

EL SISTEMA DE CAPACIDAD ESTATAL:
UNA PROPUESTA TEÓRICA Y ANALÍTICA PARA LA
INVESTIGACIÓN POLITOLÓGICA

*THE STATE CAPACITY SYSTEM: A THEORETICAL AND
ANALYTIC PROPOSAL TO POLITICAL SCIENCE RESEARCH*

MAURO CASA¹ y PEDRO NARBONDO²

Resumen:

El objetivo de este artículo es proponer una concepción sistemática de la capacidad estatal, como vía para el análisis empírico específico de una cuestión que ha cobrado gran vigencia en las últimas décadas, y cuyo estudio ha estado viciado por importantes dificultades en el acuerdo teórico y operativo sobre su definición y alcance. Presentamos matices respecto a los antecedentes de esta literatura, para desarrollar una propuesta teórico-analítica propia sobre el «Sistema general de capacidad de acción estatal», vinculado a una serie de reflexiones acerca de la autonomía enraizada del Estado, en términos del fortalecimiento de la democracia.

Palabras clave: Autonomía enraizada, Capacidad estatal, Democracia

Abstract:

The aim of this paper is to propose a systematic conception of state capacity as a way to empirical analysis of an issue that has become very effective in recent decades, and whose study has been marred by significant difficulties in the theoretical and operational agreement on its definition and scope. We present nuances regarding the history of this literature to develop a theoretical and analytical proposal on

1 Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UdelaR), Uruguay. E-mail: mcasa24@gmail.com.

2 Docente e Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. E-mail: pnarbond@gmail.com

the “General system of state action capacity “, linked to a series of reflections on the state embedded autonomy in terms of strengthening democracy.

Keywords: Embedded autonomy, State Capacity, Democracy

Resumo

O objetivo deste artigo é propor uma concepção sistemática da capacidade estatal, como caminho para a análise empírica de uma questão que tem adquirido grande vigência nas últimas décadas, e cujo estudo tem sofrido importantes dificuldades para alcançar um acordo teórico e operativo sobre a sua definição e alcance.

Expõe-se uma série de matizes a respeito dos antecedentes desta literatura, para desenvolver uma proposta teórico-analítica própria sobre o «Sistema geral de capacidade de ação estatal», vinculado a reflexões acerca da autonomia enraizada do Estado, em termos do fortalecimento da democracia.

Palavras-chave: Autonomia enraizada - Capacidade estatal - Democracia

Introducción

Este artículo pretende esclarecer el alcance teórico y analítico de la idea de capacidades estatales, como un concepto de amplio uso en la contemporaneidad latinoamericana. Para ello, en una primera sección recorre los antecedentes teóricos de esta idea y sus aplicaciones más difundidas. En la segunda parte, emprende una lectura crítica de esa serie de abordajes, exponiendo nuestras diferencias respecto a ellos. Seguidamente, en la tercera sección, expone una propuesta original de “*Sistema general de capacidad de acción estatal*” (con sus correspondientes *Subsistemas y Dimensiones analítico-operativas*); elaborado para entender y trabajar empíricamente desde esta categoría teórica. La cuarta y última sección pautó una serie de reflexiones respecto a la *autonomía relativa* y el *enraizamiento* del Estado como claves para comprender el vínculo entre capacidad estatal, burocracias y fortalecimiento de la democracia, en sus caras representativa y participativa.

1. Antecedentes teórico-conceptuales

Durante las últimas décadas, la cuestión de las capacidades del Estado se ha convertido en un tópico de creciente importancia para el desarrollo sustentable de las comunidades (Mizrahi, 2004). Definiciones de capacidad abundan en la literatura y han sido provistas desde diversas comunidades epistémicas y disciplinas; siendo tal proliferación una dificultad que condujo a la inconsistencia y pérdida de alcance analítico del concepto (Cohen: 1993, entre otros).

Superada en parte la ola privatizadora y desreguladora de los años ochenta y noventa, el énfasis académico y político se ha puesto en temas como la reforma administrativa, la calidad de los gobiernos, la necesidad de la transparencia en el uso de los recursos públicos y la creación de espacios institucionales propicios a la participación de los ciudadanos para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas (Moreno, 2007). En América Latina, estas propuestas se instalaron en el debate público de la mano de una valorización del rol del Estado en tanto actor clave para el desarrollo económico y social, la cual convive con la convicción de las fuertes dificultades y restricciones estatales para responder de manera efectiva y creativa a los problemas de la región (Martínez Nogueira, 2002). En este marco,

el tema de las capacidades brinda una aproximación a la forma en la que el Estado produce, mantiene y reproduce sus políticas (Rodríguez Gustá, 2007). Han aparecido a su vez formas de gobernanza con estructuras más horizontales entre actores estatales, privados y de la sociedad civil; contexto en el que la capacidad es clave para discernir la habilidad de las organizaciones estatales para promover esas redes de interacción (Ospina, 2002).

Manteniendo el foco en el Estado, lo entenderemos como un espacio con dos instancias distinguibles por su rol e integración: organizaciones de gobierno y organizaciones burocráticas (Ozslak, 1984). Las capacidades del Estado se reflejan pues tanto en las burocracias como en las acciones y decisiones adoptadas por los gobiernos; procesos que reflejan disputas entre mandatos internos y externos, y cuyos resultados impactan sobre la dinámica social, evidenciando así la capacidad para incidir en ella. El Estado es bajo esta perspectiva un actor múltiple y al mismo tiempo unificado, condicionado por una organización con subdivisiones funcionales, dotadas de unidad por un marco institucional común específico y una dirección central: el gobierno.

En cuanto a la definición de capacidad la literatura no ha conseguido proponer un concepto coherente y operativo. En ese sentido, capacidad ha de relacionarse decididamente con objetivos y agentes concretos con los que se trata.

Un intento ampliamente difundido al respecto ha sido el de Hildebrand y Grindle (1995), quienes definen la capacidad del sector público como la habilidad de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Presentan cinco dimensiones que afectan tanto las capacidades del sector público, como las intervenciones para construirlas: 1) El entorno político y socioeconómico en el que los gobiernos lleven a cabo sus actividades; 2) El marco institucional público; 3) La red de tareas, comunicación y coordinación de las organizaciones dedicadas a un sector; 4) Las organizaciones en sí, con sus estructuras, procesos, recursos, estilos de autoridad y gerencia; 5) Los recursos humanos, a nivel de los conocimientos y capacidad de retención de personal especializado.

Teniendo una perspectiva analítica similar, Tobelem (1992) define indicadores para evaluar brechas de capacidad, subrayando la

necesidad de compromiso político del gobierno y de participación social. Propone dimensiones analíticas semejantes a las de Hildebrand (op.cit.): reglas del juego; capacidad financiera y física; relaciones inter-institucionales; organización interna; política de personal y reglamentación de la administración; y habilidades y cualificación de los individuos participantes.

2. Matices críticos hacia la literatura de capacidades estatales

Entendiendo que estas definiciones de capacidad contienen ambigüedades conceptuales serias, presentamos una serie de matices con dicha acumulación.

a) “*Capacidades políticas*”. Autores como Rodríguez Gustá (op.cit.) incorporan como categoría de capacidad estatal la “capacidad política”; de lograr apoyos y superar resistencias de representantes electos, cargos políticos, partidos y movimientos, en el proceso de decisión y acción del Estado. Compartimos lo crucial de tener en cuenta las relaciones de poder en todas las acciones y decisiones del Estado. Mas dichas relaciones están presentes -precisamente- en todas; incluyendo las de corte más técnico. Por ello, todas las capacidades estatales -gubernamentales y administrativas- son capacidades *políticas*, en un sentido weberiano; dado que el componente presente en la obtención y ejercicio de toda capacidad de acción estatal es el control efectivo de la violencia física legítima. Todas ellas, respaldadas por el monopolio de la coerción, son recursos para negociar con otros actores, imponerles los objetivos oficiales, rendir cuentas y renovar el apoyo ciudadano y de los agentes con poder inter-electoral (Repetto, 2007).

b) “*Capacidades institucionales*”. Los autores reseñados manejan el “marco institucional” como una categoría de capacidad estatal. Ahora bien todas las capacidades del Estado son institucionales y al mismo tiempo las instituciones no pueden observarse en abstracto, sino en su concreción aplicada al ordenamiento de sistemas de acción y recursos específicos. En el Estado y en toda organización, las subdivisiones analíticas de capacidad de acción se encuentran circunscritas por un marco institucional. Instituciones son reglas formales o informales que pautan las acciones e interacciones de los actores y las sanciones en caso de transgresión (North 1993). Los actores son individuos y organizaciones, o sea sistemas de acción e interacción de individuos

delimitados por instituciones en función de objetivos comunes definidos a través de ese mismo sistema institucional. Por ello, las capacidades no son solo “institucionales” sino sistemas institucionales articulados con las acciones concretas de los actores estatales en el manejo de los recursos necesarios para la acción.

c) “*Capacidades contextuales*”. Disentimos con la definición de Hildebrand (op.cit.) en cuanto a que el “entorno político y socio económico” constituye una capacidad. El Estado depende lógicamente de esas capacidades del entorno; pero estas solo se tornan *estatales* en tanto el Estado las obtiene para sí y las utiliza en función de sus objetivos.

d) “*Capacidades organizacionales*”. Es también un lugar común en la literatura, colocar a las organizaciones como una categoría o dimensión de capacidad estatal. Esto tampoco nos parece pertinente, partiendo nuevamente del entendido básico de que el Estado *es una organización*; un conjunto de individuos articulados - no simplemente agregados - por un sistema institucional que delimita y establece la división técnica y jerárquica del trabajo y las acciones socialmente aceptadas para monopolizar la violencia física legítima en un determinado territorio. Se trata de delimitar analíticamente el tipo de capacidades que tiene la organización estatal; por lo tanto, es un contrasentido designar a tal organización como una capacidad en sí.

3. Propuesta conceptual-analítica

Planteados esos matices, pasamos a definir nuestra propuesta en torno al tema. Entendemos por capacidad de una organización *su aptitud para elaborar y definir sus fines, y alcanzarlos efectivamente*, mediante el control y manejo adecuado de su medio o recurso específico: el monopolio de la violencia legítima, y otros necesarios para ello.

Las capacidades estatales no son políticamente neutras. Como ya señalamos las capacidades son siempre función de los fines y objetivos del Estado y estos expresan el poder relativo del Estado, interno y en relación a la sociedad, y otros actores. “Capacidad” se halla ligada a “poder” desde las propias definiciones establecidas, refiriendo el *poder* a una capacidad relativa de decidir, actuar y realizar fines - incluso mediante una imposición relativa - sobre personas y ambientes,

utilizando los recursos disponibles. Aquí emerge el postulado de *autonomía relativa* del Estado (Evans, 1996), como requisito de ese poder para definir y alcanzar objetivos, en el marco de la producción y reproducción de su sistema institucional, con relativa independencia de la voluntad y capacidad de los actores del entorno.

Si bien el Estado depende de este exterior, es ineludible virar el foco hacia su interior -las capacidades de acción propias del aparato estatal-; siendo que su aptitud como organización se funda en la disposición, control y manejo correcto de los medios y recursos adecuados, de modo efectiva, eficaz y eficiente. En ese sentido, recalamos que las capacidades del Estado dependen de sus funciones; no habiendo capacidades en abstracto sino vinculadas a fines u objetivos concretos.

El Estado Democrático de Derecho (EDD) tiene una función central que determina todas sus funciones específicas o parciales; y es la de monopolizar, decidir sobre y hacer uso de la violencia legítima, por medio de la definición legal y de su cumplimiento o control de cumplimiento por organismos interiores o exteriores al mismo; manteniéndose en todo caso la responsabilidad estatal al respecto; y legitimándose por estar al servicio de los objetivos *públicos* - del conjunto de la ciudadanía -, definidos a través del proceso democrático representativo-participativo. Tales objetivos varían enormemente en distintos EED, como abordaremos más adelante.

El EDD ostenta el monopolio de la definición de carácter vinculante (respaldada por la violencia legítima) de los objetivos y acciones públicas, sin que ello implique que todo lo público sea estatal, o que solo el Estado participe en su definición y realización. Pueden participar en el proceso de elaboración y definición distintos actores o sectores del mercado, de la sociedad civil, otros Estados y organismos internacionales. Mas esta definición con carácter vinculante le compete a la ciudadanía, y su concreción solo puede ser hecha por el Estado, desde sus órganos representativos. Por su parte, la realización de tales objetivos a través de acciones públicas puede delegarse en actores privados, aunque mantiene el Estado la responsabilidad por los logros alcanzados.

El monopolio de la violencia legítima, el servicio a la ciudadanía, y la definición y garantía de realización de lo público constituyen en el

EDD una unidad institucional inseparable; su objetivo central, en el marco del cual todos los demás deben procurarse.

La violencia legítima es el recurso o medio específico del Estado, pero no es el único medio, ya que se le imponen al Estado diversas obligaciones y condicionamientos externos al mismo. Para ejercerla, se necesitan recursos materiales y humanos - con la voluntad y las capacidades técnicas- adecuados, de los cuales el Estado se apropia y utiliza. En ese sentido, se define al Estado por su medio de acción específico y por su objetivo último, que coinciden. Quienes ejercen efectivamente las funciones de decisión estatal definen sus objetivos con carácter vinculante, que en el EDD ocurre conforme a leyes respaldadas por el monopolio de la violencia legítima; y así son tomadas las decisiones y así son obtenidos todos los recursos del Estado. Así mismo, no es el único medio que el Estado necesita para existir y actuar. Requiere también para obtener, controlar y ejercer el monopolio de la violencia legítima recursos materiales y recursos humanos; y capacidad de obtenerlos y manejarlos de manera organizada en función de los fines del Estado (Skocpol 1989).

3.1. Sub-división analítica del «Sistema general de capacidad de acción estatal»

La capacidad de acción del Estado es el sistema institucionalizado de capacidades de acción del conjunto de individuos que lo hacen existir, en función de los recursos para monopolizar el control y ejercicio de la violencia legítima, y definir y actuar en pos de diversos objetivos estatales. Un *Sistema general de capacidad de acción estatal* puede dividirse analíticamente en subsistemas especializados, aunque existen en la empírea como sistema organizativo único. Funcionan así en recíproca articulación en el sistema de acción general, mas resulta útil, dependiendo del objeto de estudio, detenerse en alguno de los Subsistemas, para aproximarse a una dimensión concreta de la acción estatal y comprender en profundidad su especificidad, y observar el impacto que tiene en la generación de poder del Estado, y de ciertos actores en su interior o exterior.

En este sentido distinguimos analíticamente cuatro Subsistemas de acción interrelacionados y recíprocamente imbricados en el sistema general, en función de los fines del conjunto del Estado: el *Subsistema*

de autoridad, el Subsistema técnico, el Subsistema de financiación -obtención, asignación y gestión de los recursos materiales- y el Subsistema de recursos humanos.

3.1.1. El Subsistema de autoridad estatal

En la conceptualización de Weber, *autoridad* es el derecho de dar órdenes y reclamar su obediencia. Este Subsistema remite a la delimitación institucional de los puestos y funciones de autoridad en el Estado y a las capacidades de los individuos que los ocupan y los realizan.

La autoridad estatal es *política* porque se respalda en la violencia física, y porque se ejerce en función de realizar - o controlar la concreción - de objetivos públicos.

Esta autoridad presenta dos formas principales: la *regulativa* y la *jerárquica*. La primera, en el EDD, remite principalmente a la norma jurídica; en especial las leyes como órdenes generales en las circunstancias y condiciones que la regla establece, comprendiendo al propio Estado. Pero no se limita a las leyes ya que existen otras funciones regulaciones estatales. La segunda apunta al derecho de dar órdenes concretas a sujetos puntuales, y al deber de estos de obedecerlas.

En el EDD la autoridad jerárquica está circunscrita por la Constitución y el Derecho Público, mas también se compone por las reglas informales de interacción entre los actores que ejercen la autoridad de la ciudadanía y su delegación en el Estado. Tales reglas informales la complementan, ya que la norma deja necesariamente márgenes de decisión y acción discrecionales para el cumplimiento y ejecución de los mandatos y objetivos institucionales. El poder efectivo del Subsistema de autoridad está determinado por la combinación de la fuerza que otorga a los jerarcas políticos y administrativos, la institucionalidad formal y la fuerza de actores estatales o no, que se canaliza a través de las instituciones informales.

La máxima autoridad política del EDD, en cualquiera de sus versiones, es la ciudadanía política actuando y expresándose a través del proceso democrático y las instituciones representativas. Es por estas que delega

autoridad para decir fines y reglas del Estado y dirigir sus acciones, en función de los intereses y necesidades ciudadanas.

El parlamento representativo democráticamente electo es la autoridad para ejercer la autoridad legislativa superior en el marco del Estado en el EDD. La Ley expresa la voluntad ciudadana porque la sancionan sus representantes en quien ella delega la autoridad para decidir en su nombre. La subordinación a la Ley de las decisiones y acciones del EDD es instrumentalmente fundamental para que el aparato estatal exprese la voluntad de la ciudadanía por igual; desde que ésta es general para todos en las condiciones que ella establece, y con el respaldo de la coerción estatal. El gobierno electo para dirigir el ejecutivo tiene también autoridad regulativa subordinada a la ley.

El gobierno representativo electo para dirigir el ejecutivo es la máxima autoridad jerárquica hacia adentro y hacia fuera del aparato estatal en el marco de la subordinación a la ley. “Hacia adentro” implica la subordinación del aparato administrativo a la autoridad jerárquica de los representantes del gobierno; lo que es instrumentalmente fundamental para definir y realizar el objetivo del EDD de expresar los intereses del conjunto de la ciudadanía: con la matización obvia (marxista, pluralista y *schumpeteriana*) de que tal voluntad ciudadana es una construcción desde las relaciones de poder relativo de los distintos actores. Esta subordinación es también clave para la unidad de acción central del Poder Ejecutivo nacional, pese a su división en sub-unidades administrativas en función de objetivos específicos.

Lo dicho no implica que todos los objetivos estén destinados o focalizados a cada uno de los ciudadanos por igual; muchos tienen destinatarios parciales o en condiciones específicas. Pero aun entonces cada objetivo debe articularse de manera compatible con el conjunto de objetivos del Estado para toda la ciudadanía.

Un buen “indicador” de la capacidad de ejercicio de la autoridad del Estado es la efectiva realización de las acciones conforme a estos dos principios: la subordinación del aparato administrativo al gobierno representativo y el efectivo cumplimiento por el Estado y el conjunto de la sociedad de la Ley de derecho positivo y otras regulaciones.

3.1.2. Subsistema técnico

Este Subsistema comprende la división técnica del trabajo en la organización estatal y las capacidades técnicas del conjunto de individuos que realizan las distintas funciones, y la articulación del trabajo. Siendo que el Estado persigue diversos y complejos objetivos públicos, se genera una división técnica del trabajo que determina la disposición de múltiples sub-unidades organizativas. Esto es patente en la división de poderes de gobierno, en la distribución de funciones en los distintos niveles de descentralización, y notoriamente en el Poder Ejecutivo, donde los Ministerios (y sus vastas ramificaciones) se especializan en las acciones técnicamente adecuadas al logro de objetivos públicos específicos, con relativa autonomía funcional. Esta autonomía técnica de cada subunidad tiene sentido no por el logro exclusivo de su objetivo específico, sino por su adecuación y contribución a los más generales del Estado.

Un “indicador” de esta capacidad técnica es la eficacia en el logro de objetivos específicos y parciales del Estado, en tanto sean coherentes y complementarios para la eficacia de ese alcance de objetivos a nivel sistémico. Tal eficacia puede evaluarse en un EDD por la supervivencia del gobierno y eventualmente del Estado, a partir de la satisfacción de la ciudadanía expresada en el proceso representativo, y de los actores dentro y fuera del Estado, capaces por su poder fáctico de apoyarlo o desestabilizarlo.

3.1.3. Subsistema de financiación

Este Subsistema se vincula a las funciones institucionalizadas de la organización estatal para la obtención y asignación de recursos materiales, y a las capacidades de los individuos que las realizan.

En el EDD estos mecanismos de obtención y asignación de recursos están mayormente definidos por la Ley y siempre realizados conforme a esta. Esto proporciona visibilidad a la intervención del Estado en la economía, dando cuenta de la relación entre el impacto de su acción y los costos globales a nivel agregado para la sociedad. Esta visibilidad genera *previsibilidad* y *calculabilidad* en ese vínculo entre ingresos, gastos y acciones estatales con la economía nacional; calculabilidad necesaria para los diferentes actores del mercado y la sociedad

civil, también para las propias subunidades organizativas del Estado especializadas en lo financiero, y por medio de la rendición de cuentas, a todo el sistema democrático de Derecho.

Un indicador de la capacidad de acción del Estado fundada en el Subsistema financiero es esta eficiencia sistémica en relación al conjunto de la economía nacional. Entendemos por eficiencia sistémica del Estado el logro de sus objetivos de manera satisfactoria para las mayorías ciudadanas y los actores con peso “inter-electoral” en función de su poder relativo, a un costo que permite que la economía nacional reproduzca los recursos requeridos para reproducir las acciones estatales.

3.1.4. Subsistema de gestión de recursos humanos

Este Subsistema se refiere a las funciones institucionalizadas de selección, ingreso, promoción, pago y salida de los recursos humanos del Estado, y las capacidades de los individuos que realizan sus acciones.

Presenta una doble función a ser analizada, puesto que selecciona y distribuye a las personas en los puestos de la división técnica y jerárquica de la estructura organizativa, mas también determina las motivaciones e incentivos para un cumplimiento efectivo y eficiente de las tareas relativas a dichos puestos; fijando parte de las lógicas de acción a la que están sujetos los actores estatales.

Dentro del universo del personal estatal, son claramente distinguibles los cargos *políticos*-representantes electos o designados discrecionalmente- y *técnico-administrativos* -seleccionado y designado en base a competencias-. Este Subsistema determinará el modo de acceso al Estado de esos dos tipos de actores; influyendo en sus intereses, lógicas de acción y recíproca articulación.

Un “indicador” de la capacidad de acción de este Subsistema en el EDD es la adecuación para seleccionar y asignar el personal requerido en cantidad y calificación técnica en función de los objetivos del Estado, y para motivarlo a utilizar plenamente sus capacidades en función de esos objetivos en el marco institucional del Estado.

3.2. Operacionalización de los Subsistemas de capacidad: dimensiones analíticas

Esta definición de Subsistemas ha de verse tentativamente completada proponiendo dimensiones concretas a un nivel operativo; las cuales habrán de disponerse de acuerdo a la utilidad y pertinencia respecto al problema de investigación que esté abordándose. Ello implica que oportunamente -en futuras aplicaciones de este marco analítico general a diversos estudios- pueden ser redefinidas, fusionadas o sustituidas por otras de mayor precisión o alcance; en tanto son herramientas adaptadas al objetivo definido y a la estrategia metodológica adoptada por cada investigación. Plantamos aquí una síntesis de las consideradas más relevantes, en pos de que la propuesta teórica construida sea a su vez analítica y viable en sus pretensiones empíricas.

Cuadro 1. Dimensiones analítico-operativas del Sistema de capacidad estatal

3.2.1. Dimensiones analíticas del Subsistema de autoridad

a) *Relaciones de autoridad entre poderes y niveles de gobierno.* Refiere al régimen de gobierno y los grados de descentralización político-administrativa del Estado; normas que fijan el marco general de relaciones de autoridad entre las “maro-unidades” políticas que representan los poderes y niveles de gobierno.

b) *Relación de autoridad entre cargos políticos y de selección meritocrática.* Aborda los vínculos entre los tipos principales de cargos públicos definidos, en sus distintas configuraciones pasibles; con las implicancias de poder y en términos de autonomía enraizada, ya esbozadas.

c) *Relaciones de autoridad con el entorno en la conducción de políticas públicas.* Hace foco en el las decisiones durante el proceso de formulación de políticas públicas, en el marco de la participación –por medio de diversos formatos- de actores del medio social en la elaboración e implementación de estas políticas, y cómo se consigue la efectiva conducción y coordinación estatal en ese relacionamiento.

d) *Mecanismos de contralor y rendición de cuentas horizontales y verticales.* Refiere a la concreción de la obligación formal de informar sobre actos y decisiones en sus variantes legales, políticas, jerárquicas y gerenciales; para dar cuenta de nuevos formatos o eventuales problemas con las formas tradicionales de responsabilización política y administrativa.

3.2.2. Dimensiones analíticas del Subsistema técnico

e) *División funcional de la organización estatal y adecuación a sus fines.* Remite a la disposición de las estructuras formales con sus recursos y funciones asignadas; dando cuenta de si la situación organizativa es apta para cumplir con los objetivos públicos.

f) *Capacidad técnica y recursos en las subunidades organizativas.* Apunta a establecer qué sujetos en qué espacios detentan el conocimiento, las habilidades y los recursos suficientes para la definición e implementación de la acción estatal; dirimiendo si las organizaciones formalmente dispuestas para ello lo hacen eficaz y eficientemente.

g) *Relaciones técnico-funcionales con el entorno para la formulación de políticas.* Apunta a definir qué vínculos de tipo técnico acontecen entre actores internos y externos al Estado, en su co-participación en el ciclo de las políticas públicas (el grado de institucionalización de este proceso); y la adecuación de dichos intercambios en función de los objetivos generales y específicos del Estado.

3.2.3. Dimensiones analíticas del Subsistema de Financiación

h) *Mecanismos de ingreso de recursos.* Involucra el análisis de los diferentes mecanismos a través de los cuales el Estado capta recursos de la economía nacional o los produce, dirimiendo en su eficacia y eficiencia sistémica, y adecuación a los objetivos públicos.

i) *Presupuesto.* Refiere al ciclo político-administrativo consistente en el cálculo y negociación anticipada de los ingresos y gastos estatales durante cierto período. Ha de observarse como un plan de acción dirigido a cumplir los objetivos públicos, expresado en valores financieros, plazos, condiciones previstas y responsabilidades definidas

j) *Financiación privada de políticas y servicios públicos.* Su análisis aborda los complejos y singulares vínculos que cada Estado establece con múltiples agentes privados (de mercado y de la sociedad civil) para la realización de política pública, y qué formatos se disponen para su definición, financiamiento y control en las diferentes etapas.

k) *Transferencias financieras del Estado al entorno.* Este punto se relaciona con la directa intervención estatal en la vida social a través de la transferencia financiera al entorno, en la multiplicidad de formatos en que puede acontecer; atendiendo a la adecuación o node dichas erogaciones con los objetivos públicos.

3.2.4. Dimensiones analíticas del Subsistema de gestión de recursos humanos

l) *Selección y reclutamiento.* Se trata de las normas y procedimientos que regulan el proceso de identificación, evaluación e incorporación al Estado de individuos con determinados atributos pre-definidos como deseables para formar parte del aparato burocrático.

m) *Remuneración.* Refiere a las recompensas tangibles e intangibles, formales y no formales que el Estado transfiere a su personal en retribución por las tareas desarrolladas; de los cuales el principal y básico es el salario.

n) *Movilidad vertical y horizontal.* Remite a las posibilidades y constreñimientos definidos y reglados formal y culturalmente para que los funcionarios accedan a posiciones superiores (o desciendan a escalones inferiores) dentro de la carrera administrativa; a la vez que define las condiciones para su pasaje eventual entre las diferentes subunidades organizativas que conforman el aparato estatal.

o) *Derechos, deberes y garantías.* Define las normas formales que asignan al personal estatal facultades o potestades, las conductas exigidas y cuya no observación es pasible de sanción, y las seguridades a las cuales pueden apelar en caso de necesidad; conformando estos elementos buena parte del sistema de incentivos positivos y negativos

a los cuales se hallan ceñidos los individuos que integran el Estado.

Fuente: Elaboración propia

Este conjunto de dimensiones se articulan en los cuatro Subsistemas de capacidades estatales, y estos en su recíproca articulación conforman el Sistema general de las capacidades de acción del Estado. Como dijéramos, este sistema no es políticamente neutro, porque, por un lado expresa el poder relativo del Estado y de sus distintos componentes, y por el otro lado, porque las capacidades se disponen siempre en función de los fines u objetivos; que varían según los tipos de Estado resultantes de las evoluciones históricas y los cambios en sus correlaciones políticas de fuerzas. Son por tanto distintos los contenidos que asumiría idealmente el Sistema de capacidades estatales en el Estado Neoliberal (Narbondó, 2011^a) o en Estados Keynesianos o Desarrollistas y de Bienestar³; a su vez dependiendo de la articulación y predominios de los mecanismos de gobernanza jerárquica (Prats i Catalá, 1998), de mercado (Barzelay, 1992; Osborne et.al. 1994) o participativa (Brugué, 2004; Castells, 1998; Lynn, 2008).

4. Reflexiones finales: la autonomía relativa, el enraizamiento del Estado y la burocracia como claves para el devenir de la capacidad estatal

4.1. Apuntes sobre la autonomía relativa y el enraizamiento del Estado

El elemento fundamental de la autonomía estatal es el monopolio de la violencia legítima, ya que éste es un poder distinto y relativamente independiente del poder económico (de la misma manera que éste es relativamente independiente de aquél), y exclusivo del Estado (en tanto no sea cuestionada su exclusividad por movimientos armados). Pero como lo señala Scokpol (op.cit.) no basta con ello. Es necesario además que el Estado cuente con mecanismos adecuados para obtener o producir los recursos materiales necesarios para realizar las acciones y alcanzar los objetivos estatales de manera sustentable. Por esta razón, la eficiencia sistémica del Estado es un factor clave de su autonomía

3 En términos de autores como Boschi (2011) y Pollitt (et.al., 2000).

relativa. Es necesario, en el mismo sentido, que el Estado cuente con personal técnicamente capacitado y adecuado a las funciones estatales, y leal al gobierno (con independencia de su orientación), y al sistema institucional del Estado.

Sin esto el Estado y el gobierno son técnicamente impotentes. No pueden alcanzar sus objetivos o fines, ya que la técnica es la adecuación de medios a fines. Ni siquiera pueden elaborar planes de acción técnicamente realizables. En este sentido, la importancia política de que el gobierno cuente con un aparato administrativo técnicamente competente no se remite solo a la capacidad de implementación; sino también a la capacidad propia del Estado de conocer y analizar con rigor técnico la realidad social, y elaborar por sí mismo planes de acción técnicamente racionales.

Pero si el personal técnicamente calificado no está efectivamente al servicio de las órdenes de los representantes electos, el gobierno representativo, y con él, del Estado como organización unificada, son también impotentes. El EDD se caracteriza por la subordinación efectiva de la técnica a la política democrática, y esto significa subordinación efectiva del personal técnico a la conducción de los representantes electos por la ciudadanía o al personal de dirección designado con discrecionalidad política por el gobierno. Pero la subordinación a los representantes electos, que tienen que pagar y conseguir apoyos electorales e inter-electorales conlleva el riesgo de manejo clientelar de los recursos y de los empleos estatales. El EDD se caracteriza por imponer la subordinación del personal administrativo, mas a su vez las garantías e incentivos para que los funcionarios administrativos obedezcan efectivamente a los representantes electos en el marco de decisiones y acciones coherentes con la racionalidad legal y técnica. Estas garantías específicas no sólo protegen a los funcionarios administrativos del Estado contra el manejo clientelar de los políticos, sino que los protege también con respecto a las presiones de la sociedad civil y el mercado, y les da autonomía con respecto a la necesidad o el interés de alianzas particularistas con sus interlocutores privados.

En esta combinatoria de subordinación al gobierno en el marco de garantías contra la discrecionalidad y las presiones, las burocracias meritocráticas son un componente fundamental a de la autonomía

relativa del Estado.

Pero también el gobierno democráticamente electo apuntala la autonomía relativa del Estado. En democracia, el mecanismo para acceder a la dirección del ejercicio del monopolio de la violencia legítima es el proceso representativo. Los representantes ostentan así una relativa autonomía con respecto a la sociedad civil y los poderes fácticos; son electos por la ciudadanía, por lo cual deben tenerla en cuenta y rendirle cuentas. No obstante, y también desde una perspectiva schumpeteriana, es razonable que los políticos se especialicen en el conocimiento de las necesidades de los distintos electores, y en la labor no solo de articularlas, sino también de transformarlas y producirlas. Esta especialización constituye una fuente de autonomía relativa de los representantes con respecto a los poderes fácticos privados; del mercado y de la sociedad civil, ya que los políticos no dependen exclusivamente de los sectores más poderosos en capital económico o social: tiene una fuente específica de poder, que es el voto de los ciudadanos. Al mismo tiempo, es por ello un mecanismo de enraizamiento con los intereses y el poder de la ciudadanía. En ese sentido, el voto de las mayorías ciudadanas y el apoyo de movimientos de masas tiene una lógica de acción que trasciende a los poderes fácticos del mercado y la sociedad civil (Dahl, 1991).

El acceso democrático a los cargos gubernamentales de máxima autoridad es un factor que refuerza en el EDD la autonomía estatal. Produce la existencia de un cuerpo de actores, en conflicto y competencial entre sí, pero con un mecanismo propio para el cual se obtienen experticias relativamente independientes de los poderes fácticos del mercado o de las altas especializaciones profesionales de la sociedad civil. Y a su vez se reproduce un interés específico del “cuerpo de políticos”: acceder a los cargos electivos y ejercer la autoridad jerárquica y legislativa con éxito, para renovar ese acceso. De allí que la democracia representativa constituya una fuente de autonomía del Estado al generar actores con poder e intereses específicos y relativamente independientes.

Esta autonomía del Estado existe y se ve reforzada, como expusimos, en el EDD. Sin embargo, es siempre relativa en relación al poder de sus interlocutores y adversarios, y depende en parte de aportes voluntarios de actores externos. Es así que la autonomía se complementa con

la noción de enraizamiento (también propuesta por Evans); el cual proporciona parte de sus recursos al Estado y marca los límites y alcances que relativizan su poder.

Evans funda (1996, 1998) el enraizamiento en las relaciones interpersonales e inter-grupales de conocimiento, confianza, empatía de los burócratas con sus partenaires individuales, grupales y empresariales en el campo o ámbito de acción pública especializada de su subunidad organizativa estatal.

Ahora bien, no sólo la burocracia genera el enraizamiento del Estado. También el gobierno representativo, por sus funciones y por su posición estructural, genera enraizamiento con su público específico, que tiene la particularidad de ser el conjunto de la ciudadanía, por mediación de las mayorías ciudadanas. El gobierno surge del pronunciamiento electoral de las mayorías ciudadanas con respecto a un proyecto explícito, o simbolizado en la figura del candidato, partido o movimiento, de políticas para toda la ciudadanía. A su vez, para gobernar necesita en buena medida apoyo de sectores con capacidad de organización y movilización de masas en el momento interelectoral⁴. Esto requiere por parte de los políticos, proponer en el periodo electoral un proyecto para toda la ciudadanía, satisfactorio para la mayoría, y una vez en el gobierno, realizarlo para toda la ciudadanía -o al menos convencer de que lo realizan o intentan realizarlo-, de manera satisfactoria para la mayoría. Obviamente el gobierno -o sea los políticos electos o designados políticamente que lo integran- no es meramente receptivo de las demandas de las masas. Para convencer a las masas ciudadanas de sus programas de gobierno, y para ganar su apoyo inter-electoral, los políticos han de tener en cuenta necesidades, expectativas y sensibilidades de las mayorías ciudadanas. Todo esto implica que el gobierno representativo y los políticos que lo integran tienen un enraizamiento funcional estructural con el conjunto de la ciudadanía por mediación material (voto y apoyo inter-electoral) de

4 Evans (1998) analiza un caso de enraizamiento a través del Partido Comunista en un proceso democrático representativo en el Estado Indio de Kerala. Pero no teoriza ni conceptualiza el rol del proceso democrático representativo en el enraizamiento del Estado, y de la burocracia, con las masas ciudadanas populares.

las mayorías ciudadanas.

Es importante tener en cuenta que el enraizamiento con la ciudadanía es un enraizamiento con conjuntos de individuos, con necesidades relativamente unificadas en un sistema de creencias, deseos y/o expectativas, construido y constantemente reconstruido a través de relaciones de poder político, económico, cultural, etcétera. El gobierno democrático representativo es, así, un factor de enraizamiento con las necesidades y expectativas del conjunto de la ciudadanía, a la cual el Estado tiene que dar soluciones desde objetivos generales.

Los Estados con mecanismos de Gobernanza Participativa⁵, generan un enraizamiento más cercano a la ciudadanía, si bien, este es paradójicamente más parcial y sectorial (ligado justamente a los sectores que ejercen con mayores ventajas la participación en diversas instancias)

Esta discusión sobre autonomía enraizada del Estado es clave para comprender cómo operan las capacidades estatales y qué posibilidades de “alcance” y orientación pueden ofrecer en la intervención pública sobre la realidad socioeconómica circundante.

4.2. Conclusiones tentativas sobre burocracia, capacidad estatal y democracia

Las capacidades estatales refieren, como dijimos, a la efectiva intervención del Estado en la realidad socio-económica, y dependen en buena medida de que éste logre la *autonomía enraizada*, como “aislamiento burocrático” y simultánea e intensa “inmersión en la estructura social circundante”. Esto posibilita lazos concretos que ligan al Estado con la sociedad y le suministran canales institucionales para la negociación continua de políticas.

La burocracia como instrumento para el logro de objetivos públicos y actor que “detenta” en buena medida la capacidad estatal ha de constituir aparatos administrativos competentes, con coherencia

⁵ Ver descripciones exhaustivas del fenómeno en Zurbriggen (2011) y Casa (2013).

corporativa y espíritu de cuerpo, para el alcance de fines estatales a largo plazo (Evans, 1998). Es notorio y hartamente expresado ya que en América Latina apenas se ha institucionalizado excepcionalmente el sistema weberiano de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. De todos modos, y siguiendo a Isuani (2010), no podemos recostarnos en que la cohesión burocrática favorezca per se las capacidades estatales para el logro de los objetivos públicos; siendo fundamental establecer al servicio de qué intereses dicha cohesión y autonomía resultan funcionales.

Si asumimos que el Estado debe contar con funcionarios que combinen un profundo enraizamiento y una fuerte autonomía respecto a sus públicos, se vuelve crítico definir entonces “de quiénes” ha de autonomizarse y “con quiénes” ha de enraizarse y qué implicancias tiene tal configuración en términos de poder político.

Es fundamental en esa perspectiva la articulación con la específica autonomía y enraizamiento de los órganos democráticos representativos y participativos de conducción de los aparatos estatales (centrales o funcional/territorialmente descentralizados). Espacios de participación como los propugnados por el Estado Desarrollista y Bienestar Universalista articulado con Gobernanza Participativa aportan a generar vínculos ciudadanía-sociedad civil/burocracia, para que en ciertas arenas se topen con contrapesos actores que han tenido históricamente más posibilidades de cabildeo y de hacer oír sus reclamos, en detrimento de los demás ciudadanos.

La clave pasa, no obstante, por una complementariedad entre dichos formatos de democracia participativa y revigorizados dispositivos tradicionales de la democracia representativa. A la hora de analizar el devenir de procesos “idealmente proclives a la participación”, como la descentralización territorial y funcional, hemos de ser conscientes de sus riesgos de ampliación de desigualdades en el acceso a bienes y servicios públicos, y en el desarrollo económico de regiones o sectores productivos. Siendo que existen diferencias de poder entre regiones del territorio nacional por distintas y desiguales dotaciones de poder económico, cultural y geopolítico, la descentralización en clave “participativa” de los aparatos estatales, sin un contrapeso fuerte del Gobierno central (representante del conjunto de la ciudadanía) expresará esa desigualdad de poder entre ciudadanos en los territorios.

A su vez, es de lucidez, recordar las diferencias de poder, necesidades e intereses de los distintos actores que participan en la gobernanza de redes de los servicios o políticas públicas.

Para contrarrestar estas tendencias des-igualitarias y contradictorias, y el predominio en el sector público de intereses privados, es fundamental que la lógica participativa se articule en complementariedad con un Gobierno representativo central con capacidad efectiva de articular los ámbitos de decisión descentralizados funcional o geográficamente con los intereses y necesidades del conjunto de la ciudadanía, y con la eficiencia sistémica del conjunto del sector público y la economía nacional. En esta perspectiva, el Gobierno central necesita un aparato administrativo con funcionarios seleccionados y promovidos por criterios meritocráticos, y comprometidos e identificados con los principios de subordinación a la autoridad jerárquica de los representantes del conjunto de la ciudadanía, en el marco del Derecho Público y de la racionalidad técnica.

A modo de cierre de este artículo, es importante destacar la vigencia de profundizar en estudios aquí preconizados sobre las configuraciones que pueden adquirir los formatos de gestión pública y los tipos de Estado que se ven impulsados desde allí. Decisivo es con ese fin el aporte analítico de evaluar tales formatos a partir de los Sistemas de capacidades de acción estatal; seleccionando los Subsistemas y las categorías específicas que puedan ser útiles a efectos de esclarecer el sentido en que una estructura o acción estatal aporta para determinado tipo de Estado y modelo de gestión pública, en determinada arena de política.

Pensar el sistema de capacidades estatales en estos términos de complementariedades difíciles pero ineludibles entre representación y participación política, y de éstas con aparatos administrativos meritocráticos, técnicamente calificados y efectivamente al servicio de los órganos democráticos, supone en definitiva un modesto aporte para fortalecer la legitimidad y el funcionamiento de la democracia.

Bibliografía consultada

Barzelay, M. (1992), *Breaking through Bureaucracy: a New Vision for*

Managing in Government, Berkeley, University of California Press.
Boschi, R. (2011), *Varietades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.376 p.: II. — (Humanitas). ISBN: 978-85-7041-869-2

Brugué, Q. (2004), “Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 29. Caracas.

Casa, M. (2013), “Pidamos lo imposible. El sistema de capacidades estatales para la gestión participativa en las Obras Sanitarias del Estado a partir de la Reforma del Agua”. Monografía de Grado. Licenciatura en Ciencia Políticas, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. T CP 221

Castells, M. (1998), “¿Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información”. *Seminario Sociedad y reforma del estado*. Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado de la R. F. de Brasil.

Cohen, J. (1993), “Building Sustainable Public Sector Managerial, Professional, and Technical Capacity: A Framework for Analysis and Intervention”. *Harvard Institute for International Development*, Development Discussion Papers, N° 473

Dahl, R. (1991), *La democracia y sus críticos*. Ed. Paidós, Barcelona

Evans, P. (1998), “Alternativas al Estado desarrollista. Lecciones de la crisis de Asia Oriental”. *Nueva Sociedad*, N° 155.

_____. (1996), “El Estado como problema y como solución”. *En Revista Desarrollo económico*, N° 140.

Hilderbrand, M.; Grindle, M., (1995), “Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?” *Public Administration and Development*, Vol. 15

Isuani, F. (2010), “Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades estatales y políticas públicas. Un mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas. El caso de la Política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008)”.

FLACSO.

Lynn, L. (2008), "What is a Neo-Weberian State"? University of Chicago

Martínez Nogueira, R. (2002), "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyecto y las unidades ejecutoras", en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*. N°24. Caracas.

Mizrahi, Y. (2004), "Capacity enhancement Indicators", en *Review of the literature*. World Bank Institute, Working papers.

Moreno Jaimes, C. (2007), "Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México". Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

Narbondo, P. (2011a), "Contratos gerencialistas, Estado neoliberal y autonomía enraizada". *Revista Uruguaya de Ciencia Política. ICP – UdelaR*, Montevideo

_____. (2011b), "La reforma de la Administración Central del Uruguay: entre proyectos neoweberianos y un statu quo discrecional y heterogéneo funcional a un neoliberalismo subdesarrollado". *Informe de Coyuntura, ICP – UdelaR*, Montevideo

North, D. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE, México

Osborne, D.; Gaebler, T. (1994), *La reinención del gobierno*, Barcelona, Paidós.

Ospina, S. (2002), "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora". VII Congreso CLAD, Portugal

Oszlak, O. (1984), "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en Oszlak, O. (1984). *Teoría de la Burocracia Estatal*. Ed. Paidós. Buenos Aires

Prats i Catalá, J. (1998), "Administración pública y desarrollo en

América Latina. Un enfoque neo-institucionalista”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 11

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press.

Repetto, F. (2007), “Capacidad Estatal, institucionalidad social y políticas públicas... O la búsqueda del tesoro perdido de la política social latinoamericana”, en Alonso, G. (coord.): *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Ed. Prometeo, Buenos Aires, Argentina.

Rodríguez Gustá, A. (2007), “Capacidades estatales e institucionales: ¿de qué estamos hablando?”, en Alonso, G. *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Ed. Prometeo

Skocpol, T. (1989), *El Estado regresa al primer plano*. Zona Abierta, N° 50.

Tobelem, A. (1992), “Institutional Capacity Analysis and Development System (ICADS)”. Operation Manual. World Bank. Public Sector Management Division. Technical Department. Latin American and the Caribbean Region

Zurbriggen, C. (2011), “Las trayectorias divergentes de desarrollo en un mundo globalizado. Lecciones para la política y el papel del Estado en América Latina”. XXI Cumbre Iberoamericana “Transformación del Estado para el Desarrollo”.

Recebido em 11/06/2013
Aprovado em 31/07/2013