fuerte.

No obstante, estas opciones deben considerar tanto la validez de construcción —el grado en el que las interferencias pueden ser legítimamente realizadas de las operacionalizaciones en el estudio empírico a las construcciones teóricas en el modelo— como la delineación de mecanismos claros. Mediante la concentración en 15 operacionalizaciones de estas tres definiciones amplias, utilizo el análisis de factores principales para demostrar que la dimensionalidad subyacente de la capacidad del Estado es baja y tiene tres factores latentes que explican más del 90 % de la varianza en las 15 mediciones. Sin embargo, las dimensiones no se trazan de manera clara en los grupos teóricos: mientras que el primer factor, *la legalidad racional*, captura la capacidad burocrática y administrativa, el segundo factor, *la autocracia rentista*, y el tercero, *el neopatrimonialismo*, toman los aspectos de la capacidad del Estado que abarcan las categorías teóricas. En conclusión, recomiendo que los investigadores, al delinear la capacidad del Estado, se centren en las mediciones de la calidad burocrática y en la capacidad de generar ingresos, en lugar de hacerlo en la fortaleza militar o en la coherencia institucional.

Definiciones de capacidad del Estado

Los intentos de definir y de operacionalizar la capacidad del Estado en lo concerniente al conflicto civil se clasifican en tres categorías: capacidad militar, capacidad burocrática o administrativa y coherencia y calidad institucional política. Las siguientes subsecciones debaten sus raíces intelectuales, sus aplicaciones al conflicto civil y las variables por las cuales estas definiciones son operacionalizadas.

Capacidad militar

La capacidad del Estado puede ser definida de acuerdo con la habilidad estatal de impedir o de repeler los desafíos a su autoridad mediante la fuerza. Esta definición es consecuente con la definición weberiana de Estado ampliamente aceptada: «El Estado es una comunidad humana que (exitosamente) reclama el monopolio del uso legítimo de la fuerza dentro de un determinado territorio» (Weber, 1919/1958: 212) y, en general, es utilizada por los estudiosos del conflicto interestatal y por los teóricos de las revoluciones sociales.

El ejército nacional es la pieza central de las capacidades represivas del Estado y ha tenido un lugar privilegiado en los estudios empíricos que vinculan a la capacidad represiva con el comienzo, la duración y el fin del conflicto civil. La rebelión es un acto inherentemente militarizado que supone el riesgo de captura, lesiones, encarcelamiento y muerte, y asumimos que los potenciales rebeldes consideran el tamaño, la fortaleza y las aptitudes de las fuerzas del Estado al momento de tomar la decisión de rebelarse. *Ceteris paribus*, un ejército más pequeño o menos organizado debería representar una amenaza menor que uno más grande o más organizado: Richard Harris (1970) afirma que el Che Guevara eligió Bolivia como el lugar para fomentar la revolución porque la inteligencia cubana había evaluado al ejército boliviano como el menos entrenado y el más desorganizado de América del Sur.

En general, la capacidad militar se operacionaliza como personal militar *per capita*, con datos del set sobre capacidades materiales de las Correlaciones de Guerra (COW, por su sigla en inglés) (Wayman, Singer y Goertz, 1983;

Diehl, 1983; Jones, Bremer y Singer, 1996). Esta operacionalización es común para Mason y Fett (1996), Mason, Weingarten y Fett (1999), Balch-Lindsay y Enterline (2000), Balch-Lindsay, Enterline y Joyce (2008), Katl DeRouen y David Sobek (2004), Walter (2006) y Halvard Buhaug (próxima publicación). Generalmente, estos autores consideran que los ejércitos más grandes se relacionan con una probabilidad más baja de que comience una guerra, con una probabilidad más alta de que termine y con una duración más corta del conflicto, a pesar de que Walter (2006: 326) afirma que el personal militar *per capita* no está vinculado con la probabilidad de que los gobiernos acuerden con los potenciales movimientos separatistas. Henderson y Singer (2000) disienten, ya que sostienen que un gasto militar más alto puede aumentar la probabilidad de que comience un conflicto debido a que la corrupción y el clientelismo privilegian a los militares a expensas de los ciudadanos; de este modo, se generan quejas. Esta operacionalización preferida es (*registrado*) *gasto militar per capita*, también del set de datos COW.

James Fearon y David Laitin (2003) enfatizan la capacidad represiva del Estado como el factor decisivo: «Sin embargo, más importante para las posibilidades de una insurrección naciente son *las capacidades militares y de policía del gobierno, y el hecho de que las instituciones gubernamentales puedan llegar a las zonas rurales*» (2003: 80, la cursiva es del original). Estos autores no prueban el impacto del tamaño de los ejércitos ni del gasto militar. Por el contrario, relacionan la variable *proxy* de la capacidad del Estado con el (registro) PBI *per capita*, ya que sostienen que es una variable *proxy* general para la capacidad militar, administrativa y burocrática del Estado. Consideran que el (registro) PBI *per capita* está vinculado en forma negativa al comienzo del conflicto.

Fearon y Laitin tiene dos suposiciones fuertes: en primer lugar, asumen (sin brindar pruebas directas) que las capacidades militar, administrativa y burocrática están altamente correlacionadas con el PBI *per capita*. En segundo lugar, sostienen que esas capacidades están en sí mismas altamente relacionadas y, por lo tanto, pueden ser incluidas en una única dimensión de la capacidad del Estado.

Capacidad burocrática o administrativa

De manera alternativa, las mediciones de la fortaleza militar bruta pueden no capturar el aspecto de la capacidad del Estado que más afecta la decisión de rebelarse ni la capacidad represiva del Estado durante las primeras etapas del conflicto. Como afirman Fearon y Laitin (2003: 79-80):

El hecho fundamental en materia de insurrección es que los insurgentes son débiles en relación con los gobiernos a los que se enfrentan, al menos, al inicio de las operaciones. Si las fuerzas del gobierno hubieran sabido quiénes eran los rebeldes y cómo encontrarlos, estos hubieran sido destruidos o capturados con facilidad. Esto es así incluso en los Estados cuyas capacidades militares y de policía son bajas.

Puede ser que la capacidad del Estado de controlar a su población y de establecer las identidades y el paradero de los potenciales rebeldes sea un determinante más directo de la viabilidad de una rebelión que la capacidad militar. Este argumento modifica el foco de la capacidad del Estado de emplear la violencia en el campo de batalla a su capacidad para recopilar y administrar la información.

El énfasis en la capacidad burocrática y administrativa es consecuente con la literatura en materia de desarrollo político que sostiene que la capacidad del Estado se caracteriza por la profesionalización de la burocracia estatal. El ensayo *La política como vocación*, de Weber (1919/1958) define al Estado no solo por su monopolio del uso legítimo de la fuerza, sino también por la inversión de ese monopolio en una estructura de autoridad legal y racional que esté organizada de manera burocrática. Esa burocracia puede ser capaz de desarrollar y de diseminar información, y estar protegida de la influencia estrecha en reclutamiento y ascensos.

Aparte de lo considerado por Fearon y Laitin, los intentos de estimar el efecto de la capacidad burocrática o administrativa se clasifican en dos categorías: (1) aquellos que utilizan las mediciones de encuestas de la calidad burocrática y el riesgo de expropiación (Deroguen y Sobek, 2004; Fearon, 2005) y (2) aquellos que estiman la capacidad administrativa de forma indirecta, concentrándose en los perfiles de exportación o en la capacidad para generar ingresos (Collier y Hoeffler, 2004; Humphreys, 2005; Thies, 2004, 2005, 2007; Buhaug, próxima publicación).

Evaluaciones de expertos de la calidad burocrática o del imperio de la ley

Karl Deroguen y David Sobek (2004) estiman el impacto de la *calidad burocrática* en la duración y desenlace de las guerras civiles. Su indicador, de la Guía Internacional sobre el Riesgo País del Political Risk Services Group (PRSG), se mide con una escala del 0 al 6 y utiliza evaluaciones de expertos acerca de hasta qué grado la burocracia del país se caracteriza por (1) procesos regulares y meritocráticos de reclutamiento y ascenso, (2) aislamiento de la presión política y (3) capacidad de prestar servicios durante los cambios de gobierno (Knack, 2001). Estos autores (2004: 311) consideran que los países que tienen burocracias de más alta calidad son más capaces de evitar la victoria de los rebeldes al controlar otros factores.

Una perspectiva alternativa afirma que la capacidad del Estado está mejor operacionalizada por la habilidad del Estado para asumir compromisos creíbles en relación con los inversores privados. Douglass North (1981) aplica la lógica del cumplimiento de los derechos de propiedad a la pregunta sobre la fortaleza del Estado en la Europa moderna. El argumento gira en torno a obligar a la capacidad de las monarquías a privar a los sujetos de su propiedad a través del desconocimiento de la deuda soberana y de la confiscación de la propiedad privada, lo que proporciona un desincentivo a la inversión productiva. Posteriormente, la literatura sobre crecimiento económico se ha concentrado en la capacidad del Estado de contener sus propias tendencias depredadoras como una explicación primaria del crecimiento económico (Knack y Keefer, 1995; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001).

Luego de Daren Acemoglu, Simon Johnson y James Robinson (2001), Fearon (2005) vincula la capacidad administrativa con la medición del *riesgo de expropiación y del desconocimiento de los contratos gubernamentales* del PRSG, también sobre la base de las evaluaciones de expertos. Este autor sostiene que los Estados con exportaciones más altas de materias primas se vinculan con un mayor *riesgo de expropiación y de desconocimiento de los contratos gubernamentales*; afirmación que luego se relaciona con el inicio de la guerra civil.

Perfiles de exportación, recursos naturales y capacidad de extracción

Una segunda perspectiva sobre capacidad burocrática o administrativa alude a los incentivos y a las habilidades del Estado para obtener ingresos de la sociedad. Esta perspectiva es informada por la literatura sobre Estados rentistas (Chaudhry, 1989; Karl, 1997; Ross, 1999) que aborda los efectos políticos e institucionales de la dependencia del Estado de la exportación de ciertas materias primas que se deben extraer. Los países productores de petróleo tienden a tener aparatos estatales más débiles de lo que sus niveles de ingreso podrían predecir, ya que los gobernantes tienen una necesidad menor de invertir en la capacidad burocrática para recaudar impuestos.

Paul Collier y Anke Hoeffler (2004: 567) comparten esta visión, ya que afirman que las exportaciones de materias primas no solo representan una oportunidad para los potenciales rebeldes de poder enriquecerse a través de la obtención de recursos, sino también para la provisión escasa de servicios sociales, el surgimiento de corrupción y la mala administración económica —conceptos asociados con la capacidad del Estado—. Estos autores sostienen que existe una relación positiva y curvilínea entre las *exportaciones de materias primas como proporción del PBI* y el inicio del conflicto, con un efecto máximo del 33 % (Collier y Hoeffler, 2004: 574).

Marcatan Humphreys (2005) plantea un enfoque con más matices para la relación entre la dependencia del petróleo y el conflicto, separando al petróleo en *nivel de producción y reservas probadas* con el fin de comprobar si esa relación se debe al (1) efecto de la producción pasada en la capacidad del Estado o al (2) efecto de las expectativas futuras de las rentas en los incentivos económicos para rebelarse. En consecuencia con los argumentos que vinculan a la dependencia del petróleo con la debilidad del Estado, este autor sostiene que la producción petrolera pasada está vinculada de manera positiva con el inicio de los conflictos, mientras que las reservas probadas no lo están. Asimismo, los conflictos en los países que dependen del petróleo son, en general, más breves y tienden a finalizar con la victoria militar total, en lugar de hacerlo mediante la negociación de acuerdos.

Los trabajos sobre Estados rentistas es el resultado de la literatura en materia de sociología fiscal que relaciona al desarrollo del Estado moderno con la movilización a gran escala para la guerra: las demandas de ingresos generadas por el aumento en el costo del bienestar durante los siglos XVII y XVIII le dio forma a la demanda de instituciones políticas que fueran capaces de extraer los recursos necesarios para competir (Tilly, 1975; Downing, 1992). Más recientemente, Cameron Thies (2004, 2005, 2007) extendió este argumento al proceso de la construcción del Estado en el mundo en desarrollo poscolonial. Mediante la observación de América Latina, América Central y África Subsahariana, este autor descubre que los desafíos militares y de rivalidad inter- e intraestatales hacen que los países en desarrollo aumenten la obtención de ingresos, medido como *impuestos totales/proporción del PBI*.

Algunas contribuciones a la literatura sobre conflictos civiles definen a la capacidad del Estado en términos de la habilidad para acceder a los recursos de la sociedad. Thies (2010) estima el impacto de varias mediciones de la capacidad extractiva del Estado, *ingreso total/proporción del PBI*, *impuestos totales/proporción del PBI* y *capacidad política relativa*, en la probabilidad de que comience el conflicto. Este autor señala que la generación de ingresos podría ser endógena al conflicto, por lo que emplea modelos de ecuaciones simultáneas para instrumentar esos indicadores. Thies sostiene que estas mediciones de la capacidad del Estado no están vinculadas de manera significativa con el inicio de las guerras.

Buhaug (de próxima publicación) utiliza una medición alternativa de la capacidad extractiva del Estado: *la capacidad política relativa*. Jacek Kugler y Marina Arbetman (1997), así como Yi Feng, Jacek Kugler y Paul Zak (2000) calculan la capacidad política relativa como la proporción entre los ingresos fiscales reales y los ingresos fiscales esperados que se estiman como una función lineal de la estructura, el tamaño y el gasto social en la economía nacional¹. Dadas las circunstancias estructurales similares, los Estados que obtienen más ingresos fiscales son más capaces que los que obtienen menos. Buhaug sostiene que la *capacidad política relativa* está asociada con una menor probabilidad de que comience el conflicto.

La calidad y la coherencia de las instituciones políticas

Por último, una tercera corriente define a la capacidad del Estado como el grado en el que las funciones democráticas y no democráticas se entremezclan en el sistema político. La medición más comúnmente utilizada para capturar la coherencia institucional es el índice de la forma de gobierno (Gurr, 1974; Hegre *et al.*, 2001; Marshall y Jagers, 2009). Håvard Hegre *et al.* (2001) argumentan que los regímenes mixtos o «anocracias», que no son ni totalmente democráticos ni en extremo represivos, son más propensos a experimentar conflictos internos. El argumento gira en torno a la capacidad del Estado de reprimir o de considerar los puntos de vista políticos disidentes. Los Estados altamente autoritarios experimentan menos conflictos civiles, porque los potenciales rebeldes son menos propensos a movilizarse cuando perciben que la capacidad represiva del Estado —y el costo de organización— es alta, como se asume que es el caso de las autocracias altamente consolidadas y coherentes. Mientras que los costos de organización son menores en las democracias consolidadas, estos sistemas políticos han institucionalizado canales mediante los cuales los grupos disidentes pueden ser tenidos en cuenta (Tilly, 1978). En el medio de la escala, donde los regímenes no son lo suficientemente represivos para evitar las movilizaciones, pero tampoco pueden encauzar esta organización adecuadamente a través de mecanismos institucionales, es más probable que surjan conflictos.

Otro autores han descubierto una relación parabólica con forma de «U» invertida entre las mediciones continuas de las instituciones democráticas y el comienzo de conflictos². Hegre *et al.* capturan este efecto elevando al cuadrado la escala de 21 puntos *Forma de gobierno2* (*Forma de gobierno2* al cuadrado) y descubren que los Estados con valores más altos (autocracias y democracias consolidadas) son menos propensos a experimentar conflictos civiles. Mediante el uso de un código indicador para la anocracia que considera un valor de 1 si el país obtiene puntuaciones entre -5 y 5 de la escala *Forma de gobierno2*, Fearon y Laitin corroboran este hallazgo: cuando la inestabilidad y el entrelazamiento son altos, la capacidad del Estado es más baja y el inicio de conflictos es más probable; cuando el entrelazamiento es bajo, pero la estabilidad es alta, la capacidad del Estado es más alta y el inicio de conflictos es menos probable.

Scott Gates *et al.* (2006) sostienen que la capacidad institucional combina tres dimensiones diferentes de los sistemas políticos: el reclutamiento ejecutivo, los niveles de participación electoral y las limitaciones en materia de autoridad ejecutiva. Estos autores argumentan que las formas de gobierno de tipo ideal tienen valores constantes en cada una de estas dimensiones: las democracias son «fuertes» si combinan el reclutamiento competitivo con los niveles altos de participación y las amplias verificaciones del uso de la autoridad ejecutiva. Las autocracias son «fuertes» si combinan el reclutamiento no competitivo con un nivel bajo de participación y verificaciones mínimas de la autoridad ejecutiva. Estas tres dimensiones ofrecen un espacio con forma de cubo con autocracias y democracias fuertes en las esquinas contrarias, y con regímenes intermedios en el espacio restante.

Mediante el uso de esta nueva medición, el *índice escalar de formas de gobierno* (SIP, por su sigla en inglés), Gates *et al.* sostienen que las formas de gobierno institucionalmente coherentes (democracias y autocracias) duran más que las formas de gobierno no coherentes. Las formas de gobierno caracterizadas por las elecciones, pero que tienen participación reprimida, y aquellas con reclutamiento ejecutivo no competitivo, pero que tienen importantes verificaciones de la autoridad ejecutiva, tienen el más alto riesgo de inestabilidad política. Buhaug (de próxima publicación) estima el efecto de la *democracia* y de la *autocracia* usando códigos indicadores basados en datos SIP para determinar el impacto de la fortaleza institucional en el inicio del conflicto civil. Este autor descubre pocas pruebas del importante impacto que tiene la democracia en el comienzo del conflicto, aunque las autocracias tienen un riesgo significativamente menor en materia de comienzo de conflicto que los regímenes intermedios.

Para terminar, Karl DeRouen y David Sobek (2004) sostienen que la capacidad del Estado se define no solo por el tamaño del ejército y por la eficacia burocrática, sino también por la democracia política. Su operacionalización preferida es la escala *Forma de gobierno*² de 21 puntos, que se obtiene de restarle la puntuación de la autocracia como forma de gobierno a la puntuación de la democracia, lo que produce un rango de valores que va del -10 (autocracias fuertes) al 10 (democracias altamente institucionalizadas). Estos autores no hallaron relación significativa alguna

entre la escala *Forma de gobierno*² y el tipo de conclusión de la guerra civil (victoria del gobierno, victoria de los rebeldes, tregua o tratado).

Preocupaciones teóricas y empíricas: mecanismos causales y validez de construcción

En esta sección, evalúo críticamente la validez de construcción de estas diferentes operacionalizaciones de la capacidad del Estado. La validez de construcción es la medida en que una medición en particular se relaciona con otras mediciones de modo consecuente con las hipótesis obtenidas teóricamente sobre los conceptos (o construcciones) que se miden (Carmines y Zeller, 1979: 23). En última instancia, el problema de la validez de construcción afecta lo bien que las variables de un modelo empírico representan los conceptos teóricos en un argumento causal o de asociación. Por consiguiente, las preguntas sobre la validez de construcción, a diferencia de otros tipos de validez, son inherentemente teóricas y dependen de la cuestión de investigación.

Dado que los estudios presentes son de observación y no experimentales, centro mi crítica en dos amenazas a la interferencia que surgen de las preguntas acerca de la validez de construcción: (1) la medición en sí misma no captura la construcción teórica de interés de manera precisa y (2) la medición no distingue entre los diversos mecanismos causales. El primer tipo de amenaza surge cuando hay una gran brecha entre la construcción teórica y la medición utilizada para operacionalizarla. El segundo tipo ocurre cuando una operacionalización de una variable independiente, que sería de otro modo válida, puede conectarse con la variable dependiente a través de canales causales diferentes. En el caso de la capacidad militar, la principal amenaza es de la primera clase. En los casos de la capacidad burocrática o administrativa y de la coherencia y la calidad institucional política, las amenazas son de los dos tipos.

Capacidad militar

Definir y medir la capacidad del Estado en materia de capacidad militar parece ser al menos problemático desde el punto de vista de la validez de construcción. Pocos dudarían de que, *ceteris paribus*, las fuerzas militares

más grandes y más tecnológicamente avanzadas sean más eficaces. Sin embargo, existen tres dificultades: en primer lugar, el gasto militar y el empleo pueden mejorar la capacidad represiva del Estado, pero también pueden constituir beneficios selectivos que los líderes políticos pueden usar para engendrar lealtad política a costas de la eficacia en el combate (Henderson y Singer, 2000; Howe, 2001; Bueno de Mesquita *et al.*, 2003). Sanjeev Gupta, Luiz de Mello y Raju Sharan (2001) demuestran que la corrupción y el gasto militar están fuerte y positivamente vinculados. Estos autores concluyen que el gasto militar como proporción del PBI y los gastos gubernamentales pueden ser utilizados como indicadores de la calidad del gobierno, pero el gasto militar más alto indica niveles más bajos de capacidad del Estado —perspectiva que es coherente con el uso de variables por parte de Henderson y Singer—.

En segundo lugar, las decisiones del Estado concernientes a la inversión en capacidad militar suponen cálculos estratégicos con respecto al futuro conflicto. Si los Estados no tienen éxito en disuadir desafíos, pueden esperar tener más guerras y, por lo tanto, gastar más en ejércitos y en soldados. Los Estados que anticipan el desafío, pero que tienen baja capacidad para acordar con aquellos que los desafían pueden compensar este hecho invirtiendo en represión (Mason y Krane, 1989). De este modo, la relación entre la capacidad del Estado y el gasto militar podría ser contraria a la que, en general, se afirma en la literatura: un nivel más alto de gasto militar podría estar asociado a una mayor propensión a experimentar conflictos civiles, aunque Paul Dunne y Sam Perlo-Freeman (2003) hallan pocas pruebas de la relación entre el conflicto civil y el (*registro*) *gasto militar como proporción del PBI*.

En tercer lugar, las mediciones convencionales de la capacidad militar pueden no capturar el tipo de capacidad represiva que es fundamental en las operaciones contrainsurrección. Kalev I Sepp (2005) identifica siete mejores prácticas operacionales para la contrainsurrección, pero, en ninguna parte, menciona la fortaleza o el tamaño del ejército militar. Por el contrario, se centra en la capacidad del cumplimiento convencional de la ley para detectar insurgentes, arrestarlos y procesarlos como la única práctica más importante con el fin de proteger a la población de las amenazas en materia de seguridad (Sepp, 2005: 9). La encuesta de este

autor acerca de las campañas de contrainsurrección más exitosas del siglo xx indica que las fuerzas militares tuvieron una función de apoyo, pero los factores determinantes fueron la calidad del cumplimiento de la ley y la justicia eficaz e imparcial. No obstante, Sepp reconoce que, una vez que una insurrección se ha desarrollado más allá de sus etapas iniciales, el tamaño y la fortaleza del ejército afectarán el resultado del conflicto, ya que serán necesarios ejércitos más grandes para patrullar el territorio nacional y para luchar contra los insurgentes en luchas convencionales.

Debido a las preocupaciones en materia de corrupción, de endogeneidad del gasto militar para las expectativas de futura violencia y del papel secundario que la capacidad militar tiene en las operaciones exitosas de contrainsurrección, existen dudas acerca de si las mediciones de la capacidad militar permiten interferencias legítimas sobre la verdadera capacidad militar —y si esta importa para las consideraciones estratégicas iniciales de los potenciales insurgentes—. Sin embargo, existen menos razones para dudar que, una vez iniciada la guerra civil, su dinámica se vea afectada por el tamaño y por la fortaleza del ejército nacional y que, por consiguiente, estas mediciones pueden ser legítimamente utilizadas en los análisis de la duración y del resultado del conflicto.

Capacidad burocrática o administrativa

La decisión estratégica de rebelarse puede verse afectada más por la calidad burocrática percibida del gobierno que por el tamaño de su ejército. Existe amplio consenso acerca de que los países con burocracias más capaces experimentan menos conflictos civiles; las principales inquietudes apuntan al grado en que las mediciones representan la construcción teórica del interés y les permiten a los investigadores discriminar los diversos mecanismos causales.

Como una medición de la capacidad administrativa, el (registro) PBI *per capita* tiene diferentes ventajas. Está ampliamente disponible en un gran número de países a lo largo de un marco de tiempo considerable: Angus Maddison (2001) proporciona estimaciones para más de 100 Estados desde 1870. Asimismo, el (registro) PBI *per capita* está altamente correlacionado con una variedad de mediciones de la capacidad burocrática o administrativa

y puede ser considerado tanto causa como efecto de la calidad burocrática y de las instituciones estatales fuertes. De hecho, la endogeneidad de las instituciones y del nivel de desarrollo económico es uno de los problemas más persistentes de los estudios de desarrollo económico comparativo (Przeworski *et al.*, 2000; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001).

Lamentablemente, el (*registro*) *PBI per capita* puede estar asociado con el conflicto a través de canales causales que no sean la capacidad burocrática o administrativa. Collier (2000), y este autor y Hoefler (2002, 2004) sostienen que el (*registro*) *PBI per capita* afecta la probabilidad de experimentar un conflicto a través del costo de oportunidad percibido de los salarios en la economía legal con respecto a la participación en la rebelión. Estos autores afirman que la brecha entre los retornos económicos esperados por unirse a los rebeldes y aquellos obtenidos de la actividad económica convencional impulsan la relación empírica entre un ingreso bajo y el inicio de una guerra civil³. De este modo, el (*registro*) *PBI per capita* es una variable *proxy* cuestionable en lo que a capacidad del Estado se refiere, pero es probable que capture otros mecanismos causales posibles.

Cuadro 1. Estimaciones de OLS de la calidad burocrática de ICRG, 1984-1999

Estimaciones de OLS de la calidad burocrática de ICRG	
Perfil de inversión de ICRG	0,252***(0,007)
Constante	0,393***(0,056)
N	3,016
R ²	0,27

Evaluación de expertos de la calidad burocrática o del imperio de la ley

Desde la perspectiva de la validez de construcción, la calidad burocrática es una medición satisfactoria de la capacidad burocrática. Si asumimos que existe validez en la medición, capturaré, de forma más cercana, los componentes importantes de la construcción teórica en materia de capacidad burocrática o administrativa: el profesionalismo, el asilamiento de la presión política y la eficacia en la provisión de servicios gubernamentales.

El *desconocimiento de los contratos del gobierno* y otras mediciones que están diseñadas para capturar el ambiente de inversión son menos satisfactorios. En primer lugar, ese desconocimiento es parte de una medición compuesta diseñada para capturar la viabilidad de los contratos, la repatriación de las ganancias y las demoras en los pagos —factores que afectan la seguridad y la viabilidad de la inversión extranjera— (Coplin, O’Leary y Sealy, 2007). Si bien es posible que los inversores extranjeros tengan preferencia por las burocracias más eficaces, *ceteris paribus*, es poco probable que *solo* les importe la calidad burocrática —condición necesaria para que el *desconocimiento de los contratos gubernamentales* se correlacione perfectamente con la capacidad burocrática—. Esta medición de viabilidad respecto de la inversión extranjera sobreestima la capacidad burocrática de los mercados en desarrollo, que puede resultar atractivo para los inversores debido a una variedad de razones que no están relacionadas con la capacidad burocrática.

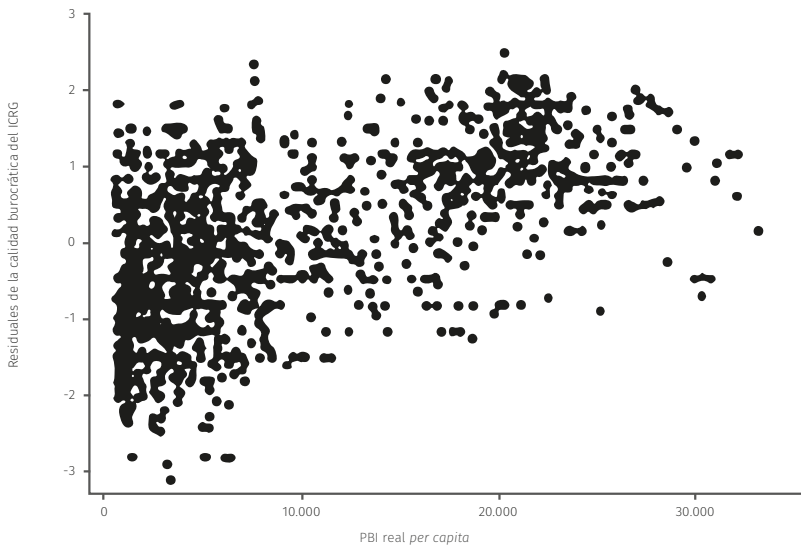
El Cuadro 1 informa las estimaciones OLS del *perfil de inversión*, la variable sucesora del *desconocimiento de los contratos gubernamentales* utilizada por Fearon (2005), regresada en *calidad burocrática*. Los resultados indican que el *perfil de inversión* explica el 50 % de la varianza de la *calidad burocrática*.

Si bien ambas se correlacionan, las desviaciones no se distribuyen de manera aleatoria. La Figura 1 marca los residuales del modelo de regresión del Cuadro 1 contra el PBI *per capita* (datos de Gleditsch, 2002). El énfasis que esta medición coloca en los retornos para el capital privado sobreestima la calidad burocrática de mercados en desarrollo de crecimiento comparable, pero subestima la calidad burocrática de los mercados en desarrollo maduros. El *perfil de inversión* subestima la *calidad burocrática* para países como Islandia, Australia, Alemania y Finlandia (grandes residuales positivos), mientras que sobrestima la *calidad burocrática* para países como Indonesia, Malí e Irak de la posinvasión (ampliamente negativo).

La mayor amenaza a la utilidad de las mediciones del *perfil de inversión* y de la *calidad burocrática* llevadas a cabo por expertos es la endogeneidad de los conflictos que esas mediciones están prediciendo. No obstante, el efecto de codificar el inicio de los conflictos de acuerdo con los enfrentamientos y las muertes puede pasar por alto los efectos que los

conflictos de intensidad más baja tienen en estos indicadores (Sambanis, 2004). Los movimientos insurgentes organizados, en general, han estado activos mucho antes del inicio del conflicto codificado. En 1958 (1957, de acuerdo con el UCDP/PRIIO), el inicio de la Revolución Cubana fue codificada en el set de datos de Fearon y Laitin, aun cuando Fidel Castro había estado organizando su fuerza de lucha formada por 82 personas en México desde 1955 y el primer enfrentamiento ocurrió en 1956. Un ejemplo todavía más notorio es el de la Revolución Nicaragüense, codificada, en ambos sets de datos, como iniciada en 1978, aun cuando el principal grupo rebelde, el FSLN, se había formado en 1961.

Figura 1. Residuales de la calidad burocrática y PBI *per capita*, 1984-2004



Si bien la endogeneidad de las variables explicatorias para el conflicto no es única para las evaluaciones de los expertos del imperio de la ley y de la calidad burocrática, es probable que el problema esté aumentado. Las evaluaciones de expertos, en especial, aquellas solicitadas para generar modelos predictivos de las crisis de gobernanza, deberían ser altamente sensibles a la información sobre el malestar y el conflicto crecientes; mientras que PRS tiene una variable separada que mide el malestar político (*conflicto interno*), las dos mediciones están altamente

correlacionadas (para la *calidad burocrática*, $r=0,55$; para el *perfil de inversión*, $r=0,5$). El malestar que no llega a los límites de la codificación para el conflicto civil o la guerra civil puede afectar la codificación tanto de la calidad burocrática como del *perfil de inversión*.

Perfiles de exportación, recursos naturales y capacidad de extracción

Las mediciones del perfil de exportación de un país son variables *proxy* escasas para la capacidad del Estado, aunque pueden ser un determinante clave de esta. El vínculo entre el perfil de exportación y la capacidad del Estado opera a través de la relación asumida entre las exportaciones y el sistema fiscal de ese país. Como una medición de la capacidad del Estado, las exportaciones de materias primas pueden estar asociadas con la calidad burocrática o con la necesidad de generar ingresos a través de la recaudación directa. Dado que existen mediciones más directas disponibles tanto de la calidad burocrática como de la recaudación, esto constituye una importante amenaza para la capacidad de esa variable para discriminar entre los diferentes mecanismos teóricos vinculados con la riqueza de recursos naturales: si los recursos naturales aumentan el valor del Estado como un premio o si esa riqueza impide el desarrollo de instituciones estatales fuertes.

Humphreys (2005) aborda este problema haciendo una distinción empírica entre la producción pasada, que representa la capacidad del Estado, y las reservas futuras, que representan el valor de la captura estatal. Sin embargo, esta distinción no puede discriminar totalmente los diversos mecanismos causales. Es concebible que las decisiones sobre la presente inversión en la capacidad del Estado puedan ser endógenas a las expectativas sobre el acceso futuro a fuentes «sencillas» de financiamiento estatal. Como tal, la realización de interferencias sobre la capacidad del Estado a partir de mediciones del perfil de exportación de un país se complica por la existencia de varios mecanismos causales que pueden ser representados por una única variable explicatoria.

Las mediciones directas de la capacidad de extracción son atractivas, pero presentan dificultades teóricas y empíricas. El indicador *impuestos totales/PBI* es el más común que se basa en los ingresos del tamaño y de la capacidad

del Estado. Esta medición ha sido utilizada ampliamente en la política comparada y en las relaciones internacionales (Levi, 1988; Cheibub, 1998; Garrett, 1998; Fauvelle-Aymar, 1999), y la lógica subyacente es central para las consideraciones sociológicas fiscales del desarrollo del Estado moderno (Tilly, 1975; Downing, 1992; Campbell, 1993). Para que los Estados logren algo, deben satisfacer sus demandas en materia de recursos. Asimismo, la recaudación exige que el Estado invierta en la capacidad de controlar a su población y de amenazarla en forma eficaz con las consecuencias de la falta de pago. Evans Lieberman (2002: 92) señala lo siguiente:

La recaudación fiscal es, en última instancia, el producto de la creación de políticas, del control de la actividad económica, de la administración de leyes complejas y del cumplimiento punitivo. Para los académicos, los niveles variados de ingresos fiscales reflejan variaciones en los procesos de estos Estados.

A pesar de esto, existen potenciales deficiencias. Las mediciones básicas de la capacidad fiscal, como los *impuestos totales/PBI*, no distinguen los Estados que dependen de instrumentos de ingresos administrativamente sofisticados de aquellos que no los necesitan. Para un determinado nivel de recaudación, un país que cobra impuestos sobre las ganancias, la propiedad y los ingresos de capital debería tener una burocracia más desarrollada que un Estado que recauda la misma cantidad de impuestos sobre el comercio internacional (Musgrave, 1969; Tanzi, 1991). De acuerdo con los datos del Banco Mundial (1980-2002), países tan diversos como Argelia, Lesoto y Suecia tuvieron valores promedio de impuestos totales/PBI cercanos al 31 %. A través de esta medición, los Estados tienen una capacidad similar, aunque la economía argelina tiene proporciones más altas de PBI vinculadas con la minería, un tratamiento impositivo más conveniente —y menos administrativamente demandante—.

La variable capacidad *política relativa* (CPR) de Jacek Kugler y Marina Arbetman (1997) aborda las limitaciones de las mediciones básicas de la capacidad fiscal creando una proporción entre los ingresos fiscales reales y los ingresos fiscales previstos de un Estado (impuestos totales/PBI). La predicción se obtiene mediante las estimaciones de OLS de esta proporción para una sección transversal de países en una serie de tiempo (Kugler y Arbetman, 1997: 22):

$$\text{Impuesto/PBI} = \beta_0 + \beta_1 (\text{tiempo}) + \beta_2 (\text{PBI real}) + \beta_3 (\text{PBI de la minería/PBI}) + \beta_4 (\text{PBI de las exportaciones/PBI}) + \beta_5 (\text{Gastos de salud/PBI}) + \beta_6 (\text{Variable indicadora para membresía OECD}) + E$$

Los Estados que recaudan ingresos fiscales cercanos a los valores previstos tendrán un valor *CPR* de 2. Los valores oscilan de Botsuana en 1960 (0) a Uganda en 1978 (6,41). Este enfoque tiene dos potenciales beneficios: en primer lugar, controla los efectos de la riqueza que reduce las preocupaciones en materia de colinealidad. En segundo lugar, la medición intenta explicar explícitamente los factores que afectan la recaudación fiscal delineando la proporción de la producción que fluye a través de índices fiscales convenientes (minería, exportaciones) y la demanda del gasto público —dos fuentes de variación no capturadas por el conjunto de mediciones de recaudación—.

Sin embargo, la delineación explícita de la forma de la economía resalta las desventajas más importantes de la *CPR*. En apariencia, los países que obtienen importantes ingresos de fuentes no fiscales tendrán menos incentivos para acceder a los recursos de la sociedad y no tendrán incentivos pecuniarios para invertir en control y en capacidad coercitiva. No obstante, la investigación reciente en materia de crecimiento económico indica que ciertos tipos de dotación de recursos facilitan la captura por parte del Estado a través de comités de marketing o de la adquisición directa (Isham *et al.*, 2005). En estos casos, los Estados pueden ser capaces de obtener ingresos sin recurrir a la recaudación directa; de este modo, se influye negativamente su capacidad estimada. Este problema también es inherente a las mediciones convencionales de recaudación.

La calidad y la coherencia de las instituciones

Las mediciones de la coherencia y de la calidad institucional política son sospechosas por varios motivos: primero, a pesar de las pruebas que vinculan a la democracia con la capacidad burocrática o administrativa, no existe evidencia sistemática que relacione la coherencia institucional política con la calidad burocrática. Hanna Bäck y Alex Hadenius (2008) demuestran la existencia de una relación curvilínea entre la democracia y la capacidad burocrática: los niveles bajos de democracia (*forma de gobierno*²) y de calidad

burocrática (*calidad burocrática*) están relacionados, y los niveles altos de democracia y de calidad burocrática están vinculados, pero no existe relación alguna entre la democracia y la calidad burocrática en los niveles intermedios. Estos autores no tratan el hecho de si los niveles más altos de autoritarismo están asociados con burocracias fuertes. Ante la ausencia de ese hallazgo empírico, el vínculo entre la coherencia de régimen (autocrático o democrático) y la calidad burocrática no está fundamentado.

Segundo, las operacionalizaciones basadas en los datos de las formas de gobierno II a IV combinan el tipo de régimen y la consolidación política. Esto se debe a que la naturaleza aditiva de la escala de la forma de gobierno de 21 puntos y la manera en que algunas variantes de los datos acerca de las formas de gobierno deben tratar con periodos transicionales de gobiernos inestables. Ted Gurr (1974) introdujo el concepto de «anocracia», que abarca valores cercanos al 0 de la escala de formas de gobierno que va del -10 (totalmente autocrático) al 10 (totalmente democrático). Los investigadores, en particular, Hegre *et al.* (2001), han inferido que los valores cercanos al 0 de la escala de 21 puntos pertenecen a aquellos regímenes que se caracterizan por tener tendencias autoritarias y democráticas.

Si bien esta inferencia es razonable, cabe destacar que Gurr no intentó emplear —al menos, inicialmente— valores cercanos al 0 de la escala de formas de gobierno para representar las formas de gobierno consolidadas que se entrelazaban con las tendencias democráticas y autoritarias. Por el contrario, la característica definatoria de la anocracia es la falta de poder político centralizado y de institucionalización (Gurr, 1974: 1487) que ha dado lugar a la práctica de imputar los valores 0 para los periodos transicionales de los regímenes (como en la *forma de gobierno*², la codificación utilizada por Fearon y Laitin). De este modo, los descubrimientos que vinculan a la coherencia institucional con el conflicto civil sobre la base de esta operacionalización pueden recibir apoyo que se base puramente en esa decisión de codificación. El hecho de que la *anocracia* y la *forma de gobierno*² *al cuadrado* identifiquen de manera similar a Somalia (un Estado fallido) y a Singapur actual (un régimen estable y una sociedad relativamente libre que se caracteriza por tener elecciones no competitivas) sugiere que son sospechosas como mediciones de la capacidad del Estado.

James Vreeland (2008) señala que dos de los principales componentes del índice de formas de gobierno, PARREG y PARCOMP, son definidos en relación con la violencia entre facciones, incluida la guerra civil. De este modo, la relación entre la anocracia y la guerra civil parece ser de definición. Este autor crea las variables *Xforma de gobierno* y *Xforma de gobierno al cuadrado*, que elimina los componentes de delincuencia de la codificación *forma de gobierno2* y *forma de gobierno2 al cuadrado*. Una vez que estos componentes han sido eliminados del índice de forma de gobierno, la relación entre la *Xforma de gobierno al cuadrado* y el inicio del conflicto desaparece.

El debate anterior identificó 19 operacionalizaciones diferentes de la capacidad del Estado y evalúa cada una de acuerdo con dos aspectos de la validez de construcción: si la medición corresponde al concepto teórico de interés y si excluye los diversos mecanismos causales que vinculan la variable con el resultado de interés. Cada uno tiene ventajas y desventajas. Sin embargo, la discusión previa acepta la premisa de que las capacidades militar, burocrática o administrativa e institucional política son aspectos distintos de la capacidad del Estado. La siguiente sección prueba este supuesto usando el análisis de factores principales para investigar la dimensionalidad del supuesto concepto de capacidad del Estado.

Análisis de factores

Las distintas definiciones y operacionalizaciones de la capacidad del Estado sugieren que el concepto subyacente puede ser multidimensional. Resulta de interés el hecho de cuántas de estas mediciones están captando distintas cantidades de varianza que sean significativas en el concepto subyacente. El análisis de factores es útil en circunstancias en las que las variables de interés claves no pueden ser medidas directamente (Treier y Jackman, 2008).

El análisis de factores estudia si las interrelaciones entre un set de variables manifiestas u observables puede ser explicado por un set más pequeño de variables latentes o factores. La matriz de correlación de las variables manifiestas se descompone en un número más chico de eigenvectores ortogonales, o factores, con sus eigenvalores correspondientes que

cuantifican la proporción de varianza común en la matriz de correlación explicada por el factor (ver Bollen, 1989; Loehlin, 1998). Los factores que tengan eigenvalores mayores a 1 son significativos y explican una cantidad importante de variabilidad.

El análisis de factores informa la diferencia entre el eigenvalor actual y el siguiente, y la proporción acumulada de varianza explicada por ese factor y por todos los anteriores. Las cargas de factores son los coeficientes de regresión estandarizada de la ecuación de regresión múltiple que revierte las variables manifiestas en los factores latentes y son interpretadas como la correlación de dos variantes entre la variable y el factor. La singularidad brinda la proporción de la varianza de la variable que no está asociada con ninguno de los factores latentes.

Dadas las diferentes operacionalizaciones que son potencialmente complementarias de la capacidad del Estado, el análisis de factores examina si esas operacionalizaciones capturan unos pocos vectores de varianza, que argumentaría para un grupo de características que pueden ser descritas de manera útil como capacidad del Estado. Esto resulta importante dado que el principal objetivo de la sección anterior era demostrar que las operacionalizaciones existentes de la capacidad del Estado son todas, de alguna forma, defectuosas, ya sea debido a fundamentos teóricos vagos sobre la base de los cuales se proponen como variantes *proxy* o porque no pueden discriminar los diversos mecanismos causales.

Datos

El Cuadro 2 informa las estadísticas descriptivas, las fuentes y el periodo abarcado para 15 operacionalizaciones utilizadas en el análisis de factores, incluidas aquellas mediciones con vínculos teóricos vagos con el fin de no influir el resultado a favor de ninguna operacionalización en particular. La *democracia* y la *autocracia* de Buhaug, así como las codificaciones indicadoras de *anocracia* de Fearon y Laitin fueron excluidas porque sus estructuras binarias violan la presunción de continuidad exigida para el análisis de factores. La variable de *producción pasada de petróleo* de Humphreys fue excluida porque es conceptual y empíricamente colineal con las exportaciones de *combustible/exportaciones totales*.

Debido al dominio temporal y espacial restringido del ICRG (1984-2006) y a los datos derivados (1959-1999) de Fearon (2005), el análisis se lleva a cabo para el periodo 1984-1999, para un set limitado de 101 países, lo que proporciona 1610 observaciones posibles país-año.

Estimación y resultados

El Cuadro 3 informa los resultados del análisis de factores. Se presentan los factores positivos: aunque se estimaron quince factores, la dimensionalidad del espacio del factor es menor, con casi ocho factores posibles. Las cargas de factores se informan para factores estadísticamente significativos.

Los resultados sugieren dos hallazgos principales. Primero, la dimensionalidad del supuesto concepto subyacente de la capacidad del Estado —representado por las variables incluidas— es baja. A pesar de la inclusión de quince variables diferentes, el análisis de factores arroja solo tres factores importantes en términos estadísticos (eigenvalores > 1). Asimismo, el poder explicatorio de estos tres factores es alto: explican el 91 % acumulado de la varianza en la matriz; el primer factor solo captura el 53,8 %.

Cuadro 2. Estadísticas descriptivas para 15 operacionalizaciones de la capacidad del Estado

Variable	Fuente	Países	Periodo	N	Med.	Desv. est.	Mín.	Máx.
(Registro) PBI <i>per capita</i>	Gleditsch (2002)	197	1950-2004	8580	8,21	1,12	5,14	11,34
Personal militar <i>per capita</i>	Singer, Bremer y Stuckey (1972)	173	1950-2001	7554	0,007	0,008	0	0,076
(Registro) Gasto militar <i>per capita</i>	Singer, Bremer y Stuckey (1972)	188	1950-2001	6834	3,17	1,83	-4,05	9,92
Calidad burocrática del ICRG	ICRG (2007)	134	1984-2006	3120	2,11	1,2	0	4
Perfil de inversión del ICRG	ICRG (2007)	134	1984-2006	3120	6,85	2,48	0	12
Export. ppls. de materias primas/PBI	Fearon (2005)	160	1959-1999	6558	0,16	0,18	0,002	2,139
Exportaciones de combustible/Export.	Fearon (2005)	160	1959-1999	5386	0,15	0,27	0	1
Impuestos/PBI	Kugler y Arbetman (1997)	139	1960-2005	6185	0,18	0,10	0,002	0,7
Ingreso total/PBI	Kugler y Arbetman (1997)	139	1960-2005	6186	0,22	0,12	0,01	0,95
Capacidad política relativa (CPR1)	Kugler y Arbetman (1997)	139	1960-2005	6186	1,02	0,5	0	6,41
Forma de gobierno2	Marshall y Jagers (2009)	160	1800-2008	15302	-1,06	6,99	-10	10

Variable	Fuente	Países	Periodo	N	Med.	Desv. est.	Mín.	Máx.
Forma de gobierno ² al cuadrado	Marshall y Jagers (2009)	160	1800-2008	15302	50,09	35,43	0	100
Xforma de gobierno	Vreeland (2008)	161	1960-2004	6110	0,77	4,94	-6	7
Xforma de gobierno al cuadrado	Vreeland (2008)	161	1960-2004	6110	24,98	16,99	0	49
Índice escalar de formas de gob. (SIP)	Gates <i>et al.</i> (2006)	161	1800-2000	13457	0,397	0,366	0	0,98

Cuadro 3. Análisis de factores de varias operacionalizaciones de la capacidad del Estado, 1984-1999

Factor	Eigenvector	Diferencia	Proporción	Acumulado
1	5,704	3,191	0,538	0,538
2	2,513	1,079	0,237	0,775
3	1,434	0,724	0,135	0,910
4	0,71	0,111	0,067	0,977
5	0,599	0,450	0,056	1,033
6	0,149	0,027	0,014	1,047
7	0,122	0,119	0,012	1,059
8	0,002	0,010	0,000	1,059

Prueba LR: independiente contra saturado: $\chi^2(105) = 2,3 \times 10^4$; Prob > $\chi^2 = 0,000$. N=1408 / Países: 101

Cuadro 3. Análisis de factores de varias operacionalizaciones de la capacidad del Estado, 1984-1999

Variable	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Singularidad
(Registro) PBI <i>per capita</i>	0,811	0,273	0,321	0,104
Personal militar <i>per capita</i>	0,014	-0,093	0,083	0,775
(Registro) Gasto militar <i>per capita</i>	0,647	0,457	0,353	0,163
Calidad burocrática de ICRG	0,709	0,205	0,050	0,343
Perfil de inversión de ICRG	0,465	0,118	0,046	0,644
Export. ppls. de materias primas/PBI	-0,203	0,518	0,348	0,383
Exportaciones de combustible/Export.	-0,221	0,512	0,426	0,405
Impuestos totales/PBI	0,331	0,562	-0,570	0,234
Ingreso total/PBI	0,496	0,708	-0,168	0,209
Capacidad política relativa (CPR1)	0,192	0,474	-0,690	0,246
Forma de gobierno ²	0,855	-0,442	-0,690	0,012
Forma de gobierno ² al cuadrado	0,701	0,122	0,175	0,133
Xforma de gobierno	0,843	-0,460	-0,083	0,019
Xforma de gobierno al cuadrado	0,869	-0,121	0,118	0,056
SIP	0,859	-0,395	-0,064	0,042

Segundo, los tres factores significativos representan la continuidad distinta que traza relativamente bien los grupos reales de Estados. El primero captura la capacidad burocrática o administrativa, el desarrollo económico y la democracia política. Está altamente correlacionado con (registro) PBI *per capita* ($r=0,81$), el (registro) gasto militar *per capita* ($r=0,65$), la calidad burocrática ($r=0,71$) y, de alguna forma, está menos correlacionada con impuestos totales/PBI ($r=0,33$) y con ingresos totales/PBI ($r=0,50$).

Cuadro 4. Clasificación por categoría de los países en las tres dimensiones de la capacidad del Estado

Clasificación por categoría	Factor 1: Legalidad rac.	Factor 2: autocraticidad rentista	Factor 3: Neopatrimonialismo
1	Hungría	Arabia Saudita	Baréin
2	Países Bajos	Kuwait	Omán
3	Bélgica	Angola	Kuwait
4	Reino Unido	Hungría	Gabón
5	Suecia	Omán	Irán
...
97	<i>Sierra Leona</i>	<i>Bangladesh</i>	Malawi
98	<i>Myanmar</i>	<i>Guatemala</i>	Ghana
99	<i>Uganda</i>	<i>El Salvador</i>	Rumania
100	<i>Somalia</i>	Bolivia	Etiopía
101	<i>Nigeria</i>	India	Hungría

La cursiva denota el país que experimentó una guerra civil, 1984-1999

También se correlaciona con la democracia y la coherencia institucional, según lo medido por *Xforma de gobierno*2 ($r=0,86$), *Xforma de gobierno* ($r=0,84$) y sus términos al cuadrado ($r=0,70$, $0,87$, respectivamente), así como por el SIP ($r=0,86$). Este factor, llamado legalidad racional, captura el conjunto de cualidades que están vinculadas con el estado weberiano moderno: ingresos burocráticos altos, tecnológicamente avanzados con respecto al ejército y los que conceden el control político a los líderes elegidos democráticamente.

De manera interesante, las *exportaciones de materias primas/PBI* ($r=0,20$) y las *exportaciones de combustible/exportaciones totales* ($r=-0,22$) no están fuertemente correlacionadas con el primer factor, a pesar de que la literatura vincula la dependencia de las materias primas con los niveles más bajos de calidad burocrática y de democracia (Karl, 1997; Ross, 1999; Collier y Hoeffler, 2004). Es probable que esto sea así debido a que

la *legalidad racional* se vincula con medidas más directas de ambos, así como con la recaudación. Esta es la clave porque representa los incentivos (o la falta de ellos) para acceder a los recursos del gobierno que motivan nuestras explicaciones teóricas más convincentes del desarrollo del Estado moderno (Tilly, 1975; Downing, 1992; Campbell, 1993; Thies, 2007).

Estas mediciones de la dependencia de las materias primas están más altamente correlacionadas con el segundo factor ($r=0,52$ y $r=0,51$, respectivamente) que las mediciones para la generación de ingresos (*impuestos totales/PBI*, $r=0,56$; *ingresos totales/PBI*, $r=0,71$; *CPR*, $r=0,47$). El segundo factor se correlaciona, de manera negativa, con la democracia (escala de *forma de gobierno*², $r=-0,44$; *Xforma de gobierno*, $r=-0,46$ y *SIP*, $r=-0,40$). Al capturar la dependencia en las exportaciones de materias primas, la captura del Estado alto de los recursos económicos y los niveles bajos de democracia, este factor puede ser llamado *autocraticidad rentista*.

El tercer factor está correlacionado de manera negativa y fuerte con las mediciones de capacidad fiscal (*impuestos totales/PBI*, $r=-0,57$; *capacidad política relativa*, $r=-0,69$), mientras que está vinculado de manera positiva con el *registro de PBI per capita* ($r=0,32$), las *exportaciones de materias primas/PBI* ($r=0,35$), las *exportaciones de combustible/exportaciones totales* ($r=0,43$) y el (*registro*) *gasto militar per capita* ($r=0,35$). Al combinar la capacidad baja de extracción con la dependencia de las materias primas y el gasto militar más alto, este factor puede ser llamado *neopatrimonialismo* (ver Bratton y Van de Walle, 1994).

Estos factores estimados son continuos y, si bien son elegidos para Estados del tipo ideal que expondrían puntuaciones altas de factores (valores estimados de factores para una observación de país y año), también les adjudican una puntuación a los países de acuerdo con la ausencia de esas cualidades. El Cuadro 4 contiene una lista de países en virtud de sus valores estimados para los tres factores significativos; se informan solo los cinco primeros y los cinco últimos de los 101 países para los cuales se pueden estimar las puntuaciones. Estas representan los valores medios de los países para el cuadro estimado (1984-1999). Las palabras en cursiva denotan que el país experimentó, al menos, un inicio de conflicto.

La *legalidad racional* captura una continuidad delimitada por Estados democráticos del tipo ideal en la parte final alta y Estados autoritarios de bajo desempeño y burocráticamente ineficaces en la parte final baja. Los cinco últimos países experimentaron un conflicto durante el panel. La *autocraticidad rentista* captura una continuidad delimitada por autocracias rentistas de ingresos altos en la parte final alta y democracias de bajos ingresos y de pocos recursos en la parte final más baja. De las cinco primeras autocracias rentistas, solo Angola experimentó un conflicto civil; de las cinco últimas democracias de pocos ingresos y recursos, todas excepto Bolivia⁴ experimentaron un conflicto. Por último, el *neopatrimonialismo* está delimitado en la parte superior por las monarquías en las que el monarca es el beneficiario directo de la riqueza de los recursos naturales del país (Baréin, Omán y Kuwait). La parte final baja es más difícil de clasificar. No obstante, el *neopatrimonialismo* es el menos explicatorio de los factores y el que realiza el peor trabajo de separación de los países entre aquellos que experimentaron conflictos y aquellos que no.

Estos hallazgos representan buenas y malas noticias: existe un conjunto de cualidades que pueden llamarse «capacidad del Estado» y está caracterizado por tener baja dimensionalidad y una posible validez frontal. La capacidad del Estado está compuesta por la *legalidad racional*, la *autocraticidad rentista* y el *neopatrimonialismo*. Estos descubrimientos sugieren que los investigadores pueden descartar el *personal militar per capita* y el *perfil de inversión*, ya que están menos asociados con los factores estimados, que confirman la crítica teórica presentada anteriormente.

Sin embargo, el análisis demuestra que todas las cosas buenas van juntas: el desarrollo económico, la capacidad burocrática y la coherencia y la calidad institucional política —las diferentes definiciones de «capacidad del Estado»— son altamente colineales y endógenos (Przeworski *et al.*, 2000). Esto tiene dos explicaciones: la primera, se deben tomar decisiones sobre qué variables se incluirán en materia de fundamentos teóricos y no empíricos. Segundo, cuando fuera posible, es preferible utilizar técnicas de estimación, como las ecuaciones simultáneas o el análisis de variables instrumentales, que puedan explicar la endogeneidad.

Conclusiones

Este artículo comenzó con la observación de que la capacidad del Estado es un concepto importante en la búsqueda de una definición y de una operacionalización claras. A tal fin, este trabajo realiza dos aportes fundamentales. En primer lugar, demuestra que quince operacionalizaciones diferentes y ampliamente reconocidas de la capacidad del Estado colapsan en tres dimensiones: la *legalidad racional*, la *autocraticidad rentista* y el *neopatrimonialismo*. En segundo lugar, presenta una crítica teórica de 19 operacionalizaciones de la capacidad del Estado, destacando su lógica teórica a veces vaga y su dificultad para adjudicar entre los distintos mecanismos causales.

El (*registro*) *PBI per capita* está disponible en una serie de tiempo abarcativa, está altamente correlacionado con la *legalidad racional* y es la covariable más fuerte del inicio de conflictos (Hegre y Sambanis, 2006). No obstante, la literatura está dividida acerca del mecanismo causal que vincula a los dos, ya que el *PBI per capita* también puede representar demandas económicas y el costo de oportunidad de participar en la violencia. El *personal militar per capita* puede ser excluido con seguridad del análisis del comienzo de conflictos, ya que es la variable menos correlacionada con los factores estimados de la capacidad del Estado y, probablemente, sea la que menos importa (desde el punto de vista de los rebeldes) en las primeras etapas de la rebelión, aunque puede ser utilizada en los análisis de la duración y del resultado del conflicto. El (*registro*) *gasto militar per capita* se correlaciona con los tres factores de la capacidad del Estado y es una variable *proxy* mejor para la sofisticación militar y la capacidad de vigilancia. Sin embargo, las preocupaciones sobre la endogeneidad del gasto militar en el conflicto son importantes.

La *calidad burocrática* es satisfactoria desde el punto de vista de la validez de construcción y por estar altamente vinculada con la *legalidad racional*. Es una medición excelente de la capacidad burocrática o administrativa y reemplaza al (*registro*) *PBI per capita*, porque resulta difícil imaginar un vínculo teórico entre la calidad burocrática y el conflicto civil que no opere a través del canal causal de la capacidad del Estado. Las mediciones del *perfil de inversión* y otras mediciones del riesgo de expropiación son menos

satisfactorias, ya que sobreestiman sistemáticamente la calidad burocrática de los países en desarrollo. Las mediciones que se basan en los recursos están altamente correlacionadas con la capacidad del Estado, pero pueden vincularse con el conflicto mediante otros mecanismos, como los incentivos para la captura de recursos. Esas mediciones son satisfactorias en términos teóricos, se relacionan con cada uno de los factores estimados y no tienen vías causales alternativas posibles para el conflicto civil, lo que hace que sean excelentes variables *proxy* para la capacidad del Estado.

Por último, el uso de las mediciones que derivan de las formas de gobierno de la calidad democrática y de la coherencia institucional como mediciones de la capacidad del Estado es cuestionable. Si bien la *forma de gobierno*², la *Xforma de gobierno* y el *SIP* están altamente correlacionados con la *legalidad racional* y con la *autocracía rentista*, la dirección de las correlaciones sugiere que la relación entre la democracia política y el comienzo del conflicto es una condición: la democracia está asociada con una *legalidad racional* más alta y, por consiguiente, con una capacidad del Estado más alta, pero con una *autocracía rentista* más baja y, por lo tanto, con una capacidad del Estado más baja. De este modo, la democracia puede tener diversos impactos en el conflicto civil cuando interactúa con otras mediciones de la capacidad del Estado. Si se usaran las mediciones basadas en la forma de gobierno de la calidad institucional, se prefiere la *Xforma de gobierno* o el *SIP* a la *forma de gobierno*², ya que explican, de manera explícita, el problema de definir la *forma de gobierno*² de acuerdo con el conflicto civil, que es el resultado que el investigador intenta explicar.

Habiendo explicado estas medidas diferentes y empíricamente colineales, ¿cuál debería utilizarse? Los investigadores deberían buscar un enfoque de variables múltiples para delinear la capacidad del Estado. Esta es un concepto multidimensional, por lo que ninguna variable única lo delinearía adecuadamente. En términos de variables que deben incluirse, el debate teórico y el análisis de factores señalan a dos candidatas claras: la *calidad burocrática* y los *impuestos totales/PBI*. La primera está muy correlacionada con el factor más importante, la *legalidad racional*, pero no está vinculada con el conflicto a través de mecanismos teóricos alternativos. Su única desventaja es su serie de tiempo relativamente corta que sugiere que se deberían realizar otros intentos de expandir el dominio temporal de los

datos. Los *impuestos totales/PBI* están muy vinculados con los tres factores significativos y tiene propiedades teóricas atractivas: la generación de ingresos no está simplemente correlacionada con la capacidad del Estado, es su condición *sine qua non* que el Estado debe poder llevar adelante si se persiguieran otras metas.

Notas

* "Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict". Cullen S. Hendrix.

Primera edición en inglés ©2006 Cullen S. Hendrix.

- Cullen S. Hendrix, *Journal of Peace Research* (47(3))
- pp. 273-285, copyright ©2008 Cullen S. Hendrix
- Reimpreso con el permiso de SAGE.

Replicación de los datos: La replicación de los datos se encuentra disponible en <http://www.pri.no/jpr/datasets/>.

Agradecimientos: El autor desea agradecer a Kristian Gleditsch, Stephan Haggard, Stephen Gent, Marie Chalkley, Idean Salehyan, David Sobek y dos revisores anónimos por su compromiso.

1. Ver la siguiente sección para conocer la forma del funcional modelo y la discusión sobre ella.
2. Douglas Hibbs (1973) descubrió una relación con forma de «U» invertida entre el desarrollo económico y la protesta política colectiva, pero no con la guerra interna, aunque este autor no vinculó este descubrimiento con la capacidad del Estado. Posteriormente, Muller y Weede (1990) encontraron una relación de «U» invertida entre la represión gubernamental y la violencia política. Si bien estos descubrimientos respaldan la hipótesis de la «U» invertida, lo hacen con respecto a la industrialización y a la represión política, y no a las instituciones.
3. Fearon y Laitin rechazan esta interpretación, ya que argumentan que no han hecho ningún hallazgo con respecto al porcentaje de hombres jóvenes, y las tasas de hombres en edad de escuela secundaria sugieren que el PBI *per capita* es una mejor variable *proxy* para la capacidad del Estado que el costo de oportunidad de participar en una rebelión.
4. La mayoría de las reservas de gas natural de Bolivia han sido descubiertas a partir de 1998.

Referencias

Acemoglu, D., Johnson, S. & Robinson, J. A. (2001). The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. *American Economic Review*, 91(5):1369-1401.

- Bäck, H. & Hadenius, A. (2008). Democracy and state capacity: Exploring a J-shaped relationship. *Governance*, 21(1):1-24.
- Balch-Lindsay, D. & Enterline, A. J. (2000). Killing time: The world politics of civil war duration, 1820–1992. *International Studies Quarterly*, 44(4):615-642.
- Balch-Lindsay, D., Enterline, A. J. & Joyce, K. A. (2008). Third-party intervention and the civil war process. *Journal of Peace Research*, 45(3):345-363.
- Bollen, K. A. (1989). *Structural Equations with Latent Variables*. Nueva York: Wiley.
- Bratton, M. & Van de Walle, N. (1994). Neopatrimonial regimes and political transitions in Africa. *World Politics*, 46(4):453-489.
- Bueno de Mesquita, B., Smith, A., Siverson, R. M. & Morrow, J. D. (2003). *The Logic of Political Survival*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Buhaug, H. (próxima publicación). Dude, where's my conflict? LSG, relative strength, and the location of civil war. *Conflict Management and Peace Science*.
- Campbell, J. L. (1993). The state and fiscal sociology. *Annual Review of Sociology*, 19:163-185.
- Carmines, E. G. & Zeller, R. A. (1979). *Reliability and Validity Assessment*. Beverly Hills, California: Sage.
- Chaudhry, K. A. (1989). *The price of wealth: Business and state in labor remittance and oil economies*. *International Organization*, 43(1):101-145.
- Cheibub, J. A. (1998). Political regimes and the extractive capacity of governments: Taxation in democracies and dictatorships. *World Politics*, 50(3):349-376.
- Collier, P. (2000). Rebellion as quasi-criminal activity. *Journal of Conflict Resolution*, 44(6):839-853.
- Collier, P. & Hoeffler, A. (2002). On the incidence of civil war in Africa. *Journal of Conflict Resolution*, 46(1):13-28.
- (2004). *Greed and grievance in civil war*. Oxford Economic Papers, 56:563-595.
- Coplin, W., O'Leary, M. & Sealy, T. (2007). *A Business Guide to Political Risk for International Decisions*. Syracuse, Nueva York: PRS Group.
- DeRouen, K. R. & Sobek, D. (2004). The dynamics of civil war duration and outcome. *Journal of Peace Research*, 41(3):303-320.
- Diehl, P. F. (1983). Arms races and escalation: A closer look. *Journal of Peace Research*, 20(3):205-212.
- Downing, B. (1992). *Military Revolution and Political Change: Origins of Democracy and Autocracy in Early Modern Europe*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

- Dunne, P. & Perlo-Freeman, S. (2003). The demand for military spending in the developing world. *International Review of Applied Economics*, 17(1):23-48.
- Fauvelle-Aymar, C. (1999). *The political and tax capacity of government in developing countries*. *Kyklos*, 52(2):391-413.
- Fearon, J. D. (2005). Primary commodity exports and civil war. *Journal of Conflict Resolution*, 49(4):483-507.
- Fearon, J. D. & Laitin, D. D. (2003). Ethnicity, insurgency, and civil war. *American Political Science Review*, 97(1):75-90.
- Feng, Y., Kugler, J. & Zak, P. J. (2000). The politics of fertility and economic development. *International Studies Quarterly*, 44(3):667-693.
- Garrett, G. (1998). *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gates, S., Håvard, H., Jones, M. P. & Strand, H. (2006). Institutional inconsistency and political instability: Polity duration 1800-2000. *American Journal of Political Science*, 50(4):893-908.
- Gleditsch, K. S. (2002). Expanded trade and GDP data. *Journal of Conflict Resolution*, 46(4):712-724.
- Gupta, S., De Mello, L. & Sharan, R. (2001). Corruption and military spending. *European Journal of Political Economy*, 17(4):749-777.
- Gurr, T. R. (1974). Persistence and change in political systems, 1800-1871. *American Political Science Review*, 68(4):1482-1504.
- Harris, R. (1970). *Death of a Revolutionary: Che Guevara's Last Mission*. Nueva York: Norton.
- Hegre, H. & Sambanis, N. (2006). Sensitivity analysis of the empirical literature on civil war onset. *Journal of Conflict Resolution*, 50(6):937-961.
- Hegre, H., Ellingsen, T., Gates, S. & Gleditsch, N. P. (2001). Toward a democratic civil peace? Democracy, political change, and civil war, 1816-1992. *American Political Science Review*, 95(1):33-48.
- Henderson, E. A. & Singer, J. D. (2000). Civil war in the post-colonial world, 1946-1992. *Journal of Peace Research*, 37(3):275-299.
- Hibbs, D. A. (1973). *Mass Political Violence: A Cross-National Causal Analysis*. Nueva York: Wiley and Sons.
- Howe, H. M. (2001). *Ambiguous Order: Military Forces in African States*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Humphreys, M. (2005). Natural resources, conflict, and conflict resolution. *Journal of Conflict Resolution*, 49(4):508-537.

Isham, J., Woolock, M., Pritchett, L. & Busby, G. (2005). *The varieties of the resource experience: Natural resource export structures and the political economy of economic growth*. *World Bank Economic Review*, 19(2):141-174.

Jones, D. M., Bremer, S. A. & Singer, J. D. (1996). Militarized interstate disputes, 1816-1992: Rationale, coding rules, and empirical patterns. *Conflict Management and Peace Science*, 15(2):163-215.

Karl, T. L. (1997). *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley, California: University of California.

Knack, S. (2001). Aid dependence and the quality of governance: A cross country empirical analysis. *Southern Economic Journal*, 68(4):310-329.

Knack, S. & Keefer, P. (1995). Institutions and economic performance: Cross-country tests using alternative institutional measures. *Economics & Politics*, 7(3):207-227.

Kugler, J. & Arbetman, M. (1997). Relative political capacity: Political extraction and political research. En Arbetman, M. & Kugler, J. (Eds.), *Political Capacity and Economic Behavior*. Boulder, Colorado: Westview, 11-46.

Levi, M. (1988). *Of Rule and Revenue*. Berkeley, California: University of California Press.

Lieberman, E. S. (2002). Taxation data as indicators of state-society relations: Possibilities and pitfalls in cross-national research. *Studies in Comparative International Development*, 36(4):89-115.

Loehlin, J. C. (1998). *Latent Variable Models: An Introduction to Factor, Path, and Structural Analysis*, Tercera edición. Mahwah, Nueva Jersey: Lawrence Erlbaum.

Maddison, A. (2001). *The World Economy: A Millennial Perspective*. París: OECD.

Marshall, M. J. & Jaggers, K. (2009). Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2008. Versión p4v2009e. College Park, Maryland: University of Maryland. <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/index.htm>.

Mason, T. D. & Fett, P. (1996). How civil wars end: A rational choice approach. *Journal of Conflict Resolution*, 40(4):546-568.

Mason, T. D. & Krane, D. A. (1989). The political economy of death squads: Toward a theory of the impact of statesanctioned terror. *International Studies Quarterly*, 33(2):175-198.

Mason, T. D., Weingarten Jr, J. & Fett, P. (1999). Win, lose, or draw: Predicting the outcomes of civil wars. *Political Research Quarterly*, 52(2):239-268.

Muller, E. N. & Weede, E. (1990). Cross-national variation in political violence: A rational action approach. *Journal of Conflict Resolution*, 34(4):624-651.

Musgrave, R. A. (1969). *Fiscal Systems*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

North, D. C. (1981). *Structure and Change in Economic History*. Nueva York: Norton.

- Przeworski, A., Alvarez, M., Cheibub, J. A. & Limongi, F. (2000). *Democracy and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ross, M. L. (1999). The political economy of the resource curse. *World Politics*, 51(2):297-322.
- Sambanis, N. (2004). What is a civil war? Conceptual and empirical complexities of an operational definition. *Journal of Conflict Resolution*, 48(6):814-858.
- Sepp, K. I (2005). *Best practices in counterinsurgency*. Military Review, 85:8-12.
- Tanzi, V. (1991). *Public Finance in Developing Countries*. Aldershot: Edward Elgar.
- Thies, C. G. (2004). State building, interstate and intrastate rivalry: A study of post-colonial developing country extractive efforts, 1975-2000. *International Studies Quarterly*, 48(1):53-72.
- (2005). War, rivalry, and state building in Latin America. *American Journal of Political Science*, 49(3):451-465.
- (2007). The political economy of state building in sub-Saharan Africa. *Journal of Politics*, 69(3):716-731.
- (2010). Of rulers, rebels and revenue: State capacity, civil war onset and primary commodities. *Journal of Peace Research*, 47(3):321-332.
- Tilly, C. (1975). *Reflections on the history of European statemaking*. En Tilly, C. & Ardant, G. (Eds.), *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press, 3-83.
- (1978). *From Mobilization to Revolution*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Treier, S. & Jackman, S. (2008). Democracy as a latent variable. *American Journal of Political Science*, 52(1):201-217.
- Vreeland, J. R. (2008). The effect of political regime on civil war: Unpacking anocracy. *Journal of Conflict Resolution*, 52(3):401-425.
- Walter, B. F. (2006). Building reputation: Why governments fight some separatists but not others. *American Journal of Political Science*, 50(2):313-330.
- Wayman, F. W., Singer, J. D. & Goertz, G. (1983). Capabilities, allocations, and success in militarized disputes and wars, 1816-1976. *International Studies Quarterly*, 27(2):497-515.
- Weber, M. (1919/1958). *Politics as a vocation*. En Gerth, H. H. & Mills, C. W. (Trans.), *From Max Weber: Essays in Sociology*. Nueva York: Galaxy, 77-128.

Etnicidad, insurgencia y guerra civil*

James D. Fearon y David D. Laitin**

Una creencia convencional e influyente sostiene que las guerras civiles proliferaron rápidamente con el final de la Guerra Fría y que la causa primordial de muchas o de la mayoría de ellas han sido los antagonismos étnicos y religiosos. Demostramos que el predominio actual de las guerras internas es, principalmente, el resultado de una acumulación continua de conflictos prolongados desde las décadas de los cincuenta y los sesenta, y no un cambio repentino vinculado con un nuevo sistema internacional posterior a la Guerra Fría. También hemos descubierto que, tras controlar el ingreso per capita, los países más diversos en términos étnicos o religiosos ya no son tan propensos a experimentar violencia civil significativa en este periodo. Abogamos por entender la guerra civil de esta época en lo que a insurgencia o guerrillas rurales se refiere, una forma particular de práctica militar que puede ser incluida en diversas agendas políticas. Los factores que explican qué países han estado en riesgo de experimentar guerras civiles no son las características étnicas o religiosas, sino las condiciones que favorecen la insurgencia. Entre ellos, podemos incluir la pobreza —que marca a los Estados débiles económica y burocráticamente y que también favorece el reclutamiento rebelde—, la inestabilidad política, el terreno dificultoso y las grandes poblaciones.

Entre 1945 y 1999, hubo alrededor de 3.330.000 muertes por combates en las 25 guerras interestatales que mataron al menos 1000 personas y dejaron 100 muertos de cada lado. Estas guerras tuvieron una duración media de 3 meses y solo involucraron a 25 Estados que sufrieron al menos 1000 bajas. Por el contrario, en el mismo periodo, hubo 127 guerras civiles, aproximadamente, en las que murieron por lo menos 1000 personas; 25 de esas guerras todavía estaban desarrollándose en 1999. Una estimación conservadora del total

de muertes como consecuencia directa de estos conflictos es de 16.200.000, cinco veces más que el número de víctimas interestatal. Esas guerras civiles ocurrieron en 73 Estados —más de un tercio del sistema de las Naciones Unidas— y tuvieron una duración media de alrededor de seis años¹. Sin duda, los conflictos civiles de este periodo dieron lugar a la aparición de corrientes de refugiados mucho más grandes que el número de víctimas y que las corrientes de refugiados de las guerras interestatales que existieron desde 1945. Casos como los de Afganistán, Somalia y Líbano evidencian la devastación económica que las guerras civiles pueden producir. A partir de las mediciones estimadas, se puede afirmar que la guerra civil ha sido un flagelo mucho mayor que la guerra interestatal en esta época, a pesar de que se ha estudiado mucho menos.

¿Qué explica el predominio reciente de conflictos civiles violentos en todo el mundo? ¿Están relacionados con el final de la Guerra Fría y con los cambios en el sistema internacional o son el resultado de tendencias de largo plazo? ¿Por qué algunos países experimentaron guerras civiles y otros no? Y, ¿por qué las guerras estallaron cuando lo hicieron? Abordamos estos interrogantes usando, para el periodo que va de 1945 a 1999, datos sobre 161 países que tenían una población de, por lo menos, medio millón de personas en 1990.

Los datos ponen en duda tres creencias convencionales influyentes en materia de conflictos políticos anteriores y posteriores a la Guerra Civil. En primer lugar y en contra de la opinión común, en la década de los noventa, el predominio de guerras civiles no se debió a la finalización de la Guerra Fría ni a los cambios en el sistema internacional. El nivel actual de uno de cada seis países aproximadamente ya se había alcanzado antes de la disolución de la Unión Soviética y fue la consecuencia de una acumulación constante y gradual de conflictos civiles que comenzaron justo después de la Segunda Guerra Mundial.

En segundo lugar, al parecer no es cierto que un mayor grado de diversidad étnica o religiosa —o, en realidad, cualquier demografía cultural en particular— por sí mismo haga que un país sea más propenso a la guerra civil. Este hallazgo que sostiene que las sociedades «plurales» son especialmente propensas a los conflictos, debido a las

tensiones y a los antagonismos étnicos y religiosos, es contrario a la visión popular que existe entre los periodistas, los responsables de formular políticas y los académicos.

En tercer lugar, encontramos pocas pruebas de que se pueda predecir dónde se desatará una guerra civil tan solo buscando lugares en los que los motivos étnicos u otras razones políticas más amplias son más fuertes. De esta forma, uno esperaría que las democracias políticas y los Estados que respetan las libertades civiles sean menos propensos a las guerras civiles que las dictaduras. Además, uno anticiparía que la discriminación estatal contra religiones o idiomas minoritarios supondría riesgos más altos en materia de guerra civil. Demostramos que, al comparar Estados con niveles similares de ingreso *per capita*, esas expectativas no se concretan.

Los factores principales que determinan tanto la tendencia secular como la variación transversal en materia de violencia civil durante este periodo no son las diferencias étnicas o religiosas ni las amplias reivindicaciones, sino las condiciones que favorecen la insurgencia. Esta es una tecnología del conflicto militar que se caracteriza por bandas pequeñas ligeramente armadas que practican guerra de guerrillas desde áreas rurales. Como una forma de insurgencia bélica puede ser utilizada para diversificar las agendas, las motivaciones y las reivindicaciones. El concepto está más asociado con la insurgencia comunista, pero los métodos han funcionado igual para los fundamentalistas islámicos, los nacionalistas étnicos o los «rebeldes» que se centran, sobre todo, en el tráfico de coca o de diamantes.

Según nuestra hipótesis, los gobiernos centrales económica, organizacional y políticamente débiles hacen que la insurgencia sea más fácil y atractiva, debido a la existencia de un control local débil o de prácticas contrainsurgentes inadecuadas y corruptas. Casi siempre, esto incluye una propensión a las represalias brutales e indiscriminadas que ayuda a convertir a los locales no combativos en fuerzas rebeldes. En nuestra opinión, la debilidad en términos de control y de contrainsurgencia se mide con la variable *proxy* del ingreso *per capita* bajo. Los problemas en materia de capacidades contrainsurgentes pueden aparecer debido a la inestabilidad política en el centro o a la pérdida repentina de un patrón extranjero. Del lado rebelde, el terreno difícil, los rebeldes con un

conocimiento local de la población superior al que tiene el gobierno y una población grande son factores que contribuyen a la insurgencia. Estos tres factores ayudan a los rebeldes a esconderse de las fuerzas superiores del gobierno. Los campamentos con base extranjera, el apoyo económico y el entrenamiento también favorecen a la insurgencia.

Nuestros datos muestran que las mediciones de diversidad y de agravios culturales no pueden predecir el surgimiento de las guerras civiles, mientras que las mediciones de las cualidades que favorecen la insurgencia pueden hacerlo mejor. Sin duda, los antagonismos étnicos, los sentimientos nacionalistas y los agravios, en general, motivan a los rebeldes y a quienes los apoyan. No obstante, esos factores amplios son demasiado comunes para distinguir los casos en los que se desata una guerra civil. Asimismo, dado que la insurgencia puede ser practicada con éxito por pequeños números de rebeldes en las condiciones adecuadas, la guerra civil puede requerir tan solo una cantidad reducida de personas con fuertes reivindicaciones para que comience.

Mediante el uso de datos sobre alrededor de 45 guerras civiles desde 1960, Paul Collier y Anke Hoefler (1999, 2001) descubren, de modo parecido, que las mediciones de «agravios objetivos» funcionan peor como indicadores que las variables económicas, las que al principio interpretaron como mediciones de la «codicia» rebelde (es decir, la motivación económica)². Más recientemente, estos autores afirmaron que la «oportunidad» y no el «agravio» explican mejor la rebelión (*cf.* Eisinger, 1973 y Tilly, 1978) y que el principal determinante de oportunidad es la disposición de fondos y de reclutas para los rebeldes. Estos autores lo representan con mediciones de exportaciones de materias primas y con índices de inscripción de varones en escuelas secundarias. Nosotros afirmamos que el financiamiento es un determinante de la viabilidad de la insurgencia. Sin embargo, argumentamos que las variables económicas, como el ingreso *per capita*, importan sobre todo porque representan las capacidades administrativas, militares y de control del Estado. No encontramos impacto alguno en cuanto a exportaciones de materias primas o a índices de educación secundaria que sea diferente del logrado con el ingreso. Nuestra interpretación teórica es más hobbesiana que económica. Cuando los Estados son relativamente débiles y caprichosos, tanto los miedos como las oportunidades incentivan

el surgimiento de aspirantes a gobernantes que proporcionan una justicia local pobre mientras se arrojan el poder de «gravar» para sí mismos y, casi siempre, para una causa más grande.

Guerra civil desde 1945

A partir de esfuerzos similares realizados por otros investigadores sobre guerras civiles³, creamos una lista de conflictos civiles violentos que, en este momento, creemos cumplen con los siguientes criterios principales: (1) Involucran luchas entre agentes de un Estado (o quienes demandan serlo) y grupos organizados no estatales que buscan tomar el control de un gobierno, asumir el poder en una región o utilizar la violencia para cambiar las políticas del gobierno. (2) Durante su curso, el conflicto al menos mató 1000 personas y tiene un promedio anual de 100 víctimas. (3) Por lo menos, 100 personas de ambos bandos fueron asesinadas (incluidos los civiles atacados por los rebeldes). El objetivo de la última condición es descartar las masacres que no tienen una oposición organizada o eficaz⁴. Estos criterios son ampliamente similares a aquellos establecidos por el proyecto *Correlates of War* (Correlaciones de Guerra, COW, por su sigla en inglés), de Michael Doyle y Nicholas Sambanis (2000), y varios otros. Desarrollamos nuestra propia lista (trabajando a partir de estas y otras fuentes) porque queríamos datos para la totalidad del periodo que va de 1945 a 1999 y debido a que teníamos dudas sobre inclusiones y exclusiones particulares en cada lista⁵.

En un aspecto, nuestros datos difieren de manera significativa de muchos otros: en principio, no vemos razón alguna para excluir las guerras anticoloniales, como los franceses contra el Frente de Liberación Nacional (FLN) en Argelia. A estas las contamos dentro del imperio colonial. De este modo, el Estado/imperio francés parece ser altamente propenso a las guerras civiles en nuestra lista, ya que tuvo seis guerras coloniales durante la década de los cincuenta. No obstante, no considerar esos casos sería como dejar de tener en cuenta el conflicto actual en Chechenia como guerra civil en Rusia si los chechenos logran obtener su independencia. De manera alternativa, hasta tendría menos sentido incluirlos como guerras dentro de «Estados» que no existen (como «Argelia» en 1954).

Sin embargo, tanto consideraciones prácticas como teóricas indican lo contrario. En términos prácticos, para incluir las guerras anticoloniales en el análisis, se necesita que formemos estimaciones de posibles factores explicativos para todos los imperios, como el producto bruto interno (PBI) *per capita*, la fraccionalización étnica y las puntuaciones en materia de democracia. Asimismo, estas estimaciones deben cambiar casi todos los años, ya que los imperios coloniales se están reduciendo gradualmente en tamaño. Podemos hacer uso de los datos de los países con el fin de producir esas estimaciones para la fraccionalización étnica, pero nuestras estimaciones para el ingreso *per capita* son más problemáticas y, en consecuencia, el interrogante sobre cómo codificar a los imperios en un índice de democracia queda sin resolver. Con respecto a la teoría, los imperios coloniales diferían tanto de otros Estados independientes y poseían un ambiente internacional tan inhóspito luego de la guerra (con la presión de los Estados Unidos y del nuevo sistema de las Naciones Unidas) que debemos tener cuidado con los resultados empíricos que dependen en su totalidad de estos casos. Así, debemos analizar los datos tanto con las guerras anticoloniales como sin ellas.

Estadísticas descriptivas

Identificamos 127 conflictos que cumplen con los criterios antes mencionados, de los cuales 13 fueron guerras anticoloniales⁶. Esto equivale a 127 inicios de guerras civiles en una muestra de 6610 años-país, una tasa del 1,92 por 100. Los periodos posteriores al mayor cambio en el sistema internacional tuvieron tasas de inicio de guerras más altas. Las guerras civiles se desataron a fines de las décadas de los cuarenta y de los cincuenta a 4,6 y 2,2 por 100 años-país, respectivamente, seguidas de aquellas que surgieron en la década de los noventa a 2,0. En términos absolutos, el mayor número de guerras civiles comenzó en la década de los treinta (31), seguidas por aquellas de las décadas de los sesenta y de los setenta (19 y 25, respectivamente).

Con la omisión de los conflictos anticoloniales, la mayoría de las guerras civiles ocurrieron en África Subsahariana (34) y en Asia (33), seguidos por África del Norte/Medio Oriente (17), América Latina (15), Europa del Este y la ex Unión Soviética (13) y «el Oeste» (2). La tasa de inicio de

guerras fue más alta en Asia, a 3 por 100 años-país; África, África del Norte /Medio Oriente y América Latina tuvieron tasas de casi dos por 100 años-país. «Francia», Indonesia y la Unión Soviética/Rusia son los países más propensos a las guerras civiles de la muestra, con seis inicios cada uno⁷.

Tendencias a lo largo del tiempo

La Figura 1 muestra el número de países con guerras civiles en curso para el periodo 1945-1999. Dado que la cantidad de Estados independientes creció bruscamente durante esta etapa, también muestra la proporción de países con, al menos, una guerra en curso en cada año.

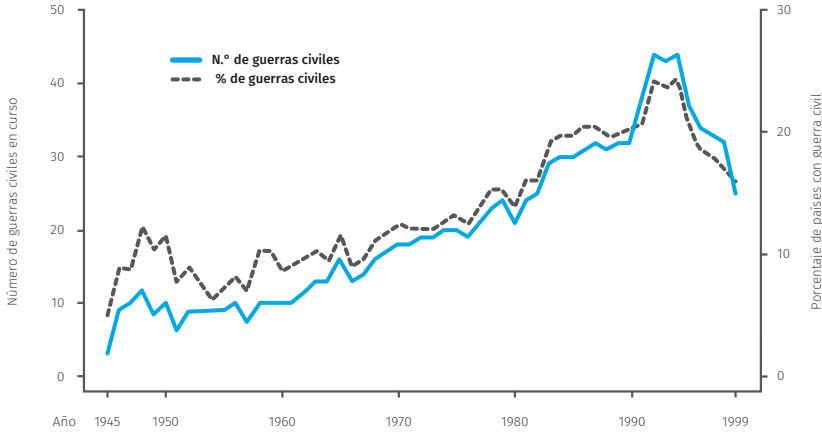
El gráfico indica que, a diferencia de la creencia popular, el predominio de guerras civiles en la década de los noventa *no* se debe a los efectos del final de la Guerra Fría. El nivel del año 1999 que cuenta con 25 guerras en curso ya se había alcanzado para mediados de la década de los ochenta. Los conflictos vinculados con la caída de la Unión Soviética fueron responsables, en parte, del aumento marcado en la década de los noventa, pero le siguió una importante *disminución*⁸.

Uno podría conjeturar que, a lo largo del tiempo, cada vez se inician más guerras civiles, lo que produce el aumento secular. Esto no es correcto. La tasa de inicio de guerras civiles es de 2,31 por año desde 1945, altamente variable, pero no muestra una tendencia ascendente o descendente marcada. El aumento secular se origina con el hecho de que las guerras civiles han finalizado a una tasa de solo unos 1,85 por año. El resultado ha sido una acumulación constante, casi lineal, de conflictos no resueltos desde 1945.

En otras palabras, los Estados en el sistema internacional han quedado sujetos a un riesgo más o menos constante en materia de conflictos civiles violentos a lo largo del periodo, pero los conflictos que han experimentado han sido difíciles de finalizar. La duración promedio de las guerras civiles en curso ha aumentado en forma constante aproximadamente de dos años en 1947 a 15 años en 1999. Desde la perspectiva política, esto sugiere cautela con el hecho de considerar una «irregularidad» temporal los problemas militares y políticos que los hacedores de políticas de relaciones exteriores

de Occidente han enfrentado hace poco en Kosovo, Macedonia, Bosnia, Somalia, Haití, Timor Oriental y Colombia, entre otros.

Figura 1. Número y porcentaje de países con guerras civiles en curso por año desde 1945 hasta 1999



Etnicidad, discriminación y reivindicaciones

Durante la Guerra Fría, casi siempre los científicos políticos y los sociólogos buscaban vincular la rebelión con la desigualdad económica (Muller, 1985; Paige, 1975; Russett, 1964), con el rápido crecimiento económico que, en teoría, desestabilizaba a los sistemas sociales rurales tradicionales (Huntington, 1968; Scott, 1976) o con las frustraciones que surgían de no poder obtener los beneficios esperados de la modernización económica (Gurr, 1971). Unos pocos académicos argumentaron que el origen real de la rebelión era generalmente el nacionalismo étnico (Connor, 1994), y se desarrolló una vasta literatura sobre los orígenes de la movilización nacionalista en la política comparativa (por ejemplo, Anderson, 1983; Deutsch, 1953 y Gellner, 1983). Con la caída de la Unión Soviética y de Yugoslavia, esas perspectivas culturalistas se convirtieron en un marco dominante para la interpretación del conflicto inter- e intranacional (por ejemplo, Huntington, 1996).

En términos generales, podemos distinguir entre las posturas perennialista y modernista (o constructivista) sobre la naturaleza y

los orígenes del nacionalismo étnico. Utilizados en su forma más pura por los políticos y por los periodistas nacionalistas que informan sobre los conflictos nacionalistas en curso, los argumentos perennialistas destacan las prácticas culturales de larga data que, se supone, definen y distinguen a los grupos étnicos. Se afirma que las diferencias entre estas prácticas han hecho que los conflictos sean más probables. Rara vez, los académicos argumentan de manera tan clara como los líderes nacionalistas. No obstante, entre los autores que marcan la naturaleza «profunda» y de larga data en lo que a diferencias étnicas se refiere y que sugieren que estas hacen que la paz interna se dificulte encontramos a Samuel Huntington (1996), Michael Ignatieff (1993), Daniel Moynihan (1993), Alvin Rabushka y Kenneth Shepsle (1972) y Anthony Smith (1986). Podría decirse que el principal mensaje del influyente libro de Donald Horowitz (1985) sobre el conflicto étnico es que las sociedades plurales enfrentan un grupo de patologías que las hace especialmente propensas al conflicto y, llevado al extremo, a la violencia.

Por el contrario, las teorías modernistas ven a la profunda politización de la diferencia cultural que el nacionalismo étnico representa como un desarrollo de los últimos 200 a 500 años. El argumento principal es que la modernización económica y el desarrollo del Estado moderno hicieron que la movilidad social ascendente fuera posible, pero la supeditaron a compartir la cultura del grupo que domina el Estado o la sociedad. Cuando uno u otra colocan barreras de potestad en la movilización ascendente para los grupos minoritarios, pueden desarrollar movimientos nacionalistas separatistas: de acuerdo con Benedict Anderson (1983), Karl Deutsch (1953) y Ernest Gellner (1983), cuanto más suceda esto, mayores serán las diferencias culturales preexistentes entre el grupo minoritario y el grupo dominante (cuando las diferencias preexistentes no son tan marcadas, la asimilación resulta más probable).

De este modo, los dos enfoques suponen la misma hipótesis sobre la relación existente entre la diversidad cultural y el conflicto civil.

H₁: Las mediciones de la diversidad étnica y religiosa de un país deben asociarse con un mayor riesgo de guerra civil.

Con el objeto de explicar los movimientos nacionalistas anticoloniales en países apenas afectados por la modernización económica, Ernest Gellner (1983, 108, n1) argumentó que, incluso, «la sombra avanzada» de la modernización era suficiente para iniciar el movimiento de la dinámica nacionalista. Para Benedict Anderson, el nacionalismo se convirtió rápidamente en una «forma modular» que podía ser «pirateada» con facilidad hasta en condiciones bastante distintas a aquellas existentes durante su origen. No obstante, si uno toma el enfoque modernista de manera literal, podría inferir que más modernización debería suponer más discriminación y, de ese modo, más confrontación nacionalista en países culturalmente divididos.

H₂: El efecto de la diversidad étnica sobre la probabilidad de la existencia de una guerra civil debería aumentar a niveles más altos de ingreso *per capita* (una variable *proxy* para la modernización económica).

Donald Horowitz (1985) y varios otros académicos afirman que la relación entre la diversidad étnica y los distintos conflictos étnicos no es monótona, ya que los países altamente homogéneos y heterogéneos experimentan menos violencia. La política de un país muy diverso puede ser similar en términos estratégicos a aquella de un país homogéneo, puesto que los pequeños grupos étnicos deben unirse a coaliciones para tener influencia política, y existe un gran número de posibilidades para cambios intersectoriales en la membresía de la coalición. Este autor sugiere que los conflictos étnicos más graves surgirán en países en los que una minoría étnica sustancial se enfrenta a una mayoría étnica que, gracias a los votos étnicos, puede ganar sin inconvenientes en cualquier elección nacional. Esos argumentos generan la siguiente hipótesis.

H₃: Los países que tienen una mayoría étnica y una sustancial minoría étnica tienen un mayor riesgo de experimentar una guerra civil.

Para estos conceptos, consideramos varias mediciones. Para la H₁, utilizamos (1) el índice de fraccionalización etnolingüística (ELF, por su sigla en inglés), comúnmente empleado, que se basa en los datos del *Atlas Narodov Mira* 1964 y que brinda la probabilidad de que dos individuos de un país elegidos al azar sean de diferentes grupos etnolingüísticos⁹; (2) una medición de la

parte de la población que pertenece al grupo étnico más grande que creamos a partir del Libro de Hechos de la CIA y de otras fuentes (Fearon, 2002); (3) el número de idiomas diferentes hablados por los grupos que superan el 1 % de la población, sobre la base de lo aportado por Joseph Grimes y Barbara Grimes (1996) y (4) una medición de la fraccionalización religiosa (similar al ELF) que obtuvimos usando datos del Libro de Hechos de la CIA y de otras fuentes. Para la H_2 , hicimos interactuar estas mediciones con el ingreso *per capita*. Para la H_3 , utilizamos una variable indicadora que marca los 74 países cuyo grupo étnico más grande y el segundo más grande superan el 49 % y el 7 % de la población, respectivamente¹⁰.

El *mecanismo* que da lugar a la confrontación nacionalista en los argumentos modernistas es la discriminación del Estado o de la sociedad, junto con las líneas de la diferencia cultural, que están pensadas para crear los agravios que motivan las rebeliones. Los agravios son difíciles de medir independientemente de nuestro conocimiento de las acciones que estamos intentando explicar (rebeliones, guerra civil), pero las mediciones de los niveles promedio de discriminación son posibles. Si otras cuestiones permanecen iguales, la democracia política debería asociarse con menos discriminación y menos represión, junto con las líneas culturales y de otro tipo, ya que la democracia dota a los ciudadanos de un poder político — el voto— que no tienen en las dictaduras. De manera más directa aún, las mediciones del respeto de los derechos civiles por parte del Estado, como la libertad de asociación, de expresión y el debido proceso, deberían estar vinculadas con menos represión y, de ese modo, con menos agravios. Las políticas estatales que discriminan a favor del idioma o de la religión de un grupo en particular deben asociarse con mayores reivindicaciones de la minoría. Por último, casi siempre se argumenta que una mayor desigualdad económica crea amplias reivindicaciones que favorecen el conflicto civil (por ejemplo, Muller, 1985). De este modo, contamos con las siguientes hipótesis.

H_4 : Las mediciones de la democracia política y de las libertades civiles deben vincularse con menores riesgos en términos del inicio de guerras civiles.

H_5 : Las políticas que discriminan en favor de un idioma o de una religión en particular deberían aumentar el riesgo del inicio de una guerra civil en Estados con minorías religiosas o lingüísticas.

H₆: Una mayor desigualdad económica debe asociarse con mayores riesgos de inicio de guerras civiles.

Consideramos tanto las mediciones de democracia del Polity IV como las de Przeworski *et al.* (2000), junto con el indicador de Freedom House sobre el respeto de las libertades civiles¹¹. Para la desigualdad de ingreso, interpolamos y ampliamos, según fuera necesario, los coeficientes de Gini armados por Claus Deininger y Lyn Squire (1996); usando el promedio de país de los valores de Gini, obtuvimos los mismos resultados. Para las políticas sobre religión, por década codificamos los indicadores de si el Estado tenía una religión oficial, si le otorgaba recursos a una religión que no estaban disponibles para otras, si regulaba actividades misioneras, si les exigía a los grupos religiosos obtener la aprobación oficial para las actividades religiosas y si señalaba o permitía el acoso de un grupo religioso en particular. Para las políticas sobre idiomas, codificamos por año si un idioma hablado por, al menos, el 5 % de la población no recibía reconocimiento oficial en ningún nivel del gobierno¹².

Se podría afirmar, a diferencia de la H₁ antes mencionada, que deberíamos esperar una asociación entre las mediciones de diversidad étnica y la existencia de conflictos étnicos, pero no entre la primera y la guerra civil en términos más generales. En el límite, este argumento bordea la tautología, ya que no sería sorprendente si las guerras étnicas fuesen extrañas en países cuyos ciudadanos se piensan a sí mismos como étnicamente homogéneos. No obstante, podríamos preguntarnos si las «guerras étnicas» se tornan más probables a medida que la diversidad étnica aumenta *entre* aquellos países que tienen al menos una minoría étnica insignificante.

H₇: Entre los países que tienen una minoría étnica que comprende como mínimo al 5 % de la población, una mayor diversidad étnica debería asociarse a un riesgo más alto de experimentar guerras civiles *étnicas*.

Aquí el problema de medición está en determinar qué es una guerra civil «étnica», pero en cualquier afirmación posible de este concepto, sospechamos que habrá numerosos casos mixtos o ambiguos. Codificamos como conflictos «étnicos» a aquellos en los que los combatientes fueron movilizados principalmente por líneas étnicas; marcamos 58 (51 %) como

étnicos, 20 (18 %) como mixtos o ambiguos y 36 (32 %) como no étnicos — sin incluir los conflictos anticoloniales—.

Insurgencia

Si muchas guerras civiles posteriores a 1945 han sido «étnicas» o «nacionalistas», según como se entienden comúnmente esos términos, muchas más han sido luchadas como *insurgencias*. Esta palabra alude a una tecnología del conflicto militar caracterizada por bandas pequeñas ligeramente armadas que practican la guerra de guerrillas desde áreas rurales. Para explicar por qué algunos países han experimentado guerras civiles en este periodo, es necesario entender las condiciones que favorecen la insurgencia, que, en gran medida, son independientes de las diferencias culturales entre los grupos e incluso entre las reivindicaciones de estos. Estas condiciones se resumen mejor a través de una breve afirmación de la lógica de la insurgencia¹³.

El hecho fundamental con respecto a la insurgencia es que los insurgentes son débiles en relación con los gobiernos contra los que luchan al menos al inicio de las operaciones. Si las fuerzas del gobierno supieran quiénes son los rebeldes y cómo encontrarlos, serían destruidos o capturados con facilidad. Esto es cierto incluso en Estados con capacidades militares y de policía bajas. El número total de rebeldes activos en muchas guerras en las que miles de civiles han sido asesinados —por las acciones tanto de los gobiernos como de los rebeldes— casi siempre ronda los cientos o miles de personas.

La debilidad numérica de los insurgentes supone que, para sobrevivir, los rebeldes deben poder ocultarse de las fuerzas del gobierno. A continuación, se plantean varias hipótesis.

H_8 : La presencia de (a) terreno difícil con caminos en malas condiciones y alejado de los centros del poder del Estado debería favorecer la insurgencia y la guerra civil. Al igual que la disponibilidad de (b) asilos extranjeros transfronterizos y (c) una población que puede ser inducida para que no denuncie a los insurgentes ante los agentes gubernamentales.

Un gran número de escritos académicos sostienen que la solidaridad étnica o de clase, así como las reivindicaciones, son necesarios para la H_{8c} , es decir, el apoyo de la población local a los rebeldes activos. Estamos de acuerdo con Norma Kriger (1992) y con algunos analistas de las insurgencias comunistas (por ejemplo, Clutterbuck, 1967; Leites y Wolf, 1970; Thompson, 1966) en que mientras las reivindicaciones y la solidaridad étnica pueden ser útiles en este aspecto, no son necesarias. Por el contrario, la clave para inducir a la población local para que no denuncie a los rebeldes activos es el *conocimiento local* o la información sobre quién hace qué en el pueblo. El conocimiento local les permite a los rebeldes amenazar la retribución por denunciar de manera creíble¹⁴. Los insurgentes étnicos usan esta ventaja informativa para amenazar e infligir sanciones inimaginablemente rigurosas a «su propia» gente (Kalyvas, 1999; Kriger, 1992). La presencia de una insurgencia étnica no implica que los miembros del grupo étnico estén de acuerdo con su determinación de luchar contra el Estado hasta concretar su sueño nacionalista. La preocupación inmediata es cómo sobrevivir en medio de las fuerzas gubernamentales que utilizan la violencia para obtener información o para castigar a los supuestos partidarios de los rebeldes y de las fuerzas rebeldes que usan la violencia para castigar a los supuestos informantes «moderados» o simpatizantes del gobierno.

Una consecuencia empírica de la importancia del conocimiento local es la hipótesis H_{8d} : tener una *base rural* debería favorecer, en gran medida, la insurgencia. En la ciudad, es fácil escaparse de la denuncia anónima, lo que le da al gobierno una ventaja en sus esfuerzos contrainsurgentes.

Dadas las restricciones básicas impuestas por la debilidad numérica —la necesidad de esconderse y de no ser denunciado—, varios son los factores que determinan la capacidad de los insurgentes de hacer la guerra. Para sobrevivir, los rebeldes necesitan armas y material bélico, dinero para comprarlo o bienes de contrabando para cambiarlos por ellos. Además, precisan un suministro de reclutas para la forma de vida insurgente y también información e instrucciones sobre los detalles prácticos de cómo ejecutar una insurgencia¹⁵.

Sin embargo, más importante para las perspectivas de una insurgencia naciente son *las capacidades militares y de policía del gobierno, así como el*

alcance de las instituciones gubernamentales en las áreas rurales. Los insurgentes pueden sobrevivir y prosperar mejor si el gobierno y el ejército a los que se enfrentan son relativamente débiles —mal financiados, ineptos en términos organizacionales, corruptos, divididos políticamente y mal informados sobre lo que sucede a nivel local—.

La contrainsurgencia eficaz exige que las fuerzas del gobierno distingan a los rebeldes activos de los no combatientes sin destruir las vidas y las condiciones de vida de estos últimos. Este es un problema difícil en términos políticos, militares y de organización, incluso, para los ejércitos modernos bien equipados y bien remunerados; por ejemplo, los errores del ejército estadounidense en Vietnam (Avant, 1994; Krepinevich, 1986), los primeros esfuerzos británicos en Irlanda del Norte (Kennedy-Pipe, 1997) o los esfuerzos soviéticos en Afganistán. Para los Estados menos financiados y menos burocráticamente competentes, el problema casi parece no tener solución. Esos Estados no pueden evitar el abuso de los poderes locales por parte de los comandantes de campo o incluso pueden permitir estos abusos como una especie de impuesto para el ejército. Es decir, les «pagan» a los soldados con la oportunidad de saquear, práctica que tiende a conservar las insurgencias en lugar de eliminarlas (ver Keen 1998 para más ejemplos). De este modo, contamos con las siguientes hipótesis.

H₉: Las variables *proxy* para la debilidad o la fortaleza relativa de los insurgentes —las posibilidades de que sean asesinados o capturados por un determinado nivel de esfuerzo contrainsurgente del gobierno— deben asociarse con la posibilidad de que un país desarrolle una guerra civil. En especial, un *ingreso per capita más alto* debe vincularse con un menor riesgo de que comience una guerra civil porque (a) es una variable *proxy* para todas las capacidades económicas, administrativas, de policía y militares de un Estado, y (b) marcará los países más desarrollados con terreno más «disciplinado» mediante caminos y la sociedad rural más penetrada por la administración central.

Existe una razón adicional por la cual un ingreso *per capita* más bajo debería favorecer la tecnología de la insurgencia: (c) El reclutamiento de hombres jóvenes para la vida de una guerrilla es más fácil cuanto peores son las alternativas económicas. Si bien lo intentamos más abajo,

resulta difícil encontrar medidas para distinguir a estos tres mecanismos que vinculan un ingreso *per capita* bajo con el inicio de una guerra civil. Creemos que los resultados sólidos para el ingreso *per capita* que se presentan a continuación se deben, en gran medida, a que su papel como una variable *proxy* para el ejército estatal y la fortaleza de policía con respecto a los potenciales insurgentes (a y b en H_9). El hecho de que mediciones como el porcentaje de hombres jóvenes y el índice de educación secundaria en varones predigan peor que el ingreso *per capita* es coherente con esta conjetura, aunque no es definitiva.

Factores adicionales que se esperaría que afecten (o representen) la fortaleza de una banda insurgente en relación con un Estado.

H_{10} : La tecnología política y militar de la insurgencia se verá favorecida y, en consecuencia, la guerra civil será más probable cuando los potenciales rebeldes enfrenten o tengan a su disposición lo siguiente.

- (a) Un Estado recientemente independiente que, de repente, pierde el apoyo coercitivo del poder imperial anterior y cuyas capacidades militares son nuevas y no están probadas (Fearon, 1998).
- (b) Inestabilidad política en el centro, que puede indicar desorganización y debilidad, lo que implica una oportunidad para una rebelión separatista o que busca el centro.
- (c) Un régimen que mezcle características democráticas y autocráticas, ya que esto probablemente indique la confrontación política entre las fuerzas competidoras y, por lo tanto, la incapacidad estatal (por el contrario, la autocracia pura tiende a reflejar la monopolización exitosa del poder coercitivo y administrativo del Estado por parte de un individuo o de un grupo).
- (d) Una población rural grande que hace que el centro deba multiplicar las capas de agentes para saber quién hace qué a nivel local y además aumenta el número de potenciales reclutas para la insurgencia de un determinado nivel de ingreso.

- (e) Una base territorial separada del centro del Estado por agua o por lejanía —por ejemplo, Pakistán del Este (hoy Bangladesh) con respecto a Pakistán del Oeste o Angola en relación con Portugal—.
- (f) Gobiernos extranjeros o diásporas dispuestos a proporcionar armas, dinero o entrenamiento.
- (g) Tierras que puedan producir bienes de alto valor o de bajo peso, como la coca, el opio, los diamantes y otros bienes de contrabando, que pueden utilizarse para financiar una insurgencia.
- (h) Un Estado cuyos ingresos provengan principalmente de las exportaciones de petróleo. Los productores de crudo tienden a tener aparatos estatales más débiles de lo que uno esperaría en relación con su nivel de ingreso, porque los gobernantes tienen una necesidad menor de tener un sistema burocrático socialmente invasivo para obtener el ingreso —una enfermedad política holandesa— (Chaudhry, 1989; Karl, 1997; Wantchekon, 2000). Al mismo tiempo, los ingresos por petróleo aumentan el valor del «premio» de controlar el poder estatal.

Si exceptuamos parcialmente la opción f, ninguna de estas condiciones involucra de manera crucial las diferencias culturales, el estado de minoría étnica o las reivindicaciones de los grupos. No alegamos que estos factores no proporcionen ayuda para los aspirantes a insurgentes en casos específicos, pero, reiteramos, las reivindicaciones y las diferencias étnicas son demasiado comunes para ayudar a distinguir a los países y a los años que experimentan guerras civiles y, en cualquier caso, la tecnología de la insurgencia no exige fuertes reivindicaciones populares ni solidaridades étnicas para operar con eficacia. El último punto sugiere un contraste para H_4 - H_6 .

H_{11} : Luego de controlar el ingreso *per capita* (u otras mediciones de la fortaleza estatal), no se debería asociar fuertemente ni democracia política, presencia de libertades civiles, alta desigualdad de ingresos ni políticas lingüísticas o religiosas no discriminatorias con probabilidades más bajas de una guerra civil. Dadas las condiciones ambientales correctas, las insurgencias pueden desarrollarse sobre la base de pequeños números

de rebeldes sin un fuerte y generalizado apoyo popular que surge de las reivindicaciones y, por lo tanto, de las democracias.

Con respecto a las mediciones, para el «terreno difícil», utilizamos la proporción del país que es «montañosa», de acuerdo con las codificaciones del geógrafo A. J. Gerard¹⁶. Esta no elige otros tipos de terrenos difíciles que pueden ser favorables para las guerrillas, como los pantanos y la selva, y no tiene en cuenta las distribuciones de la población o la disponibilidad de alimentos en relación con las montañas; pero es lo mejor que hemos podido hacer para la H_{8a} . Para la H_9 , utilizamos los Penn World Tables y los datos del Banco Mundial sobre el ingreso *per capita* y estimamos los valores faltantes usando datos sobre el consumo energético *per capita*¹⁷. Para la H_{10} (Estados nuevos), marcamos los países en su primer y segundo año de independencia; para la H_{10b} (inestabilidad política), recurrimos a una variable indicadora que establece si el país tuvo tres o más cambios en el índice de régimen del Polity IV en cualquiera de los tres años anteriores al año país en cuestión¹⁸. Para los países que mezclan características democráticas y autocráticas (llamadas «anocracias» o «semidemocracias» en la literatura sobre relaciones internacionales y «régimenes pretorianos» por Huntington en 1968), marcamos los regímenes que obtuvieron una puntuación de -5 y 5 con respecto a la diferencia entre las mediciones de democracia y de autocracia del Polity IV (la diferencia oscila entre el -10 y el 10). La población del país (H_{10d}) se basa, en gran medida, en las cifras del Banco Mundial. Para los exportadores de petróleo, marcamos los años-país en los que las exportaciones de crudo superaron un tercio de los ingresos por exportación usando los datos del Banco Mundial¹⁹. Codificamos una variable indicadora para los Estados con territorio no contiguo (H_{10e})²⁰.

Las hipótesis restantes (H_{8b} , H_{8d} , H_{10f} y H_{10g}) presentan desafíos en materia de mediciones más complicados. El hecho de si la disponibilidad de una base rural favorece la guerra civil (H_{8d}) se prueba mejor en un diseño de investigación en el que los grupos étnicos son la unidad de análisis, de tal manera que los grupos con diferentes concentraciones geográficas puedan ser comparados²¹. Si bien es posible codificar las rebeliones en curso con respecto al hecho de si los rebeldes reciben asilo y apoyo de países extranjeros (H_{8b} , H_{10f}), la potencial disponibilidad de esas ayudas con respecto a la fortaleza rebelde es difícil de observar antes del inicio de los

enfrentamientos. En dos casos especiales, la potencial disponibilidad de apoyo por parte de un poder extranjero para los gobiernos es observable —en la política soviética (la «doctrina Brezhnev») en Europa del Este y en la política francesa con respecto a sus excolonias en África Subsahariana—²². Deberíamos esperar que ese apoyo aumente la ventaja relativa de las fuerzas del gobierno contra los potenciales insurgentes y, por lo tanto, asociarla con menores índices de inicios de guerras civiles. También consideramos una medición más vaga del potencial apoyo a los rebeldes —el número de guerras civiles en curso en países vecinos— que podría dar lugar a una disponibilidad más sencilla de armas, entrenamiento o presencia de guerrillas experimentadas²³.

Análisis empírico

Nuestras hipótesis centrales se focalizan en la relación que existe entre la diversidad o estructura étnica y religiosa, por un lado, y la susceptibilidad que un país tiene a la guerra civil, por el otro. A continuación se presentan varios análisis de múltiples variables sobre los datos año-país, pero la historia principal que surge de ellos la clarifica el cuadro de la Figura 2.

¿Los países más diversos son propensos a la guerra civil?

La Figura 2 muestra la forma en que las probabilidades del inicio de una guerra civil varían en diferentes percentiles para el ingreso del país (en el eje x, medido en dólares de 1985) y para la homogeneidad étnica (en el eje y, medida por la proporción de la población del grupo étnico más grande). Las líneas del cuadro muestran la probabilidad del inicio de una guerra en los próximos cinco años para un país con un determinado nivel de ingreso y de homogeneidad étnica. Por ejemplo, los países en el percentil veinte, en términos de tamaño de su grupo étnico más grande —por lo tanto, bastante étnicamente *diverso*—, pero, en el percentil dieciocho de ingreso, tuvieron un 5 % de probabilidad de que se desate una guerra civil en los próximos cinco años. Por el contrario, los países en el percentil dieciocho de homogeneidad étnica y en el percentil veinte de ingresos tuvieron un 15 % de probabilidad de experimentar una guerra en los próximos cinco años²⁴.

Cabe destacar que *para cada nivel de diversidad étnica*, a medida que uno mueve hacia arriba la escala de ingreso (hacia la derecha de la Figura 2), las probabilidades de que exista una guerra civil disminuyen gracias a importantes factores en todos los casos y, en forma dramática, entre los países más homogéneos. El quinto país más rico es prácticamente inmune, sin importar su composición étnica. Por el contrario, para ciertos niveles de ingreso, no se vincula ningún efecto coherente con la variación en la homogeneidad étnica (es decir, mover la figura hacia arriba y hacia abajo). Entre los países más pobres, donde observamos las tasas más altas de guerras civiles, los datos indican que los países *más homogéneos* tienen una tendencia a ser más propensos a la guerra civil. Entre los países más ricos, puede haber una tendencia débil a tener menos guerras civiles en lo que a países más homogéneos se refiere, pero el tamaño del efecto, si existe, es pequeño.

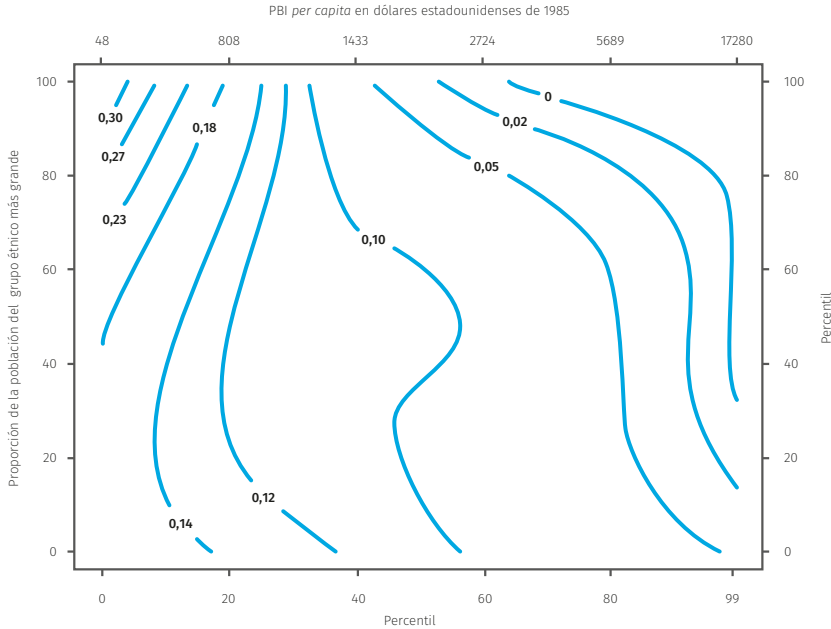
De este modo, el patrón empírico es coherente con la H_1 , la expectativa común de que la diversidad étnica es una causa principal y directa de la violencia civil. Tampoco existen pruebas a favor de la H_2 , que espera que los conflictos étnicos se activen a medida que avanza la modernización. La diversidad étnica todavía provoca guerras civiles indirectamente si genera un ingreso *per capita* bajo (Easterly y Levine, 1997) o un Estado débil. Pero luego los mecanismos que realmente producen la violencia probablemente serían aquellos de la perspectiva de la insurgencia y no los argumentos culturalistas de las formas perennialistas o modernistas.

Los datos de la Figura 2 omiten las guerras anticoloniales, y el análisis no controla otras posibles influencias sobre el conflicto civil antes enumeradas. Consideramos estas cuestiones más adelante.

Resultados multivariantes

Codificamos una variable de inicio «1» para todos los años-país en los que comenzó una guerra civil y «0» para todo el resto²⁵. El modelo 1 del Cuadro 1 muestra los resultados de un análisis logit usando el inicio de una guerra civil como una variable dependiente y una especificación bastante completa de las variables independientes antes mencionadas. La *guerra anterior* es una variable de control que indexa si el país tuvo una guerra civil distinta en curso en el año anterior²⁶.

Figura 2. Probabilidad de que se inicie una guerra civil cada cinco años



Ingreso per capita. El ingreso *per capita* (medido como miles de dólares estadounidenses de 1985 y retrasados un año) es muy importante tanto en un sentido estadístico como en uno sustantivo: USD 1000 menos en el ingreso *per capita* se asocia con un 41 % mayor de probabilidades anuales de inicio de una guerra civil, en promedio. Siempre que se mantengan otras variables en sus valores medios, un país en el percentil diez de ingreso tiene un 18 % de probabilidades de experimentar el inicio de una guerra civil a lo largo de una década, comparado con el 11 % de posibilidades para un país con un ingreso medio y de un 1 % de posibilidad para un país del percentil noventa (USD 573, USD 1995 y USD 9505, respectivamente). La variable del ingreso no es solo una variable *proxy* para «Occidente», cuyos Estados pueden tener índices bajos de guerras civiles por cuestiones culturales o históricas que poco tienen que ver con el ingreso. El coeficiente estimado cae solo a -0,28 cuando se incluye una variable indicadora para Occidente y permanece fuertemente significativa, a pesar de la correlación alta entre las dos variables. La relación se sostiene incluso dentro de las regiones más

pobres. Entre las (principales) excolonias de África, de Medio Oriente y de Asia, estimamos que USD 1000 menos de ingreso corresponden a un 34 % mayor de probabilidades anuales de que se inicie una guerra civil²⁷.

Composición étnica y religiosa. Las estimaciones para el efecto de la fraccionalización étnica y religiosa son fundamental y estadísticamente insignificantes. Las medidas alternativas de diversidad étnica y religiosa —como la proporción del grupo más grande y el registro del número de idiomas hablados por al menos el 1 % de la población— demuestran ser igual de irrelevantes. Las mediciones de la diversidad étnica presentan una fuerte relación de dos variables con el inicio de la guerra civil (no así para las mediciones en materia de religión), pero esto se evapora cuando controlamos el ingreso²⁸.

Cuadro 1. Análisis logit de determinantes del surgimiento de guerras civiles, 1945-1999.

	Modelo				
	(1) Guerra civil	(2) Guerra «étnica»	(3) Guerra civil	(4) Guerra civil (Imperios plus)	(5) Guerra civil (COW)
Antes de la guerra	-0,954 ^a (0,314)	-0,849 ^a (0,388)	-0,916 ^a (0,312)	-0,688 ^a (0,264)	-0,551 (0,374)
Ingreso per capita ^{a,b}	-0,344 ^b (0,072)	-0,379 ^b (0,100)	-0,318 ^a (0,071)	-0,305 ^a (0,063)	-0,309 ^b (0,079)
Registro (población) ^{a,b}	0,263 ^b (0,073)	0,389 ^b (0,110)	0,272 ^b (0,074)	-0,267 ^b (0,069)	0,223 ^a (0,079)
Registro (porcentaje montañoso)	0,219 ^a (0,085)	0,120 (0,106)	0,199 ^a (0,085)	0,192 ^a (0,082)	0,418 ^b (0,103)
Estado no contiguo	0,443 (0,274)	0,481 (0,398)	0,426 (0,272)	0,798 ^a (0,241)	-0,171 (0,328)
Exportador de petróleo	0,858 ^a (0,279)	0,809 ^a (0,352)	0,751 ^a (0,278)	0,548 ^a (0,262)	1,269 ^b (0,297)
Estado nuevo	1,709 ^a (0,339)	1,777 ^a (0,415)	0,1658 ^a (0,342)	1,523 ^a (0,332)	1,147 ^a (0,413)
Inestabilidad ^a	0,618 ^a (0,235)	0,385 (0,316)	0,513 ^a (0,242)	0,548 ^a (0,225)	0,584 ^a (0,268)
Democracia ^{a,c}	0,021 (0,017)	0,013 (0,022)	—	—	—
Fraccionalización étnica	0,166 (0,373)	0,146 (0,584)	0,164 (0,368)	0,490 (0,345)	-0,119 (0,396)
Fraccionalización religiosa	0,285 (0,509)	1,533 ^a (0,724)	0,326 (0,506)	—	1,176 ^a (0,563)
Anocracia ^a	—	—	0,521 ^a (0,237)	—	0,597 ^a (0,261)
Democracia ^{a,d}	—	—	0,127 (0,304)	—	0,219 (0,354)
Constante	-6,731 ^b (0,736)	-8,450 ^b (1,092)	-7,019 ^b (0,751)	-6,801 ^b (0,681)	-7,503 ^b (0,854)
N	6327	5186	6327	6360	5378

Nota: La variable dependiente está codificada como «1» para los años-país en los que comenzó una guerra civil y como «0» para el resto. Los errores estándares se encuentran entre paréntesis. Estimaciones realizadas con Stata 7.0.

^a En un año. / ^b En 1000. / ^c Polity IV; varía de -10 a 10. / ^d Dicotómico.

^{*}, p<0,05; ^{**}, p<0,01; ^{***}, p<0,001.

Los países que están étnica o religiosamente polarizados en el sentido de la H_3 tampoco tienen más probabilidades de experimentar una mayor violencia civil. Cuando agregamos las variables indicadoras para los países que tienen una mayoría étnica o religiosa y una minoría de al menos un 8 % de la población del país, ambos arrojan indicios incorrectos y ninguno se acerca a la importancia estadística. Este hallazgo no depende de qué otras variables se incluyan en el modelo.

Guerra étnica. El fuerte efecto del ingreso *per capita* continúa incluso cuando restringimos la atención a las «guerras étnicas», mientras que las pruebas de un efecto independiente de la diversidad cultural son sorprendentemente débiles. En el modelo 2 (Cuadro 1), la variable dependiente marca el inicio de las guerras que codificamos como «étnicas» o parcialmente «étnicas», y solo consideramos países con, al menos, un 5 % de minoría étnica. El coeficiente para la fraccionalización apenas cambia. Lo mismo sucede para nuestras otras mediciones de la diversidad étnica. Nuestras dos mediciones para la diversidad religiosa arrojan resultados débiles e incoherentes, y el apoyo para la H_3 disminuye aún más si codificamos las guerras «parcialmente» o «ambiguamente» étnicas como no étnicas²⁹.

Democracia y libertades civiles. Las reivindicaciones sociales y políticas amplias deben ser más bajas, en promedio, en las democracias políticas. Pero a diferencia de la H_4 y de manera coherente con la H_{11} , los inicios de las guerras civiles no son menos frecuentes en las democracias tras el control del ingreso, como se muestra mediante el coeficiente positivo y estadísticamente insignificante para la democracia, la medición del Polity IV (retrasada). Los resultados son los mismos si utilizamos, en su lugar, la medición dicotómica de Przeworski *et al.* (disponible para 1950-1991) o el intervalo de la medición de Freedom House sobre el respeto de las libertades civiles (disponible para 1972-1999). En el primer caso, el indicio es «incorrecto», mientras que, en el segundo, el indicio es coherente con la H_4 , pero el coeficiente sobre las libertades civiles es totalmente insignificante.

Algunos estudios anteriores sobre el conflicto civil descubrieron una relación de «U invertida» con la democracia y buscaron explicarla mediante la observación de que los regímenes más autocráticos pueden reprimir la disidencia y, de ese modo, evitar la violencia civil, a pesar de tener que

enfrentar niveles más altos de reivindicación popular (Hegre *et al.*, 2001; Muller y Weede, 1990). Esta observación no explica la razón por la que los líderes de un régimen parcialmente democrático no pueden implementar una democracia o una autocracia total en pos de evitar el conflicto y la oposición. Como se sugirió en la H_{10} , sospechamos que la respuesta es, en general, que las «autocracias» son regímenes débiles, ya que carecen de recursos para ser autócratas exitosos o contienen una mezcla inestable de fuerzas políticas que les imposibilita moverse para destruir grupos rebeldes nacientes. De manera coherente con esta hipótesis y con estudios anteriores, el modelo 3 (Cuadro 1) muestra que una variable indicadora que marca las anocracias toma un coeficiente positivo. En términos sustantivos, la estimación sugiere que estos regímenes tienen alrededor de un 68 % más de probabilidades de experimentar el inicio de una guerra civil en cualquier año determinado que una autocracia total. Esto es así a pesar del hecho de que estamos controlando la inestabilidad política reciente, que es mucho más común en las anocracias³⁰.

Discriminación lingüística y religiosa. Agregadas al modelo 3, nuestras mediciones de la discriminación estatal contra idiomas regionales o contra religiones minoritarias no están asociadas con riesgos sistemáticamente más altos de experimentar el inicio de una guerra civil³¹. Este no resultado persiste cuando restringimos la muestra a aquellos países con al menos un 5 % de minoría religiosa o étnica.

Desigualdad. Ya sea en un modelo de dos variables o agregadas al modelo 3, las estimaciones del coeficiente de Gini sobre la desigualdad de ingreso no se acercan a la importancia estadística o sustantiva. La mala calidad de los datos sobre desigualdad, disponible solo para 108 países, no nos permite ir más allá de la afirmación de que pareciera no haber relación transnacional poderosa alguna entre la desigualdad y el inicio de la guerra civil, consecuente con la H_{11} .

Estados nuevos e inestabilidad política. De manera coherente con la H_{10a} , las probabilidades de que se inicie una guerra civil son estimadas como 5,25 veces mayores en los dos primeros años de la existencia independiente de un Estado que en otros años, un efecto enorme (modelo 3). Para el «país medio», esto se traduce en una probabilidad de 11 % en sus primeros

dos años. La inestabilidad política en el centro también es importante en otros años. Se estima que las posibilidades del inicio de una guerra civil en un determinado año aumentan en un 67 % si hubo inestabilidad en los acuerdos del gobierno en cualquiera de los tres años anteriores³².

Montañas y territorio no contiguo. El terreno montañoso está fuertemente vinculado con las tasas más altas de guerras civiles. Un país que es mitad «montañoso» (percentil noventa) o que está en la media tiene una probabilidad estimada del 13,2 % de experimentar una guerra civil durante el curso de una década. Un país similar que no es para nada montañoso (percentil diez) tiene un riesgo del 6,5 %. El indicio estimado para los Estados que tienen territorio no contiguo es consistente con la H_{10e} , pero su intervalo de confianza del 95 % incluye la posibilidad de no tener efecto alguno³³.

Población. Siempre que se mantenga el resto de las variables en sus medias, el riesgo estimado de experimentar una guerra civil durante el curso de una década para un país que se encuentra en el percentil diez en materia de población es del 6,4 % contra el 16,4 % para un país del percentil noventa (1.400.000 contra 56.300.000, por ejemplo, Botsuana contra Irán). Este efecto no se debe a que los Estados más grandes sean más diversos en términos étnicos. Estamos controlando la diversidad étnica y, en cualquier caso, resulta que, básicamente, no hay correlación alguna entre las mediciones de diversidad y el registro de tamaño, incluso si omitimos la China relativamente homogénea³⁴.

Petróleo, Islam, hombres jóvenes. De manera coherente con la H_{10h} , se estima que la derivación de al menos un tercio de los ingresos por exportaciones vinculados con los combustibles fósiles duplica las probabilidades de un país. Sobre la base del modelo 3, el «país medio» tendría una posibilidad del 10 % de experimentar una guerra civil a lo largo de una década, mientras que el mismo país como exportador de petróleo tendría una probabilidad estimada del 21 %.

Los productores de petróleo están desproporcionadamente en Medio Oriente, lo que introduce la pregunta acerca de si esta variable podría representar algún otro atributo relevante de estos países. No obstante, una variable indicadora para la región de África del Norte/Medio Oriente es

insignificante cuando es agregada al modelo 3, mientras que la estimación para el petróleo apenas se ve afectada. Huntington (1996) afirma que el Islam tiene fronteras y vísceras ensangrentadas, porque las sociedades islámicas cuentan con características culturales y demográficas que las hacen más propensas a la violencia. Cuando agregamos una variable que mide el porcentaje de musulmanes de cada país a nuestra principal especificación³⁵, arroja un indicio positivo, pero no es estadísticamente importante. El efecto del petróleo continúa siendo fuerte.

Huntington también argumenta que las sociedades con un exceso de hombres jóvenes serán propensas a la violencia civil; este autor lo sugiere como parte de la explicación de las «vísceras ensangrentadas» del Islam. Dado que los hombres jóvenes tienen características físicas y tal vez psicológicas que los hacen aptos para las guerrillas, nuestros argumentos sobre la insurgencia señalan hacia la misma dirección. Si incluimos una medición de retraso de la proporción de hombres de 15 a 24 años en la población del modelo 3, tiene el indicio positivo esperado, pero la estimación es altamente incierta ($p=0,21$); un problema es que el porcentaje de hombres jóvenes tiene una fuerte correlación negativa con el ingreso, y este obtiene lo mejor de ese porcentaje cuando se incluyen ambos. Lo mismo sucede con los índices de educación secundaria de los hombres (*cf.* Collier y Hoeffler, 2001).

Apoyo extranjero. Un determinante de las perspectivas para la insurgencia es la disponibilidad de ayuda de terceros, ya sea para los rebeldes o para el gobierno del Estado en cuestión. Sin embargo, la «disponibilidad» resulta difícil de observar *ex ante*. Una variable *proxy* posible es el número de guerras civiles en curso en los países vecinos, en el año anterior, lo que puede aumentar la disponibilidad de armas, de apoyo y de guerrillas experimentadas. Al agregar la versión retrasada de esta variable al modelo 3, su indicio es como se predijo, pero no es significativo ($p=0,33$). Las guerras civiles de los países vecinos son demasiado comunes, ya que ocurren en un 44 % de los años país de la muestra.

Otra variable *proxy* posible es el apoyo extranjero para los *gobiernos* contra las insurrecciones internas. No se puede incluir una variable indicadora para el «bloque soviético» anterior a 1991 en el análisis logit porque predice

la paz de manera perfecta. Pero por sí misma esta observación es coherente con nuestro argumento³⁷.

A fines de la década de los ochenta, el gobierno de François Mitterrand se apartó de la política exterior francesa de larga data al apoyar, hasta cierto punto, la democratización de algunas de sus excolonias subsaharianas. Esto implicó incentivar las elecciones «nacionales de conferencias» y cierto grado de oposición política, todo lo cual sugería que la política anterior de apoyo militar inmediato para los dictadores de habla francesa podía haber cambiado. Las tasas de guerras civiles para las excolonias francesas en África habían sido mucho más bajas que las de otros Estados subsaharianos. Los 25 países restantes fueron testigos del inicio de 17 guerras civiles antes de 1990, una tasa del 2,4 por 100 años-país. Las 16 excolonias francesas tuvieron solo tres guerras civiles en el mismo periodo, con una tasa del 0,65 por 100 años-país (Chad en 1965, Senegal [Casamance] en 1989 y Malí en 1989). Si se incluye una variable que marca las excolonias francesas de África Subsahariana antes de 1990 en el modelo 3, su coeficiente estimado es de -1,0, que implica una reducción de casi tres veces en las probabilidades anuales del inicio de una guerra civil ($p=0,11$; el resto de las estimaciones permanecen estables). Una variable indicadora para todas las excolonias francesas no se relaciona con el inicio de una guerra civil, lo que sugiere que el efecto observado en África Subsahariana se debe al mecanismo que hay detrás de la H_{10f} en lugar de a los efectos de la administración o del derecho colonial francés.

Otras variables y verificaciones de solidez

Guerras anticoloniales. La Figura 2 y el análisis multivariado antes mencionado omitieron las 13 guerras coloniales de los cinco imperios coloniales (Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Portugal y los Países Bajos). Incluirlas resulta problemático tanto por cuestiones teóricas como por cuestiones empíricas, lo mismo sucede si se las ignora. El principal obstáculo práctico es la falta de datos comparables. No obstante, mediante el uso de los datos vinculados con la fraccionalización étnica, la población, el terreno montañoso y el ingreso para cada colonia en su primer año de independencia pudimos producir estimaciones anuales de estas variables para cada imperio. Las estimaciones en materia de ingreso

son sistemáticamente demasiado altas —utilizamos, por ejemplo, el PBI *per capita* de Nigeria de 1962 como una estimación de su ingreso como colonia británica en 1945—. Esto crea ciertos prejuicios contra la variable del ingreso y a favor del ELF, que tiene un valor medio de 0,83 para los 114 «años de imperio», comparado con el 0,34 para los años sin imperio.

El modelo 4 presenta un análisis logit paralelo a nuestra especificación del modelo 1 (Cuadro 1) y omite solo la variable de la democracia y de la fraccionalización religiosa (que es difícil de estimar para los imperios debido a las religiones compartidas entre las colonias y las metrópolis). Dado que los imperios eran bastante propensos a las guerras civiles y altamente diversos, no resulta sorprendente que el coeficiente estimado para el ELF aumente. No obstante y de manera extraña, continúa siendo estadísticamente no distinguible a partir del cero, mientras que el resto cambió un poco, excepto la no contigüidad. Ahora se estima que los Estados no contiguos han tenido 2,2 veces las probabilidades de experimentar una guerra civil en este periodo, siempre que el resto de las cuestiones permanezcan iguales. Dado que los imperios son todos no contiguos y porque, de otra manera, la no contigüidad funciona mejor que el ELF en la selección de inicios de guerras civiles, el logit le otorga una mayor importancia sustantiva y estadística. Si dejamos la no contigüidad, la estimación para el ELF aumenta a 0,62 —que corresponde a un aumento del 59 % en el riesgo al moverse del percentil diez al noventa—, pero todavía no posee importancia estadística en el nivel del 5 % ($p= 0,07$). Por consiguiente, aun cuando incluyamos a las guerras anticoloniales, las pruebas de que la diversidad étnica hace que los Estados sean más propensos a las guerras civiles continúan siendo insuficientes en el mejor de los casos³⁸.

Apartándonos del análisis estadístico, observamos que estos cinco Estados imperiales administraron sus imperios durante muchos años antes de la Segunda Guerra Mundial con muy pocas rebeliones activas, a pesar de la existencia de los mismos niveles de fraccionalización étnica, de no contigüidad y de terreno montañoso. Ni la discriminación ni la opresión aumentaron repentinamente en los imperios luego de la guerra provocando movimientos anticoloniales como respuesta. Por el contrario, en gran medida, la guerra debilitó los principales Estados imperiales en

términos materiales, y el nuevo orden jurídico internacional (el sistema de las Naciones Unidas) apoyó los movimientos anticoloniales. Estos golpes al poder relativo de las metrópolis ayudan a explicar el «inicio de las guerras civiles» en estos casos (Fearon, 2001).

Efectos regionales. Diferentes regiones del mundo comparten una variedad de rasgos históricos, culturales y económicos. Es razonable preguntarse si alguna de las variables consideradas en el análisis multivariado simplemente representa esos factores. Asimismo, ya que las variables indicadoras regionales no suman al poder explicatorio del modelo, hemos intentado expresar la influencia de las características regionales con nuestras variables independientes más generales. Descubrimos que si agregamos todas (excepto una) las variables indicadoras regionales al modelo 3, los coeficientes y los niveles de importancia para nuestras otras variables se ven pocos afectados. Una prueba de proporción de posibilidad no logra rechazar la hipótesis nula acerca de que las regiones no importan más allá de las variables incluidas ($p= 0,22$). La inclusión de las variables indicadoras de las regiones de manera individual revela que ninguna tiene una tasa de inicio de guerras civiles significativamente diferente a lo que esperaríamos sobre la base de las características del país que ya están incluidas en el modelo.

Periodo y efectos fijos. Si se agregan al modelo 3, las variables indicadoras que marcan todas las décadas (excepto una) son conjuntamente importantes en una prueba de proporción de posibilidad ($p= 0,04$), lo que evidencia una tendencia ascendente general en el riesgo de guerras civiles luego de la década de los cuarenta. Agregar una variable indicadora para esa década y una variable que marque el año indica que desde 1950 las probabilidades de que se inicie una guerra civil aumentaron alrededor de un 2 % por año, controlando el resto de las variables. Como se indicó antes, no existe tendencia secular cuando no controlamos otros factores. Parte de la explicación es que la media del ingreso de los países, en líneas generales, se duplicó de 1950 a 1999, lo que «debería haber» reducido —sobre la base del modelo 3— las probabilidades de que se inicie una guerra civil para el «país medio» en un 35 %. El hecho de que la tasa de inicio de guerras civiles permanezca bastante constante, mientras que el ingreso, en general, aumentó sanciona al ingreso en el modelo 3. Cuando se agrega

el año, la estimación del efecto para el ingreso aumenta a $-0,36$ (las otras estimaciones del efecto permanecen iguales, excepto la no contigüidad que pasa a ser estadísticamente importante en $p=0,035$). No sabemos qué representan las tasas estables del inicio de guerras civiles a pesar de un mayor ingreso. Se nos vienen a la cabeza el aumento de la desigualdad internacional (por lo que hay un set de países constantemente pobres con riesgo de experimentar guerras civiles), una mayor disponibilidad de armas pequeñas y la difusión del «saber hacer» de la insurgencia, pero estas son solo conjeturas.

Esta observación también da lugar al interrogante de en qué medida el impacto estimado del ingreso se debe a las comparaciones entre los países y en qué medida al mayor ingreso dentro de determinados países vinculados con la paz civil. Al aplicar el logit de los efectos fijos condicionales al modelo 3 sin las variables que tienen poca variación temporal o que no tienen (montañas, no contigüidad, fraccionalización étnica y religiosa) y con un control para el año, descubrimos que el coeficiente estimado para el ingreso cae solo a $-0,24$, pero ya no es significativo ($p=0,16$). No obstante, el uso del registro de ingresos arroja el mismo coeficiente que el que toma el registro de ingreso en el logit estándar de la muestra completa ($-0,78$), significativo en $p=0,02^{39}$. Además, las estimaciones del efecto para las otras variables son, a excepción de una, prácticamente idénticas a las estimaciones del modelo «común» completo; la importancia continúa siendo alta para todo, excepto para la anocracia y para el petróleo (que tiene poca variación temporal). La excepción es la población, que varía muchísimo más a través de los países que dentro de ellos a lo largo del tiempo. Si bien los países más grandes son más propensos a las guerras civiles, no existen pruebas de que el crecimiento de la población en un país aumente el riesgo.

Exportaciones de materias primas. Mediante el uso de una versión «expandida» de los datos del COW, Collier y Hoeffler (2001) descubren que el riesgo del inicio de una guerra civil se maximiza cuando las exportaciones de materias primas comprenden alrededor del 32 % del PBI del país y el riesgo disminuye a cualquiera de los lados de esta cifra. Estos autores proponen que, hasta cierto punto, los niveles más altos de exportaciones de materias primas brindan más motivación y oportunidades para que los rebeldes se sustenten a través de los «saqueos». Más allá de este punto, las

ganancias que el Estado tiene disponible son suficientemente cuantiosas para hacer que la guerra civil sea menos probable.

Encontramos pocas pruebas de esa relación en nuestros datos. La proporción de exportaciones de materias primas del PBI y su cuadrado son remotamente significativas cuando se agregan al modelo 3⁴⁰.

Estamos de acuerdo con el argumento general detrás de la hipótesis de Collier y Hoeffler. En nuestros términos, la insurgencia debería ser más factible si las fuentes de financiamiento están fácilmente disponibles. Pero dudamos que las exportaciones de materias primas sean una buena medición del potencial financiamiento para los rebeldes. Esta medición combina el petróleo, los productos agrícolas, los metales y los minerales, que, excepto algunos minerales, son difíciles de exportar sin el control de un sistema de distribución nacional y sin puertos. Las exportaciones de petróleo pueden ser relevantes no tanto porque financian a los grupos rebeldes, sino porque, según se afirma, marcan la debilidad estatal relativa a un cierto nivel de ingreso⁴¹. Una mejor medición para el potencial financiamiento sería concentrarse en la presencia de minerales o en el contrabando que pueden premiar el control de un pequeño enclave con altísimas ganancias (Leonard y Strauss, 2001).

Apertura comercial. Mediante el uso de una medición de «falla estatal» que incluye tanto guerras civiles como las «transiciones de regímenes perjudiciales», Esty *et al.* (1998) descubrieron que la proporción correspondiente al comercio del PBI predecía rotundamente la paz civil. Usando la medición de los Penn World Tables vinculada con el comercio como una proporción del PBI, no encontramos esa relación en nuestros datos. El comercio se relaciona con la paz civil en un logit de dos variables, pero esto es así porque los países más pequeños tienen más comercio y menos guerras civiles.

Definiciones y codificación alternativas para «guerra civil». Nuestras reglas de codificación admiten conflictos civiles en los que al menos 1000 personas han sido asesinadas. Algunos podrían argumentar que este límite es demasiado bajo para distinguir adecuadamente entre una «guerra civil» y el terrorismo. Cuando recodificamos los 30 conflictos en nuestra

muestra, que según estimamos habían asesinado menos de 5000 personas, los resultados para el modelo 3 son casi idénticos⁴².

También verificamos para constatar en qué se diferenciaban nuestros resultados si basábamos la codificación del inicio de la guerra civil en las listas aportadas por Collier y Hoeffler (2001), el proyecto COW, y Doyle y Sambanis (2000). Como se muestra en el modelo 5 (Cuadro 1), que basa el inicio de la guerra civil en los datos del COW (1945-1992), los coeficientes y los niveles de importancia para las variables de «insurgencia» son extraordinariamente estables⁴³. Obtuvimos resultados bastante similares para los otros dos esquemas de codificación. Si bien estas cuatro listas de guerras civiles difieren en muchos años de inicio específicos y, en cierto grado, en los casos que constituyen «guerras civiles», demuestra que hay una variación sustancialmente compartida. Por ejemplo, 53 de las 93 guerras civiles del COW de la muestra comienzan en el mismo año que un inicio de guerra civil en nuestros datos, y 68 comienzan dentro de los dos años de uno de nuestros inicios de guerra civil. A nivel nacional, la relación de dos variables que existe entre nuestra estimación del número total de guerras por país y el equivalente para el resto oscila entre un 0,71 con Collier y Hoeffler, y un 0,82 con Doyle y Sambanis.

Conclusión

En la década de los noventa, el predominio de la guerra interna es principalmente el resultado de una acumulación de conflictos prolongados desde la década de los cincuenta y no de un cambio repentino vinculado con un nuevo sistema internacional posterior a la Guerra Fría. La descolonización que tuvo lugar desde la década de los cuarenta hasta la década de los setenta dio origen a un gran número de Estados económica, burocrática y militarmente débiles. Estos Estados corren el riesgo de experimentar violencia civil durante todo el periodo, mayormente en la forma de insurgencia o de guerrillas rurales. La insurgencia es un modo de práctica militar que puede ser incluido en varias agendas políticas, ya sea comunista, en el sudeste asiático y en América Latina; fundamentalista islámica, en Afganistán, Argelia o Kashmir; de «reacción» derechista, en Nicaragua; o nacionalista étnica, en un enorme número de Estados. Las condiciones que favorecen la insurgencia —en particular, la debilidad

del Estado marcada por la pobreza, por una población grande y por la inestabilidad— son mejores indicadores de qué países corren el riesgo de experimentar una guerra civil comparados con los indicadores de diversidad étnica y religiosa o con las mediciones de reivindicaciones, como la desigualdad económica, la ausencia de democracia o de libertades civiles, o la discriminación estatal contra religiones o idiomas minoritarios.

¿De qué manera la democracia y la homogeneidad cultural o religiosa podrían fallar en asociarse con la paz civil en los países? Considerar a las «guerras étnicas» como una especie de la insurgencia puede ayudar a explicar este resultado paradójico. Si, en las condiciones ambientales correctas, solo entre 500 y 2000 guerrillas activas pueden conducir una guerra interna larga y destructiva, el nivel promedio de reivindicación en un grupo puede no ser tan importante. Lo que debe tenerse en cuenta es si los rebeldes activos se pueden esconder de las fuerzas del gobierno y si las oportunidades económicas son tan escasas que la vida de un rebelde resulta atractiva para entre 500 y 2000 hombres jóvenes. Las reivindicaciones pueden favorecer la rebelión haciendo que los rebeldes no activos ayuden a ocultarse a aquellos que sí están activos. Pero lo que todas las guerrillas realmente necesitan es conocimiento local superior, ya que les permite amenazar con tomar represalias para las denuncias.

Si nuestro análisis es correcto, los responsables de formular políticas deberían asumir que las guerras civiles y los «Estados fallidos» que a veces crean son fenómenos temporales del mundo inmediato posterior a la Guerra Fría. Los responsables de formular políticas tampoco deberían inferir que la diversidad étnica es el origen del conflicto civil cuando observan a insurgentes en un país pobre que movilizan combatientes a lo largo de las líneas étnicas. Por el contrario, las guerras civiles del periodo tienen sus orígenes estructurales en la combinación de una tecnología militar y una descolonización simple y fuerte que creó un sistema internacional numéricamente dominado por Estados frágiles que tienen control administrativo limitado de sus periferias.

Con respecto a las implicancias de las políticas, la expansión de la democracia y la tolerancia de minorías étnicas y religiosas deberían ser las principales metas de las políticas exteriores, porque son convenientes

para su propio bien, pero no con la expectativa de que sean «balas mágicas» para la prevención o la resolución de las guerras civiles. Las divisiones étnicas, recomendadas a veces como una política internacional general para resolver guerras civiles étnicas (por ejemplo, Kaufmann, 1996), deben ser vistas como iniciativas que tienen grandes consecuencias internacionales y costos muy altos. El apoyo internacional a la división debería aumentar los beneficios esperados para los rebeldes, quienes, como hemos afirmado, pueden ser capaces de continuar con una guerra civil cruenta sobre la base de pequeños números cuando las condiciones para la insurgencia son las correctas.

Las políticas para reparar los agravios o, en el límite, la división, podrían ser importantes para solucionar conflictos en curso, pero no podemos determinarlo sobre la base de esta investigación que se concentró en el inicio de la guerra civil y no en su finalización. Encontramos muy pocas pruebas de que grandes divisiones culturales o reivindicaciones sostenidas en el tiempo puedan predecir la guerra civil. No obstante, queda claro que las fuertes reivindicaciones *son producidas por* la guerra civil —de hecho, es en general un objetivo central de la estrategia rebelde—. Sin embargo, esto bien podría representar obstáculos para la negociación.

En lo que a prevención concierne, nuestro análisis sugiere que mientras el crecimiento económico pueda correlacionarse con la existencia de pocas guerras civiles, es más probable que el mecanismo causal sea un gobierno bien financiado y administrativamente competente. En términos específicos, las organizaciones internacionales y no gubernamentales deben desarrollar programas que mejoren la responsabilidad legal dentro de los ejércitos y de la policía del mundo en desarrollo y coordinar ayuda para los gobiernos que luchan guerras civiles con la condición de que el Estado respete las prácticas contrainsurgentes que no ayudan a los rebeldes a reclutar milicias. Los gobiernos que siguen prácticas contrainsurgentes espantosas y que perpetúan la guerra o que son demasiado corruptos no deben recibir ayuda de ningún tipo o, cuando existen importantes consecuencias para la estabilidad regional o para el terrorismo internacional, deben ser considerados candidatos para la «nueva administración fiduciaria» de las Naciones Unidas o para organizaciones regionales militares y políticas, como la OTAN y la

Unión Europea. Este último sistema, que ya vimos en funcionamiento en Bosnia, Kosovo y Timor Oriental, debe racionalizarse de forma que pueda mejorar la coordinación interna entre los múltiples actores que están involucrados en esas operaciones.

Notas

* "Ethnicity, Insurgency, and Civil War". James D. Fearon y David D. Laitin.

Primera edición en inglés ©2003 American Political Science Association.

Fearon, James D. y David D. Laitin "Bureaucracy and Growth A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth". *The American Political Science Review*, 97(1): 75-90, 2003, ©American Political Science Association, publicado por Cambridge University Press y traducido con su permiso.

** James D. Fearon y David D. Laitin son profesores del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Stanford, Stanford, California, 94305-6044 (jfearon@stanford.edu y dlaitin@stanford.edu).

Queremos agradecerles a todas las personas que aportaron sus comentarios sobre las versiones anteriores de este trabajo en una serie de presentaciones realizadas en seminarios. Los autores también reconocen con gratitud el apoyo de la National Science Foundation (Becas SES-9876477 y SES-9876530); la contribución del Centro para el Estudio Avanzado de las Ciencias del Comportamiento, con fondos de la William and Flora Hewlett Foundation; la valiosa asistencia en la investigación de Ebru Erdem, Nikolay Marinov, Quinn Mecham, David Patel y TQ Shang; y los datos compartidos de Paul Collier.

¹ Los datos de las guerras interestatales derivan de David Singer y Melvin Small (1994), actualizados para incluir las guerras de Kargil y de Eritrea. Las bases para las estimaciones de las guerras civiles se discuten más abajo.

² En su muestra, hay 79 guerras, pero perdieron alrededor de 34 debido a valores faltantes en las variables explicativas, que son, principalmente, económicas. Los datos económicos estándares tienden a faltar para los países que son pobres o que fueron destruidos por las guerras civiles. Esta eliminación altamente no aleatoria puede explicar algunas de las diferencias con nuestros resultados.

³ En particular, Doyle y Sambanis (2000), Esty *et al.* (1998), Gleditsch *et al.* (2002), el Instituto para los Estudios Internacionales y Estratégicos (2000), Licklider (1995), Singer y Small (1994), Sivard (1996) y Valentino (2002).

⁴ Utilizamos los siguientes criterios secundarios para tratar otros asuntos de codificación: (4) El año de inicio es el primer año en que murieron 100 personas o en el que ocurrió un evento violento seguido de una secuencia de acciones que satisfacen los criterios principales. (5) Si un partido principal del conflicto se retira, codificamos el inicio de una nueva guerra si la lucha continúa (por ejemplo, Somalia tiene una nueva

guerra civil luego de que Siad Barre es derrotado en 1991). (6) Las finalizaciones de las guerras se codifican mediante la observación de una victoria, una desmovilización total, una tregua o un acuerdo de paz, seguido por, al menos, dos años de paz. (7) En nuestra opinión, la participación de tropas extranjeras no descalifica a un caso como guerra civil, siempre que se satisfaga el resto de los criterios. (8) Codificamos múltiples guerras en un país cuando distintos grupos rebeldes con objetivos diferentes luchan contra un Estado central coherente en diversos frentes con poca coordinación o sin coordinación explícita. (9) Si un Estado busca incorporar y gobernar un territorio que no es un Estado reconocido, lo consideramos una «guerra civil» solo si la lucha continúa luego de que el Estado comienza a gobernar en el territorio (de este modo, Indonesia/Timor Oriental 1975 sí e India/Hyderabad 1974 no).

⁵. Nicholas Sambanis (2002) habla sobre un número de ambigüedades y problemas conceptuales y operativos con respecto a los datos sobre guerras civiles del COW. Collier y Hoeffler (2001) basan su lista en los datos del COW dividiendo un número de guerras civiles del COW en múltiples guerras, de acuerdo con criterios no especificados e incluyendo algunas guerras coloniales (codificadas en «Estados» inexistentes, como Angola 1961), pero no otros.

⁶. Ver Fearon y Laitin (2003) para acceder a una lista de conflictos.

⁷. Se codificaron cuatro inicios de guerra en la Unión Soviética en 1946, en los Países Bálticos y en Ucrania, más dos guerras de Rusia en Chechenia en la década de los noventa.

⁸. Ted Gurr (2000) indica la disminución de guerras étnicas de finales de la década de los noventa y afirma que la tendencia refleja mejores estrategias de gestión por parte de los Estados y de las organizaciones internacionales. El patrón básico de la Figura 1 no es un artefacto del modo en que hemos codificado a la «guerra civil»; se observa en una amplia gama de otros sets de datos sobre conflictos internos violentos para este periodo (por ejemplo, Gleditsch *et al.*, 2002).

⁹. Para esta y otras variables, completamos con valores para los años-país faltantes, cuando fue posible, sobre la base de nuestra propia investigación; en general, las fuentes fueron el Libro de Hechos de la CIA, la Enciclopedia Británica y la Library of Congress Country Studies, aunque utilizamos fuentes específicas de los países cuando fue necesario.

¹⁰. Los límites alternativos para el segundo grupo más grande, como el 10 %, no hace diferencia alguna en los resultados.

¹¹. Desde 1972 Freedom House codifica a los países anualmente en una escala de siete puntos sobre la base de una «lista de verificación» que otorga puntos al respeto gubernamental de una larga lista de libertades civiles y del imperio del derecho, entre ellas, la libertad de prensa, de religión y de asociación, un poder judicial independiente, la igualdad de trato en el derecho, el control civil de la policía, «la protección contra el terror político», la garantía de los derechos de propiedad y la igualdad de oportunidades. La «libertad en materia de guerras y de insurgencia» es un elemento de su lista de verificación, por

lo que somos cautelosos de no dejar atrás esta variable independiente. Para el Polity IV, utilizamos diferencias entre las escalas de once puntos de democracia y de autocracia. Siguiendo las sugerencias de los codificadores del Polity, interpolamos valores para los años del «periodo de transición» (-88), para los años del tratamiento de la ocupación extranjera (-66) como faltante e «interrupciones» de tratamiento (-77) como ceros. Ver <http://www.bsos.umd.edu/cidcm/polity/>.

¹² El «reconocimiento oficial» supone el uso por parte de alguna entidad pública oficialmente sancionada. Para el idioma, confiamos principalmente en los aportes de R. E. Asher (1994) y de Erik Gunnemark (1992). Para la religión, utilizamos el Informe Anual sobre Libertad de Religión de 1999 del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

¹³ Si bien nuestra formulación difiere, nos hemos visto influenciados por el trabajo de Stathis Kalyvas sobre la guerra civil griega. La literatura sobre la guerra de guerrillas es vasta; ver, por ejemplo, Desai y Eckstein (1990), Griffith (1961) y Laqueur (1976).

¹⁴ Un mecanismo de «segundo orden» mediante el cual la etnicidad puede favorecer la insurgencia es el hecho de que las minorías étnicas a veces son marcadas por redes sociales que están aisladas de las redes del grupo dominante, lo que les da una ventaja informativa a los rebeldes locales (Fearon y Laitin, 1996). No obstante, esa ventaja no exige la peculiaridad étnica.

¹⁵ Sobre este tema, en general, la literatura descubre que los líderes rebeldes han pasado tiempo en los campamentos de entrenamiento de guerrillas en, por ejemplo, Libia, Afganistán, Líbano o Mozambique (en la década de los setenta) o que obtuvieron experiencia en la guerrilla en una insurgencia que aplicaron para perseguir otra.

¹⁶ A. J. Gerard produjo esta medición para el proyecto DECRG sobre guerras civiles del Banco Mundial. Nuestra muestra de países difiere ligeramente, por lo que estimamos valores para 21 países faltantes usando la diferencia entre el punto de elevación más alto y más bajo de cada país, que se correlaciona bien con la medición de las montañas (0,78 en los registros).

¹⁷ Utilizamos las tasas de crecimiento del ingreso de los Indicadores del Desarrollo Mundial 2001 para ampliar las estimaciones en los Penn World Tables 5.6 y luego usamos las estimaciones de consumo energético *per capita* proporcionadas por el proyecto COW para calcular los valores faltantes. Para conocer más detalles, ver Fearon y Laitin (2003).

¹⁸ Para esta variable, los «periodos de transición» y las «interrupciones» (que indican una «colapso total de la autoridad central») son codificados como inestabilidad; las ocupaciones extranjeras son tratadas como faltantes.

¹⁹ Los datos son para los intervalos de cinco años que comienzan en 1960; interpolamos para los años posteriores a 1960, establecimos el valor que tenía en 1960 para los años anteriores a ese año y utilizamos fuentes específicas de cada país para aquellos países no cubiertos por el Banco Mundial.

²⁰. Los países con territorios que albergan a, por lo menos, 10.000 personas y que están separados del área continental donde se encuentra la ciudad capital, ya sea por tierra o por 100 km de agua, fueron codificados como «no contiguos». Sin contemplar los imperios coloniales, 25 de nuestros 161 países cumplen este criterio en algún momento desde 1945.

²¹. Mediante el uso de los datos del Phase III Minorities at Risk (MAR, por su sigla en inglés), Fearon y Laitin (1999) descubrieron que los grupos sin un área rural eran mucho menos propensos a involucrarse en conflictos violentos con el Estado, incluso luego de controlar varios factores específicos de países y de grupos. Toft (1996) fue la primera en notar y en examinar la fuerte relación de dos variables en los datos del MAR.

²². El apoyo de los Estados Unidos a los regímenes derechistas de América Latina durante la Guerra Fría también puede calificar, a pesar de que este fue tal vez más compensado por la ayuda que la Unión Soviética y Cuba le brindaron a la insurgencia armada en esta área.

²³. La presencia de minerales valiosos o de la sostenibilidad de la tierra para el cultivo de drogas también es codificable en principio, pero, en la actualidad, no contamos con esas mediciones (H_{10e}). Tampoco tenemos las mediciones para la desventaja comparativa de los gobiernos con respecto a la información en lo que al pueblo se refiere (H_{8c}).

²⁴. La figura fue confeccionada usando el paquete locfit de R con un parámetro regulador de 0,9 y probabilidades transformadoras anuales del inicio de una guerra en los equivalentes de cinco años. La figura tiene un aspecto altamente similar si usamos otras mediciones de diversidad étnica como la fraccionalización.

²⁵. No codificamos como años en los que una guerra civil continúa, que sería relevante si nuestro foco fueran las causas de la duración de la guerra y no su inicio. Tampoco quitamos años-país de una guerra en curso (como en Collier y Hoeffler, 2001), dado que esto omitiría las 14 guerras de nuestros datos que comenzaron otra guerra que sigue en curso. Otros enfoques para la variable dependiente y la estimación —cómo hacer que la variable dependiente sea «1» para todos los años de guerra y usar el probit dinámico o los modelos Poisson que interactúan variables independientes con una variable dependiente retrasada (Jackman, 2001; Przeworski *et al.*, 2001)— producen resultados prácticamente idénticos. Solo un año-país de los datos tiene más de un inicio de guerra (Unión Soviética 1946, con una rebelión ucraniana y dos bálticas). A esto lo tratamos como un 1 en los análisis aquí presentados, a pesar de que no hay cambios significativos si utilizamos la regresión Poisson (tratar a la variable dependiente como un recuento) o pesamos esta observación cuatro veces en la probabilidad logit. El uso de «eventos extraños logit» (King y Zeng, 2001) no tiene un impacto apreciable en las estimaciones informadas.

²⁶. Con el inicio de una guerra civil como variable dependiente, los datos son datos de duración agrupados, por lo que debemos considerar la posibilidad de la dependencia temporal entre las observaciones. Un enfoque es el probit dinámico;

ver la nota al pie 25. También probamos el método de Beck et al. (1998) que incluye variables indicadoras para cada «años de paz» sucesivo anterior a un inicio de guerra o ajusta ranuras cúbicas naturales. Esto no tuvo efecto apreciable alguno en las estimaciones, y las ranuras eran insignificantes en su conjunto.

^{27.} A diferencia de lo expuesto por Douglas Hibbs (1973) y Hegre *et al.* (2001), agregar el cuadrado del ingreso *per capita* no mejora de manera significativa la adecuación del modelo. Con respecto a H2, la interacción del ingreso y del ELF tiene el indicio esperado, pero no es importante. Debido a la falta de espacio, informamos los detalles de estos y otros «no resultados» que se mencionan a continuación en los cuadros incluidos en Fearon y Laitin 2003.

^{28.} Collier y Hoeffler (2001) consideran que la interacción de la fraccionalización étnica y religiosa está negativamente relacionada con el inicio de la guerra civil. Ninguna relación aparece en estos datos; sospechamos que una razón de que ello suceda puede ser la eliminación de datos económicos faltantes en otros sets de datos.

^{29.} Los coeficientes para la inestabilidad política y para las montañas disminuyen en esta submuestras, en parte porque las asociaciones parecen haber sido débiles para las guerras étnicas y, en parte, debido a la omisión de países altamente homogéneos.

^{30.} En el modelo 3, la democracia es una variable dicotómica que marca los regímenes que obtuvieron una puntuación superior a 5 en la escala Polity: la categoría excluida son las autocracias. Para el modelo 3, seguimos la sugerencia del Polity IV en cuanto a la codificación de las «interrupciones» de los regímenes como anocracias; si estos valores se interpolan en su lugar, el indicador de anocracia resultante obtiene un coeficiente estimado más pequeño que no es tan significativo en el nivel de 5 %, mientras que ese coeficiente para la inestabilidad política aumenta. Otra cuestión planteada por Hegre *et al.* (2001) es que la observación de cierto grado de violencia puede llevar a que el Polity IV codifique a las democracias como menos «democráticas» y a las autocracias como menos autocráticas (dado que hay oposición movilizada). Por lo tanto, si existe violencia de nivel bajo antes de alcanzar nuestros límites, cierto grado del efecto de la «anocracia» puede ser que esté seleccionando una guerra civil naciente.

^{31.} Probamos los diversos indicadores de religión de forma separada y como una medición única sobre la base de un análisis de factores de los componentes. De hecho, la discriminación contra los idiomas regionales está asociada con probabilidades ligeramente más bajas de experimentar el inicio de una guerra civil, consecuente con Laitin (2000).

^{32.} Jack Snyder (2000) afirma que la democratización implica un mayor riesgo para los Estados en lo que a guerra civil se refiere, en especial, aquellas que son étnicas. Al codificar las variables para tres o más movimientos ascendentes o que se alejan de la democracia en el índice de Polity, en estos datos encontramos que los movimientos que se alejan de la democracia están mucho más fuertemente asociados con el inicio de una guerra civil en el año siguiente que los movimientos que se acercan, aunque ambas formas de inestabilidad elevan el riesgo. Hegre *et al.* (2001) descubrieron lo mismo usando los datos del COW sobre guerras civiles.

- ³³. Abandonar esta u otras variables «insignificantes» del modelo 3 apenas afecta los coeficientes estimados restantes.
- ³⁴. Huntington (1996) afirma que el rápido crecimiento de la población coloca a los Estados en un mayor riesgo en términos de guerras civiles. Usando la tasa de crecimiento promedio para los tres años anteriores, no encontramos ningún impacto significativo.
- ³⁵. Codificado a partir del Libro de Hechos de la CIA y de una variedad de fuentes específicas de los países.
- ³⁶. Datos del Banco Mundial interpolados linealmente para los años faltantes dentro de los países.
- ³⁷. El apoyo extranjero puede ser, al menos, igual de importante que la estructura del partido comunista en la explicación de la observación de Huntington (1968) acerca de que los países comunistas rara vez enfrentan insurrecciones.
- ³⁸. Creamos una estimación de la democracia para los imperios tomando un promedio ponderado de la puntuación en materia de democracia del Polity retrasada para la metrópoli y -10, ponderado por la proporción de la población imperial total de la metrópoli. Agregar esto o variables indicadoras para la «anocracia» o para la «democracia» al modelo 5 no tiene impacto sustantivo alguno.
- ³⁹. Ya sea que usemos el ingreso o el ingreso registrado en el logit estándar, no se observa ninguna diferencia significativa.
- ⁴⁰. Las series de datos sobre las exportaciones de materias primas comenzaron en 1960 y están disponibles solo en intervalos de cinco años. Interpolamos los valores faltantes y ampliamos los valores de 1995 hasta 1999. También probamos el procedimiento de Collier y Hoeffler de agrupamiento de datos en periodos de cinco comenzando con 1960, pero, nuevamente, no encontramos relación alguna.
- ⁴¹. Nuestra variable vinculada con el petróleo se correlaciona, en forma moderada, con la medición de materias primas, en $r = 0,46$, pero las segundas y su cuadrado continúan siendo insignificantes cuando se quita al petróleo del modelo.
- ⁴². El coeficiente sobre ingresos aumenta un 21 %, la no contigüidad se torna significativa y la anocracia se debilita ligeramente. Nosotros mismos codificamos las muertes sobre la base de lo aportado por Patrick Brogan (1998), el Instituto para Estudios Internacionales y Estratégicos 2000, Ruth Sivard (1996), Benjamin Valentino (2002) y fuentes específicas de los países.
- ⁴³. La única excepción es la fraccionalización religiosa que solo aquí maneja la importancia en el nivel del 5 %. Esto no sucede en los otros sets de datos e, incluso con los datos del COW, la estimación para la fraccionalización religiosa es altamente sensible a qué otras variables se incluyen en el modelo.

Referencias

- Anderson, B. (1983). *Imagined Communities*. Londres: Verso.
- Asher, R. E. (1994). *The Encyclopedia of Language and Linguistics*. Oxford: Pergamon Press.
- Atlas Nadorov Mira* (1964). Moscow: Glavnoe upravlenie geodezii i kartografi.
- Avant, D. D. (1994). *Political Institutions and Military Change*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- Beck, N., Katz, J. N. & Tucker, R. (1998). Taking Time Seriously: Time-Series-Cross-Section Analysis with a Binary Dependent Variable. *American Journal of Political Science*, 42(4):1260-88.
- Brogan, P. (1998). *World Conflicts*. (3.a Ed.). Lanham, Maryland: Scarecrow Press.
- Chaudhry, K. A. (1989). The Price of Wealth: Business and State in Labor Remittance and Oil Economies. *International Organization*, 43(1):101-145.
- Clutterbuck, R. L. (1967). *The Long, Long War: The Emergency in Malaya*. Londres: Cassell.
- Collier, P. & Hoeffler, A. (1999). *Justice Seeking and Loot-seeking in Civil War*. Transcripción del Banco Mundial. Consultada el 18 de noviembre de 2002, <http://econ.worldbank.org/programs/conflict/library>.
- (2001). *Greed and Grievance in Civil War*. Transcripción del Banco Mundial. Consultada el 18 de noviembre de 2002, <http://econ.worldbank.org/programs/library>.
- Connor, W. (1994). *Ethnonationalism*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Deininger, C. & Squire, L. (1996). A New Data Set Measuring Income Inequality. *World Bank Economic Review*, 10(3):565-91.
- Desai, R. & Eckstein, H. (1990). Insurgency: The Transformation of Peasant Rebellion. *World Politics*, 42(4):441-66.
- Deutsch, K. W. (1953). *Nationalism and Social Communication*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Doyle, M. W. & Sambanis, N. (2000). International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis. *American Political Science Review*, 94(4):778-801.
- Easterly, W. & Levine, R. (1997). Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4):1203-50.
- Eisinger, P. (1973). The Conditions of Protest Behavior in American Cities. *American Political Science Review*, 67:11-28.
- Esty, D. C., Goldstone, J. A., Gurr, T. R., Harff, B., Levy, M., Dabelko, G. D., Surko, P. T. & Unger, A. N. (1998). *State Failure Task Force Report: Phase II Findings*. McLean, Virginia: Science Applications International Corporation.

Fearon, J. D. (1998). Commitment Problems and the Spread of Ethnic Conflict. En D. A. Lake & D. Rothchild (Eds.), *The International Spread of Ethnic Conflict*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

— (2001). *Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer than Others?* Presentado en la Conferencia DRCRG del Banco Mundial sobre Guerra Civil, realizada en la Universidad de California, Irvine.

— (2002). *Ethnic Structure and Cultural Diversity around the World*. Presentado en las reuniones anuales de la Asociación Estadounidenses de Ciencias Políticas, Boston.

Fearon, J. D. & Laitin, D. D. (1996). Explaining Interethnic Cooperation. *American Political Science Review*, 4:715-35.

— (1999). *Weak States, Rough Terrain, and Large-Scale Ethnic Violence since 1945*. Presentado en las reuniones anuales de la Asociación Estadounidense de Ciencias Políticas, Atlanta, Georgia.

— (2003). *Cuadros adicionales para Ethnicity, Insurgency, and Civil War*. [Http://www.stanford.edu/group/ethnic/](http://www.stanford.edu/group/ethnic/).

Gellner, E. (1983). *Nations and Nationalism*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.

Gleditsch, N., Strand, H., Eriksson, M., Sollenberg, M. & Wallensteen, P. (2002). Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset. *Journal of Peace Research*, 39(5):615-37.

Griffith, S. B. (1961). *Mao Tse-Tung on Guerrilla Warfare*. Nueva York: Praeger.

Grimes, J. E. & Grimes, B. F. (1996). *Ethnologue: Languages of the World*. (13.a Ed.). Dallas, Texas: Summer Institute of Linguistics.

Gunnemark, E. V. (1992). *Countries, Peoples and Their Languages*. Gothenburg, Suecia: Geolingua.

Gurr, T. R. (1971). *Why Men Rebel*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

— (2000). *Peoples versus States*. Washington, Distrito de Columbia: United States Institute of Peace Press.

Hegre, H., Ellingsen, T., Gates, S. & Gleditsch, N. P. (2001). Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change and Civil War, 1916-1992. *American Political Science Review*, 95(marzo):33-48.

Hibbs, D. A. (1973). *Mass Political Violence*. Nueva York: Wiley.

Horowitz, D. L. (1985). *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press.

Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

— (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Nueva York: Simon and Shuster.

- Ignatieff, M. (1993). *Blood and Belonging*. Londres: Noonday Press.
- Institute for International and Strategic Studies. (2000). *The Military Balance, 2000*. Londres: IISS.
- Jackman, S. (2001). *In and Out of War and Peace: The Statistical Analysis of Discrete Serial Data on International Conflict*. Programa de maestría, Universidad de Stanford.
- Kalyvas, S. (1999). Wanton and Senseless? The Logic of Massacres in Algeria. *Rationality and Society*, 11(3):243-85.
- Karl, T. L. (1997). *The Paradox of Plenty*. Berkeley: University of California Press.
- Kaufmann, C. (1996). Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars. *International Security*, 20(4):136-75.
- Keen, D. (1998). *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*. Londres: Oxford University Press.
- Kennedy-Pipe, C. (1997). *The Origins of the Present Troubles in Northern Ireland*. Londres: Longman.
- King, G. & Zeng, L. (2001). Logistic Regression in Rare Events Data. *Political Analysis*, 9(2):137-63.
- Krepinevich, A. F. (1986). *The Army and Vietnam*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Kruger, N. J. (1992). *Zimbabwe's Guerrilla War*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Laitin, D. D. (2000). *Language Conflict and Violence*. En P. C. Stern & D. Druckman (Eds.), *International Conflict Resolution After the Cold War*. Washington, Distrito de Columbia: National Academy Press.
- Laqueur, W. (1976). *Guerrilla Warfare*. New Brunswick, Nueva Jersey: Transaction Books.
- Leites, N. & Wolf, C. (1970). *Rebellion and Authority*. Chicago, Illinois: Markham.
- Leonard, D. K. & Strauss, S. (2001). *Power without Responsibility: The International Community and Africa's Failed Development*. Libro del programa de maestría, Universidad de California, Berkeley.
- Licklider, R. A. (1995). The Consequences of Negotiated Settlement in Civil Wars, 1945-93. *American Political Science Review*, 89(3):681-90.
- Moynihan, D. P. (1993). *Pandaemonium: Ethnicity in International Politics*. Nueva York: Oxford University Press.
- Muller, E. N. (1985). Income Inequality, Regime Repressiveness, and Political Violence. *American Sociological Review*, 50:47-61.

- Muller, E. N. & Weede, E. (1990). Cross-National Variations in Political Violence: A Rational Action Approach. *Journal of Conflict Resolution*, 34:624-51.
- Paige, J. M. (1975). *Agrarian Revolution*. Nueva York: Free Press.
- Przeworski, A., Alvarez, M. E., Cheibub, J. A. & Limongi, F. (2000). *Democracy and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rabushka, A. & Shepsle, K. A. (1972). *Politics in Plural Societies: A Theory of Democratic Instability*. Columbus, Ohio: Merrill.
- Russett, B. M. (1964). Inequality and Instability. *World Politics*, 16:442-54.
- Sambanis, N. (2002). *Defining and Measuring Civil War: Conceptual and Empirical Complexities*. Programa de maestría, Universidad de Yale.
- Scott, J. C. (1976). *The Moral Economy of the Peasant*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Singer, J. D. & Small, M. H. (1994). Correlates of War Project: International and Civil War Data, 1816-1992. ICPSR 9905, abril.
- Sivard, R. L. (1996). *World Military and Social Expenditures, 1996*. Washington, Distrito de Columbia: Global Priorities.
- Smith, A. (1986). *The Ethnic Origins of Nations*. Oxford: Blackwell.
- Snyder, J. (2000). *From Voting to Violence*. Nueva York: Norton.
- Thompson, R. G. (1966). *Defeating Communist Insurgency*. Londres: Chatto and Windus.
- Tilly, C. (1978). *From Mobilization to Revolution*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Toft, M. D. (1996). *The Geography of Ethnic Conflict: Do Settlement Patterns Matter?* Presentado en la reunión anual de la Asociación de Ciencias Políticas del Medio Oeste, Chicago.
- Valentino, B. A. (2002). *Final Solutions*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- Wantchekon, L. (2000). *Why Do Resource Dependent States Have Authoritarian Governments?* Programa de maestría, Universidad de Yale.

Examinando los efectos de las instituciones*

R. Kent Weaver y Bert A. Rockman**

La última década del siglo xx es testigo de una impresionante corriente de democratización en gran parte del mundo. El hecho de que la política democrática del momento alcance o no una estabilidad duradera dependerá, en gran medida, de la forma en que los países recientemente democratizados sean capaces de hacer frente a problemas como el desarrollo económico, a la integración política y social y a un alto volumen de demanda pública de recursos escasos. El grado de eficacia que tengan para responder a estas problemáticas quedará supeditado a un gran número de factores, incluida la elección que realicen de las instituciones políticas¹.

Estas cuestiones vinculadas con la elección institucional también son pertinentes para la democracia más antigua del mundo, la de los Estados Unidos. ¿La estructura institucional estadounidense es un ejemplo que se debe seguir o que se debe evitar? ¿Cuán bien funciona en verdad la estructura institucional de los Estados Unidos?

El último interrogante ha sido recurrente al menos desde la época de los extraordinarios análisis de Woodrow Wilson sobre el estado de las instituciones de gobierno de los Estados Unidos². Y sigue estando vigente. De hecho, estos tiempos de éxito de la idea democrática en el exterior parecen coincidir con las preocupaciones sobre la incapacidad de las instituciones democráticas a nivel local. Con frecuencia, los reformistas políticos estadounidenses critican el sistema de división de poderes, ya

que consideran que no logra proporcionarle a nadie clara autoridad para gobernar o, de manera alternativa, les otorga a diferentes autoridades las mismas facultades para ejercer el gobierno³. Dado que nadie tiene autoridad exclusiva para gobernar, nadie puede asumir la responsabilidad exclusivamente y eso da lugar a que se señale con el dedo. De acuerdo con los críticos, el resultado es la división y el estancamiento. Existen poderosos incentivos para los políticos, ya sea en la Casa Blanca o en el Congreso, para evitar enfrentar problemas difíciles, los cuales luego empeoran hasta que el costo de abordarlos se torna extraordinario. Según los críticos, la mentalidad provinciana y el intercambio de favores políticos en el Congreso llevan a políticas con objetivos incoherentes e ineficientes. Hay quienes esgrimirán que la división de poderes también evita que el país tenga una única voz en materia de política exterior⁴. Ciertos científicos políticos han ido todavía más allá y han afirmado que la separación del poder ejecutivo del legislativo es inherentemente inestable⁵. En la prensa popular, las expresiones de frustración con respecto a las instituciones federales también son endémicas⁶.

El orden constitucional que legaron los redactores de la Constitución de los Estados Unidos no fue diseñado para que haya un gobierno eficaz, sino para contrarrestar ambición con ambición y para evitar la tiranía. No obstante, las potenciales deficiencias del diseño constitucional han aumentado en el último tiempo al elevar las demandas al gobierno y debido a la división partidista del poder gubernamental, ya que los republicanos, en general, controlan el poder ejecutivo y los demócratas, el poder legislativo. El ex Secretario del Tesoro C. Douglas Dillon ha afirmado que el gobierno dividido origina problemas en materia de formulación de políticas y de responsabilidad, dado que en lugar de evitar los estancamientos, el presidente culpa al Congreso, este culpa al presidente y el pueblo continúa estando confundido y disgustado con el gobierno de Washington⁷.

Si bien los reformistas políticos estadounidenses generalmente no están de acuerdo con los detalles de las soluciones institucionales que buscan, casi siempre comparten la opinión acerca de que gobernar en la era moderna exige algunos cambios para contrarrestar las deficiencias de la capacidad de gobierno que son inherentes al diseño constitucional actual. El aumento de la capacidad colectiva, la responsabilidad y la rendición de cuentas del

gobierno federal ha sido el hilo que une a las diversas vertientes de las propuestas reformistas. Son pocos los críticos que proponen adoptar un sistema parlamentario en los Estados Unidos, en parte, porque es muy poco probable que haya un cambio institucional tan drástico. Sin embargo, un modelo parlamentario —y más específicamente el modelo «de gobierno partidista» británico— funciona como el ideal implícito, si bien inalcanzable, para muchos críticos de las instituciones políticas existentes de los Estados Unidos.

No obstante, la creencia de que el mundo institucional es mejor en otro lado no solo sucede en los Estados Unidos. En los Países Bajos, los analistas políticos holandeses han criticado el sistema electoral de representación proporcional de su país por dar lugar a coaliciones multipartidistas. La fragilidad de esas coaliciones induce maniobras internas que llevan a la separación y a la reforma de los gobiernos entre elecciones, lo que, a su vez, puede provocar cambios en el equilibrio ideológico del gobierno sin ratificación popular. Se considera que estos resultados debilitan tanto el poder ejecutivo como la responsabilidad democrática⁸. Los italianos han criticado su sistema por promover gobiernos débiles dominados por partidos clientelistas y por no producir alternancia en el gobierno por parte de las coaliciones rivales⁹. Recientemente, los israelíes adoptaron una serie de reformas electorales, incluida la elección popular directa del primer ministro, en respuesta a las reiteradas crisis gubernamentales y de coalición, y a los estancamientos políticos¹⁰. Los críticos de Gran Bretaña han esgrimido que su sistema electoral y gubernamental exacerba la escisión, representa de manera ineficiente a otros partidos, otorga demasiado poder al gobierno de turno y socava la estabilidad de las políticas¹¹.

La experiencia europea de posguerra sugiere que un cambio en los acuerdos institucionales puede marcar una diferencia en materia de estabilidad y eficacia gubernamental, pero no siempre es así. Noticias esperanzadoras llegan desde Francia, donde el establecimiento de un sistema semipresidencialista en la Quinta República en 1958 puso fin a un largo periodo de gobiernos inestables de coalición, y desde la República Federal de Alemania, donde procedimientos más rigurosos para derrocar a los gobiernos terminaron con la inestabilidad política de la República de Weimar¹². Sin embargo, noticias menos esperanzadoras llegan desde

Irlanda del Norte, donde la institucionalización de un sistema electoral de representación proporcional no tuvo éxito en fomentar un gobierno de coalición en la división religiosa entre católicos y protestantes (ver el capítulo de Richard Gunther y Anthony Mughan).

También la experiencia en los Estados Unidos y en otros países sugiere que existe una enorme flexibilidad para trabajar dentro y alrededor de las estructuras constitucionales básicas de la mayoría de las naciones. A modo de ejemplo, la Junta de la Reserva Federal de los Estados Unidos goza de un nivel de autonomía tanto con respecto al poder legislativo como al poder ejecutivo que la deja por fuera del modelo estadounidense de pesos y contrapesos. Asimismo, un gran número de disposiciones de la legislación de ese país incluye disparadores automáticos que cambian el desempeño de las políticas sin la acción del presidente o del Congreso y no exige que ambos actúen de común acuerdo¹³.

A pesar del interés generalizado en la influencia que ejercen las instituciones políticas en la eficacia gubernamental, las cuestiones básicas continúan sin respuesta:

- ¿Cuáles son los efectos de las diferencias en los acuerdos institucionales para la eficacia gubernamental, si los hubiera? ¿Cuáles instituciones son importantes y cómo afectan el desempeño gubernamental?
- Si las instituciones políticas facilitan las diferencias en las capacidades vinculadas con la toma de decisiones, ¿cómo suceden estas diferencias?
- ¿De qué forma, si la hubiera, se puede aplicar el conocimiento sobre las consecuencias institucionales? ¿Existen diferencias tan marcadas en la eficacia institucional que hacen que las reformas sean necesarias en los Estados Unidos o en otros países?

Este volumen busca dar respuesta a estas preguntas.

Evaluando la eficacia gubernamental

Antes de proceder con una investigación acerca de las influencias institucionales en la eficacia gubernamental, resulta esencial contar con una definición de esta última. Lo que es deseable y eficaz para un observador puede ser visto en términos contrarios por otro. La eficacia gubernamental puede medirse de acuerdo con varios estándares¹⁴. Un estándar común es aquel relacionado con el gobierno democrático. Cabe destacar que un gobierno debe ser sensible a la voluntad del pueblo, y los ciudadanos deben poder hacer responsables de sus actos a los funcionarios que eligieron. Se debe minimizar la probabilidad de que los funcionarios elegidos abusen del poder. Si bien estas preocupaciones son indudablemente legítimas, son bastante diferentes a las que han surgido en materia de mentalidad provinciana, incoherencia política y estancamiento. De hecho, algunos escritores han esgrimido que es precisamente una sobreabundancia de democracia lo que hace que un gobierno sea ineficaz¹⁵.

Un segundo estándar común para la evaluación es aquel vinculado con los rendimientos particulares de las políticas —por ejemplo, si un Estado gasta más en servicios públicos que otro o si promueve un crecimiento económico más rápido—. No obstante, estos rendimientos específicos son asuntos de elección política. Los países pueden variar en cuanto a la medida en que proporcionan servicios de bienestar, porque sus ciudadanos tienen diversas preferencias con respecto a esos servicios y no porque un tipo de institución política sea más eficaz que otra en convertir preferencias públicas en resultados políticos.

Este libro evalúa el desempeño gubernamental desde una perspectiva diferente y más coherente con las actuales preocupaciones sobre la eficacia de las instituciones de los Estados Unidos. Se centra en un set específico de tareas y en las capacidades que los gobiernos, sin importar sus objetivos específicos en términos de políticas, necesitan para realizar esas tareas. Cuando hablamos de una capacidad, aludimos a un patrón de influencia gubernamental sobre su entorno que produce resultados considerablemente similares a lo largo del tiempo y en las áreas de políticas. Un nivel alto de cualquier capacidad específica aumenta, pero no garantiza el nivel de desempeño en las interacciones de un gobierno con su entorno.

Aquí se examinarán diez capacidades específicas que todos los gobiernos necesitan: *establecer y mantener prioridades* entre las muchas demandas contradictorias que reciben, sin sentirse abrumados y sin llevarlos a la quiebra; *centrarse en recursos*, en los que son más eficaces; *innovar* cuando las políticas anteriores han fallado; *coordinar objetivos contradictorios* en un todo coherente; ser capaces de *imponerles las pérdidas* a los grupos poderosos; *representar los intereses difusos y no organizados*, además de aquellos que están concentrados y bien organizados; *garantizar la implementación eficaz* de las políticas de gobierno una vez que han sido elegidas; *asegurar la estabilidad de las políticas*, de tal forma que las políticas tengan tiempo suficiente para surtir efectos; *asumir y conservar los compromisos internacionales* en el campo del comercio y de la defensa nacional con el fin de asegurar su bienestar en el largo plazo; sobretodo, *manejar las escisiones políticas* para garantizar que la sociedad no opte por una guerra civil. Estas capacidades son las variables dependientes de este estudio. Los capítulos individuales de este volumen examinan los problemas específicos en materia de políticas que requieren el empleo de una o más de estas capacidades.

Cabe mencionar varias advertencias sobre el uso de esta lista como un estándar para la eficacia gubernamental. Primero, las capacidades son situacionales: involucran una relación entre los objetivos gubernamentales, los esfuerzos y los problemas percibidos que nunca son totalmente análogos en todos los países. Las capacidades no pueden ser observadas y medidas en forma directa; las opiniones sobre las capacidades de un gobierno solo pueden ser imputadas. No se debe asumir que una capacidad específica para un país en particular es altamente uniforme en un gran número de áreas de políticas o a través del tiempo. Un país puede tener una capacidad fuerte para innovar en la política social, por ejemplo, pero una capacidad débil para innovar en políticas relacionadas con la agricultura o con la energía. O un país puede parecer tener fuertes capacidades para imponerles las pérdidas a los sindicatos o a las minorías étnicas, pero poca capacidad para imponérselas a las empresas o a los agricultores. Como mínimo, estas posibilidades muestran que es probable que en cualquier situación específica, las capacidades sean fuertemente influenciadas por la naturaleza de los grupos que apoyan o que están en contra de a un gobierno, por las ideologías sobre la legitimidad de ciertos tipos de acción gubernamental y por una variedad de otros factores ambientales.

De hecho, no se debe asumir sin investigar que es productivo hablar de capacidades como patrones generales de acción de gobierno en diversas áreas políticas.

Segundo, la lista no es taxativa, pero las capacidades antes mencionadas son fundamentales para la eficacia en el gobierno. Tercero, la eficacia, incluso en una amplia gama de tareas, no es el único objetivo del gobierno. La noción de eficacia aquí utilizada se centra más en la gestión de las políticas que en la legitimidad de las instituciones de gobierno y de los líderes. No consideramos que los valores como la legitimidad no sean importantes. No obstante, creemos que las capacidades de gobierno merecen atención constante, porque las instituciones gubernamentales, en especial, en los Estados Unidos, han sido fuertemente criticadas por su falta de eficacia.

Cuarto, si bien pensamos que la eficacia en estas tareas debe ser una cuestión importante para juzgar las instituciones gubernamentales, la eficacia no fue el objetivo exclusivo ni central para los redactores de la Constitución de los Estados Unidos. La eficacia tampoco puede ser necesariamente una prioridad alta para los responsables actuales de formular políticas. En su capítulo sobre la política de defensa, Davis Bobrow señala que el manejo del conflicto es un objetivo más importante tanto para las élites gobernantes japonesas como estadounidenses que la selección eficaz de los recursos.

Sin embargo, estas advertencias sobre la noción de capacidades gubernamentales no deben callar la cuestión central del diseño y la elección institucional que planteamos aquí: si algunos tipos de acuerdos institucionales dan lugar a capacidades sistemáticamente más bajas que otros al enfrentar problemas similares y si esos acuerdos provocan crisis recurrentes de eficacia, resulta necesario considerar reformas institucionales.

Un modelo general de las capacidades de gobierno

¿Qué es lo que mejora o empaña la capacidad de un gobierno para realizar tareas específicas? La hipótesis que se prueba en este estudio es que las instituciones políticas dan forma a los procesos a través de los cuales se toman y se implementan las decisiones, y a su vez, esto influye en las

capacidades de gobierno. Las características como la medida en que la toma de decisiones está centralizada, el grado en que las decisiones están sujetas a múltiples vetos y la medida en que las élites son estables y comparten valores y objetivos comunes pueden afectar capacidades específicas. Este modelo general se resume en la Figura 1. Luego, una primera tarea analítica consiste en especificar vínculos causales entre las instituciones políticas y los procesos para la toma de decisiones y posteriormente, mostrar cómo esos procesos, a su vez, ejercen influencia en las capacidades de gobierno.

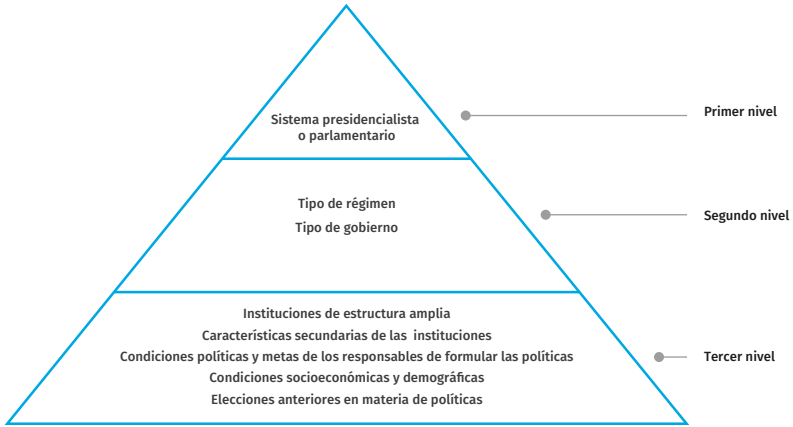
Figura 1. Determinantes de las capacidades de toma de decisiones de los gobiernos



Existen muchas instituciones posibles para examinar (por ejemplo, el federalismo, las estructuras burocráticas, las normas electorales o el número de cámaras legislativas), incluso si se confecciona una definición de «instituciones» bastante restringida¹⁶. Con el fin de hacer la tarea más manejable, en este libro hemos elegido utilizar tres capas o niveles de explicación (Ver Figura 2). Nuestro foco inicial es una comparación de cómo el sistema de pesos y contrapesos de los Estados Unidos y las instituciones parlamentarias de otros países influyen en el desempeño gubernamental con respecto a una variedad de tareas. Esta es una materia

sobre la que hay mucho conocimiento aceptado, pero, sorprendentemente, muy poca investigación sistemática.

Figura 2. Niveles de explicaciones de las diferencias en las capacidades de gobierno



Sin embargo, destacar las consecuencias de las diferencias entre los sistemas parlamentarios y los sistemas presidencialistas no es la meta final del análisis, sino un punto de inicio para lo que, de manera inevitable, es un análisis más complejo y sutil de las influencias institucionales en materia de eficacia gubernamental. Un segundo nivel de explicación se centra en las variaciones dentro de los sistemas parlamentarios y presidencialistas (tipos de régimen y de gobierno). No existe un sistema parlamentario «típico» que pueda compararse con el sistema presidencialista de los Estados Unidos: las diferencias son particularmente marcadas entre los sistemas parlamentarios que utilizan la representación proporcional y los sistemas pluralistas de distrito de miembro único según la tipificación del modelo Westminster. Asimismo, la forma en que se distribuye el poder en los sistemas parlamentarios individuales puede cambiar con el tiempo, incluso cuando los acuerdos institucionales básicos no cambian. Por lo tanto, un sistema parlamentario individual puede estar a cargo, en unos periodos, de una mayoría de partido único; en otros, por una minoría que gobierne con el consentimiento de otros partidos y, en algunos otros, por una coalición multipartidista. James Sundquist ha afirmado que los Estados Unidos han funcionado con dos modelos distintos de gobierno: el control del Congreso y del poder ejecutivo por parte de un partido

unificado, y un gobierno dividido¹⁷. Si las operaciones de las instituciones pueden variar significativamente según el país y con el paso del tiempo, se estimo que la eficacia de esas instituciones también puede variar. Esto cuestiona la utilidad de realizar una simple distinción entre los sistemas parlamentarios y los sistemas de división de poderes.

Un tercer nivel de explicación adopta un corte aún más amplio para argumentar sobre la eficacia gubernamental. No todas las diferencias institucionales importantes entre las naciones provienen de la naturaleza de las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Por ejemplo, el hecho de que un Estado sea unitario o federal en su estructura de gobierno es completamente independiente de si tiene un sistema presidencialista o parlamentario. La importancia relativa y el alcance del poder judicial son, al menos en cierto grado, independientes de la distinción que existe entre sistemas presidencialistas y sistemas parlamentarios. No obstante, ambos acuerdos institucionales tienen potenciales implicancias en lo que a eficacia gubernamental se refiere.

Además, los efectos de las instituciones políticas pueden ser mediados tanto por un entorno social más amplio, en el cual esas instituciones funcionan, como por su desarrollo histórico. Las instituciones reflejan no solo formas legales, sino también los entendimientos y las expectativas en materia de normativa. Asimismo, las formas legales no siempre pueden ser sus aspectos fundamentales¹⁸. Si bien es probable que las estructuras formalizadas afecten el modo en que se instituyen los grupos de interés, los métodos de adición de las mayorías políticas y los procesos de negociación, es improbable que los determinen totalmente. Aquí factores como las historias de los programas, las respuestas exitosas del pasado, las creencias dominantes entre los líderes y la cultura política de la sociedad pueden ser especialmente vitales en la determinación de cómo funcionan las instituciones¹⁹.

Probar un modelo totalmente elaborado de los efectos institucionales en el desempeño del gobierno va más allá del alcance de este libro. A medida que se incluyen más variables, se necesita un número más grande de casos para organizar las causas alternativas. Comenzamos con la distinción entre sistemas parlamentarios y sistemas presidencialistas, porque es considerada con seriedad en los debates sobre reforma política

(en especial, en los Estados Unidos) y porque lleva a un debate acerca de las influencias más complejas pero claramente relacionadas, sobre el desempeño gubernamental.

En vistas de su mayor complejidad, la segunda y la tercera capas de explicación se desarrollan con menos detalle en esta introducción. Los capítulos de estudio de casos individuales que siguen y nuestro penúltimo capítulo ofrecen evaluaciones limitadas de los efectos institucionales de cada nivel en un esfuerzo de abordar el interrogante «¿Las instituciones tienen importancia?» de la forma más integral posible.

Sistemas parlamentarios y presidencialistas

Una explicación simple de las diferencias en las capacidades de formulación de políticas se centra en las estructuras y en los procesos para la toma de decisiones en sistemas parlamentarios democráticos y en sistemas de división de poderes. Un gran número de los argumentos estándares a favor de los sistemas parlamentarios puede desglosarse en un set de cuatro pasos siguiendo la representación esquemática de la Figura 1:

1. Las reglas institucionales sobre la separación o la fusión del poder ejecutivo y del poder legislativo da lugar a diferenciar los procesos de toma de decisiones en los sistemas parlamentarios y en el sistema de pesos y contrapesos de los Estados Unidos; los primeros presentan una disciplina de partido más fuerte, mejor reclutamiento de ministros desde la legislatura, mayor centralización del poder legislativo en el gabinete y mayor centralización de responsabilidad.
2. Estas diferencias en los procesos de toma de decisiones les proporcionan mayores capacidades para realizar una variedad de tareas de formulación de políticas a los gobiernos de los sistemas parlamentarios.
3. Estas mayores capacidades de los gobiernos de los sistemas parlamentarios para controlar sus entornos les permiten realizar elecciones superiores en materia de políticas.

4. Las mayores capacidades de los gobiernos de los sistemas parlamentarios les proporcionan una mayor posibilidad de convertir sus elecciones en términos de políticas en resultados que sean coherentes con esas elecciones.

Comenzamos detallando las diferencias estructurales básicas entre los sistemas parlamentarios y presidencialistas, y luego contrastamos sus procesos de toma de decisiones, así como las implicancias de estas diferencias para las capacidades gubernamentales.

Restricciones institucionales

La diferencia central entre los sistemas parlamentarios y los sistemas de división de poderes radica en la relación que existe entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. En los sistemas parlamentarios, el jefe de gobierno es elegido por la legislatura y su continuación en ese puesto dependerá de que pueda o no mantener su confianza²⁰. En los sistemas de división de poderes, el titular del poder ejecutivo es elegido independientemente de la legislatura —en general, mediante elección directa— y estará en su cargo durante un periodo determinado. El titular del poder ejecutivo no puede disolver el poder legislativo ni convocar nuevas elecciones, tampoco puede ser removido por la legislatura sin justa causa (en el caso de los Estados Unidos, a través de un juicio político por «delitos graves y menores»). También existen unos pocos sistemas híbridos, en especial, el de Francia²¹.

Procesos para la toma de decisiones

Estas diferencias básicas en las reglas institucionales sugieren que es probable que existan ciertas diferencias constantes en los procesos para la toma de decisiones entre los sistemas parlamentarios y el sistema de división de poderes de los Estados Unidos.

Fuerte disciplina de partido. Los partidos políticos de los sistemas parlamentarios tienden a ser mucho más unidos en la legislatura que aquellos de un sistema de división de poderes. Si no lo fueran, el poder ejecutivo estaría en constante amenaza de quedar fuera del poder²². En el sistema estadounidense, para que el poder ejecutivo gane en el poder

legislativo en todas las votaciones importantes no es necesario que el primero permanezca el poder. Por consiguiente, el control sobre los legisladores no es tan importante y, consecuentemente, estos son mucho más libres de votar en relación con los intereses de sus distritos electorales y con sus creencias.

La cohesión del partido en los sistemas parlamentarios no es casual. Para poder mantener la unión de los partidos sin tener que comprar constantemente el apoyo de los miembros del partido en cada medida que se presenta en el pleno del poder legislativo, en los sistemas parlamentarios los partidos casi siempre cuentan con mayores mecanismos de control sobre sus legisladores que los que tienen los partidos de los Estados Unidos²³. Los legisladores de los sistemas de representación proporcional, en general, son elegidos de listas de partidos desarrolladas por las organizaciones centrales de los partidos. Aquellos que se desvían del pensamiento del partido en votos importantes pueden quedar fuera de la lista en las próximas elecciones. Aquellos legisladores de los sistemas de distritos electorales de un solo miembro, por lo general, dependen de la organización central del partido para obtener su ratificación, la financiación de campañas políticas, o ambas. Asimismo y en prácticamente todos los sistemas parlamentarios, el avance de los legisladores en su carrera política requiere de la cooperación con los líderes del partido.

En los Estados Unidos, las organizaciones centrales de los partidos tienen un papel menos importante en el reclutamiento de candidatos y en la financiación de las campañas políticas. Por lo tanto, los legisladores cuentan con mucho más libertad de acción para crear un «voto personal» para ellos mismos a través del servicio del distrito electoral y al votar a favor de los intereses de su distrito por encima de los del partido²⁴. La seguridad de trabajo de los legisladores y el avance en su carrera política (tanto dentro de la legislatura como en otros puestos) dependen en menor medida de la cooperación con los líderes del partido. Por consiguiente, los incentivos por cooperar son más bajos²⁵.

Reclutamiento de ministros de la legislatura. En la mayoría de los sistemas parlamentarios, todos, o casi todos, los titulares de los departamentos del poder ejecutivo son elegidos entre los miembros de la legislatura

nacional²⁶. De este modo, tienden a aportar la experiencia política de sus trabajos y su inteligencia y suelen ser más generalistas que especialistas en términos de políticas. En los Estados Unidos, los miembros del Congreso tienen prohibido ocupar cargos del poder ejecutivo constitucionalmente. Si bien algunos traen experiencia legislativa o en otros puestos electivos (gobernadores o alcaldes) al gabinete, un miembro de este no necesariamente es un político profesional —de hecho, la mayoría no lo son—²⁷.

Centralización del poder legislativo en el gabinete. En los sistemas parlamentarios, la disciplina partidaria puede convertir a la legislatura en un sello de goma para las acciones del ejecutivo. Por lo general, existe una enorme diferencia de poder entre los miembros del gabinete y los diputados, y las comisiones legislativas (si existen) tienen poder limitado para modificar la legislación gubernamental o para proponer la propia²⁸. El potencial de que haya una concentración de poder puede ser especialmente alto en aquellos sistemas parlamentarios en los que un primer ministro cuenta con una mayoría firme en la legislatura, no tiene requisitos constitucionales en materia de consultas al gabinete y está rodeado por ministros débiles y obedientes. En estos casos, un primer ministro puede simplemente no consultar a nadie. Esta posibilidad ha despertado miedos en algunos sistemas parlamentarios, por lo que el gobierno del gabinete se está reemplazando por un «gobierno presidencialista» sin restricciones por parte de una legislatura independiente²⁹.

En el sistema estadounidense, rara vez el gabinete actúa como un órgano colectivo para la toma de decisiones. En general, los presidentes no consideran que valga la pena consultar a los miembros del gabinete en áreas que están fuera de la competencia de su departamento, a menos que el miembro del gabinete tenga una relación personal y especial con el presidente. Asimismo, las comisiones del Congreso y los legisladores individuales tienen considerablemente más oportunidades de influir en la legislación y en el comportamiento de las burocracias, tanto a través de las acciones de la comisión como con las modificaciones en el recinto, que los legisladores de los sistemas parlamentarios. Los jefes de los departamentos a los que les preocupa el bienestar de sus departamentos dependen de las buenas relaciones con el Congreso. Esto debilita su lealtad con respecto a las prioridades presidencialistas³⁰.

Centralización de la responsabilidad. Una de las diferencias más obvias entre los sistemas parlamentarios y el sistema de los Estados Unidos radica en la forma en que los gobiernos y los políticos son responsables de sus acciones. En los primeros, los gobiernos deben rendir cuentas ante la legislatura a través del debate parlamentario y del cuestionamiento por parte de los partidos de oposición y, en última instancia (aunque es muy extraño que suceda), de la amenaza de un voto de no confianza. También mediante las opiniones de los votantes en las próximas elecciones. Generalmente, no resulta posible evitar que un gobierno actúe una vez que ya ha decidido un curso de acción determinado, pero es claro que el partido o los partidos de turno y sus líderes son aquellos a los que se debe responsabilizar por esas acciones. Dado que se espera que la solidaridad con el gabinete y la disciplina del partido sean vinculantes, los miembros del gabinete o los miembros de base de un partido gobernante no pueden apartarse del pensamiento del partido y permanecer en el gabinete o el partido. Debido a que la deserción solo es posible en casos inusuales, es probable que los legisladores individuales incurran en la presión del distrito electoral para apartarse de las posiciones del partido en asuntos controversiales.

En el sistema de los Estados Unidos, la responsabilidad es más difusa porque el poder se comparte y las decisiones se negocian entre los poderes. Saber que los legisladores no están atados a la disciplina partidaria hace que sea más sencillo para los distritos electorales presionar a sus representantes. Sin embargo, dado que el poder y la responsabilidad son tan difusos, en general, resulta difícil para los votantes y para los grupos de interés saber a quién responsabilizar por las decisiones específicas tomadas —un proceso al que un cientista político ha denominado la «institucionalización de pasarse la pelota»³¹.

Capacidades para formular políticas

Quienes critican el sistema de los Estados Unidos afirman que los procesos para la toma de decisiones vinculados con el sistema de división de poderes —en particular, la fragmentación del poder legislativo— son menos eficaces para esos fines que los de los sistemas parlamentarios³². Una perspectiva alternativa sugiere que la mayoría de los defectos en materia de eficacia gubernamental son inherentes en el gobierno de sociedades complejas

que tienen un nivel alto de demandas de gobierno y no la consecuencia de un set particular de instituciones. Además, este último punto de vista propone que los sistemas presidencialistas pudieron haber compensado las ventajas y los sistemas parlamentaristas pudieron hacer lo propio con las debilidades. Esta visión es entendiblemente escéptica con respecto a si la diferencia entre sistemas parlamentarios y sistemas presidencialistas es una variable clave para la determinación de las capacidades para la formular políticas³³.

En la totalidad de este estudio, compararemos estas posiciones en dos formas puras de «tipo ideal», cuya función es meramente destacar las problemáticas en disputa y no reflexionar acerca de las visiones de un individuo. La primera postura, la cual denominaremos la «visión parlamentarista», sostiene que en cualquier situación determinada es probable que los efectos marginales de las instituciones parlamentarias con respecto al desempeño gubernamental sean fuerte y coherentemente positivos en relación con aquellos del sistema de división de poderes de los Estados Unidos. La segunda postura, que denominaremos la «visión presidencialista», sostiene que en la gama de tareas antes detalladas es probable que las ventajas de los sistemas parlamentarios con respecto al sistema de división de poderes de los Estados Unidos sean débiles, intermitentes, inexistentes o pesen más que las desventajas.

Los estudios de casos que se presentan en los capítulos que siguen desarrollan el contraste presidencialista-parlamentarista con cierto detalle para cada una de las diez capacidades que analizamos en este libro. Aquí simplemente intentaremos ilustrar las consecuencias de las visiones encontradas con respecto a diversas capacidades. Por ejemplo, una postura parlamentarista subraya que es probable que la concentración de poder legislativo y la disciplina de partido mejoren la capacidad gubernamental de imponer las pérdidas y de innovar en políticas al quitar los puntos de veto. Un gobierno parlamentario determinado puede hacer lo que desee, siempre y cuando tenga mayoría legislativa. Una postura presidencialista, si bien reconocerá que el poder legislativo concentrado proporciona una ventaja en la imposición de las pérdidas a los sistemas parlamentarios, sugiere que esa ventaja concentra la responsabilidad y crea una reticencia a imponer las pérdidas, dado que los votantes pueden culpar con claridad

al partido o a los partidos del gobierno por sus pérdidas. Un argumento presidencialista también haría hincapié en el hecho de que las múltiples fuentes de propuestas en materia de políticas en un sistema de división de poderes aumenta la capacidad de innovar.

Se pueden crear contrastes similares entre los argumentos presidencialistas y parlamentaristas para otras capacidades. Con respecto al establecimiento de prioridades entre los objetivos, a la coordinación entre los objetivos opuestos y la selección eficaz de los recursos, una perspectiva parlamentarista afirma que la centralización del poder legislativo en el gabinete brinda un foro centralizado en el cual las alternativas pueden ser comparadas de manera directa y se pueden realizar compensaciones eficaces. Una perspectiva parlamentarista también destacaría que la independencia y la descentralización del poder legislativo hacen que el Congreso sea más susceptible a las presiones externas, por lo tanto, aumentan las propensiones a microgestiones a costa de lograr estabilidad en materia de políticas.

Es posible formular respuestas presidencialistas para cada uno de estos argumentos. Una perspectiva presidencialista podría sostener, por ejemplo, que los gabinetes de un sistema parlamentario tienen cargas de trabajo muy altas, cuya consecuencia es que las decisiones sean impulsadas hacia abajo en los comités del gabinete y en los departamentos individuales³⁴. De este modo, los gabinetes de los sistemas parlamentarios no son propensos en la práctica a establecer prioridades determinadas o a coordinar objetivos. En relación con la selección de recursos, una perspectiva presidencialista sugiere que hay pocas razones para creer que las distribuciones de los sistemas parlamentarios serán más eficaces en términos económicos que en los Estados Unidos. Por el contrario, su proceso centralizado puede promover una distribución «políticamente eficaz» de los recursos para los distritos de los ministros del gabinete, para las localidades que apoyan al partido o a los partidos del gobierno o para los distritos electorales muy reñidos (de hecho, en los gabinetes de coaliciones, en general, los puestos son otorgados a los partidos que están aliados con los intereses particulares, en especial, los agrarios, como una recompensa por su apoyo). En cuanto a la estabilidad de políticas, la perspectiva presidencialista considera que la división de poderes inhibe los cambios sustanciales en una política que ya

está implementada, mientras que en un sistema parlamentario, un cambio en el partido gobernante puede provocar un revés en términos de esa política y un gobierno con cambios incesantes.

Variaciones entre los sistemas parlamentarios y presidencialistas

Un simple contraste entre los sistemas parlamentarios y presidencialistas sugiere una importante homogeneidad dentro de cada tipo de sistema. No obstante, un análisis más minucioso revela que las estructuras y los procesos para la formulación de políticas de los sistemas parlamentarios pueden variar muchísimo según el país y el paso del tiempo. Comparar a los sistemas parlamentarios con el sistema de división de poderes estadounidense no es tanto una cuestión de cotejar manzanas con bananas como de cotejar manzanas con el resto de las frutas.

Variaciones en los tipos de regímenes parlamentarios

Tal vez, la diferencia más importante entre los sistemas parlamentarios es el patrón modal de formación de gobierno que podemos llamar *tipo de régimen*. Para cualquier país, este tiende a durar a lo largo del tiempo, pero no es inmutable. El Cuadro 1 muestra tres tipos ideales de regímenes parlamentarios, con ejemplos de cada uno, presentados en orden descendente con respecto a cuán cerca está de ajustarse al tipo³⁵.

Cuadro 1. Tipos de regímenes entre los sistemas parlamentarios en países seleccionados

Tipo de régimen y país	Tipo de gobierno modal	Patrón modal de estructuras y procesos para la toma de decisiones	Tipos secundarios de gobierno	Normas electorales de facilitación
Coalición multipartidista				
Países Bajos Bélgica Dinamarca Noruega R.F. de Alemania Israel Rep. de Weimar	Dos o más partidos gobiernan en una coalición ganadora mínima, con cambio de miembros luego de las elecciones.	Cohesión de élites altamente variable. Puntos de veto variables. Estabilidad de las élites altamente variable. Acceso altamente variable de los grupos de interés	Gobierno minoritario de partido único.	Representación proporcional con bajo número de obstáculos.
Gobierno partidista				
Reino Unido Canadá Australia	Los dos partidos principales alternan el control mayoritario del gobierno.	Cohesión de élites generalmente alta. Pocos puntos de veto. Estabilidad alta de élites entre las elecciones. Acceso generalmente limitado de los grupos de interés.	Gobierno minoritario. Gobierno de coalición multipartidista.	Pluralidad de distrito de único miembro.
Dominio de partido único				
Japón Suecia (pvc-1976) Italia (pvc-déc. 1970)	El partido dominante gobierna solo como miembro de la coalición dominante durante periodos prolongados.	Cohesión de élites generalmente alta. Pocos puntos de veto. Estabilidad alta de élites. Acceso selectivo de los grupos de interés.	Gobierno minoritario por parte del partido dominante. Gobierno de coalición por parte de los partidos de oposición.	Representación proporcional o distritos multimiembro que fomentan partidos grandes y desalientan partidos pequeños.

En la mayoría de los sistemas parlamentarios, la competencia electoral involucra a tres o más partidos, lo que en general tiene como consecuencia gobiernos de coalición que incluyen a varios partidos. En unos pocos países —principalmente, en Gran Bretaña y sus excolonias—, dos partidos grandes (a veces, uno o más partidos más pequeños) compiten en las elecciones, y uno de los dos casi siempre forma un gobierno mayoritario. Comúnmente, se lo llama el modelo de «gobierno de partido». En muy pocos países —Japón de posguerra es el caso más claro—, un único partido domina la formulación de políticas de gobierno durante largos periodos y gobierna solo o como miembro de una coalición dominante³⁶.

Cuál de estos tipos de regímenes surge depende del vínculo que existe entre las normas electorales y las estructuras de división. Aquí nos concentramos en las normas electorales³⁷. Los sistemas de representación proporcional con pocos obstáculos o sin ellos (un pequeño porcentaje del voto que un partido debe lograr si se le otorgasen bancas parlamentarias) y sin bono representacional para los partidos más grandes tienden a fomentar la fragmentación en el sistema de partidos y en los sistemas de coalición multipartidista. Los distritos electorales de miembro único tienden a representar demasiado a los partidos más grandes en el sistema político y también a aquellos que tienen una fuerte base regional, mientras que castiga rigurosamente a los partidos más pequeños. Crean presiones fuertes para la formación de un sistema bipartidista³⁸. Por lo general, los sistemas de representación proporcional originan un registro más preciso de las preferencias de partido de los votantes, y los sistemas pluralistas son más aptos para producir una regla de partido único estable³⁹. El surgimiento de un único partido dominante está inducido por las normas electorales que (1) gratifican al partido más grande de manera desproporcionada, (2) permiten las facciones para competir dentro de ese partido sin dividirse para formar partidos separados, (3) desalientan la formación de un partido único alternativo y (4) desalientan la formación de partidos pequeños que podrían desviar los votos del partido líder. Esas normas incluyen la representación proporcional en distritos relativamente pequeños (como en Suecia) o en elecciones pluralistas en distritos de múltiples miembros (como en Japón). Impedimentos significativos, como que los partidos pequeños deban obtener el 5 % de los votos para lograr representación, también pueden contribuir al dominio de un único partido⁴⁰.

No obstante, un país no necesariamente conserva el mismo tipo de régimen de manera indefinida, en especial, si se dan importantes cambios en las normas electorales, en las estructuras de escisión o en los acuerdos constitucionales⁴¹. A modo de ejemplo, Israel pasó de tener un dominio de partido único relativamente débil a tener acuerdos de coaliciones más fluidos, en la medida en que una escisión basada en la fuente de migración se tornaba más sobresaliente⁴². En Suecia, los cambios en las normas electorales sirvieron para debilitar el dominio del Partido Socialdemócrata⁴³.

Variaciones del tipo de gobierno dentro de los regímenes

El patrón modal de la formación del gobierno —lo que hemos denominado el «tipo de régimen»— puede explicar mucho sobre qué procesos para la toma de decisiones y qué resultados en términos de políticas tienen posibilidad de prevalecer en una sociedad. En un sistema gubernamental de partidos, por ejemplo, es probable que las expectativas y las acciones de los dos partidos y de los grupos de interés estén condicionadas por su conciencia de que el partido que está actualmente en el poder con el tiempo no lo estará y que el partido que hoy no está en el poder en el futuro lo estará. En países en los que las coaliciones multipartidistas son la regla, es posible que la mayoría de los partidos moderen sus programas y sus acciones para transformarse en miembros aceptables de coaliciones. No obstante, dentro de cualquier país, puede haber una alternancia a lo largo del tiempo entre varios *tipos de gobierno* diferentes (como la mayoría de partido único, la minoría de partido único o la coalición de mayoría mínima). El Cuadro 1 contiene una lista de los tipos secundarios de gobierno comúnmente asociados con cada tipo de régimen parlamentario. A modo de ejemplo, en el periodo de posguerra, el Partido Socialdemócrata dominante de Suecia, en general, ha estado en el poder con un gobierno minoritario; ocasionalmente, ha tenido una mayoría parlamentaria y también ha actuado como oposición para la coalición mayoritaria burguesa y para los gobiernos minoritarios de partido único⁴⁴. Tanto en Gran Bretaña como en Canadá, ha habido periodo de gobierno minoritario, así como de gobierno mayoritario de partido único. Los gobiernos de países tan diversos como Alemania e Israel han presentado ocasionalmente coaliciones demasiado grandes, así como «coaliciones mínimas ganadoras» (el tamaño mínimo necesario para tener mayoría parlamentaria). El punto crítico aquí es que tanto el «tipo de régimen» modal como el «tipo de gobierno» en el poder de cualquier época puede tener importantes efectos en los procesos de toma de decisiones de un país y en sus capacidades.

En el sistema de división de poderes de los Estados Unidos, también existen diferencias importantes en el tipo de gobierno. Durante la mayor parte de la historia del país, el gobierno unificado, en el cual el mismo partido controla tanto la presidencia como el Congreso, ha sido el patrón

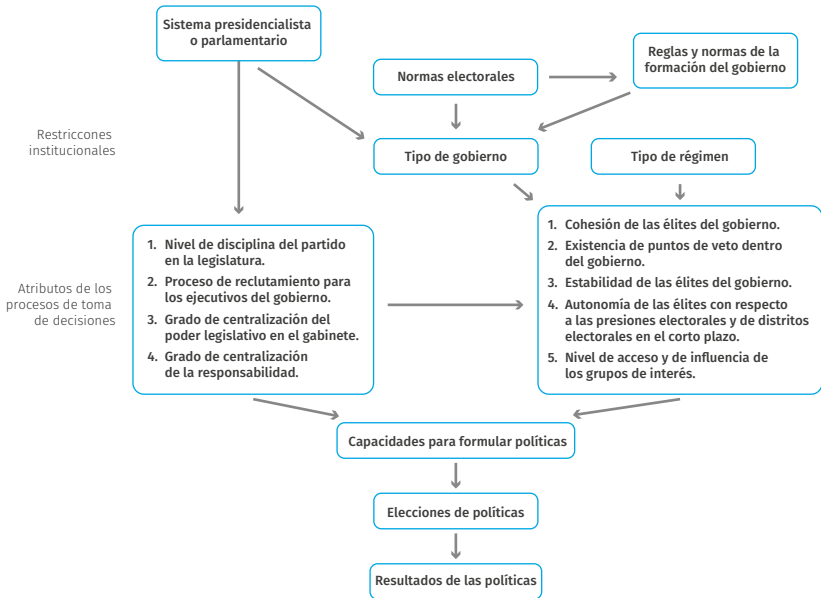
de gobierno predominante —en particular, en los dos primeros años del mandato presidencial—. Sin embargo, desde 1955 el gobierno dividido con distintos partidos que controlan la presidencia y el Congreso ha sido más habitual⁴⁵.

Qué tipos de gobiernos surgieron en un periodo en particular y durante cuánto permanecieron obviamente depende, en gran medida, de las normas electorales y de las estructuras de división⁴⁶. En los sistemas parlamentarios, el tipo de gobierno formado también está sujeto a las reglas y a las normas que regulan la formación del gobierno. En Dinamarca, por ejemplo, la falta de un requisito para un voto inicial de confianza incentiva la formación de gobiernos minoritarios que pueden sobrevivir hasta que en la votación del Folketing, otros partidos derroten al gobierno de turno⁴⁷. Tanto en Gran Bretaña como en Canadá se han desarrollado normas contra el uso de coaliciones formales cuando ningún partido principal tiene la mayoría de las bancas, mientras que la norma contraria —el no uso de los gobiernos minoritarios— se ha convertido en la República Federal de Alemania⁴⁸.

Procesos para la toma de decisiones

Antes sugerimos que hay un número de procesos para la toma de decisiones potencialmente relevantes en relación con las capacidades para la formulación de políticas que difieren bastante entre los sistemas parlamentarios y el sistema presidencialista de los Estados Unidos (por ejemplo, la disciplina de partido y la centralización del poder legislativo en el gabinete). Sin embargo, la existencia de múltiples tipos de régimen y de gobierno en los sistemas parlamentarios, así como la posibilidad de que haya tanto un gobierno unificado como uno dividido en el sistema presidencialista de los Estados Unidos indican que un modelo simple de los efectos de las diferencias entre ambos sistemas con respecto a las capacidades de formulación de políticas deba ser complementado con un segundo nivel de explicaciones. Ese modelo se detalla en la Figura 3 que incorpora varios determinantes institucionales de las estructuras y de los procesos para la toma de decisiones (en especial, las normas electorales, las reglas y las normas de la formación del gobierno), además de disposiciones constitucionales para un sistema parlamentario o presidencialista.

Figura 3. Modelo de dos niveles de los determinantes de las capacidades del gobierno para formular políticas



Asimismo, incorpora importantes atributos de las estructuras y de los procesos para la toma de decisiones que derivan de una variación significativa en los tipos de régimen y de gobierno. Estos atributos incluyen lo siguiente.

Cohesión de las élites del gobierno. Si bien los sistemas parlamentarios, en general, centralizan el poder legislativo, no garantizan que las élites ubicadas en el centro del sistema político serán cohesivas —es decir, que compartirán y que actuarán en relación con un set común de políticas y de intereses políticos—. De hecho, la necesidad de crear una coalición mayoritaria, ya sea dentro de un partido o entre varios partidos, puede dar lugar a una extraña pareja en los sistemas parlamentarios al igual que ha sucedido en el sistema de partidos estadounidense.

Los gobiernos constituidos a partir de un partido único que posee la minoría o la mayoría de las bancas legislativas tienen más probabilidades de ser cohesivos porque, por lo general, son elegidos de un espectro

relativamente reducido de la opinión pública⁴⁹. Es muy probable que sea bastante difícil mantener la cohesión en gobiernos de coalición multipartidista. Esa coalición se une en partidos de gobierno que competirán directamente unos contra otros en las próximas elecciones. Si bien las coaliciones proporcionan incentivos para mantener la cohesión de las élites —los partidos gobernantes no desean ser percibidos como ineficaces o conflictivos—, también brindan incentivos para adoptar una postura o el poder. La cohesión de las élites del gobierno en una coalición multipartidista tiende a ser particularmente baja en el periodo que precede a las elecciones cuando los partidos pueden considerar que establecer un perfil público diferente es una ventaja.

Las leyes electorales que vinculan demasiado a los legisladores con los distritos electorales locales y no con el partido nacional también pueden contribuir a una disminución de la cohesión de las élites. A modo de ejemplo, en el sistema de partido único dominante de Japón, un sistema de distrito electoral de múltiples miembros y un sistema descentralizado de financiación de campañas políticas han contribuido a alcanzar un nivel alto de facciones dentro del Partido Democrático Liberal (PLD) que está en el poder. De esta forma, si bien el PLD ha dominado la política de Japón desde principios de la década de los cincuenta, el primer ministro japonés casi siempre ha sido un seguidor y no un moldeador del consenso⁵⁰.

Existencia de puntos de veto eficaces. El gobierno de los Estados Unidos tiene numerosos puntos de veto, muchos de los cuales operan dentro de la legislatura descentralizada y bicameral. Las instituciones parlamentarias, irónicamente, tienden a reducir el poder de las legislaturas y a concentrarlo en el gabinete. Sin embargo, esto no significa que los puntos de veto en los sistemas parlamentarios estén reducidos al punto único de decisión del gabinete. Algunos puntos de veto pueden provenir de las estructuras, como la revisión judicial o el federalismo, que son exógenas a la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Otros surgen de las características específicas de los sistemas individuales —por ejemplo, el bicameralismo—. No obstante, los puntos de veto también surgen en los sistemas parlamentarios unicamerales. El grado en el que los vetos eficaces existen varía ampliamente según los sistemas parlamentarios e incluso a lo largo del tiempo en el sistema estadounidense.

La eficacia de los puntos de veto puede medirse en varias dimensiones: su número, la medida en que la aprobación en cada punto exige más que una mayoría simple y la medida en que un veto es completo, permanente y no apelable, en lugar de ser parcial, temporal y apelable. Un gran número de sistemas parlamentarios utilizan comités del gabinete y gabinetes internos o «políticos» como un punto de veto adicional. Otros —por ejemplo, Canadá— le proporcionan al ministro de economía o a un órgano colectivo (planificación de políticas, prioridades o la junta del tesoro) un veto eficaz pero informal con respecto a las propuestas ministeriales. En otros sistemas, como el de Japón, hasta los órganos del partido ejercen una influencia importante en relación con la toma de decisiones, además del gabinete. En los gobiernos de coalición, los grupos del partido o los líderes de los partidos que forman la coalición pueden actuar como puntos de veto adicionales.

Las reglas de las decisiones no mayoritarias también pueden aumentar la eficacia de los vetos en los sistemas parlamentarios. Si bien los requisitos en materia de unanimidad son poco comunes, Bélgica y algunos otros países usan una «regla de consenso» que «presupone que cualquier decisión es negociada»⁵¹. En la mayoría de los sistemas parlamentarios, las amenazas en materia de renuncias ministeriales pueden actuar como restricciones no mayoritarias adicionales con respecto a la toma de decisiones mayoritaria.

Estabilidad de las élites del gobierno. Los funcionarios del gabinete y del subgabinete de los Estados Unidos duran relativamente poco en sus cargos. Pero también existe una amplia variación en la estabilidad de las élites en los sistemas parlamentarios. En las renovaciones del gabinete, no es inusual que los mismos personajes intercambien carteras, con ocasionales salidas del gabinete. Medir la estabilidad por el tiempo en que una persona permanece en un único puesto departamental sin interrupciones sugerirá una menor estabilidad de las élites que si la medimos por el tiempo total que una persona permanece en el gabinete⁵². Cualquiera sea la medición que se utilice, es probable que la estabilidad de las élites del gobierno esté relacionada con el tipo de régimen. Los países en los que un único partido dominante gobierna en forma reiterada tienen más probabilidades de tener élites relativamente estables (a pesar de que puede haber un importante movimiento individual en los diferentes puestos). Cuando los gobiernos

de coalición son la regla, es posible que haya una élite principal estable con más rotación en los márgenes. Los sistemas de gobierno partidistas son más propensos a la renovación total al momento de las elecciones cuando el partido gobernante es derrotado.

Autonomía de corto plazo de las élites. También hay una importante variación entre los tipos de gobierno parlamentario y presidencialista en el grado en el que las élites del gobierno deben ser sensibles a las presiones de los grupos y a las consideraciones electorales en el corto plazo. Un gobierno mayoritario de partido único en un sistema parlamentario puede resistir mejor esas presiones. Sin embargo, puede no hacerlo si siente que los costos políticos de llevarlo a cabo son demasiado altos. Los gobiernos parlamentarios minoritarios o aquellos con coaliciones parlamentarias frágiles no tienen la ventaja de poder elegir. Por lo general, deben adaptar sus posturas en el corto plazo para mantener el apoyo de la mayoría. Si no lo hacen, como mínimo, se arriesgan a experimentar una derrota de sus propuestas y, en el peor de los casos, un colapso de su gobierno. Las élites políticas de los Estados Unidos se encuentran en una posición intermedia: no necesitan preocuparse por el hecho de perder sus puestos al provocar elecciones prematuras, pero sí deben crear coaliciones en caso de que deseen que sus preferencias en materia de políticas sean aprobadas. Asimismo, estos legisladores se enfrentan a una responsabilidad individual más fuerte con respecto a sus actos que aquellos de los sistemas en los que la disciplina de partido es fuerte. Es muy probable que la ausencia de autonomía de corto plazo de las élites afecte la capacidad del gobierno para imponerles las pérdidas a los grupos poderosos. También existe una posibilidad alta de inhibir la elección eficaz al hacer que coaliciones para el intercambio de favores políticos sean más necesarias.

Acceso e influencia de los grupos de interés. En el sistema estadounidense, los grupos de interés de muchas clases pueden obtener acceso y ejercer influencia en numerosos puntos del proceso para la toma de decisiones. Una tradición fuerte en la literatura sobre la política estadounidense afirma que los «triángulos de hierro» tienden a desarrollarse entre los grupos de interés, las burocracias que apoyan a esos grupos y las comisiones de supervisión del Congreso. No obstante, otros académicos afirman que, dado que el acceso es bastante abierto en los Estados Unidos, la influencia

de los grupos de interés puede estar ampliamente propagada y puede variar a lo largo del tiempo⁵³.

En los sistemas parlamentarios, la centralización del poder legislativo supuestamente disminuye las alternativas para los grupos de interés y la disciplina de partido hace que las peticiones a los legisladores individuales sean casi una estrategia inútil en términos de poder cambiar los resultados de las políticas⁵⁴. La burocracia y los ministros del gabinete son los principales puntos de acceso abiertos para los grupos de interés. Asimismo y por lo general, es imposible revertir la postura de un gobierno (si tiene la mayoría) una vez que esta ha sido adoptada. Además, las campañas abiertas contra el gobierno, la burocracia o el partido gobernante pueden ser arriesgadas, ya que el grupo de interés deberá enfrentarse a los mismos actores en forma reiterada.

No obstante, no se debe exagerar ni generalizar esta caracterización de los sistemas parlamentarios. Para tomar el ejemplo más obvio, en Gran Bretaña las relaciones entre los gobiernos laboristas y el movimiento de sindicatos son casi siempre cercanas cuando no tensas⁵⁵. Las relaciones estructurales entre los grupos de interés y los partidos políticos, y los miembros del gabinete son, por lo general, aún más directas en los países que se caracterizan por tener múltiples partidos y gobiernos de coalición. Los sindicatos y las organizaciones comerciales, los grupos agrarios y los ambientalistas están representados directamente por los partidos individuales. Asimismo, estos intereses son generalmente accesos privilegiados y garantizados al gobierno a través de acuerdos corporativistas⁵⁶.

En los pocos países con sistemas de partido único dominante, el patrón tal vez se describe mejor como un acceso alto, pero de alguna forma parcial. En Suecia, por ejemplo, el vínculo cercano entre el Partido Socialdemócrata y la confederación de trabajo le proporciona acceso privilegiado a esta última, pero no le garantiza que siempre ganará. En el PLD de Japón, los grupos comerciales y agrícolas japoneses tienen relaciones cercanas con los ministerios relevantes, pero el acceso de los sindicatos ha sido mucho más limitado.

En pocas palabras, en los sistemas parlamentarios, el acceso de los grupos de interés es más estructurado y está centrado en el poder ejecutivo que en

el sistema estadounidense. Pero esto no significa que los grupos de interés sean menos influyentes. En una gran número de sistemas parlamentarios, estos grupos pueden estar peor ubicados que sus equivalentes estadounidenses para anular las decisiones del gobierno que están en conflicto con sus metas, pero también pueden estar mejor ubicados para asegurarse que esas decisiones nunca se tomen en primer lugar.

Capacidades para formular políticas

Las diferencias en el patrón modal del gobierno de un país —lo que hemos denominado «tipo de régimen»— claramente puede tener un efecto importante en las capacidades del gobierno. Si todos los actores principales de un sistema político esperan que un único partido tenga un papel dominante para el futuro previsible, es probable que actúen de modo distinto que si piensan que las iniciativas del gobierno pueden ser anuladas después de las próximas elecciones, expectativa que comúnmente se relaciona con el modelo de gobierno del partido. Si el patrón gobernante exige negociación entre los miembros de la coalición de manera rutinaria, es probable que surja un patrón diferente de comportamiento y de interacción.

El modelo de gobierno del partido, en el cual, por lo general, un partido tiene la mayoría de las bancas del poder legislativo y en el que los cambios en la conformación parcial del gabinete casi siempre ocurren solo después de una elección, es visto como particularmente capaz de desarrollar políticas coherentes y de imponer las pérdidas en los grupos poderosos organizados. No obstante, cuando el gobierno mayoritario de partido único tiene que lidiar con fuertes desacuerdos en las líneas del partido y existe alternancia de partidos en la toma de poder, surgen cambios en las políticas a lo largo del mandato⁵⁷. Aunque la capacidad de un gobierno para producir innovaciones drásticas y para imponer las pérdidas es propensa a que sea más débil en una norma de coalición multipartidista, este tipo de régimen puede generar una capacidad más fuerte para implementar cambios graduales y para dar lugar a un mayor grado de estabilidad en materia de políticas una vez que las políticas son implementadas⁵⁸. Algunos analistas asocian a las coaliciones demasiado grandes e inclusivas con la gestión exitosa de escisiones extraordinariamente difíciles⁵⁹.

Dentro de un país, las diferencias que surgen con el tiempo en el tipo de gobierno también pueden producir cambios en las capacidades de gobierno. En un sistema parlamentario, una coalición mínima ganadora podría estar en una mejor posición que una coalición demasiado grande para imponerles las pérdidas a los grupos de interés porque gran parte de esos grupos están fuera de la base de apoyo de la coalición. Los gobiernos minoritarios pueden ser más reacios a imponer las pérdidas por temor a no recibir el voto de confianza⁶⁰. Ya hemos indicado que en los Estados Unidos un gobierno dividido ha sido ampliamente asociado con una variedad de debilidades en términos de toma de decisiones en comparación con el control de un partido unificado respecto del poder ejecutivo y del poder legislativo, en especial, en el establecimiento y la conservación de prioridades, la coordinación de objetivos encontrados y la imposición de las pérdidas a los grupos poderosos.

Otras influencias sobre la capacidad gubernamental

Las influencias del «tercer nivel» en las capacidades y las políticas gubernamentales pueden clasificarse en cinco grupos amplios. Dos de ellos están vinculados con las instituciones gubernamentales. Son instituciones políticas de estructura amplia, no relacionadas con la distribución del poder ejecutivo al poder legislativo, como la revisión judicial y el federalismo, ni con las características secundarias de las legislaturas, como el bicameralismo. Los otros tres grupos —las condiciones políticas y las metas de los formuladores de políticas, las condiciones socioeconómicas y demográficas, y las pasadas elecciones políticas— reflejan un conjunto aún más amplio de influencias no institucionales con respecto a las capacidades.

Los factores del tercer nivel pueden influir el vínculo real y aparente entre los factores institucionales del primer y segundo nivel, así como las capacidades de gobierno de dos formas diversas. En primer lugar, pueden interactuar con los efectos reales de los factores del primer y segundo nivel y modificarlos, ya sea facilitándolos (es decir, haciéndolos más fuertes y más probables) o limitándolos (haciéndolos más débiles y menos probables). Por ejemplo, en su capítulo, Ellis Krauss y Jon Pierre afirman que las instituciones parlamentarias son insuficientes para llevar adelante una política industrial eficaz; una cultura política que apoye la idea de que

también se necesita una política de esas características. El bicameralismo efectivo, que es particularmente fuerte en el sistema estadounidense, puede fortalecer la tendencia de que los acuerdos para la división de poderes socavan la centralización del poder en el ejecutivo.

O bien, los factores del tercer nivel pueden funcionar independientemente de los efectos del primer y del segundo nivel. Por ejemplo, la debilidad en una o más capacidades de gobierno en los Estados Unidos puede deberse a la revisión judicial o al federalismo, ya que ninguno de ellos están necesariamente vinculado con la división del poder ejecutivo y del poder legislativo. Aquí nos concentramos de forma breve en los efectos que algunos factores importantes del tercer nivel tengan en las estructuras y en los procesos para la toma de decisiones y, a su vez, en las capacidades de gobierno.

Instituciones con estructuras amplias

Las características institucionales, además de la estructura de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, en particular la medida en que los tribunales ejercen poder independiente y la medida en que el poder es delegado a los gobiernos subnacionales, pueden ejercer un poderoso efecto independiente sobre las capacidades para formular políticas. En términos generales, la revisión judicial y el federalismo, como la división de poderes, tienden a difundir el poder y a agregar puntos de veto.

Revisión judicial. Con respecto a las acciones del poder ejecutivo y del poder legislativo, la fortaleza o la debilidad de la revisión judicial varía considerablemente según los sistemas parlamentarios. En el modelo clásico de Westminster, el parlamento tiene el poder supremo establecido solo por convención y por derechos tradicionales, no por una Constitución escrita. Sin embargo, en algunas excolonias británicas como Canadá, los poderes del gobierno de turno han comenzado a estar limitados por cartas de derechos y por tribunales activistas. Los tribunales constitucionales han aumentado su poder en varios países de Europa Occidental, y el creciente papel del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, en el fondo, puede ser el desarrollo más importante de todos⁶¹.

Al agregar un punto de veto intergubernamental más, la revisión judicial puede influir un número de capacidades gubernamentales, por ejemplo, disminuir la habilidad del gobierno para imponer las pérdidas, aumentar los obstáculos para la innovación rápida e inhibir la coherencia entre las políticas. No obstante, los efectos de la revisión judicial de ninguna manera son unidireccionales. A modo de ejemplo, en los Estados Unidos, si bien los tribunales a veces han inhibido la innovación legislativa, también han contribuido a resolver los estancamientos fundamentales a nivel federal con respecto a temas como la segregación racial.

Federalismo. Compartir el poder entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales es una característica de los sistemas parlamentarios como los de Alemania, Canadá y Australia. Sin embargo, la naturaleza precisa de las relaciones federales varía mucho, al igual que sus efectos sobre las capacidades de gobierno. Cuando dos niveles de gobierno con diferentes metas tienen considerable autonomía para desarrollar e implementar políticas en las mismas jurisdicciones de políticas o en jurisdicciones superpuestas, el federalismo puede dar lugar a incoherencia en esos términos. Cuando un gobierno depende de otro para implementar políticas, como es el caso de Alemania, el nivel de implementación puede perseguir sus propias metas a costas de los objetivos del gobierno principal. Cuando dos niveles de gobierno comparten jurisdicción y deben negociar acuerdos en un gran número de áreas de políticas (por ejemplo, en Canadá), el resultado será agregar puntos de veto y, supuestamente, aumentar la dificultad para alcanzar innovaciones en lo que a políticas se refiere, así como la imposición de las pérdidas⁶². El crecimiento de los gobiernos supranacionales, en particular en la Comunidad Europea, puede tener efectos similares en las capacidades de gobierno.

Fortaleza burocrática y autonomía. Los países también se diferencian con respecto a cuán altamente profesionalizadas y unificadas están sus burocracias gubernamentales o en qué medida poseen un monopolio del conocimiento. También se distinguen por el grado de autoridad discrecional que sus burocracias ejercen. Las burocracias fuertes han sido vinculadas con una cantidad de capacidades gubernamentales, como la estabilidad política, el establecimiento eficaz de prioridades y la selección eficaz de industrias para promoción o para retiro progresivo⁶³. Tradicionalmente,

los Estados Unidos han sido vistos como los dueños de una burocracia débil pero penetrada por las figuras políticas designadas para los puestos de mayor jerarquía, sujeta a interferencia política en todos los niveles y empujada en direcciones contradictorias⁶⁴. Esto dificulta la selección de recursos y la implementación de mandatos legislativos de manera eficaz.

Características secundarias de las legislaturas

Si bien es probable que las diferencias en los tipos de régimen y de gobierno ejerzan una fuerte influencia en las capacidades de gobierno, los países realizan elecciones institucionales adicionales sobre la organización de sus legislaturas que pueden afectar aún más las capacidades de formular políticas.

Reglas de organización y de votación. La votación legislativa puede registrarse o ser secreta y puede exigir tanto mayorías simples como supermayorías. Los requisitos que establecen que los legisladores deben declarar abiertamente su postura en las votaciones nominales pueden tener poderosos efectos en las capacidades de gobierno tanto en los sistemas parlamentarios como en los sistemas presidencialistas, pero los efectos son bastante diferentes en cada tipo de sistemas. Casi todos los sistemas parlamentarios tienen directrices de partido para determinar la forma en que los legisladores han votado y, de ese modo, imponer la disciplina partidaria castigando a los traidores. Sin la disciplina partidaria, no se puede mantener el respeto a las propuestas del gabinete y los gobiernos pueden caer, lo que también significa que los legisladores tendrían que irse. Los efectos de no contar con una regla de votación abierta pueden verse en Italia, donde hasta hace poco la votación legislativa final sobre todos los proyectos de ley era secreta⁶⁵. En consecuencia, la cohesión partidista era más baja y las coaliciones de gobierno eran menos estables que en la mayoría del resto de los sistemas parlamentarios. Esto, a su vez, amenazó a las capacidades para que obtuvieran tanto estabilidad como coherencia en materia de políticas.

En los Estados Unidos, las sanciones por violar la disciplina del partido son débiles porque la duración de los mandatos en el poder ejecutivo no depende de conservar el apoyo de la legislatura; en gran medida, el destino electoral de los legisladores depende del poder ejecutivo, y los

legisladores pueden permanecer en sus puestos independientemente de la organización del partido a través de las elecciones primarias. Por lo tanto, no resulta sorprendente que los partidos estadounidenses sean mucho menos cohesivos que los partidos de la mayoría de los sistemas parlamentarios. Asimismo, los intereses de los distritos electorales locales proporcionan un poderoso incentivo para desertar cuando las posturas del partido nacional y las preocupaciones del principal distrito electoral entran en conflicto. En ningún caso, una mayor disciplina de partido necesariamente aumentaría el respeto al poder ejecutivo en los periodos de gobierno dividido. La votación abierta tiende a disminuir la autonomía de los legisladores en el corto plazo con respecto a las presiones de los electores y a aumentar las habilidades de los grupos de interés para controlar el comportamiento de los legisladores. La votación abierta (como se ejemplifica en el mayor uso de votos registrados en la Cámara de Diputados de los Estados Unidos desde 1970) mediante el aumento de la exposición de los legisladores probablemente reduzca la capacidad institucional para imponer las pérdidas y seleccionar los recursos de manera eficaz⁶⁶.

Las reglas de votación que exigen supermayorías para la acción legislativa pueden afectar las capacidades de gobierno de igual modo en los sistemas parlamentarios y en los presidencialistas. En los primeros, esos requisitos se aplican principalmente a los cambios constitucionales⁶⁷ y tienden a restringir la innovación institucional y de políticas por parte de los partidos gobernantes. Los requisitos de supermayorías legislativas son más comunes en los Estados Unidos. Los presidentes deben obtener la aprobación de dos tercios del Senado para ratificar los tratados y pueden vetar con solo un tercio más uno de los miembros que votan en cualquiera de las cámaras del Congreso. El primer requisito limita el poder presidencial y el segundo le otorga más poder, pero ambos tienden a restringir la innovación y a crear un prejuicio contra el *statu quo* de las políticas.

El poder y los privilegios otorgados a las comisiones legislativas también pueden afectar las capacidades de gobierno: cuanto más recursos, conocimiento y autoridad tengan las comisiones, más difícil es establecer prioridades centrales y coordinar políticas opuestas —en especial, si los miembros de las comisiones tienen opiniones distintas de las que tienen la

totalidad de la cámara—. Un proceso de múltiples etapas agrega puntos de veto adicionales, lo que puede dificultar la innovación en materia de políticas y la imposición de las pérdidas.

Si bien el Congreso de los Estados Unidos es, sin ninguna duda, una legislatura descentralizada y paradigmática, la difusión de la autoridad dentro del Congreso ha variado mucho con el paso del tiempo⁶⁹. En los sistemas parlamentarios, las legislaturas también pueden diferenciarse en la medida en que los grupos de trabajo especializados puedan modificar las propuestas del gobierno⁷⁰.

Bicameralismo. La mayoría de los sistemas parlamentarios tienen básicamente legislaturas unicamerales, pero unos pocos son bicamerales. Gran parte de estas segundas cámaras, como en Gran Bretaña o en Canadá, se han atrofiado hasta tener un papel rudimentario en la formulación de políticas. Cuando conservan el poder, en general, se debe a que tienen una base electoral distinta; por ejemplo, representan a los gobiernos de los *Länder* del *Bundesrat* de Alemania. En estos casos, las segundas cámaras pueden inhibir significativamente algunas de las capacidades que casi siempre se les atribuyen a los sistemas parlamentarios, como la habilidad para innovar rápidamente y para alcanzar uniformidad en las metas políticas.

Metas de los responsables de formular las políticas y oposición política

El hecho de que un gobierno tenga una mayoría legislativa asegurada y unida afecta rotundamente sus capacidades. Pero la buena voluntad de los líderes de los gobiernos de asumir riesgos (imponiéndoles las pérdidas a los poderosos distritos electorales, por ejemplo) también es una función de las metas y del compromiso de los líderes del partido y la condición de las fuerzas opositoras. La habilidad del gobierno de Margaret Thatcher para reestructurar la política británica durante más de una década provino de combinar la firmeza y la claridad de su visión con la división dentro de los partidos opositores y entre ellos. Si la oposición no hubiera sido tan autodestructiva, los diputados conservadores podrían haberse fortalecido en pos de inhibir algunas de las iniciativas más fuertes de Margaret Thatcher⁷¹. Pero la definición de metas claras es importante para que un gran número de capacidades se concrete. No obstante, es

relativamente poco común lograr al mismo tiempo estabilidad y claridad de dirección en un gobierno.

Condiciones sociales

Las condiciones y las organizaciones sociales pueden afectar las capacidades gubernamentales y los resultados de las políticas en varias formas. La fortaleza y la estructura de las escisiones, por ejemplo, ayudan a determinar los desafíos que los gobiernos enfrentan y que afectan la cohesión de las élites gobernantes. Si algunos gobiernos son menos exitosos en el manejo de las divisiones políticas que otros, puede deberse a la intensidad de las escisiones a las que se enfrentan y no a las instituciones a través de las cuales gobiernan.

Las características de la organización social también pueden influir directamente en las capacidades gubernamentales. Algunas sociedades (en particular, en Escandinavia) tienen un nivel alto de organización social con asociaciones en la cumbre que facilitan la negociación con las élites e imponen el cumplimiento entre las compañías individuales, los sindicatos u otros intereses. Un sistema con un grado tan alto de organización social y política casi siempre da lugar a un entorno de élites estable y potencialmente también aumenta la cohesión. Ese nivel tan alto de organización facilita el hecho de negociar con los intereses por parte del gobierno y de imponer las pérdidas sobre ciertos asuntos al contribuir con la negociación a través de pagos adicionales que hacen que esas pérdidas sean más tolerables. Del mismo modo, Mancur Olson ha afirmado que en una sociedad en la que dominan los grupos de interés abarcadores y no los limitados, esos intereses interiorizarán gran parte del costo de las políticas ineficientes y, por lo tanto, tendrán un incentivo para redistribuirse el ingreso con el menor costo social posible y darle algo de peso al crecimiento económico y a los intereses de la sociedad como un todo⁷². Si algunos sectores de la sociedad —el laboral, por ejemplo— están mal organizados, el gobierno puede tener más capacidad para imponer las pérdidas en esos sectores.

El tamaño de un país y el lugar que ocupa en el sistema comercial internacional también pueden afectar tanto sus capacidades gubernamentales como sus elecciones de políticas. A modo de ejemplo, Peter Katzenstein argumenta que los Estados más pequeños de Europa Occidental han realizado elecciones altamente adaptativas en las políticas industriales y comerciales, porque su pequeño tamaño y su dependencia de un sistema comercial internacional abierto impidieron la implementación de muchas opciones de políticas que estaban abiertas para los Estados más grandes⁷³.

Elecciones pasadas en materia de políticas

Las herencias de políticas también limitan los resultados de políticas futuras y las capacidades gubernamentales. Los promesas de gastos en pensiones y en salud, tanto por su magnitud como por los distritos electorales que crean, inhiben nuevos compromisos. Las políticas actuales también pueden facilitar o dificultar la imposición de las pérdidas y la innovación de políticas según si ocultan las pérdidas o las hacen altamente visibles.

Comparación de capacidades

Como se mencionó anteriormente, uno podría considerar a cada una de las capacidades de un gobierno como un patrón de desempeño de políticas para muchas áreas a lo largo del tiempo. El desempeño de un gobierno en la innovación y en la imposición de pérdidas, por ejemplo, puede ser más o menos coherente en las distintas áreas de políticas, y su nivel promedio de desempeño también puede ser mejor o peor que el nivel promedio de otros países.

Comparación de capacidades individuales entre países

Considerar las diferencias entre los niveles promedio y la coherencia del desempeño gubernamental puede sugerir respuestas a las preguntas de si hay efectos institucionales sobre las capacidades de gobierno, cuán buenos son y en qué condiciones existen.

Si los países con distintos acuerdos institucionales (por ejemplo, división contra fusión de poderes) tienen diferencias tanto marcadas como

uniformes en una determinada capacidad, una conclusión obvia (si no siempre correcta) es que las instituciones responden por la diferencia. No obstante, si los países con instituciones diferentes tienen capacidades similares y los países con instituciones parecidas presentan una incongruencia importante, probablemente los efectos institucionales no sean importantes⁷⁵.

Los efectos institucionales reales pueden distinguirse mirando solo el primer nivel de explicación. Los sistemas parlamentarios permiten una gama de tipos de regímenes, algunos de los cuales pueden ser superiores para el sistema de división de poderes de los Estados Unidos y otros no⁷⁶. A modo de ejemplo, los sistemas de gobierno partidistas pueden tener una capacidad para seleccionar recursos que es superior a la que existe en los Estados Unidos, pero pocos sistemas parlamentarios producen gobiernos partidistas. Al comparar tipos de sistemas, es importante recordar que el sistema estadounidense no puede compararse solo con la pequeña minoría de sistemas parlamentarios de estilo Westminster y de partido único dominante, sino que debe cotejarse con la amplia gama de sistemas de coalición. Asimismo, un gobierno individual puede tener distintas capacidades sobre políticas a lo largo del tiempo. En los Estados Unidos, el movimiento entre el gobierno unificado y dividido puede ejercer influencia en las capacidades para establecer y mantener prioridades, para innovar en la formulación de políticas y para imponer las pérdidas. Las elecciones de 1992 restituyeron el control del partido unificado de la presidencia y del Congreso luego de veinticuatro años en los que un gobierno dividido había sido la regla. Todavía queda por ver de qué forma este cambio afectará las capacidades de gobierno —así como cuánto durará el periodo del gobierno unificado—.

En el análisis de patrones adicionales, los efectos institucionales también pueden pasarse por alto si estos dependen de la presencia de otros factores no institucionales (en lenguaje estadístico, esto se denomina «efecto de interacción»). Por ejemplo, en este libro, David Vogel esgrime que los sistemas de partido único dominante pueden tener algunas ventajas de velocidad en la respuesta a intereses difusos cuando el apoyo público por hacerlo es intenso, pero, la mayoría de las veces, el sistema estadounidense de división de poderes tiene más probabilidades de brindar acceso constante para esos

intereses. En ese caso, la fortaleza y la dirección de los efectos institucionales con respecto a la capacidad depende de la opinión pública.

Comparación entre las capacidades

La gama de patrones y de explicaciones que existe en el debate de cualquier capacidad es igualmente evidente que cuando se realizan comparaciones *entre* los sets de capacidades. Una posibilidad es que ciertos acuerdos institucionales (por ejemplo, los sistemas parlamentarios) son más eficaces en términos de fortaleza y de constancia para la mayoría de las capacidades o para todas ellas. Otra es que no existe ningún patrón constante de superioridad institucional. Una tercera es que los acuerdos institucionales específicos sean más eficaces en ciertas cuestiones, pero menos eficaces en otras. Por ejemplo, algunos sistemas pueden ser eficaces en el manejo de escisiones políticas, pero mucho más débiles en su capacidad para imponer las pérdidas. Una cuarta posibilidad, consecuente con la tercera, es que existan importantes compensaciones en las capacidades institucionales. Las razones por las cuales un acuerdo institucional permite que un gobierno sea más eficaz en ciertas cuestiones pueden ser las mismas por las cuales es menos eficaz en otras cuestiones. Por ejemplo, aquellas características que probablemente permitirán una rápida innovación en las políticas también pueden compensar errores o llevar a inestabilidad en las políticas del gobierno. Por último, los efectos institucionales pueden aparecer en una dirección constante entre una variedad de capacidades, pero solo cuando están acompañados por otras condiciones que los facilitan —nuevamente se enfatiza la naturaleza contingente de los efectos institucionales—.

Capacidades como oportunidades y riesgos

Los siguientes estudios de casos demostrarán que los efectos institucionales con respecto a las capacidades de gobierno no son uniformes, directos ni unidireccionales; tampoco son inexistentes. Los efectos institucionales son reales e importantes, pero también son indirectos y contingentes. De hecho, los estudios de casos sugieren que los términos «ventajas» y «desventajas» institucionales son una forma engañosa de considerar los efectos institucionales con respecto a las capacidades de gobierno. Es mejor pensar a las instituciones políticas como creadoras de riesgos y de oportunidades

para la formulación eficaz de políticas. El hecho de que esos riesgos o esas oportunidades se concreten depende de si las condiciones específicas que facilitan o limitan esos efectos institucionales están presentes. Por ejemplo, los acuerdos parlamentarios del gobierno partidista les proporcionan a los gobiernos una oportunidad para imponerles las pérdidas a los grupos poderosos de la sociedad, pero no es probable que esta capacidad se concrete ante la ausencia de voluntad política. El federalismo brinda una oportunidad de manejar las escisiones políticas al permitirles a los grupos encargarse de sus propios asuntos sin interferencia de otros, pero esta oportunidad solo se concretará en su totalidad cuando los grupos estén geográficamente separados; de lo contrario, el federalismo puede aumentar el riesgo de que las mayorías regionales opriman a las minorías regionales.

En pocas palabras, los acuerdos institucionales que crean oportunidades para una gobernanza eficaz en un país pueden aumentar los riesgos de fracaso gubernamental en otro, si este último enfrenta diversas condiciones de facilitación y de limitación. Asimismo, los países afrontan distintos desafíos en términos de políticas que hacen que ciertas capacidades sean más o menos importantes. De este modo, no tiene mucho sentido hablar de un set de acuerdos institucionales inherentemente más eficaz que otro con respecto a cualquier capacidad o a un conjunto de capacidades. Aumentar las capacidades de un gobierno implica encontrar la mejor opción entre tres factores: la naturaleza de los desafíos en materia de políticas, sus acuerdos institucionales y las condiciones que facilitan y limitan los efectos institucionales.

Estrategia de investigación

Los próximos diez capítulos proporcionan un análisis transnacional de las dimensiones específicas de la competencia gubernamental con el fin de evaluar el papel de las instituciones gubernamentales en la influencia de los resultados. La mayoría de estos capítulos fueron creados a partir de estudios de casos de áreas particulares de políticas. Un capítulo sobre la capacidad de las instituciones para innovar y para adaptarse rápidamente a un entorno modificado, por ejemplo, analiza las respuestas a un mercado energético cambiante luego del embargo de petróleo de 1973-1974. La habilidad de los gobiernos para imponer las pérdidas cuando es necesario

será debatida en los capítulos sobre políticas de pensión y ajustes industriales. Los capítulos sobre política comercial y seguridad nacional examinan las posibles diferencias sistemáticas de la capacidad para negociar e implementar acuerdos internacionales libres del control excesivo de los grupos de interés. La mayoría de los capítulos comparan la experiencia de los Estados Unidos con la de al menos dos países con instituciones parlamentarias (o, en el caso de Francia, un híbrido) y destacan el papel de los acuerdos institucionales en la determinación de los resultados. Cada capítulo no solo aborda la simple distinción entre sistemas presidencialistas y sistemas parlamentarios, sino también presenta el resto de los niveles de explicación para analizar las fuentes del desempeño gubernamental. De hecho, para la mayoría de las capacidades, la simple distinción entre sistemas parlamentarios y sistemas presidencialistas no permite avanzar hacia la explicación de las diferencias en el desempeño del gobierno. En los capítulos finales, planteamos conclusiones sobre los orígenes de la eficacia gubernamental en todos los casos y capacidades, y obtenemos algunas lecciones para la reforma institucional.

El uso de un estudio comparativo de casos está impuesto por la naturaleza de nuestro problema de investigación. Las capacidades no pueden ser observadas directamente, sino que deben ser inferidas al mirar los resultados y al comparar las limitaciones que los gobiernos enfrentaron para alcanzarlos. Los estudios comparativos de casos proporcionan un mayor detalle que permite una evaluación sutil de los orígenes de la eficacia gubernamental⁷⁷. Los estudios de casos de este volumen, si bien no son el veredicto final sobre el complejo tema de las capacidades de gobierno, aportan importantes pruebas sobre cuándo y cómo las instituciones influyen en la eficacia gubernamental.

El presente estudio aborda un set de interrogantes muy complejo que está envuelto dentro de un set sumamente simple —si el gobierno parlamentario es superior a la división de poderes—. Como sucede con las preguntas más simples, no encontramos respuestas sencillas.

Al final de este volumen, sugerimos algunos patrones generales de efectos institucionales y limitaciones a estos, y creamos algunos lineamientos para los potenciales reformistas institucionales. Las lecciones que

obtenemos no satisfarán totalmente ni a los reformistas que consideran que las instituciones políticas de los Estados Unidos son la fuente de sus problemas en términos de políticas ni a aquellos que están a favor de la preservación del *statu quo*. Estas lecciones tampoco les proporcionarán una orientación cierta a los líderes de los países recientemente democratizados. Las instituciones no brindan panaceas, pero tienen riesgos y oportunidades predecibles. Los debates serios sobre la reforma y el diseño institucional deben basarse en un entendimiento del equilibrio entre esos riesgos y esas oportunidades.

Notas

* "Assessing the Effects of Institutions". Ken Weaver / Bert Rockman.

Primera edición en inglés ©1993 Brookings Institution Press.

** Los autores desean agradecer a las personas que participaron del proyecto, en especial, a James L. Sundquist, Harvey Feigenbaum y Sven Steinmo por sus útiles comentarios detallados sobre las versiones anteriores de este capítulo.

1. James Macgregor Burns, «US, Model for Eastern Europe?», *New York Times*, 8 de febrero de 1990, pág. A29.

2. Ver Woodrow Wilson, *Congressional Government: A Study in American Politics* (Houghton Mifflin, 1900).

3. Richard E. Neustadt se refiere al sistema estadounidense como un sistema que no tiene división de poderes, sino autoridades separadas que comparten el poder. Ver Richard Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan* (Free Press, 1990).

4. Ver, por ejemplo, Lloyd N. Cutler, «To Form a Government», *Foreign Affairs*, Vol. 59 (Otoño de 1980), págs. 126-43; Donald L. Robinson (Ed.), *Reforming American Government: The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System* (Westview, 1985); James L. SUNDQUIST, *Constitutional Reform and Effective Government*, Edición Revisada (Brooking, 1992), Capítulo 1; y James MACGREGOR BURNS, *The Deadlock of Democracy: Four-Party Politics in America* (Prentice-Hall, 1963). Ver también el debate en James Q. Wilson, «Does the Separation of Powers Still Work?», *Public Interest*, N.º 86 (Invierno de 1987), págs. 36-52.

5. Ver Juan J. LINZ, «The Perils of Presidentialism», *Journal of Democracy*, Vol. 1 (Invierno de 1990), págs. 51-69; y Fred W. Riggs, «The Survival of Presidentialism in America: Paraconstitutional Practices», *International Political Science Review*, Vol. 9 (Octubre de 1988), págs. 247-78.

6. Un artículo de portada en *Newsweek*, por ejemplo, afirmó que el Congreso es una fortaleza de irrealidad, con sus propias leyes, lógica y códigos de conducta. Ver Jonathan

Alter, Howard Fineman y Eleanor Clift, «The World of Congress», *Newsweek*, 24 de abril de 1989, pág. 28. La revista *Time* fue aún más pesimista con la pregunta en su portada «Is Government Dead?» (¿El gobierno está muerto?) y el epígrafe «Unwilling to Lead, Politicians are Letting America Slip into Paralysis» (Los políticos dejan que Estados Unidos entre en una parálisis, ya que no están dispuestos a liderar). Stanley W. CLOUD, «The Can't Do Government», *Time*, 23 de octubre de 1989, págs. 28-32. Para conocer una crítica de opiniones populares y una defensa del Congreso, ver Nelson W. POLSBY, «Congress Hasing for Beginners», *Public Interest*, N.º 100 (Verano de 1990), págs. 15-23.

⁷ C. Douglas Dillon, «The Challenge of Modern Governance (1982)», en Robinson (Ed.), *Reforming American Government*, pág. 26. Ver también Dom Bonafede, «Reform of U. S. System of Government Is on the Minds and Agendas of Many», *National Journal*, 29 de junio de 1985, págs. 1521-24; y James L. Sundquist, «Needed: A political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States», *Political Science Quarterly*, Vol. 103 (Invierno de 1988-1989), págs. 613-35.

⁸ Para conocer un análisis de las críticas al sistema holandés, ver Hans Daalder, «Changing Procedures and Changing Strategies in Dutch Coalition Building», *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 11 (Noviembre de 1986), págs. 507-31.

⁹ La última crítica es realizada, en especial, por los comunistas. Para acceder a un análisis de las críticas del sistema italiano y de las propuestas de cambio (incluida la elección directa de los ejecutivos políticos), ver Gianfranco Pasquino, «That Obscure Object of Desire: A New Electoral Law for Italy», *West European Politics*, Vol. 12 (Julio de 1989), págs. 280-94.

¹⁰ Dan IZENBERG, «Against All Odds Knesset Votes for Direct Election of P. M.», *Jerusalem Post*, 19 de marzo de 1992, pág. 1. Para conocer antecedentes, ver Bernard Susser, «"Parliadential" Politics: A Proposed Constitution for Israel», *Parliamentary Affairs*, Vol. 42 (Enero de 1989), págs. 112-22.

¹¹ Ver S. E. FINER (Ed.), *Adversary Politics and Electoral Reform* (Londres: Anthony Wigam, 1975); y Geoffrey Debnam, «Adversary Politics in Britain 1964-1979: Change of Government and the Climate of Stress», *Parliamentary Affairs*, Vol. 42 (Abril de 1989), págs. 213-29.

¹² En Francia, ver, por ejemplo, Philip M. Williams, *The French Parliament: Politics in the Fifth Republic* (Praeger, 1968); y Ezra N. Suleiman, «Presidential Government in France», en Richard Rose y Ezra N. Suleiman (Eds.), *Presidents and Prime Ministers* (Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980), págs. 94-138. En Alemania, ver Renate Mayntz, «Executive Leadership in Germany: Dispersion of Power or "Kanzlerdemokratie"?», en Rose y Suleiman (Eds.), *Presidents and Prime Ministers*, págs. 130-70.

¹³ R. Kent Weaver, «Setting and Firing Policy Triggers», *Journal of Public Policy*, Vol. 9 (Julio-septiembre de 1989), págs. 307-36.

¹⁴ Sobre la evaluación del desempeño gubernamental, ver, por ejemplo, Harry Eckstein,

The Evaluation of Political Performance: Problems and Dimensions (Beverly Hills: Sage, 1971); Giuseppe Di Palma, *Surviving Without Governing: The Italian Parties in Parliament* (University of California Press, 1977), Capítulo 1; y G. Bingham Powell, JR., «Party System and Political System Performance: Voting Participation, Government Stability and Mass Violence in Contemporary Democracies», *American Political Science Review*, Vol. 75 (Diciembre de 1981), págs. 861-79.

¹⁵ Ver Samuel Brittan, «The Economic Contradictions of Democracy», *British Journal of Political Science*, Vol. 5 (Abril de 1975), págs. 9-159; y Michel Crozier, Samuel HUNTINGTON y Jodi Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (New York University Press, 1975).

¹⁶ Algunos académicos han ampliado la definición de «instituciones» más allá de las estructuras gubernamentales e, incluso, de los partidos políticos en pos de incluir cuestiones tan diversas como la estructura de las relaciones entre el trabajo y el capital, y el lugar que un país ocupa dentro de la economía internacional. Ver Peter A. Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France* (Cambridge: Polity Press, 1986).

¹⁷ James Sundquist, «Needed A Political Theory».

¹⁸ Sobre este punto, ver Theda Skocpol, «Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research», en Peter B. Evans, Dietrich Rueschmeyer y Theda Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), especialmente, págs. 17-20. Para conocer una crítica del «nuevo institucionalismo», ver Gabriel A. Almond, «The Return to the State», *American Political Science Review*, Vol. 82 (Septiembre de 1988), págs. 853-74, y las respuestas de Eric A. Nordlinger, Theodore J. Lowi y Sergio Fabbrini, págs. 875-901.

¹⁹ Para conocer críticas del formalismo en el análisis de la influencia de las instituciones políticas, ver Robert DAHL, *A Preface to Democratic Theory*, (University of Chicago Press, 1956); y Harry Eckstein, «Constitutional Engineering and the Problem of Viable Representative Government», en Harry Eckstein y David E. Apter (Eds.), *Comparative Politics: A Reader* (Free Press, 1963), págs. 97-104.

²⁰ En la mayoría de los casos, la selección formal del primer ministro está a cargo del jefe de Estado, pero solo cuando queda claro qué partido o coalición lidera el bloque más grande de la legislatura y puede formar, de manera efectiva, un gobierno.

²¹ En Francia, el presidente es elegido de manera independiente de la legislatura para que ocupe su cargo durante un periodo determinado. Sin embargo, el presidente no cuenta con un verdadero poder de veto en el sentido estadounidense, pero puede disolver la legislatura.

²² Algunos sistemas parlamentarios han abandonado el requisito de que los gobiernos deben obtener todos los votos para quedarse en el poder, pero muchos de ellos todavía exigen alcanzar la mayoría para las partes fundamentales de la legislación, como el presupuesto. En Alemania, el gabinete solo puede perder el poder por un

voto «constructivo» de no confianza, es decir, aquel que elige simultáneamente a un sucesor para el funcionario en ejercicio (primer ministro). Ver Arend LIJPHART, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (Yale University Press, 1984), págs. 74-76. Solo una vez, en 1982, un primer ministro fue removido de sus funciones por un voto constructivo de no confianza. Ver A. Bruce Boenau, «Changing Chancellors in West Germany», *West European Politics*, Vol. 11 (Julio de 1988), págs. 24-41.

²³ Por supuesto, los propios miembros del partido tienen un incentivo de no derrocar un gobierno, ya que, de lo contrario, deberán presentarse en una reelección. No obstante, es probable que esto solo no sea suficiente para disuadir a los legisladores de votar en contra de su partido en asuntos que son muy importantes para sus electores y, por lo tanto, esperan que sus legisladores se aparten del pensamiento del partido. La disciplina partidista les brinda a los legisladores protección política para desviarse de las opiniones de los electores. Ver David M. Olson, *The Legislative Process: A Comparative Approach* (Harper and Row, 1980), págs. 255-65; y Michael L. Mezey, *Comparative Legislatures* (Duke University Press, 1979), págs. 77-81, 102-03, para conocer un debate sobre los factores que influyen en el nivel de cohesión partidista.

²⁴ Sin embargo, los legisladores pueden involucrarse en asistencia en los distritos electorales, incluso cuando las ventajas políticas son, en el mejor de los casos, marginales, como parecen ser en Israel, donde la nación es un único distrito electoral con representación proporcional de lista de partidos. Ver Eric M. Uslaner, «Casework and Institutional Design: Redeeming Promises in the Promised Land», *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 10 (Febrero de 1985), págs. 35-52.

²⁵ Ver Bruce Cain, John Ferejohn y Morris Fiorina, *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence* (Harvard University Press, 1987), págs. 12-13. Los autores antes mencionados afirman que el sistema de distrito de único miembro de Gran Bretaña también ofrece algunos recursos para la independencia electoral, pero los incentivos en materia de avance en la carrera política por cooperar con los líderes del partido todavía son bastante altos.

²⁶ Las excepciones a esta regla incluyen a Francia, Suiza, Luxemburgo, los Países Bajos y Noruega, en donde los miembros del gabinete no pueden ser parte de la legislatura. Ver Arend Lijphart, *Democracies*, págs. 71-72. En Austria, casi la mitad de los ministros del gabinete no ha tenido experiencia parlamentaria antes de su designación como ministros en el periodo de posguerra. Ver J. Blondel, «Ministerial Careers and the Nature of Parliamentary Government: The Cases of Austria and Belgium», *European Journal of Political Research*, Vol. 16 (Enero de 1988), págs. 51-71. En el sistema cuasipresidencialista de Finlandia, la mayoría de los ministros —alrededor de dos tercios de ellos luego de la Segunda Guerra Mundial— siempre han sido miembros del parlamento, pero no existe ninguna norma de comportamiento vinculante que establezca que hasta los ministros más importantes deben ser elegidos de entre los miembros del parlamento. Ver Jaakko Nousiainen, «Bureaucratic Tradition, Semi-Presidential Rule and Parliamentary Government: The Case of Finland», *European Journal of Political Research*, Vol. 16

(Marzo de 1988), pág. 252. También ver Mattei Dogan (Ed.), *Pathways to Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies* (Westview, 1989).

27. Dentro del poder ejecutivo de los Estados Unidos, la unidad es desplazada aún más por el hecho de que el sistema invierte la titularidad del poder ejecutivo en un presidente y en los jefes de departamento, cuyos destinos personales y políticos no están muy vinculados entre sí. Hugh Hecho, «One Executive Branch or Many?», en Anthony King (Ed.), *Both Ends of the Avenue: The Presidency, the Executive Branch, and Congress in the 1980s* (Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1983), pág. 27.

28. Por supuesto, hay excepciones. Para conocer un caso extremo, ver Mildred Schlesinger, «Legislative Governing Coalitions in Parliamentary Democracies: The Case of the French Third Republic», *Comparative Political Studies*, Vol. 22 (Abril de 1989), pág. 33-65.

29. Ver, por ejemplo, R. H. S. Crossman, «Prime Minister Government», en Anthony KING (Ed.), *The British Prime Minister*, Segunda Edición, (Duke University Press, 1985), págs. 175-94.

30. Hugo Hecho, «One Executive Branch or Many?», pág. 27.

31. Ver William S. Livingston, «Britain and America: The Institutionalization of Accountability», *Journal of Politics*, Vol. 38 (Noviembre de 1976), pág. 882.

32. Cabe destacar que estos críticos no ven a la división de poderes únicamente en términos negativos. Están de acuerdo con que tiene efectos positivos, como la inhibición de cambios demasiado rápidos y la limitación de la capacidad de las mayorías para pisotear a las minorías, pero consideran que los costos asociados con el sistema de división de poderes han aumentado demasiado en una era en la que los problemas exigen acción gubernamental oportuna y contundente.

33. Ver, por ejemplo, R. Kent Weaver, «Are Parliamentary Systems Better?», *Brookings Review*, Vol. 3 (Verano de 1985), págs. 16-25. Para visiones generales acerca de las ventajas y de las desventajas del gobierno presidencialista y del parlamentario, ver Arend Lijphart, «Introduction», en Lijphart (Ed.), *Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford University Press 1992), págs. 1-27; y Matthew Soberg Shugart y John M. CAREY, *Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge University Press, 1992), Capítulo I.

34. Ver Thomas T. Mackie y Brian W. Hogwood, «Decision-making in Cabinet Government», en Mackie y Hogwood (Eds.), *Unlocking the Cabinet: Cabinet Structures in Comparative Perspective* (Beverly Hills: Sage, 1985), págs. 1-15.

35. Las caracterizaciones de muchos casos marginales son inevitablemente polémicas. Por ejemplo, T. J. Pempel ve a Suecia como un ejemplo de un sistema de partido único dominante, mientras que Kaare Strom la ve como un ejemplo de un patrón escandinavo distintivo de la formación de gobierno en el que los gobiernos minoritarios son la regla. Ver T. J. Pempel, «Introduction», en Pempel (Ed.), *Uncommon Democracies: The*

One-Party Dominant Regimes (Cornell University Press, 1990), págs. 1-32; y Kaare Strom, «Deferred Gratification and Minority Governments in Scandinavia», *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 11 (Noviembre de 1986), pág. 585.

³⁶ Sobre sistemas de partido único dominante, ver T. J. Pempel, «Introduction».

³⁷ La literatura sobre las consecuencias de las leyes electorales para la representación y la formación del gobierno es inmensa. Ver, por ejemplo, Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, transcripto por Barbara North y Robert North (Wiley, 1954); Douglas W. RAE, *The Political Consequences of Electoral Law*, Segunda Edición (Yale University Press, 1971); Bernard Grofman y Arend Lijphart (Eds.), *Electoral Law and Their Political Consequences* (Nueva York: Agathon Press, 1986); y Rein Taagepera y Matthew Soberg SHUGART, *Seat and Votes: The Effects and Determinations of Electoral Systems* (Yale University Press, 1989). La introducción de *Electoral Law* (Leyes electorales) de Grofman y Lijphart tiene una lista exhaustiva de las disposiciones de las leyes electorales que pueden afectar la creación de un gobierno (págs. 2-3).

³⁸ Pocos países (en particular, Alemania) tienen sistemas híbridos. El sistema alemán establece que la mitad de los miembros del *Bundestag* es elegida directamente por los distritos de miembro único y el resto de las bancas son otorgadas sobre la base del voto total del partido para llevar la distribución de las bancas cerca de una proporcionalidad estricta para todos los partidos que superaron la barrera del 5 % del voto nacional o tres bancas de los distritos electorales. Ver Max Kaase, «Personalized Proportional Representation: The “Model” of the West German Electoral System», en Arend Lijphart y Bernard Grofman (Eds.), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives* (Praeger, 1984), págs. 155-64. No resulta sorprendente que el sistema produzca dos grandes partidos y, en general, uno o dos más pequeños —en la actualidad, los Demócratas Liberales y los Verdes—. Casi siempre, también ha dado lugar a coaliciones entre los Demócratas Liberales y uno de los partidos grandes, y ha complicado las estrategias electorales para todos los partidos. Ver Geoffrey K. Roberts, «The “Second Vote” Campaign Strategy of the West German Free Democratic Party», *European Journal of Political Research*, Vol. 16 (Mayo de 1988), págs. 317-37.

³⁹ Arend Lijphart y Bernard Grofman, «Choosing an Electoral System», en Lijphart y Grofman (Eds.), *Choosing an Electoral System*, pág. 6. La representación proporcional claramente hace que sea muy improbable que un único partido obtenga la mayoría de las bancas en la legislatura. Los datos de Richard Rose para 1945-1983 muestran que de catorce sistemas parlamentarios occidentales solo cuatro sistemas estilo Westminster con sistemas electorales de mayoría simple (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y el Reino Unido) tuvieron el control de partido único de la cámara dominante en la legislatura más del 55 % del tiempo. Richard Rose, «The Capacity of the President: A Comparative Analysis», *Studies in Public Policy*, N.º 130 (Glasgow: University of Strathclyde, 1984), pág. 12.

⁴⁰ Por ejemplo, para conocer las normas que favorecen el dominio de un único partido, ver T. J. Pempel, «Introduction». Como señala este autor, las normas electorales

favorables no son suficientes para garantizar el surgimiento de regímenes de partido único dominante: un partido dominante también debe mantenerse en el poder durante suficiente tiempo de tal manera que pueda continuar creando e implementando políticas que refuercen su base de poder (pág. 16).

⁴¹. Las modificaciones en las normas electorales (como más primarias) y el cambio de un gobierno unificado a un gobierno dividido en el poder ejecutivo y en el poder legislativo en los Estados Unidos también se han caracterizado como un cambio de régimen. Ver, en particular, James L. Sundquist, «Needed: A Political Theory». Más abajo consideraremos el control de partidos unidos y divididos del poder ejecutivo y del poder legislativo en los Estados Unidos como dos «tipos de gobierno» alternativos con un tipo de régimen único.

⁴². El partido Laborista (que comenzó en 1969, Partido Laborista Israelí) nunca logró tener una mayoría absoluta en el *Knesset*, pero siempre fue el miembro dominante en cualquier coalición anterior a 1977.

⁴³. La reforma de la ley electoral de Suecia redujo el bono en asientos otorgado al partido más grande en un sistema de representación proporcional regional, pero también brindó incentivos para los partidos conservadores de oposición en pos de que continúen estando divididos y de que aumenten la representación parlamentaria de los aliados de los socialdemócratas, los comunistas. Ver Olof Ruin, *Tage Erlander: Serving the Welfare State, 1946-1969*, transcripto por Michael F. Metcalf (University of Pittsburgh Press, 1990), págs. 89-95; y Jan Lanke y Bo Bjurulf, «En granskning av den svenska vallagen» (Un análisis de la ley electoral de Suecia), *Statsvetenskaplig Tidskrift*, Vol. 89, N.º 2 (1986), pág. 123-29.

⁴⁴. Para obtener datos, ver Kaare Strom, «Deferred Gratification and Minority Governments in Scandinavia», pág. 602.

⁴⁵. Ver James L. Sundquist, «Needed: A Political Theory». Sobre las fuentes del gobierno dividido, ver William A. Galston, «Putting a Democrat in the White House», *Brookings Review*, Vol. 7 (Verano de 1989), págs. 21-25; y Gary C. Jacobson, *The Electoral Origins of Divided Government: Competition in U.S. House Elections, 1946-1988* (Westview, 1990).

⁴⁶. Sobre la duración de los gobiernos, ver Arend LIJPHART, «Measures of Cabinet Durability: A Conceptual and Empirical Evaluation», *Comparative Political Studies*, Vol. 17 (Julio de 1984), págs. 265-74; Kaare Strom, «Party Goals and Government Performance in Parliamentary Democracies», *American Political Science Review*, Vol. 79 (Septiembre de 1985), págs. 738-54; y el intercambio entre Kaare Strom, Eric C. Browne, John P. Frendreis, Dennis W. Gleiber y Claudio Cioffi-Revilla, «Contending Models of Cabinet Stability», *American Political Science Review*, Vol. 82 (Septiembre de 1988), págs. 923-41.

⁴⁷. Asimismo, una mayoría en el *Riksdag* sueco debe votar en contra del primer ministro propuesto o elegido para removerlo de su cargo. Si los principales partidos se abstienen de votar, como lo hicieron en la votación para nombrar a Ola Ullsten, primer ministro en 1978, se puede mantener un gobierno minoritario con una pequeña

pluralidad de apoyo. Ver Vernon Bogdanor, «Introduction», en Bogdanor (Ed.), *Coalition Government in Western Europe* (Londres: Heinemann, 1983), págs. 1-15. Como se mencionó anteriormente, el sistema de Alemania Occidental es aún más restrictivo que los sistemas sueco y danés en sus requisitos para remover a un gobierno en ejercicio de sus funciones.

⁴⁸ Ver Vernon Bogdanor, «Introduction»; y Ferdinand Müller-Rommel, «The Centre of Government in West Germany; Changung Patterns under 14 Legislatures (1949-1987)», *European Journal of Political Research*, Vol. 16 (Marzo de 1988), págs. 175-76. Otros factores, como una historia pasada de trabajo conjunto por parte de miembros de potenciales coaliciones, también pueden afectar la creación específica de coaliciones, así como la probabilidad de que se puedan formar tipos particulares de coaliciones. Ver, a modo de ejemplo, Mark N. Franklin y Thomas T. Mackie, «Familiarity and Inertia in the Formation of Governing Coalitions in Parliamentary Democracies», *British Journal of Political Science*, Vol. 13 (Julio de 1983), págs. 275-98.

⁴⁹ Por supuesto, los gobiernos minoritarios de partido único sacrifican la susceptibilidad al veto legislativo a cambio de una mayor cohesión.

⁵⁰ Ver, por ejemplo, Samuel Kernell, «The Primacy of Politics in Economic Policy», en KERNELL (Ed.), *Parallel Politics: Economic Policymaking in Japan and the United States* (Brookings, 1991), págs. 325-78.

⁵¹ André-Paul Frogner, «The Mixed Nature of Belgian Cabinets between Majority Rule and Consociationalism», *European Journal of Political Research*, Vol. 16 (Marzo de 1988), pág. 216.

⁵² Ver los debates en Jean Blondel, *Government Ministers in the Contemporary World* (Beverly Hills: Sage, 1985); y André-Paul Frogner, «The Mixed Nature of Belgian Cabinets».

⁵³ Hugh HECLO, «Issue Networks and the Executive Establishment», en Anthony King (Ed.), *The New American Political System* (Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978), págs. 87-124; y David Vogel, *Fluctuating Fortunes: The Political Power of Business in America* (Basic Books, 1989).

⁵⁴ Ver, por ejemplo, David Arter, *The Nordic Parliaments: A Comparative Analysis* (St. Martin's, 1984), págs. 31-41.

⁵⁵ Ver Stephen Bornstein y Peter Gourevitch, «Unions in a Declining Economy: The Case of the British TUC», en Peter Gourevitch y otros, *Unions and Economic Crisis: Britain, West Germany and Sweden* (Londres: Allen and Unwin, 1984), págs. 15-88.

⁵⁶ Ver, por ejemplo, Suzanne Berger, *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981); y Gerhard Lehmbruch y Phillippe C. Schmitter, *Patterns of Coporativist Policymaking* (Beverly Hills: Sage, 1982).

⁵⁷ Ver el debate sobre la política impositiva de Gran Bretaña de Sven STEINMO, «Political Institutions and Tax Policy in the United States, Sweden, and Britain», *World*

Politics, Vol. 41 (Julio de 1989), págs. 500-35. Para conocer una visión escéptica sobre este tema, ver Richard Rose, *Do Parties Make a Difference?*, Segunda Edición (Chatham, Nueva Jersey: Chatham House, 1984).

^{58.} Ronald Rogowski, «Trade and the Variety of Democratic Institutions», *International Organization*, Vol. 41 (Primavera de 1987), págs. 203-23; y Nouriel Roubini y Jeffrey Sachs, «Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries», *Economic Policy*, Vol. 4 (Abril de 1989), págs. 100-32.

^{59.} Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands* (University of California Press, 1968); y Arend Lijphart, *Democracies*. Para conocer un debate reciente sobre el caso holandés, ver la edición especial de *West European Politics*, Vol. 12 (Enero de 1989), en especial, Hans Daalder, «The Mould of Dutch Politics: Themes for Comparative Inquiry», págs. 1-20.

^{60.} Sin embargo, llegar a opiniones imparciales sobre el desempeño de tipos de gobierno particulares es engañoso. Como Kaare Strom ha indicado, ciertos tipos de gobierno (en especial, los gobiernos minoritarios) pueden tener un desempeño malo porque se forman en situaciones en las que ningún gobierno podría esperar tener éxito. Kaare Strom, «Party Goals and Government Performance in Parliamentary Democracies», págs. 739.

^{61.} Sobre los tribunales constitucionales de Europa Occidental, ver, por ejemplo, Alec Stone, «In the Shadow of the Constitutional Council: The “Juridicisation” of the Legislative Process in France», *West European Politics*, Vol. 12 (Abril de 1989), pág. 12-34; y Paul Furlong, «The Constitutional Court in Italian Politics», *West European Politics*, Vol. 11 (Julio de 1988), págs. 7-23.

^{62.} Un académico se ha referido a este proceso de negociación como la «diplomacia federal-provincial». Richard Simeon, *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada* (University of Toronto Press, 1972).

^{63.} Ver, por ejemplo, Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford University Press, 1982); y John Zaysman, «The French State in the International Economy», en Peter J. Katzenstein (Ed.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (University of Wisconsin Press, 1978), págs. 255-93.

^{64.} Ver, por ejemplo, Stephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920* (Cambridge University Press, 1982); y Hugh Heclo, *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington* (Brookings, 1977).

^{65.} Ver Clyde Haberman, «Italy “Snipers” in Legislature May Now Fall», *New York Times*, 2 de octubre de 1988, pág. 9.

^{66.} Ver R. Kent WEAVER, «The Politics of Blame Avoidance», *Journal of Public Policy*, Vol. 6 (Octubre-Diciembre de 1986), págs. 371-98.

^{67.} En Suecia, por ejemplo, los cambios a las leyes fundamentales exigen decisiones

idénticas en dos parlamentos elegidos sucesivamente; además, en la mayoría de los casos, debe pasar un mínimo de diez meses entre esas votaciones. Ver el *Riksdag sueco, Constitutional Documents of Sweden* (Stocolmo: Norstedts Tryckeri, 1981), págs. 61-62. Bélgica exige tanto mayorías especiales como una elección intermedia para la revisión constitucional. Ver Maureen Covell, «Possibly Necessary but not Necessarily Possible: Revision of the Constitution in Belgium», en Keith G. Banting y Richard Simeon (Eds.), *Redesigning the State: The Politics of Constitutional Change in Industrialized Nations* (University of Toronto Press, 1985), págs. 71-94. Un gran número de países federales (por ejemplo, Canadá y Suiza) exigen la aprobación de una mayoría o mayorías especiales de las unidades subnacionales. Ver también Arend Lijphart, *Democracies*, págs. 188-91.

^{68.} Ver, por ejemplo, Kenneth A. Shepsle y Barry R. Weingast, «The Institutional Foundation of Committee Power», *American Political Science Review*, Vol. 18 (Marzo de 1987), págs. 85-104; y Richard L. Hall y Bernard Grofman, «The Committee Assignment Process and the Conditional Nature of Committee Bias», *American Political Science Review*, Vol. 84 (Diciembre de 1990), págs. 1149-66.

^{69.} De hecho, James Q. Wilson afirma que la difusión del poder dentro del Congreso en la década de los setenta fue más debilitante para el gobierno estadounidense que la división de poderes en sí misma. James Q. Wilson, «Does the Separation of Powers Still Work?» sobre los cambios en el grado de centralización del Congreso de los Estados Unidos a lo largo del tiempo; ver, por ejemplo, Roger H. Davidson, «Committee as Moving Targets», *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 11 (Febrero de 1986), págs. 19-33; y Roger H. Davidson, «The New Centralization on Capitol Hill», *Review of Politics*, Vol. 50 (Verano de 1988), págs. 345-64.

^{70.} A modo de ejemplo, las comisiones permanentes del parlamento italiano ejercen total autoridad legislativa en algunos casos. Ver Francesco D'Onoforio, «Committees in the Italian Parliament», en John D. Lees y Malcolm Shaw (Eds.), *Committees in Legislatures: Comparative Analysis* (Duke University Press, 1979), págs. 61-101; y Frederic Spotts y Theodor Wieser, *Italy: A Difficult Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986), Capítulo 6. Sobre las legislaturas en los sistema parlamentarios, ver la edición especial de *West European Politics*, Vol. 13 (Julio de 1990), en especial, Philip Norton, «Legislatures in Perspective», págs. 143-52.

^{71.} Ver, por ejemplo, Ivor Crewe y Donald D. Searing, «Ideological Change in the British Conservative Party», *American Political Science Review*, Vol. 82 (Junio de 1988), págs. 361-84.

^{72.} Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Regidities* (Yale University Press, 1982), pág. 92. Ver también Mancur Olso, «A Theory of the Incentives Facing Political Organizations: Neo-Corporatism and the Hegemonic State», *International Political Science Review*, Vol. 7 (Abril de 1986), págs. 165-89. No obstante, para que el argumento de Mancur Olson se mantenga, los líderes de los grupos de interés «abarcadores» deben gozar de una importante autonomía para agregar y rechazar intereses de las subunidades y de los miembros de base.

^{73.} Peter J. Katzenstein, *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe* (Cornell University Press, 1985).

^{74.} Sobre las herencias de políticas, ver Richard ROSE, «Inheritance Before Choice in Public Policy», trabajo preparado para la Conferencia de la Facultad de Negocios de Harvard sobre Socioeconomía, del 31 de marzo al 2 de abril de 1989; y Paul D. Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment* (Cambridge: Cambridge University Press, próxima publicación).

^{75.} También pueden haber diferencias en los procesos o en los resultados de la toma de decisiones (por ejemplo, entre los sistemas parlamentarios y el sistema estadounidense) sin que uno sea más o menos capaz que el otro. Casi en todos lados, existen presiones para otorgarles determinados beneficios a los políticamente poderosos y no a quienes más lo necesitan. Si bien estas presiones pueden canalizarse a través de diferentes ámbitos (el gabinete en un sistema parlamentario y las comisiones legislativas en un sistema de división de poderes) y los políticos que reciben las compensaciones en cada sistema (los ministros del gabinete o el partido del gobierno en los sistemas parlamentarios, o las comisiones legislativas en el sistema estadounidense) pueden ser ligeramente diferentes, los observadores pueden estar justificados de concluir que la capacidad de un gobierno para realizar una selección eficaz fue relativamente débil en cada sistema.

^{76.} Una importante variación en los procesos para la toma de decisiones y en las capacidades de gobierno con respecto a los tipos de régimen y de gobierno no necesariamente invalidan el argumento parlamentarista ni el presidencialista. Si todos los regímenes parlamentarios y los tipos de gobierno fueran, al menos, iguales a sus equivalentes estadounidenses en la promoción de capacidades de gobierno específicas y si algunos fueran superiores, la fundamentación para la postura parlamentarista sería fuerte, aun si los sistemas parlamentarios variaran mucho en sus capacidades. No obstante, faltaría un fundamento convincente para la postura parlamentarista si las pruebas hubieran sugerido que los sistemas parlamentarios diferían mucho en sus capacidades y que ningún tipo de régimen o de gobierno fue sistemáticamente superior al sistema estadounidense, o que el régimen parlamentario y los tipos de gobierno más capaces también fueron, al menos, comunes y su desempeño superior provino de las condiciones no institucionales que no es probable que estén presentes en los Estados Unidos.

^{77.} Los estudios comparativos de casos también tienen algunas limitaciones: no permiten que se obtengan conclusiones finales sobre la uniformidad de las capacidades de gobierno y sobre los efectos institucionales sobre esas capacidades en las áreas de las políticas, tampoco, en la mayoría de los casos, permiten un análisis de la uniformidad de las capacidades y de los efectos institucionales durante un periodo amplio. No obstante, la necesidad de sacar conclusiones provisionales sobre la base de las pruebas limitadas y de comparar cuestiones que no son estrictamente comparables es propia de los estudios comparativos.

Este libro se terminó de imprimir en marzo de 2015, en Grafica Offset S.R.L.,
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina.

La serie *Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina* presenta una selección de textos dirigida a fortalecer la comprensión e implicancias que el funcionamiento del Estado y de las instituciones en América Latina tiene para el desarrollo.

Con este objetivo, los textos brindan información sobre los fundamentos del debate teórico internacional con foco en estas cuestiones, así como también transmiten análisis de experiencias significativas de nuestras sociedades y de otras latitudes con miras a difundir estos conocimientos en nuestra región.

CAF, como institución dedicada a promover el desarrollo, pone esta colección a disposición de quienes participan activamente de la gestión pública, así como de académicos, estudiantes y de todos aquellos con interés en la materia, con el propósito de acercarles esta literatura y apoyarlos en el proceso de comprensión, diseño y ejecución de políticas públicas asociadas a la calidad institucional y al desarrollo en nuestros países.

Capacidades estatales. Diez textos fundamentales

El debate acerca de la capacidad del Estado y de las distintas formas de mejorarla surge una y otra vez en el intercambio académico y político. Muchas veces nos encontramos ante diagnósticos que enfáticamente dictaminan que una gran parte de los problemas públicos y de desarrollo en América Latina son consecuencia de falta de capacidad estatal. Sin embargo, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de *capacidad estatal*?, ¿qué implicancias tienen las diversas concepciones de capacidad estatal para la definición de prioridades y estrategias de desarrollo, su calidad y eficacia? Los trabajos seleccionados en este volumen resumen distintas perspectivas del vasto debate en torno a la pregunta acerca de qué hablamos cuando hablamos de capacidad estatal, su forja y sus consecuencias para los procesos políticos y de desarrollo socioeconómico.

Datos de contacto de la Dirección de Desarrollo Institucional: desarrolloinstitucional@caf.com