

El Estado en la ciencia social moderna: conceptos, medición, indagación causal

The State in modern social science: concepts, measurement, causal inquiry

Pablo Balán*

Palabras clave

Estatidad
Economía del desarrollo
Ciencia política
Medición

Key words

Stateness
Development economics
Political science
Measurement

Resumen

Durante la última década, el Estado ha recobrado un rol central en las ciencias sociales. Este artículo ofrece una revisión selectiva de las principales contribuciones en el campo de la ciencia política y de la economía, con foco en tres problemas. En primer lugar, revisa enfoques conceptuales clásicos y contemporáneos del fenómeno estatal. En segundo lugar, lista y evalúa las fortalezas y los límites de distintos enfoques de medición. En tercer lugar, pasa revista a las regularidades empíricas referidas a la relación entre (i) Estado y régimen y (ii) Estado y desarrollo, subrayando los desacuerdos acerca de los mecanismos causales que las producen. En suma, a pesar de los progresos en este campo, son necesarios una mayor precisión conceptual y un mayor rigor empírico.

Abstract

During the last decade, the State has recovered a central role in social science. This article offers a selective review of the main contributions in the fields of political science and economics, focusing on three main issues. First, it reviews classic and contemporary conceptual approaches to the phenomenon of stateness. Second, it lists and assesses the strengths and limitations of different approaches of measurement. Third, it reviews empirical regularities regarding the relation between (i) the State and regime type and (ii) the State and development, focusing on existing disagreements about the causal mechanisms that produce them. Overall, although much progress has been made, there is still need for greater conceptual precision and empirical rigor.

* Licenciado en Ciencia Política (Universidad de San Andrés). Becario Doctoral CONICET, con sede de trabajo en la Universidad Torcuato Di Tella. Contacto: balanpablo@gmail.com

Una vez más, el Estado ha regresado al primer plano. Desde distintas disciplinas de las ciencias sociales la literatura sobre el Estado ha experimentado un crecimiento exponencial en los últimos años. El Estado es, sin embargo, un fenómeno esquivo. A diferencia de otras instituciones para las cuales las ciencias sociales han elaborado modelos analíticos claros –como el congreso y los partidos políticos–, no existe un modelo estándar para abordar el fenómeno estatal. Hasta la fecha no se cuenta con un conjunto de proposiciones que (1) proporcionen una descripción analíticamente fundada y empíricamente adecuada del funcionamiento de los aparatos estatales y de sus agentes y (2) permitan construir conocimiento acumulativo mediante el análisis comparado o de un gran número de casos.

El propósito de este artículo es ofrecer una revisión selectiva de los abordajes conceptuales y empíricos del fenómeno estatal producidos en el ámbito de las ciencias sociales –en particular en los campos de la ciencia política y la economía–. Aunque la discusión sobre el Estado y las capacidades estatales ocupa un lugar central entre científicos sociales y *policymakers*, al incursionar en esta temática se advierte la ausencia de consenso en torno a los abordajes conceptuales, las estrategias de medición y la explicación de las regularidades empíricas. En primer lugar, si bien la ausencia de consenso es un fenómeno frecuente en el dominio de las ciencias sociales, la proliferación de términos como buena gobernanza, Estado fallido y capacidad estatal revela una confusión conceptual para describir con precisión el fenómeno estatal. En segundo lugar, el estudio del Estado impone serios desafíos a la investigación empírica, toda vez que se trata de un fenómeno cuya medición es –por distintos motivos– esquivo. Por último, aunque una serie de regularidades empíricas entre Estado y régimen político y Estado y desarrollo económico son conocidas, éstas han recibido explicaciones divergentes y no siempre claras al momento de precisar los mecanismos causales que las generan.

El presente artículo se organiza del siguiente modo. La sección siguiente pasa revista a las principales conceptualizaciones del Estado y la capacidad estatal. La tercera sección aborda las dificultades que existen a la hora de medir aspectos relevantes de la actividad estatal. La cuarta sección se concentra en las relaciones teóricas y empíricas entre Estado y régimen político. La quinta sección repasa las relaciones entre Estado, desarrollo económico, violencia y calidad de las políticas públicas. Ambas secciones presentan hechos estilizados de estas relaciones valiéndose de una variedad de indicadores.

Conceptualización: Estado, “buena gobernanza”, capacidad estatal

Una primera controversia se refiere a la definición misma del Estado. Como recuerda Guillermo O’Donnell, los Estados se manifiestan, en su expresión

fenomenológica, en un conjunto de acciones: hacen la guerra, extraen recursos de sus habitantes, regulan, coercionan.¹ De acuerdo con una contribución reciente, el Estado puede ser definido como un *stock* de recursos de violencia, de extracción y de legitimidad.² De esta definición se siguen dos corolarios. En primer lugar, desde esta perspectiva, el Estado no es un conjunto de actores ni de reglas y, por tanto, predicar de él atributos que se predicar de este tipo de objetos equivaldría a un error categorial; atributos denotados por los términos capacidad o la autonomía sólo podrían predicarse de agentes con volición, como la administración y el gobierno. En segundo lugar, en tanto *stock* de recursos, el Estado es utilizado –y puede ser capturado– por los actores que acceden a su control a partir de las reglas que definen el régimen. La definición weberiana del Estado –la agencia que detenta el monopolio de la violencia física legítima³– supone la adquisición plena de estos recursos. Sin embargo, esta definición y el relato canónico de los procesos de formación estatal,⁴ ambos inspirados en la experiencia europea, se han revelado insuficientes para la descripción y la explicación de situaciones que no se ajustan a ellas:⁵ situaciones de debilidad estatal o de estatalidad incompleta que reclaman un modelo más general acerca de la génesis y el funcionamiento del Estado en distintos contextos.

Quizás el modelo analítico más fructífero ha sido la teoría neoclásica del Estado, desarrollada por Mancur Olson.⁶ De acuerdo con esta tradición, la función del Estado consiste –esencialmente– en proveer bienes públicos, toda vez que está en condiciones de hacerlo de manera más eficiente que los agentes privados. Olson ofrece un relato estilizado del proceso de formación estatal desde la perspectiva neoclásica. Toda la historia política de la humanidad puede dividirse en dos períodos: en un primer período, la dominación es ejercida por bandidos nómades dedicados al saqueo, la violencia y la extracción de recursos; en un segundo período, los bandidos errantes encuentran racional asentarse en una población y extraer recursos de ella de manera intertemporal. Esta decisión también es racional para quienes son objeto de la dominación: un bandido nómade es fuente de perpetua incertidumbre y violencia; un bandido sedentario provee certeza y paz. En suma, el sometimiento a un gobernante que extrae recursos de manera sostenida a intervalos regulares, a la vez que pacifica el territorio, provee el bien público del orden político. Éste es, en realidad, un bien público de segundo orden: se trata de la condición de posibilidad de todos los demás bienes públicos y de todas las interacciones sociales. En términos de O'Donnell, la existencia de un Estado “genera y garantiza el bien público de un orden social razonablemente predecible”.⁷

¹ O'DONNELL, 2010.

² MAZZUCA, 2012.

³ WEBER, 2005 (1919).

⁴ TILLY, 1975; 1992.

⁵ CENTENO, 2002.

⁶ OLSON, 1993; 2000.

⁷ O'DONNELL, 2010: 159.

En línea con la tradición neoclásica, Bates especifica las condiciones que definen la existencia de un Estado.⁸ Partiendo de la existencia de dos tipos de agentes –agentes privados y un agente “G” que se especializa en el uso de la violencia–, para que un Estado exista:

1. El especialista en violencia “G” debe contar con la capacidad de emitir amenazas creíbles referidas a la confiscación de la riqueza de los agentes privados.
2. Los ciudadanos deben encontrar preferible desarmarse, delegando en “G” la protección de su vida y su propiedad mediante el pago de impuestos. Para que ello ocurra, no deberían poder aumentar su bienestar mediante el saqueo o la evasión impositiva.
3. Si los agentes privados adhieren a las estrategias descritas en (2), “G” opta por desplegar su capacidad de violencia para defender a los agentes privados en lugar de saquear su riqueza.

En este equilibrio –que recibe el nombre de Estado– ninguno de los agentes debería tener incentivos a desviarse de sus estrategias. La descripción de este equilibrio constituye una definición minimalista del Estado. Otros autores, sin embargo, proveen definiciones más densas. Por ejemplo, Oszlak enumera cuatro atributos de “estaticidad”, esto es, el conjunto de propiedades que definen la existencia de un Estado:⁹

1. La externalización del poder, esto es, el reconocimiento de la existencia de un Estado soberano por parte de las otras entidades del sistema internacional.
2. La institucionalización de la autoridad, es decir, la adquisición del monopolio sobre los medios de coerción.
3. La diferenciación del control, que denota la existencia de (a) la capacidad de extraer recursos de los ciudadanos, (b) de una burocracia profesionalizada, y (c) de cierto grado de control sobre la sociedad civil.
4. La internalización de una identidad colectiva, que denota la capacidad del Estado para generar símbolos que refuercen la cohesión social que garanticen apoyo al sistema de dominación.

Aunque esta definición incorpora dimensiones analíticas fructíferas, se torna demasiado exigente. En efecto, no todos los Estados pueden generar con éxito una identidad colectiva –no todo Estado implica una nación– ni cuentan con un cuerpo de burócratas profesionalizados. Concebidas como variables, estas

⁸ BATES, 2008.

⁹ OSZLAK, 1982.

características pueden servir para la evaluación de las capacidades del Estado, pero no capturan la lógica analítica que subyace a su génesis. La definición minimalista propuesta por Bates es la única que captura esta lógica y permite distinguir con claridad situaciones de existencia y ausencia del fenómeno estatal.

En línea con esta perspectiva, que concibe al Estado como uno de múltiples equilibrios posibles, estudios recientes muestran que régimen y Estado pueden ser conceptualizados como componentes de una unidad analítica más abstracta: la de orden social. En un reciente libro North, Wallis y Weingast proveen una teoría del desarrollo político en el marco de una teoría general del cambio social.¹⁰ Según estos autores, toda la historia de la humanidad puede clasificarse en tres tipos de órdenes sociales. Un orden social es un sistema que viene a solucionar un problema ubicuo en todas las sociedades humanas, el problema de la violencia. Los órdenes sociales difieren en el conjunto de tecnologías utilizadas para resolver este problema.

En las épocas previas al sedentarismo, prevalecía el orden de la subsistencia: grupos nómades de cazadores y recolectores. Con la revolución neolítica, surgieron los órdenes de acceso limitado o Estados naturales. Una imagen puede ilustrar el problema. Para que dos jefes militares con pretensiones sobre un mismo territorio acuerden el desarme y acepten que experimentarían mejoras en su bienestar en un régimen pacificado, cada uno debe creer que el otro, a su vez, abandonará las armas. Los órdenes de acceso limitado solucionan el problema de la violencia creando rentas para una élite cerrada: las élites militares se reparten el territorio y aceptan dejar las armas a cambio de extracción de rentas de la sociedad; esta extracción requiere, a su vez, de la existencia de élites especializadas: jurídicas, religiosas, económicas. Las rentas generan un incentivo para moderar la violencia al interior de las élites y posibilitar la cooperación que se requiere para mantener el orden. Para este objetivo es crucial que el acceso a la coalición dominante sea cerrado –su clausura garantiza el acceso a rentas– y que la distribución de rentas sea proporcional a la capacidad de violencia que detenta cada grupo.¹¹ Esta descripción corresponde al modelo weberiano de dominación patrimonial. En consecuencia, este tipo de organización política requiere un determinado tipo de organización económica: una economía monopolista que garantice un flujo de rentas limitando la libre creación de organizaciones económicas. Aunque este orden es estable, la limitación organizacional acota la innovación, dañando las perspectivas de crecimiento económico en el largo plazo.

Los Estados naturales constituyen, hasta la fecha, el tipo más frecuente de orden social desde la revolución neolítica. Sólo en el siglo XIX surgió otra tecnología de administración de la violencia: los órdenes sociales abiertos. En éstos, el Estado toma plena posesión de sus características weberianas. En primer lugar, el

¹⁰ NORTH, WALLIS y WEINGAST, 2009.

¹¹ COX, NORTH y WEINGAST, 2013.

Estado adquiere el monopolio casi completo de la violencia, eliminando la mayor parte de la violencia privada. En un orden abierto, la creación de organizaciones en el campo económico y político es libre: su existencia no requiere de la autorización estatal. En segundo lugar, los órdenes abiertos introducen una invención novedosa: las organizaciones no dependen –como ocurría hasta el advenimiento de la modernidad– de la identidad de sus miembros. Se trata de organizaciones perpetuas e impersonales, que se ajustan al modelo weberiano de una burocracia profesionalizada. En las esferas económica y política, el status de los individuos no se define a partir de rasgos adscriptivos sino que depende de la conjunción de ciertos derechos y obligaciones legalmente respaldados. Los órdenes abiertos generan rentas, pero las generan a través de la competencia. Allí donde pueden generarse nuevas rentas –económicas o políticas– existen incentivos para crear una nueva organización. En suma, en los órdenes abiertos rige la lógica de lo que Schumpeter denominó destrucción creativa.¹²

Figura 1. Características de los órdenes de acceso limitado vs. órdenes de acceso abierto.

	Organizaciones Económicas	Organizaciones Políticas	Capacidad de Violencia
Órdenes de acceso limitado	El éxito económico depende de conexiones políticas	Puede existir competencia, pero bajo autorización estatal	Sólo parcialmente bajo control estatal
Órdenes de acceso abierto	Privadas. Reglas no discriminatorias.	Entrada no discriminatoria y libertad de organización.	La ejerce sólo el Estado.

Fuente: elaboración propia en base a NORTH, WALLIS, WEBB y WEINGAST (2012).

Los órdenes de acceso limitado constituyen un conjunto muy heterogéneo. Puede tratarse de sistemas relativamente simples o de sistemas que exhiben una complejidad considerable en distintas dimensiones. North, Wallis, Webb y Weingast distinguen tres tipos.¹³ Los órdenes *frágiles* de acceso limitado se caracterizan por una multiplicidad de organizaciones con capacidad de violencia que se disputan poder político, rentas y recursos económicos. En consecuencia, estos sistemas no pueden garantizar el bien público del orden político. En esta categoría entran los denominados “Estados fallidos” (Haití, Irak, Afganistán) y múltiples Estados del África subsahariana. Los órdenes *básicos* de acceso limitado son arreglos monistas en los cuales la principal organización es el Estado mismo,

¹² SCHUMPETER, 1984 (1942).

¹³ NORTH, WALLIS, WEBB y WEINGAST, 2012.

frecuentemente comandado desde un partido dominante bajo cuyo paraguas sobreviven, si existen, organizaciones menores. Los órdenes *maduros* de acceso limitado exhiben mayores niveles de diferenciación organizacional: existen múltiples organizaciones –públicas y privadas– pero su existencia depende de la autorización estatal. Las organizaciones privadas –como los sindicatos y los grupos económicos– defienden sus intereses bajo el amparo de instituciones estatales; ambas se benefician de arreglos monopolísticos. De acuerdo con el análisis de los autores, todas las denominadas economías emergentes y la mayoría de los países en América Latina, Sudáfrica, China, e India entran en esta categoría. Al mismo tiempo, hay que señalar que los órdenes limitados experimentan frecuentes avances y retrocesos entre categorías permaneciendo, sin embargo, dentro de la misma lógica. Este marco teórico permite, pues, conceptualizar al Estado como un componente de equilibrios político-económicos más amplios que difieren de manera decisiva en sus propiedades, en su organización y en sus consecuencias para el desarrollo económico.

Desde hace décadas, la constatación de que la existencia de una estatalidad fuerte es un fenómeno exótico a escala planetaria ha llevado a los investigadores a estudiar los procesos de construcción estatal en la periferia y a indagar en la naturaleza y el origen de las capacidades del Estado. Más aún, el Estado es un fenómeno que se despliega en el espacio y, desde la contribución pionera de O'Donnell, se reconoce que la penetración estatal se encuentra asimétricamente distribuida a lo largo del territorio.¹⁴ Así, la fortaleza y la debilidad estatal no son sólo categorías útiles para el análisis comparado entre países sino al interior de las fronteras de un mismo país. No existe, sin embargo, un consenso sobre la definición del concepto de la capacidad estatal.¹⁵ Como se señaló, algunos autores consideran que si se conceptualiza al Estado como un *stock* de recursos –y no de actores– la locución “capacidad estatal” carece de sentido.¹⁶ Esta observación, acertada en principio, parece ser, antes bien, una consecuencia de tomar con demasiada seriedad una trampa lingüística: en efecto, si puede ser discutible predicar capacidad de un objeto inanimado, no lo es tanto predicar de él atributos como fortaleza o debilidad, entendidas como variaciones en dicho *stock*. Por tanto, el resto de este artículo se ciñe a la terminología convencional.

En la literatura pueden encontrarse dos grandes tipos de definiciones del concepto de capacidad estatal. Las definiciones que listan las propiedades definitorias del concepto son imprecisas y resultan, en consecuencia, difícilmente operacionalizables. Por ejemplo, Alonso define las capacidades estatales como “recursos de capacidad extractiva, de intervención, regulación y mediación que el Estado desarrolla en el largo plazo [...] el desarrollo y la consolidación de habilidades y rutinas por parte de las agencias estatales que, al mismo tiempo, operan como marcos

¹⁴ O'DONNELL, 1993.

¹⁵ CINGOLANI, 2013. El autor ofrece una lista de 32 definiciones.

¹⁶ MAZZUCA, 2012.

estables y predecibles para la interacción estratégica entre actores”.¹⁷ Otro conjunto de definiciones consiste en listas más o menos extensas de acciones que todo Estado debería estar en condiciones de efectuar. En su estudio pionero, Weaver y Rockman presentan una lista de diez capacidades de *gobierno*: (1) capacidad de fijar y mantener prioridades entre demandas; (2) de asignar recursos de manera eficiente; (3) de innovar cuando viejas políticas hayan fracasado; (4) de coordinar objetivos en conflicto; (5) de poder imponer pérdidas a grupos poderosos; (6) de representar intereses difusos; (7) de asegurar la implementación efectiva de políticas; (8) de asegurar estabilidad de las políticas en el tiempo; (9) de asumir y mantener compromisos internacionales; (10) de tramitar exitosamente los cliques políticos de modo tal que la sociedad no degenere en una guerra civil.¹⁸ Ante esta proliferación de definiciones, la literatura ha optado por adoptar definiciones de tipo minimalista: el concepto se define como el poder que tiene un Estado de proveer bienes públicos o de implementar políticas públicas.¹⁹

Partiendo del hecho de que el Estado tiene –para utilizar la expresión de O’Donnell²⁰ – “múltiples caras”, los estudios más recientes se han encargado de distinguir dimensiones de la capacidad estatal. En general, la literatura admite una clasificación en cuatro grandes líneas: (i) los trabajos que identifican capacidad estatal con capacidad extractiva, (ii) los que identifican capacidad estatal con capacidad administrativa, (iii) los que identifican capacidad estatal con la capacidad coercitiva, y (iv) los que identifican la capacidad estatal con el concepto de poder infraestructural.

La identificación de capacidad estatal con capacidad extractiva reconoce antecedentes notables en la literatura clásica sobre los procesos de formación estatal.²¹ De acuerdo con Levi, “la historia de la producción de rentas es la historia de la evolución del Estado”.²² En efecto, el relato canónico presenta a la guerra como el catalizador del proceso: el despliegue de las actividades bélicas impuso la necesidad de desarrollar un sistema de extracción de recursos –fiscales pero también humanos– que permitieran su continuidad. “La preparación de la guerra, especialmente a gran escala, –señala Tilly– involucra a los gobernantes, inevitablemente, en la extracción”.²³ Los recursos necesarios para sostener la guerra servirían, a su vez, como combustible para la construcción estatal:

“Si es verdad que la guerra impelía al Estado, no agotaba su actividad: como productos secundarios de los preparativos para la guerra, los gobernantes

¹⁷ ALONSO, 2008: 21.

¹⁸ WEAVER y ROCKMAN, 1993.

¹⁹ LEVI, 1988; CINGOLANI, 2013; WELLER y ZIEGLER, 2014.

²⁰ O’DONNELL, 2010: 163.

²¹ TILLY, 1975; 1992.

²² LEVI, 1999: 1.

²³ TILLY, 1992: 46.

iniciaron, de buen o mal grado cierto tipo de acción y organizaciones que con el tiempo cobraron vida propia: tribunales, tesorerías, sistemas de tributación, administraciones regionales, asambleas públicas y muchas otras cosas".²⁴

En esta misma línea, en la definición consignada arriba, Oszlak considera la capacidad extractiva como uno de los atributos definitorios de la estatidad.²⁵

Una segunda línea de trabajos identifica la capacidad estatal con capacidad administrativa, entendida como la capacidad de proveer bienes públicos de manera eficiente, de hacer respetar contratos, de proteger derechos de propiedad.²⁶ Se trata de una línea que enfatiza la existencia de burocracias profesionales "weberianas", compuestas por funcionarios reclutados de acuerdo con criterios meritocráticos, que no exhiban comportamientos rentistas y desarrollen horizontes temporales amplios.²⁷ Un trabajo clásico de esta corriente es el de Skowronek, que analiza el proceso histórico de construcción de las capacidades administrativas del Estado norteamericano.²⁸

Un tercer enfoque identifica la capacidad estatal con la capacidad coercitiva, esto es, el control efectivo que un Estado tiene de sus fronteras, dentro de las cuales ejerce el monopolio de la violencia física legítima.²⁹ Esta perspectiva es la preferida por los estudios en el campo de las relaciones internacionales.

Un último enfoque identifica la capacidad estatal con el concepto de poder infraestructural –debido a Michael Mann– que denota –en contraposición al poder "despótico" de emitir órdenes con autonomía respecto de otros actores sociales– "la capacidad del Estado de penetrar efectivamente en la sociedad civil y de implementar acciones a lo largo del territorio".³⁰ En un espíritu similar, la dimensión territorial del Estado ha sido oportunamente enfatizada por O'Donnell, quien puso en cuestión el supuesto de que los mandatos emitidos por el Estado "tienen la misma eficacia a lo largo de todo el territorio".³¹ Por otra parte, O'Donnell declara que un Estado fuerte "tiene un poder infraestructural significativo".³²

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ OSZLAK, 1982.

²⁶ HANSON y SIGMAN, 2011.

²⁷ RAUCH y EVANS, 1999; 2000.

²⁸ SKOWRONEK, 1982.

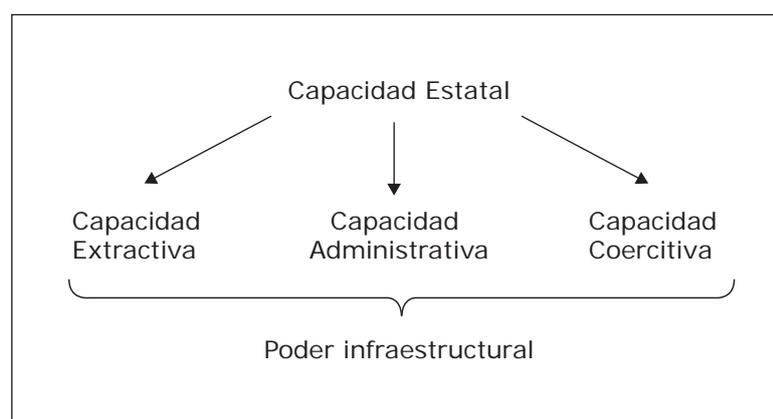
²⁹ WEBER, 2005 (1919).

³⁰ MANN, 1984; 2008: 355.

³¹ O'DONNELL, 1993: 67.

³² O'DONNELL, 2010: 159.

Figura 2. Capacidad estatal: dimensiones del concepto.



Fuente: elaboración propia.

En la literatura no existe un consenso claro acerca de cuáles de las dimensiones consignadas son efectivamente dimensiones constitutivas del concepto ni sobre la estructura conceptual. Por ejemplo, Hanson y Sigman distinguen tres dimensiones de la capacidad estatal: capacidad extractiva, capacidad coercitiva y capacidad administrativa.³³ A estas tres, Cingolani agrega la capacidad industrial, la capacidad legal y la capacidad política.³⁴ Giraudy distingue tres dimensiones de la fortaleza del Estado: (i) el alcance/penetración territorial –esto es, su poder infraestructural–, (ii) la autonomía respecto de actores no estatales –esto es, su poder despótico–, y (iii) la capacidad burocrático-administrativa.³⁵ Soifer propone una conceptualización tridimensional cuyos componentes son: (i) capacidad administrativa, (ii) provisión de seguridad y (iii) capacidad extractiva; el alcance del Estado se introduce al nivel de la operacionalización por medio de un método de ponderación por superficie y población.³⁶ Por último, en una formulación más idiosincrática, Kurtz y Schrank distinguen cuatro dimensiones: (i) el alcance territorial del Estado, (ii) el alcance funcional del Estado -las áreas de política sobre las que éste tiene competencia-, (iii) la coherencia –el hecho de que se implementen las políticas como efectivamente se formulan– y (iv) la dimensión temporal –el hecho de que el aparato estatal esté suficientemente institucionalizado y la implementación de política pública no varíe drásticamente con los cambios de administración–.³⁷

En cuanto a la estructura conceptual, la decisión fundamental se refiere a la estrategia de definición que se adopte.³⁸ Si se adopta la estrategia de las condiciones necesarias y suficientes, un Estado con alta capacidad en una dimensión

³³ HANSON y SIGMAN, 2011.

³⁴ CINGOLANI, 2013.

³⁵ GIRAUDY, 2012.

³⁶ SOIFER, 2012.

³⁷ KURTZ y SCHRANK, 2012.

³⁸ GOERTZ, 2006.

-por ejemplo, la recaudación de impuestos– pero muy baja capacidad en otra dimensión –por ejemplo, la implementación de políticas de ciencia y tecnología–, será clasificado, en su conjunto, como de baja capacidad. En esta perspectiva, la debilidad en una dimensión de la actividad estatal cancela la fortaleza en cualquier otra dimensión. En cambio, la estrategia de los “parecidos de familia” supone que bajos valores en una dimensión no anulan altos valores en otras: la debilidad en algunas dimensiones de la capacidad estatal no cancela el hecho de que distintos Estados pueden exhibir fortalezas en distintas áreas.³⁹ Es razonable suponer que el poder infraestructural no sea una dimensión del concepto de capacidad estatal en pie de igualdad con las anteriormente consignadas; antes bien, se trata de una condición que habilita el ejercicio más o menos desarrollado de las distintas dimensiones de la capacidad estatal (Figura 2).

En este punto, dos observaciones se imponen. Primero, no es claro que algunas de las dimensiones consignadas en ciertos trabajos sean efectivamente constitutivas. Por ejemplo, el grado de involucramiento de un Estado en la política industrial o la estabilidad/variación de las políticas en el tiempo pueden reflejar preferencias de política pública antes que diferencias de capacidad estatal. Segundo, algunas de estas dimensiones conceptuales están en tensión y –como ocurre en el caso de los conceptos esencialmente disputados⁴⁰– esta tensión reconoce fuentes ideológicas. Si la literatura económica suele señalar como capacidades a un conjunto de instituciones que limitan el uso discrecional del poder –como la capacidad legal o la capacidad administrativa reducida a la protección de los derechos de propiedad–, la literatura politológica suele enfatizar que la existencia del Estado precede el problema de la gobernanza y se concentra en las instituciones que acumulan y despliegan poder.⁴¹ En términos de Acemoglu:

“Mientras que buena parte de las investigaciones en el campo de la economía política señala los beneficios del “gobierno limitado”, desde hace tiempo los politólogos han enfatizado los problemas creados por “Estados débiles” en los países menos desarrollados, que carecen del poder de cobrar impuestos y de regular la economía, y de enfrentar desafíos políticos y sociales por parte de actores no estatales”.⁴²

Esta tensión ya estaba presente en el trabajo clásico de Peter Evans y sus colaboradores, donde se reconocía que “puede haber aislamiento o contradicciones entre distintos tipos de capacidad estatal”.⁴³ En el caso límite, la primera tendencia hace converger el concepto de capacidad estatal con el de “buena gobernanza”,

³⁹ GIRAUDY, 2012.

⁴⁰ GALLIE, 1956.

⁴¹ FUKUYAMA, 2012, 2013.

⁴² ACEMOGLU, 2005: 1199.

⁴³ EVANS, RUESCHEMEYER y SKOCPOL, 1985: 352.

tan utilizado como imprecisamente definido por las agencias internacionales.⁴⁴ De acuerdo con el Banco Mundial, la buena gobernanza “ha estado asociada con la democracia y a la existencia de derechos civiles, con la transparencia, con el imperio de la ley y con servicios públicos eficientes”.⁴⁵ En aras de la claridad conceptual y de acuerdo con una variedad de autores, sería necesario eliminar un concepto tan impreciso como inútil. Por ejemplo, Fukuyama hace converger el concepto de gobernanza con el de capacidad estatal, entendida como “la capacidad de un gobierno para crear e implementar reglas y de proveer servicios”.⁴⁶ El autor insiste en que la buena gobernanza es conceptual y empíricamente independiente del régimen democrático o de la naturaleza más o menos democrática de las prácticas al interior de una organización determinada. Es esta independencia la que permite teorizar e indagar sobre las relaciones empíricas entre gobernanza o fortaleza del Estado y otros fenómenos como la democracia, la corrupción o el desarrollo económico.

Un último problema conceptual se refiere a la naturaleza misma del concepto de capacidad estatal. Toda vez que se trata de un concepto latente,⁴⁷ la afirmación de que un determinado actor posee “capacidad” deja indeterminado, en términos popperianos, el conjunto de enunciados básicos que la falsarían. Si un Estado tiene capacidad de ejecutar la acción “A”, el hecho de no ejecutarla no es suficiente para refutar la afirmación: lo que los Estados no hacen no es un buen indicador de lo que los Estados no pueden hacer. En otras palabras, resulta difícil distinguir entre capacidad estatal, preferencias de política pública y voluntad política.⁴⁸ Sustituir el término capacidad por el de fortaleza estatal no logra eludir este problema. Un ejercicio más factible consiste en conceptualizar distintas formas de debilidad estatal.

Un abordaje conceptual novedoso es el que proporcionan Levitsky y Murillo, quienes distinguen dos dimensiones de la fortaleza y la debilidad institucional: estabilidad –entendida como durabilidad– y *enforcement* –el grado en el que existe obediencia a las reglas en la práctica–.⁴⁹ Así, puede haber instituciones longevas pero que suscitan bajos niveles de cumplimiento, e instituciones con altos niveles de cumplimiento pero que cambian constantemente. En el caso límite de inestabilidad y ausencia de *enforcement*, no existe ninguna correspondencia entre normas y comportamiento: éstas no restringen ni moldean expectativas. El análisis no se agota en una tipología: los autores indagan en las posibles causas de la debilidad institucional. Instituciones con bajo grado de *enforcement* pueden ser creadas de manera intencional o no intencional. En el primer caso,

⁴⁴ CINGOLANI, 2013.

⁴⁵ WORLD BANK, 2014.

⁴⁶ FUKUYAMA, 2013: 4.

⁴⁷ KURTZ y SCHRANK, 2012.

⁴⁸ WELLER y ZIEGLER, 2014.

⁴⁹ LEVITSKY y MURILLO, 2009: 116.

los actores políticos crean instituciones sin intención de que se cumplan, pero con miras a aumentar la legitimidad. En este caso, las instituciones persiguen objetivos simbólicos o morales, no la regulación de comportamientos. En el segundo caso, los actores carecen del poder para que las instituciones obliguen a todos los actores relevantes a actuar de conformidad con ellas. La inestabilidad de las instituciones, a su vez, puede surgir en contextos en los que el balance de poder es incierto o cambiante –quienes quedan excluidos de los arreglos institucionales pueden sabotearlos–, o en contextos de transición –donde debe lograrse la obediencia de todos los actores con un interés en juego–. La inestabilidad institucional exhibe una lógica perversa porque influye sobre las expectativas. En contextos de estabilidad es probable que los actores realicen inversiones en habilidades, tecnologías y organizaciones que refuercen la institucionalidad. En cambio, cuando la debilidad institucional se convierte en un dato del entorno, los actores desarrollan expectativas de inestabilidad: sabiendo que los acuerdos serán efímeros o no se cumplirán, los actores adaptan estratégicamente su comportamiento, desplegando conductas anómicas o estableciendo instituciones informales. Así, puede generarse lo que los autores denominan una “trampa de inestabilidad”.⁵⁰

En suma, si se quiere construir conocimiento sobre bases sólidas resulta esencial arribar a un consenso mínimo acerca de la definición conceptual del Estado y de sus capacidades. Sería fructífero que este consenso se forme en torno a una definición minimalista y analíticamente fundada⁵¹ como la propuesta por Bates: los Estados son equilibrios en que los agentes eligen estrategias determinadas –en particular, encuentran óptimo el abandono del recurso a la violencia privada y la delegación de ésta en una agencia específica–.⁵² Una vez constituido ese equilibrio, el Estado adquiere un *stock* de recursos. Las capacidades estatales deben ser concebidas como variaciones en este *stock* de recursos. Es a partir de estas variaciones que puede arribarse a definiciones más exigentes de la estatalidad.

Midiendo el fenómeno estatal

Las dificultades en la conceptualización del Estado y de la capacidad estatal se trasladan a su operacionalización y medición. En efecto, el investigador debe seleccionar el esquema de medición que corresponda a la estructura conceptual elegida.⁵³ Aunque autores como Cárdenas afirman que “todas las medidas de capacidad estatal son altamente colineales y endógenas” y que “es apropiado

⁵⁰ LEVITSKY y MURILLO, 2009: 123.

⁵¹ Del mismo modo en que ocurrió décadas atrás con el concepto de democracia.

⁵² BATES, 2008.

⁵³ SAYLOR, 2013.

seleccionar unas pocas que estén altamente correlacionadas entre sí"⁵⁴, la práctica metodológica más habitual consiste en seleccionar un conjunto de indicadores perteneciente a cada dimensión constitutiva del concepto. Sin embargo, las estrategias de operacionalización vigentes en la literatura son variadas y resulta oportuno señalar sus fortalezas y debilidades.

Una primera distinción se refiere a la utilización de medidas basadas en resultados y aquellas que, de alguna manera, intentan medir la capacidad subyacente. Típicamente, las medidas basadas en resultados comprenden una variedad de indicadores de política pública, como tasas de escolarización, resultados de evaluaciones educativas, o tasas de mortalidad infantil.⁵⁵ Sin embargo, esta estrategia tiene deficiencias metodológicas graves, ya que en el proceso causal que se inicia en la formulación de una política y termina con sus resultados interviene una variedad de factores contextuales que vuelven inverosímil un vínculo causal entre resultados y capacidad. Así, Soifer propone evitar las medidas basadas "en el resultado de cualquier programa estatal, porque eso supone un vínculo directo entre capacidad y resultados".⁵⁶ En rigor, son las medidas de eficiencia lo que debe ser explicado por la calidad del Estado.⁵⁷ Con el objeto de evitar la confusión entre capacidad y voluntad política Kurtz y Schrank sostienen que las medidas basadas en resultados deberían examinar resultados de política en áreas particularmente poco politizadas y que reflejen funciones estatales esenciales.⁵⁸ Fukuyama expresa una recomendación similar: concentrarse en "una serie de funciones que en teoría son ejecutadas por todos los gobiernos".⁵⁹

En segundo lugar, existe la distinción clásica entre medidas objetivas y subjetivas, y los *trade-offs* asociados a esta decisión. Por ejemplo, la mayoría de los indicadores estándar de gobernanza se construyen a partir de encuestas a expertos, funcionarios o inversores. Entre los utilizados con mayor frecuencia se encuentran los *World Governance Indicators* (WGI) elaborados por el Banco Mundial, *Bureaucratic Quality Index del International Country Risk Guide* (ICRG), el *Business Enterprise Environment Survey* del Banco Mundial y el *Corruption Perceptions Index* elaborado por *Transparency International*. Sin embargo, esta estrategia tiene debilidades. En primer lugar, este tipo de medidas adolece de los defectos propios de todo indicador subjetivo; en particular, dificulta la construcción de series de tiempo que permitan el estudio de las capacidades del Estado en el largo plazo. En segundo lugar, muchos de estos indicadores presentan evidentes problemas de validez, toda vez que el ambiente de

⁵⁴ CÁRDENAS, 2010: 5.

⁵⁵ HANSON, 2011.

⁵⁶ SOIFER, 2012: 587.

⁵⁷ FUKUYAMA, 2012.

⁵⁸ KURTZ y SCHRANK, 2012.

⁵⁹ FUKUYAMA, 2013: 9.

negocios de un país es conceptualmente independiente de la capacidad estatal –no es difícil imaginar un Estado dotado de una gran efectividad burocrática para implementar políticas adversas a las preferencias de los inversores–. En suma, si estos indicadores miden la adecuación de las políticas gubernamentales a las preferencias de la comunidad de negocios o de las agencias de desarrollo antes que la capacidad subyacente de las agencias estatales, exhiben error de medición sistemático o sesgo.⁶⁰

Una tercera línea de discusión se refiere a la regla de agregación correcta y la selección del denominador adecuado, esto es, el parámetro respecto del cual se evalúa el nivel de capacidad en una determinada dimensión.⁶¹ La primera cuestión está estrechamente vinculada a la estrategia definicional que se adopte: condiciones necesarias y suficientes o parecidos de familia.⁶² A nivel empírico, esta decisión se traduce en diferencias básicas a la hora de agregar puntajes de indicadores: en el primer caso, la regla de agregación es multiplicativa; en el segundo, aditiva.⁶³ La segunda cuestión también resulta crítica para la validez de los indicadores: por ejemplo, si se toman los impuestos como indicador de la capacidad extractiva, debe decidirse si se tomarán determinados flujos tributarios como proporción de la recaudación total o la recaudación total como proporción del Producto Bruto Interno (PBI).

Aún la medición de una función esencial –y definitoria– del Estado como la recaudación enfrenta serias dificultades. Existen buenas razones para creer que los impuestos son indicadores válidos de la capacidad estatal. De acuerdo con Levi, “la historia de la producción de rentas es la historia de la evolución del Estado”⁶⁴ y Thies afirma que “la incapacidad para recaudar impuestos de la sociedad es un indicio clave de la incapacidad del Estado para mantener la unidad nacional, la legitimidad y el control”.⁶⁵ En efecto, la recolección de impuestos implica actividades de recolección de información, de monitoreo, de producción de legislación compleja y de *enforcement*.⁶⁶ Es habitual afirmar que los impuestos a los ingresos –los más exigentes en términos de información y *enforcement*– son los más intensivos en capacidades.⁶⁷ Sin embargo, considerar la recaudación como medida de la capacidad extractiva presenta serios problemas de validez porque: (1) el nivel de impuestos no necesariamente refleja el potencial de recaudación; (2) la recaudación no ofrece información sobre la eficiencia con la que dichos impuestos se transforman en bienes públicos; (3) en muchos países y unidades

⁶⁰ KURTZ y SCHRANK, 2007.

⁶¹ LIEBERMAN, 2002.

⁶² GIRAUDY, 2012.

⁶³ GOERTZ, 2006.

⁶⁴ LEVI, 1999: 1.

⁶⁵ THIES, 2004: 455.

⁶⁶ LIEBERMAN, 2002.

⁶⁷ *Ídem*; BESLEY y PERSSON, 2011.

subnacionales las transferencias o las rentas derivadas de recursos naturales constituyen la mayor parte de los recursos estatales; y (4) si se toma como denominador el PBI, es probable que tanto el numerador del indicador (nivel de impuestos) como el denominador sean endógenos al desarrollo económico y a la capacidad estatal: un valor bajo de la razón entre ambos puede deberse a debilidad estatal o un alto grado de desarrollo económico.⁶⁸ Como apunta Saylor, el centro del problema radica en el proceso mediante el cual se recaudan los impuestos –i.e. a través de qué mecanismos e instituciones se produce la extracción– y no en el nivel de recaudación.⁶⁹ El autor propone el siguiente ejercicio: presenta la recaudación como proporción del PBI para seis países –dos de América Latina, dos de Europa Occidental, y dos de África– para sólo después revelar su identidad (Figura 3). Aunque históricamente el Estado inglés puede ser considerado más fuerte que el francés, sólo en 1995 esta diferencia se tradujo en términos impositivos. Chile, el Estado más fuerte de América Latina, no exhibe valores tan altos como los que se esperarían, ni Colombia muestra valores tan bajos como los que cabría esperar de un Estado que hasta hace poco tiempo no podía garantizar el control sobre su propio territorio. Botsuana, considerado como el Estado más fuerte de África –conocido por evitar con éxito la denominada maldición de los recursos naturales– no difiere significativamente de Zimbabue, que despliega un amplio historial de evasión impositiva y guerra civil. Finalmente, otros países como Alemania y Congo –con un *ratio* de 11,07% y 11,24%, respectivamente– son indiscernibles desde el punto de vista de este indicador.

Figura 3. Impuestos/PBI, 1995

País	Impuestos/PBI (1995)
A (Inglaterra)	26%
B (Francia)	19%
C (Chile)	22%
D (Colombia)	11%
E (Botsuana)	17%
F (Zimbabue)	23%

Fuente: elaboración propia en base a SAYLOR (2013).

Estos problemas de validez invitan al diseño y a la implementación de estrategias de medición originales. Un reciente estudio genera medidas de capacidad y autonomía para 95 agencias del gobierno federal en Brasil utilizando datos públicos sobre 326.000 empleados.⁷⁰ Kurtz y Schrank argumentan a favor de la

⁶⁸ FUKUYAMA, 2013; SAYLOR, 2013.

⁶⁹ SAYLOR, 2013.

⁷⁰ BERSCH, PRAÇA y TAYLOR, 2014.

utilización de medidas objetivas basadas en la realización de experimentos administrativos.⁷¹ Este conjunto de estrategias consisten en evaluar la respuesta del Estado ante una intervención deliberada del investigador. Un ejemplo es el envío de solicitudes para montar un negocio o demandar información y la medición de alguna propiedad de la respuesta obtenida.⁷² Este tipo de estrategia es habitual en la literatura y fue implementada por Robert Putnam y sus colaboradores para medir la eficiencia administrativa de las regiones italianas.⁷³ En la misma línea, una investigación reciente se propuso enviar –en países en los que el correo es responsabilidad del Estado– correspondencia a direcciones equivocadas de manera deliberada y en evaluar si resulta devuelta a la dirección del remitente.⁷⁴ Otras estrategias novedosas consisten en la utilización de imágenes satelitales o información georreferenciada para medir variables relacionadas con el poder infraestructural del Estado. Por ejemplo, Harbers utiliza imágenes satelitales para capturar el nivel de actividad económica en los municipios de Ecuador y luego utiliza dicha medida como el denominador de un indicador de capacidad extractiva.⁷⁵

En suma, la capacidad estatal se presenta como un fenómeno esquivo para la medición. Distintas dimensiones del funcionamiento del Estado no necesariamente covarían en un mismo sentido y los indicadores convencionales adolecen de serios problemas de validez. El mejoramiento de las estrategias de medición sigue siendo uno de los principales desafíos para el estudio científico del Estado.

Estado y régimen político

La revalorización del estudio del fenómeno estatal viene aparejada al reconocimiento de que es improbable que existan democracias fuertes en el contexto de Estados débiles. En su estudio pionero de 1993, O'Donnell señalaba:

“[...] 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”.⁷⁶

⁷¹ KURTZ y SCHRANK, 2012.

⁷² Por ejemplo, éstas son las estrategias seguidas por DI TELLA y MACULLOCH, 2009: número de procedimientos que un emprendimiento tiene que cumplimentar para obtener status legal y número de días hábiles que se demora para que una empresa obtenga status legal.

⁷³ PUTNAM, LEONARDI y NANETTI, 1993.

⁷⁴ CHONG, LA PORTA, LÓPEZ DE SILANÉS y SHLEIFER, 2012.

⁷⁵ HARBERS, 2014.

⁷⁶ O'DONNELL, 1993: 64.

La relación entre régimen político y Estado resulta especialmente relevante, toda vez que se trata de una de las relaciones con mayores implicancias normativas presentes en la literatura: si, independientemente de la dirección de la causalidad, el nivel de democracia está positivamente asociado a la capacidad estatal, el examen de esta relación tiene implicancias normativas obvias. En particular, si se detecta qué aspectos específicos del régimen político tienen efectos sobre la capacidad estatal, pueden examinarse –y, en consecuencia, modificarse– los incentivos para invertir en capacidades.

Existen expectativas teóricas rivales acerca de la relación entre régimen político y capacidad estatal. Un conjunto de trabajos postula una asociación positiva entre democracia y capacidad estatal. La relación empírica entre ambos fenómenos es compatible con dos tipos de relación causal. De un lado, es conocido que el desarrollo de las instituciones representativas está históricamente ligado a la historia de la extracción consentida de recursos, como expresa la divisa revolucionaria "*no taxation without representation*": toda vez que la imposición habilita la formulación de demandas de los ciudadanos, ésta sería una de las causas del desarrollo de las instituciones democráticas.⁷⁷ De otro, una serie de trabajos argumenta que es la democracia la que ejerce un efecto positivo sobre el desarrollo de capacidades estatales. Partiendo de una línea de trabajos que conceptualiza las instituciones como el resultado de decisiones de inversión,⁷⁸ Besley y Persson argumentan que la "cohesión" del sistema político –en la medida en que ésta reduce los efectos negativos de la polarización sobre las perspectivas de redistribución adversa– aumenta las inversiones en capacidad estatal.⁷⁹ Partiendo de un modelo en el que existen dos grupos sociales, los autores conceptualizan la democracia como un conjunto de instituciones cohesivas que garantizan el carácter consensual de las transacciones políticas. En presencia de instituciones cohesivas –representativas de los intereses de todos los grupos– el grupo en el poder tendría incentivos a invertir en políticas de "interés común". En cambio, en situaciones de polarización institucionalizada, el grupo en el poder no tendría incentivos a invertir en capacidades extractivas o legales ya que ante un *shock* que generara un cambio en la distribución del poder político, el nuevo grupo en el poder llevaría a cabo políticas de carácter redistributivo. En suma, en presencia de límites institucionales, el grupo en el poder cuenta con un margen reducido para efectuar políticas redistributivas: los incentivos lo orientan a la inversión en políticas de "interés común". En términos de los autores:

"En determinados países, los grupos en el poder enfrentan restricciones que los obligan a dar un buen trato a los grupos opositores por medio de instituciones como frenos y contrapesos en el poder ejecutivo o sistemas

⁷⁷ Para una revisión de esta literatura cf. LEVI, 1999.

⁷⁸ BATES, 1997.

⁷⁹ BESLEY y PERSSON, 2009; 2011.

electorales que garanticen representación a quienes pierden las elecciones. Estas instituciones políticas tenderán a promover el interés común antes que el gasto redistributivo”.⁸⁰

En la misma línea, Dincecco y Dincecco y Katz sostienen que la introducción de instituciones de gobierno limitado en el siglo XVIII generó, de acuerdo con una lógica de compromisos creíbles, un aumento considerable en los niveles de capacidad extractiva.⁸¹ En convergencia parcial con estos trabajos, Bäck y Hadenius,⁸² encuentran que la relación entre democracia y capacidad estatal es curvilínea: es negativa a valores bajos de democracia, inexistente a valores medios, y positiva a valores altos. La inspección visual de los datos –sin controlar por otras variables– sugiere, en efecto, la existencia de una relación en forma de “U” entre el nivel de democracia y la calidad de las burocracias públicas⁸³ (Figura 4).

Sin embargo, no es ésta la única hipótesis relativa a la relación entre régimen y capacidad estatal –al menos entendida como capacidad extractiva–. En un trabajo clásico, Olson afirma que las autocracias establecerían niveles supraóptimos de impuestos, esto es, la tasa de imposición superaría el nivel de impuestos tal que éstos se transformen en bienes públicos.⁸⁴ Un gobernante autocrático tiene incentivos en invertir en capacidades, dado que –como ilustra la anécdota del aldeano de la Italia meridional citada por Olson– su reino es su propia casa. En ambos casos, el mecanismo se refiere a la longitud de los horizontes temporales de los actores. En un espíritu olsoniano, la teoría del selectorado sostiene que las autocracias –sistemas con una coalición ganadora relativamente pequeña en relación con el tamaño del selectorado– fijarían una tasa impositiva más alta que las democracias –sistemas con una coalición ganadora grande en relación con el tamaño del selectorado–.⁸⁵ En las autocracias, sostenidas por una coalición pequeña que el líder recompensa con un flujo de bienes privados, hay incentivos a fijar una tasa

⁸⁰ BESLEY y PERSSON, 2011: 19.

⁸¹ DINCECCO, 2011; DINCECCO y KATZ, 2012.

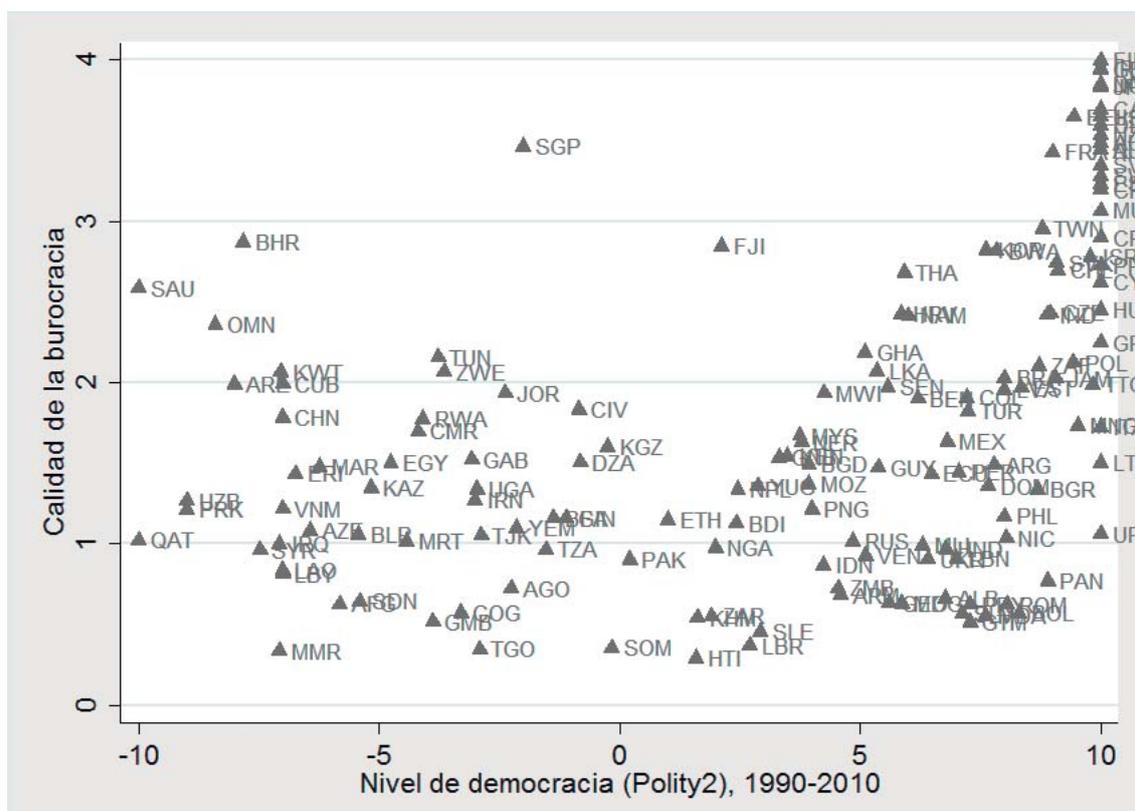
⁸² BÄCK y HADENIUS, 2008.

⁸³ El índice Polity2 mide niveles de competencia electoral, de participación electoral y la presencia de límites al poder ejecutivo. Este índice resume, a su vez, cuatro índices: el Bureaucratic Merit Index, el Functional Capacity Index, el Bureaucratic Efficiency Index (estos tres elaborados por el proyecto State Capacity Survey de la Universidad de Columbia) y el Bureaucratic Quality Index elaborado por el International Country Risk Guide (ICRG). El primero es una medida de la autonomía burocrática –el grado en que las burocracias públicas están aisladas de presiones políticas y acciones arbitrarias por parte del poder político–, el segundo mide la existencia de esquemas de compensación de acuerdo con el nivel de productividad, el tercero mide la eficiencia de la burocracia en la asignación de recursos públicos, y el cuarto mide la continuidad de las políticas implementadas por la burocracia con independencia de los cambios de gobierno. Para detalles véase el libro de códigos a BERKMAN [ET AL.], 2013.

⁸⁴ OLSON, 1993.

⁸⁵ BUENO DE MESQUITA, SMITH, SIVERSON y MORROW, 2003.

Figura 4. Nivel de democracia (Polity2), promedios 1990-2010 vs. calidad de la burocracia en 2013 (BERKMAN ET AL., 2010). $r=0.44$ ($p<0.001$); $N=161$.



Fuente: elaboración propia en base a datos de BERKMAN ET AL. (2013) y POLITY IV PROJECT (2014).

de imposición alta que recae sobre la totalidad del electorado. Esto no es posible en democracias, donde el costo de mantener una coalición de gran tamaño con bienes privados se vuelve demasiado gravoso para el líder y poco atractivo para los miembros de la coalición. En estas condiciones, el líder democrático se ve obligado a proveer bienes públicos, de los que no es posible excluir a los miembros del electorado; en consecuencia, la tasa de imposición debe ser baja.

En línea con el modelo de Olson, Kurtz sostiene que la coordinación entre élites a nivel nacional en contextos de dominación oligárquica es una condición necesaria para el desarrollo de capacidad estatal.⁸⁶ En un espíritu similar, Lieberman sostiene que el sistema de discriminación racial sudafricano, a diferencia del más inclusivo sistema brasileño, proveía tal mecanismo de coordinación.⁸⁷

Por último, en una serie de trabajos recientes, Hanson expone hipótesis contrarias a las que sostiene buena parte de la literatura.⁸⁸ El autor postula que

⁸⁶ KURTZ, 2009.

⁸⁷ LIEBERMAN, 2003.

⁸⁸ HANSON, 2012.

capacidad estatal y democracia no son atributos cuyos efectos se complementan sino que se sustituyen: el autor documenta que, en ausencia de niveles altos de democracia, altos niveles de capacidad estatal tienen efectos positivos sobre un conjunto de resultados de política pública. En otras palabras, no habría ninguna relación causal entre democracia y capacidad estatal.

En suma, si bien la relación entre Estado y régimen tiene un largo pedigrí en la sociología política y en la política comparada, la existencia de teorías causales rivales –muchas referidas a distintas dimensiones de la capacidad estatal y a distintos componentes del régimen político– muestra que se está lejos de contar con conocimiento causal sólido acerca de los mecanismos que subyacen a esta relación. Como ocurre con la mayor parte de las relaciones entre macrofenómenos, es difícil establecer relaciones causales precisas puesto que sólo se cuentan con datos observacionales que vuelven difícil resolver problemas de identificación.⁸⁹ Puesto que la naturaleza no produce cambios de régimen y procesos de formación estatal según las necesidades del investigador, es difícil explotar experimentos naturales para precisar estas relaciones.

Estado y desarrollo

La ciencia social moderna ha abandonado el debate clásico sobre el tamaño del Estado y ha pasado a discutir los efectos de la capacidad estatal sobre el desarrollo. Desde los trabajos clásicos de Evans y Wade se reconoce que el Estado puede desempeñar un papel crítico en el desarrollo económico.⁹⁰

Bates formula esta tesis en términos taxativos –“sin Estado no hay desarrollo”– y proporciona los microfundamentos que la explican.⁹¹ El autor postula que las sociedades sin Estado no pueden alcanzar simultáneamente la estabilidad y el bienestar. En ausencia de Estado, los agentes privados deben encargarse de su propia seguridad, bloqueando la inversión de recursos en actividades productivas. En este contexto, el aumento de la producción sólo puede lograrse si los agentes privados se militarizan y están dispuestos a sacrificar ocio para defender su propia riqueza. En las sociedades sin Estado existe, pues, una relación inversa entre prosperidad y militarización: el costo de la desmilitarización es la pobreza; el costo del progreso material es la militarización. Sólo cuando la defensa de riqueza puede delegarse a un especialista en violencia que pueda comprometerse de manera creíble a no expropiar a los agentes privados –es decir, sólo cuando existe un Estado– es posible alcanzar simultáneamente la paz y la prosperidad.⁹²

⁸⁹ PRZEWORSKI, 2007.

⁹⁰ EVANS, 1995; WADE, 1990.

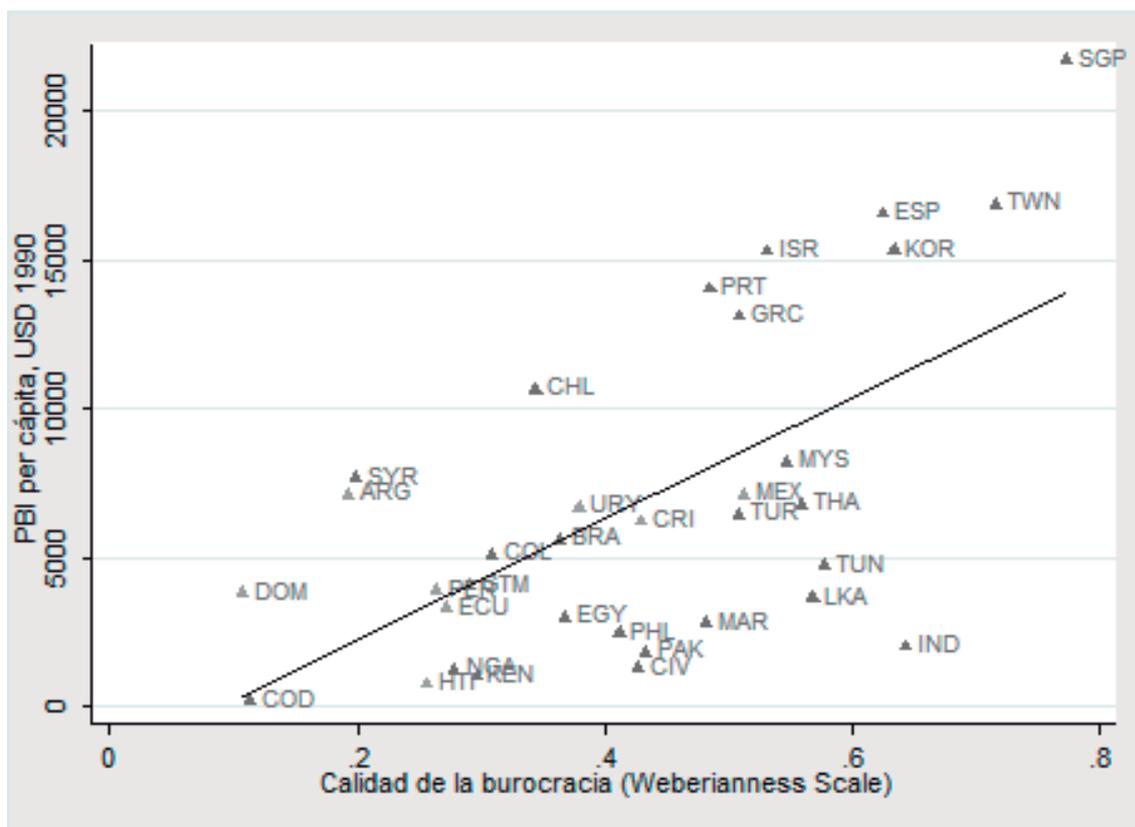
⁹¹ BATES, 2008.

⁹² *Ídem*; BATES, GREIF y SINGH, 2002.

Normalmente fuente de inestabilidad y atraso, la coerción puede, en el contexto de un Estado, generar desarrollo.

La relación empírica entre calidad del aparato estatal y desarrollo económico fue cuantificada por primera vez por Rauch y Evans, quienes documentaron la existencia de una relación positiva y significativa entre la calidad de las burocracias públicas y el crecimiento del PBI real per cápita ($r=0.67$).⁹³ Una de las mayores contribuciones de dicho estudio consistió en la elaboración de un índice de calidad de las burocracias –conocido como “*Weberianness Scale*” – para 35 países de todos los continentes. El índice fue construido a partir de encuestas a expertos sobre tres dimensiones de la administración pública: 1) la existencia de incentivos de carrera y nivel de politización de las agencias; 2) el nivel de salario de los empleados públicos; y 3) la existencia de mayores o menores niveles de reclutamiento meritocrático. La Figura 5 muestra la relación entre el nivel de PBI per cápita (PPP, USD, año 1990) y el índice de calidad de las burocracias. Como se observa, la correlación es alta y positiva ($r=0.61$).

Figura 5. Calidad de la burocracia (Weberianness Scale) vs. PBI per cápita, USD 1990. N=34; $r=0.61$



Fuente: elaboración propia en base a datos de RAUCH y EVANS (1999), disponibles en la QUALITY OF GOVERNMENT DATABASE (2014).

⁹³ RAUCH y EVANS, 1999.

A partir de esta contribución, estudios recientes han tratado de profundizar en la relación entre estatidad y desarrollo. La evidencia muestra que el desarrollo económico, la violencia y la capacidad del Estado son fenómenos que ocurren en *clusters*.⁹⁴ Besley y Persson (2011) muestran que los mismos mecanismos que llevan a que los actores políticos realicen inversiones en capacidades estatales los conducen, en contextos de baja capacidad estatal, a efectuar inversiones en violencia política. A partir de estas contribuciones teóricas, una serie de trabajos se ha propuesto precisar las relaciones empíricas entre estos fenómenos.

Dincecco y Katz documentan la existencia de un efecto positivo de la capacidad estatal –entendida como capacidad extractiva– sobre el crecimiento económico en once países europeos durante un período de cuatro siglos.⁹⁵ Knutsen encuentra que el efecto de la capacidad estatal sobre el crecimiento económico es condicional al tipo de régimen: no tiene ningún efecto en democracias consolidadas pero sí en dictaduras, donde la capacidad estatal fungiría como un seguro contra el comportamiento rentístico de los gobernantes.⁹⁶ También en este caso existe una larga controversia acerca de la dirección de la causalidad. Si el trabajo pionero de Kaufmann y sus colaboradores⁹⁷ afirmaba que la buena gobernanza era la causa del crecimiento económico, trabajos más recientes postulan la existencia de la relación inversa⁹⁸ o de causalidad recíproca.⁹⁹

La relación se mantiene cuando se consideran otros indicadores de desarrollo. Cingolani, Thomsson y De Crombrugge documentan una relación positiva entre la capacidad y la autonomía de las burocracias y dos indicadores clave de desarrollo: la mortalidad infantil y la prevalencia de una enfermedad endémica –la tuberculosis–.¹⁰⁰ Hanson encuentra que distintos indicadores de capacidad estatal tienen un efecto positivo y significativo sobre la mortalidad infantil y la tasa de escolarización.¹⁰¹ Finalmente, un conjunto de trabajos documenta la existencia de una relación negativa entre la fortaleza del Estado y la presencia de guerras civiles, tal como postula el modelo de Besley y Persson.¹⁰²

Por último, una agenda de investigación de largo aliento impulsada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se ha encargado de clarificar las relaciones entre la calidad de las instituciones políticas –a las que los investigadores también denominan, en la línea de Weaver y Rockman, capacidades de gobierno– y

⁹⁴ BESLEY y PERSSON, 2011; NORTH, WALLIS y WEINGAST, 2009.

⁹⁵ DINCECCO y KATZ, 2012.

⁹⁶ KNUTSEN, 2013.

⁹⁷ KAUFMANN, KRAAY y ZOIDO-LOBATON, 1999.

⁹⁸ KURTZ y SCHRANK, 2007.

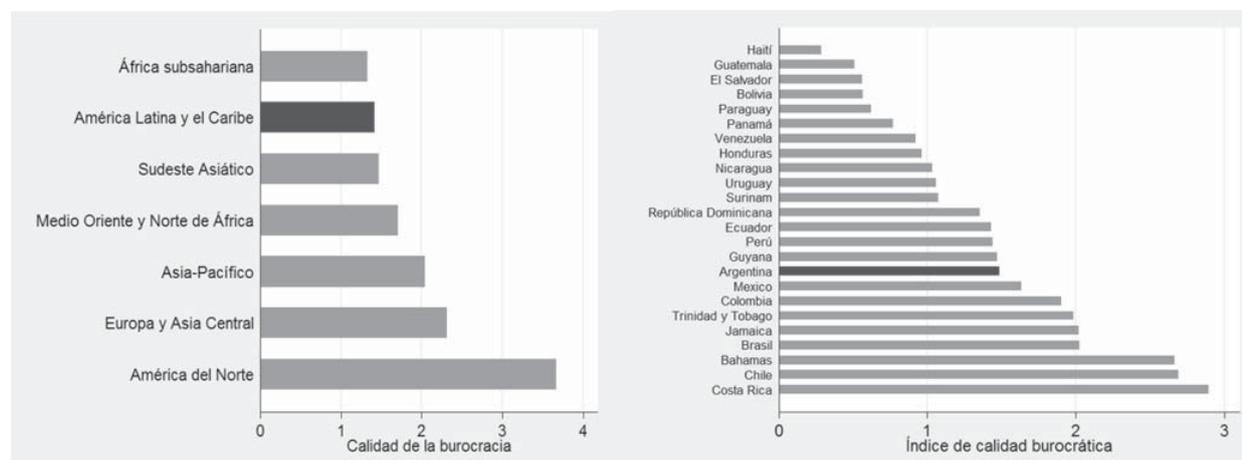
⁹⁹ ARNDT y OMAN, 2006.

¹⁰⁰ CINGOLANI; THOMSSON y DE CROMBRUGGHE, 2013.

¹⁰¹ HANSON, 2012.

¹⁰² DE ROUEN y SOBEK, 2004; SOBEK, 2010.

Figura 6. Índice de calidad burocrática. Panel izquierdo: regiones. Panel derecho: América Latina.



Fuente: elaboración propia en base a datos de BERKMAN ET AL. (2013).

un conjunto de propiedades generales de las políticas públicas: estabilidad, flexibilidad, adaptabilidad, eficiencia, coherencia, calidad de la implementación y orientación al interés público.¹⁰³ Uno de los componentes del índice de calidad de las instituciones se refiere a la calidad de las burocracias públicas. Como se observa en la Figura 7, este índice exhibe una relación positiva y significativa con la calidad de las políticas públicas.

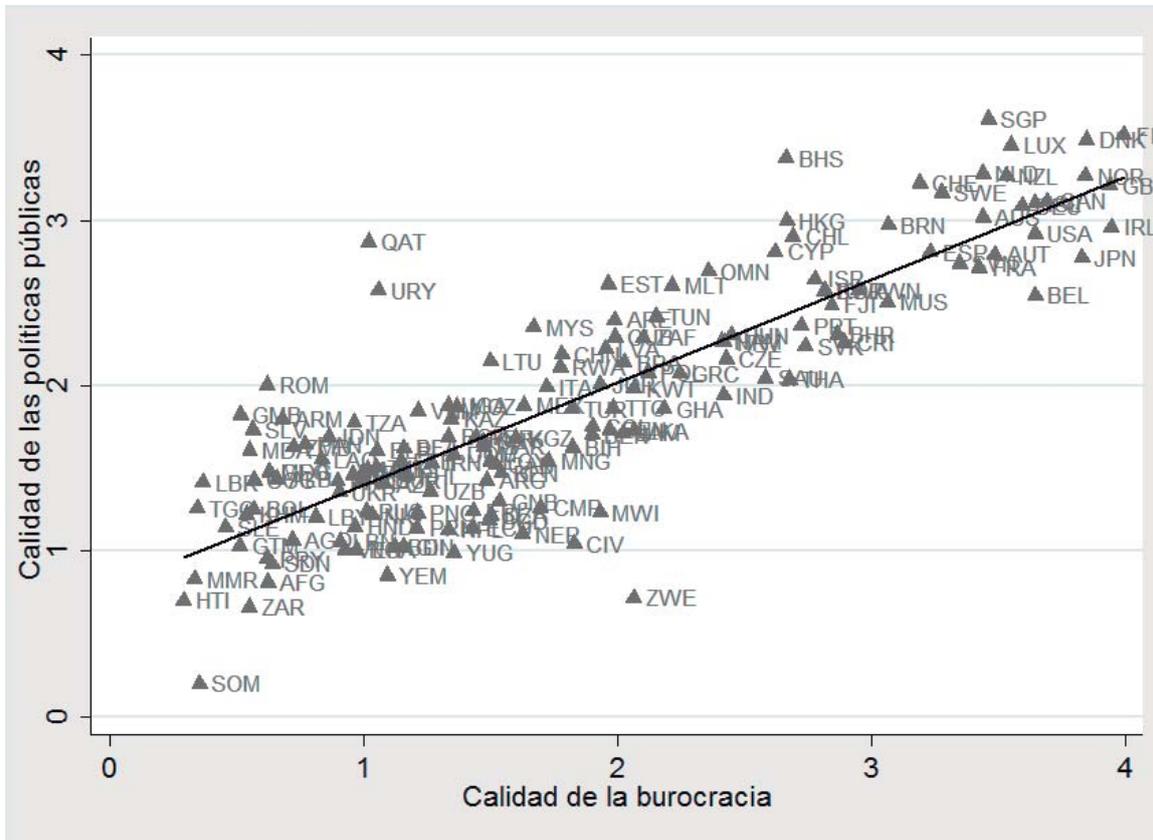
En suma, aunque existe amplia evidencia acerca de la relación positiva entre ciertas medidas de capacidad del Estado y un conjunto de indicadores de desarrollo, los mecanismos causales y la dirección de la causalidad continúan siendo objeto de disputa. También en este área, los problemas de identificación han impedido mayores precisiones acerca de la dirección y la magnitud de los efectos causales.

Conclusiones

Este artículo se propuso trazar las principales líneas contemporáneas de investigación sobre el fenómeno estatal en ciencia política y en economía. Dado que

¹⁰³ Estos componentes del índice se construyen a partir de datos de diferentes fuentes de información tales como el Bertelsmann Transformation Index, Profils Institutionnels, Worldwide Governance Indicators, International Country Risk Guide, Global Competitiveness Report y Columbia University State Capacity Survey. El método de construcción del índice puede consultarse en el documento anexo a la base de datos BERKMAN [ET AL.], 2013.

Figura 7. Calidad de la burocracia vs. calidad de las políticas públicas. N=161; r=0.84 (p<0.001).



Fuente: elaboración propia en base a datos de BERKMAN ET AL. (2013).

la permanente proliferación de artículos sobre este tema vuelve imposible un relevamiento exhaustivo, esta revisión ha sido deliberadamente selectiva.

En primer lugar, mostró los principales debates en torno a la conceptualización del Estado y de la capacidad estatal. Argumentó que (1) como fenómenos de equilibrio, los Estados ocurren cuando los actores convergen en determinadas estrategias y (2) como *stock* de recursos, los Estados exhiben variaciones en distintas dimensiones, lo cual vuelve lícita la discusión sobre distintos tipos de capacidades estatales. En segundo lugar, reseñó las dificultades y desafíos que plantea la medición de los fenómenos asociados a la actividad estatal. En particular, los indicadores seleccionados deben responder a la estructura conceptual adoptada por el investigador y deben permitir el análisis comparado de gran número de casos. En tercer lugar, revisó las relaciones teóricas y empíricas entre Estado y régimen político y Estado y desarrollo, proporcionando algunos de los hechos estilizados que la literatura reciente se propone explicar. El examen empírico de estas relaciones plantea serios problemas de identificación causal y tornan difícil ir más allá de las inferencias que permiten los datos observacionales.

En suma, el desafío actual consiste en construir conceptos claros, indicadores válidos y estudios empíricos bien diseñados y replicables: sólo de este modo es posible la acumulación de conocimiento científico sobre el Estado –la única plataforma sólida para reformas eficaces–.

Fecha de recepción: 16 de agosto de 2014

Fecha de aprobación: 10 de noviembre de 2014

Bibliografía

- ACEMOGLU, Daron (2005) "Politics and Economics in Weak and Strong States.", en: *Journal of Monetary Economics*, Vol. 52, N°7, pp. 1199 a 1226.
- ALONSO, Guillermo (2008) *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo.
- ARNDT, Christiane; OMAN, Charles (2006) *Uses and Abuses of Governance Indicators*, París, OECD Development Centre.
- BATES, Robert (1997) "Institutions as Investments", en IQBAL, Zamir; KANBUR, Ravi (eds.), *External Finance for Low-Income Countries*, Washington D.C., International Monetary Fund.
- BATES, Robert (2008) "The Role of the State in Development", en WEINGAST, Barry; WITTMAN, Donald (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*, New York, Oxford University Press.
- BATES, Robert; GREIF, Avner; SINGH, Smita (2002) "Organizing Violence", en: *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 46, N°5, pp. 599 a 628.
- BÄCK, Hanna; HADENIUS, Alex (2008) "Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship", en: *Governance*, Vol. 21, N°1, pp. 1 a 24.
- BERKMAN, Heather; FOCANTI, Diego; FRANCO CHUAIRE, María; STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano (2013) "Political Institutions, State Capabilities, and Public Policy: An International Dataset", IDB Database, N° 112, Washington, DC: Inter-American Development Bank (en línea). http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=IDB-DB-112 (acceso 31 de agosto de 2014).
- BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew (2014) "State Capacity and Bureaucratic Politization in Brazil". (Ponencia presentada en el XXXII Congreso de la Latin American Studies Association, Chicago).
- BESLEY, Timothy; PERSSON, Torsten (2009) "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics", en: *American Economic Review*, Vol. 99, N°4, pp. 1218 a 1244.
- BESLEY, Timothy; PERSSON, Torsten (2011) *Pillars of Prosperity. The Political Economics of Development Clusters*, Princeton NJ, Princeton University Press.
- BUENO DE MESQUITA, Bruce; SMITH, Alastair; SIVERSON, Randolph; MORROW, James (2003) *The Logic of Political Survival*, Cambridge, Mass., MIT Press.

- CÁRDENAS, Mauricio (2010) "State Capacity in Latin America", en: *Economía*, Vol. 10, N°2, pp. 1 a 45.
- CENTENO, Miguel Ángel (2002) *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- CHONG, Alberto; LA PORTA, Rafael; LÓPEZ DE SILANES, Florencio; SHLEIFER, Andrei (2012) "Letter Grading Government Efficiency", (Documento de Trabajo #18268, National Bureau for Economic Research).
- CINGOLANI, Luciana (2013a) "The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measures", (Documento de Trabajo, United Nations University).
- CINGOLANI, Luciana; THOMSSON, Kai; DE CROMBRUGGHE, Denis (2013b) "State Capacity and Bureaucratic Autonomy: their Impact on Development Goals", (Documento de Trabajo IPD WP12, Maastricht, Países Bajos: UNU-MERIT).
- COX, Gary; NORTH, Douglass; WEINGAST, Barry (2013) "The Violence Trap: A Political-Economic Approach to the Problems of Development", (Documento de Trabajo, Stanford University).
- DE ROUEN, Karl; SOBEK, David (2004) "The Dynamics of Civil War Duration and Outcome", en: *Journal of Peace Research*, Vol. 41, N°3, pp. 303 a 320.
- DINCECCO, Mark (2011) *Political Transformations and Public Finances: Europe, 1650-1913*, New York, Cambridge University Press.
- DINCECCO, Mark; KATZ, Gabriel (2012) "State Capacity and Long-Run Performance", (Documento de Trabajo, Berkeley Economic History Laboratory).
- DI TELLA, Rafael; MACULLOCH, Robert (2009) "Why Doesn't Capitalism Flow to Poor Countries? ", *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 40, N° 1, pp. 285 a 332.
- EVANS, Peter (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton NJ, Princeton University Press.
- EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (eds.) (1985) *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press.
- FUKUYAMA, Francis (2012) "The Strange Absence of the State in Political Science", en: *The American Interest* (en línea) <http://www.the-american-interest.com/2012/10/02/the-strange-absence-of-the-state-in-political-science/> (acceso 31/8/2014).

- FUKUYAMA, Francis (2013) "What is Governance?", en: *Governance*, Vol. 26, N°3, pp. 347 a 368.
- GALLIE, Walter (1956) "Essentially Contested Concepts", en: *Meeting of the Aristotelian Society*, Vol. 56, pp. 167 a 198.
- GIRAUDY, Agustina (2012) "Conceptualizing State Strength: Moving Beyond Strong and Weak States", en : *Revista de Ciencia Política*, Vol. 32, N°3, pp. 599 a 611.
- GOERTZ, Gary (2006) *Social Science Concepts. A Users' Guide*, Princeton NJ, Princeton University Press.
- HANSON, Jonathan (2011) "Democracy and State Capacity: Complements or Substitutes?", (Documento de Trabajo, Syracuse University).
- HANSON, Jonathan (2012) "Forging the Taming the Leviathan: State Capacity, Constraints on Rulers, and Development", (Documento de Trabajo, Syracuse University).
- HANSON, Jonathan; SIGMAN, Rachel (2011) "Measuring State Capacity. Assessing and Testing the Options". (Ponencia presentada en la *Annual Meeting of the American Political Science Association*).
- HARBERS, Imke (2014) "Taxation and the Unequal Reach of the State: Mapping State Capacity in Ecuador". (Ponencia presentada en el XXXII Congreso de la Latin American Studies Association, Chicago).
- KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; ZOIDO-LOBATON, Pablo (1999) "Governance Matters", (Documento de Trabajo #2196, Banco Mundial).
- KNUTSEN, Carl (2013) "Democracy, State Capacity, and Economic Growth", en: *World Development*, Vol. 43, pp. 1 a 18.
- KURTZ, Marcus (2009) "The Social Foundations of Institutional Order: Reconsidering War and the 'Resource Curse' in Third World State Building", en: *Politics & Society*, Vol. 37, N°4, pp. 479 a 520.
- KURTZ, Marcus; SCHRANK, Andrew (2007) "Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms", en: *Journal of Politics*, Vol. 69, N°2, pp. 538 a 554.
- KURTZ, Marcus; SCHRANK, Andrew (2012) "Capturing State Strength: Experimental and Econometric Approaches", en: *Revista de Ciencia Política*, Vol. 32, N°3, pp. 613 a 621.

- LEVI, Margaret (1988) *Of Rule and Revenue*, Berkeley, University of California Press.
- LEVI, Margaret (1999) "Death and Taxes: Extractive Equality and the Development of Democratic Institutions.", en SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano (eds.), *Democracy's Value*, Cambridge UK, Cambridge University Press, pp. 112 a 131.
- LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria (2009) "Variations in Institutional Strength", en: *Annual Review of Political Science*, Vol. 12, pp. 115 a 133.
- LIEBERMAN, Evan (2002) "Taxation Data as Indicators of State-Society Relations: Possibilities and Pitfalls in Cross-National Research", en: *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, N°4, pp. 89 a 115.
- LIEBERMAN, Evan (2003) *Race and Regionalism in the Politics of Taxation in Brazil and South Africa*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- MANN, Michael (1984) "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results", en: *Archives Européennes de Sociologie*, Vol. 25, pp. 185 a 213.
- MANN, Michael (2008) "Infrastructural Power Revisited. Infrastructural Power", en: *Studies in Comparative International Development*, Vol. 43, N°3-4, pp. 355 a 365.
- MAZZUCA, Sebastián (2012) "Legitimidad, autonomía y capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado", en: *Revista de Ciencia Política*, Vol. 32, N°3, pp. 545 a 560.
- NORTH, Douglass; WALLIS, Joseph; WEINGAST, Barry (2009) *Violence and Social Orders: a Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, New York, Cambridge University Press.
- NORTH, Douglass; WALLIS, Joseph; WEBB, Steven; WEINGAST, Barry (eds.) (2012) *In the Shadow of Violence: Politics, Economics, and the Problems of Development*, Cambridge University Press.
- O'DONNELL, Guillermo (1993) "Estado, democratización y ciudadanía", en: *Nueva Sociedad*, Vol. 128, pp. 62 a 87.
- O'DONNELL, Guillermo (2010) *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Prometeo.
- OLSON, Mancur (1993) "Dictatorship, Democracy, and Development", en: *American Political Science Review*, Vol. 87, N°3, pp. 567 a 576.

- OLSON, Mancur (2000) *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, New York, Basic Books.
- OSZLAK, Oscar (1982) *La formación del estado argentino*, Buenos Aires, Ed. de Belgrano.
- POLITY IV PROJECT (2014) (en línea) <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html> (acceso 31 de agosto de 2014).
- PRZEWORSKI, Adam (2007) "Is the Science of Comparative Politics Possible?", en BOIX, Carles; STOKES, Susan (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, New York, Oxford University Press, pp. 147 a 171.
- PUTNAM, Robert; LEONARDI, Robert; NANETTI, Raffaella (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton NJ, Princeton University Press.
- QUALITY OF GOVERNMENT DATABASE, 2014 (en línea). <http://www.qog.pol.gu.se/data/> (acceso 31 de agosto de 2014).
- RAUCH, James; EVANS, Peter (1999) "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth", en: *American Sociological Review*, Vol. 64, pp. 748 a 765.
- RAUCH, James; EVANS, Peter (2000) "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries", en: *Journal of Public Economics*, Vol. 75, N°1, pp. 49 a 71.
- SAYLOR, Ryan (2013) "Concepts, Measures, and Measuring Well: An Alternative Outlook", en: *Sociological Methods & Research*, Vol. 42, N° 3, pp. 354 a 391.
- SCHUMPETER, Joseph 1984 (1942) *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Folio.
- SKOWRONEK, Stephen (1982) *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SOBEK, David (2010) "Masters of Their Domains: The Role of State Capacity in Civil Wars", en: *Journal of Peace Research*, Vol. 47, N°3, pp. 267 a 271.
- SOIFER, Hillel (2012) "Measuring State Capacity in Contemporary Latin America", en: *Revista de Ciencia Política*, Vol. 32, N°3, pp. 585 a 598.
- THIES, Cameron (2004) "War, Rivalry and State-Building in Latin America", en: *American Journal of Political Science*, Vol. 49, N°3, pp. 451 a 465.

- TILLY, Charles (1975) *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton NJ, Princeton University Press.
- TILLY, Charles (1992) *Coercion, capital, and European states, AD 990-1992*, Cambridge, Blackwell.
- WADE, Robert (1990) *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton NJ, Princeton University Press.
- WEAVER, Kent; ROCKMAN, Bert (1993) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington DC, The Brookings Institution.
- WEBER, Max 2005 (1919) *El político y el científico*, Madrid, Alianza.
- WELLER, Nicholas; ZIEGLER, Melissa (2014) "Income Taxation and the Validity of State Capacity Indicators", en: *Journal of Public Policy*, Vol. 34, N° 1, pp. 1 a 24.
- WORLD BANK (2014) *What is Governance?* (en línea).
- <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNA REGTOPGOVERNANCE/0,,contentMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html> (acceso 31 de agosto de 2014).