



Reseña de *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*, de Mariana Chudnovsky (comp.), CAF, Buenos Aires, 2015, 407 pp.

Desde que el Estado regresó efectivamente al primer plano de la política, y de las preocupaciones de los científicos sociales -especialmente en América Latina-, hemos visto desarrollarse subcampos de investigación que abordan múltiples aproximaciones teórico-empíricas en un intento de descifrar aquel objeto complejo e interesante. Entre ellos, el estudio de las capacidades estatales adquiere renovado interés en tanto el desempeño estatal es puesto en duda actualmente, dada la supervivencia de problemas fundamentales en nuestras sociedades latinoamericanas, tales como la pobreza, la corrupción y el delito, incluyendo el avance de formas complejas de criminalidad como el narcotráfico. Se piensa, una vez más, en la relación entre Estado y desarrollo, en la búsqueda concreta de parámetros, indicadores y caminos para el logro de una institucionalidad propicia que permita alcanzar metas y cumplir objetivos a través de políticas públicas que expresen una mayor calidad institucional.

En este marco, *Capacidades Estatales...* nos ayuda a ordenar un campo teórico en el cual conviven nociones conceptuales unidimensionales y multidimensionales de este aspecto de la estatalidad, pero que comparten una manera de entender al Estado, lejos del formalismo que lo vuelve un cuerpo inerte.

Desde la introducción y en los diez capítulos que componen el volumen, se piensa a un Estado en acción y en capacidad de modificar la realidad en la que se inserta, y desde la cual es moldeado (congruencia), a partir de sus propias preferencias (autonomía). Estos diez capítulos corresponden a 10 textos que podríamos llamar clásicos del pensamiento sobre el Estado y sus capacidades, escritos y publicados en distintos idiomas y momentos históricos, que ahora llegan a nuestras manos unificados en un volumen y traducidos al español. Este aspecto convierte al libro no sólo en útil insumo para la investigación sino también en recurso práctico para la enseñanza, valorizado especialmente por la pluralidad de enfoques que reúne.

Desde el índice podemos observar la clasificación principal que ordena los textos en *nociones unidimensionales y nociones multidimensionales de la capacidad estatal*, aunque se incorporan un mayor número de contribuciones correspondientes a la primera clase en función de su impacto sobre el debate actual en torno a las capacidades estatales, según se afirma en la introducción al volumen.

Un acierto lógico, teórico, y por qué no también normativo, consiste en que el primer capítulo esté dedicado al texto *Estado, democratización y ciudadanía* (1993) de Guillermo O'Donnell. Ese trabajo puede considerarse fundacional de un enfoque sobre el Estado al cual indaga en términos dinámicos, considerando sus dimensiones y problematizando su alcance territorial y en la estructura de relaciones sociales.

Aquí la música de fondo es la preocupación de O'Donnell por la institucionalización de frágiles democracias. De allí surgirá una noción más exigente de ciudadanía y una comprensión del Estado en diálogo y tensión permanente con el régimen. Estado y democracia se intersectan, se transforman, y producen efectos ineludibles sobre la vida de las personas (su descripción del proceso hiperinflacionario es un buen ejemplo de lo dicho). Ese es el gran legado de O'Donnell que inaugura las discusiones en esta obra.

Entre los trabajos que proponen *nociones unidimensionales de capacidad estatal* encontramos, en primer lugar, el texto "Capacidad estatal en América Latina" (2010) de Mauricio Cárdenas, sobre capacidad *fiscal*. Allí, el autor define a la capacidad fiscal como la capacidad del Estado para recaudar ingresos de la población, indispensable para proporcionar bienes públicos, e indaga en las razones de su persistente debilidad en América Latina, relacionándolo de modo interesante con la desigualdad económica.

A continuación, se incorporan dos capítulos que responden a la noción de capacidad estatal como capacidad *administrativa*. En "Poder infraestructural revisitado" (2008), Michael Mann revisa la relación entre poder despótico y poder infraestructural, esto es, entre aquello que la elite estatal puede hacer sin consultar a los grupos de la sociedad y la capacidad que tiene el Estado de penetrar la sociedad civil e implementar sus acciones en todo el territorio (p. 107). Luego se pregunta por el crecimiento del poder infraestructural asociado al surgimiento del Estado nación y su expansión desigual en todo el mundo, reconociendo la variabilidad del poder dentro de los territorios, lo cual habilita una lectura subnacional de dicho poder.

El segundo texto del apartado es "¿Por qué algunas ciudades proporcionan más bienes públicos que otras?: Una comparación subnacional de la provisión de bienes públicos en las ciudades alemanas en 1912" (2008), cuyo autor es Daniel Ziblatt. El texto se propone analizar los determinantes de la provisión de bienes públicos de un gobierno, centrando su atención en el nivel local y ponderando la oferta de bienes públicos por sobre la demanda, como objeto privilegiado de estudio. El trabajo toma para su análisis la política de salud pública de municipios alemanes a principios del siglo XX y entre sus hallazgos señala a los recursos fiscales y el grado de conocimiento institucionalizado del personal de gobiernos locales como factores decisivos vinculados con la capacidad estatal, a la cual define como la capacidad de un gobierno de implementar sus objetivos, componente del poder infraestructural más amplio del Estado.

El siguiente apartado se refiere a la capacidad estatal en tanto dimensión *organizacional*, ubicando aquí al texto "Políticas Públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas" (1980) de Oscar Oszlak. Allí se exponen las tensiones entre administración y política, y más específicamente entre racionalidad técnica y racionalidad política y sus impactos sobre el régimen político y las políticas públicas resultantes. En esa dirección, el trabajo arriba a una de las más agudas y reconocidas conceptualizaciones de la burocracia en tanto arena política y, por lo tanto, de conflicto. Este texto junto al de O'Donnell ofrecen un valioso marco de interpretación para el resto de las

contribuciones, más apegadas al tratamiento de aspectos específicos de la capacidad estatal.

El enfoque de la capacidad estatal como capacidad *burocrática* está representado por dos textos: “La reforma como un bien colectivo” (1996) de Barbara Geddes, y “Burocracia y crecimiento: un análisis transnacional de los efectos de las estructuras del Estado ‘weberiano’ en el crecimiento económico” (1999), cuyos autores son Peter Evans y James Rauch. Por un lado, Geddes analiza la dificultad que enfrentan los políticos de impulsar reformas administrativas, combinando elementos de análisis de la acción colectiva y la teoría de los juegos. Por otro lado, Evans y Rauch retoman el problema de la relación entre instituciones públicas y crecimiento económico y, afianzados sobre raíces weberianas, reivindican el papel del Estado en torno al desarrollo. Organizaciones públicas burocráticamente estructuradas, con su propio set de procedimientos, meritocráticas y predecibles para sus funcionarios de carrera facilitan el crecimiento capitalista. No obstante, los autores advierten que no abordan la totalidad de las características de una estructura burocrática sino simplemente un conjunto de características estructurales, al que califican como “teóricamente posible y empíricamente identificable” (p. 250), lo cual expone un problema constante en los trabajos sobre capacidades estatales, esto es, el problema de la medición y/o construcción de indicadores empíricamente fiables y metodológicamente comparables.

El siguiente enfoque asocia la capacidad estatal con la capacidad *coercitiva*, lo cual no es extraño en tanto el uso legítimo de la fuerza es constitutivo de la forma estatal. Los trabajos incluidos en esta sección son dos: “Midiendo la capacidad del Estado: las implicancias teóricas y prácticas para el estudio del conflicto civil” (2006), de Cullen Hendrix y “Etnicidad, insurgencia y guerra civil” (2003) de James Fearon y David Laitin. Si bien Hendrix analiza la capacidad estatal en relación al conflicto civil, y por ello necesariamente atraviesa las características de la capacidad militar, realiza un análisis de factores a través del cual concluye la baja pero múltiple dimensionalidad de la capacidad estatal, incluyendo dimensiones tales como la capacidad burocrática y fiscal. Por su parte, Fearon y Laitin se proponen aislar los factores que marcan la propensión a la guerra civil, desarticulando sentidos comunes que establecen causalidades en la diversidad étnica y religiosa. En cambio, los autores concluyen que deben observarse cuáles son las condiciones que favorecen la insurgencia, entre ellas, la debilidad del control estatal, las prácticas contrainsurgentes corruptas, y fundamentalmente el ingreso per cápita bajo. Este último factor afecta las capacidades militares y de control estatales, crea oportunidades para el reclutamiento de hombres jóvenes y vuelve más difícil el acceso al territorio por falta de desarrollo de una infraestructura adecuada.

Por último, se introduce la *noción multidimensional* de las capacidades estatales, a través del texto “Examinando los efectos de las instituciones” (1993), de Kent Weaver y Bert Rockman. Su inclusión como capítulo final es un nuevo acierto del volumen, en tanto el trabajo integra los enfoques anteriores al vincular la estabilidad democrática con la eficacia que desarrollen los países en torno a las respuestas frente los problemas de desarrollo económico, integración social y fuertes demandas sobre recursos escasos. Esta eficacia dependerá, en gran medida, de su selección de

instituciones políticas, las cuales darán forma al proceso de toma e implementación de decisiones y a su vez influirán sobre las capacidades de gobierno. Adicionalmente, los autores advierten la importancia de tener en cuenta que las capacidades son situacionales, con influencia de factores ambientales.

Finalmente, el texto de Weaver y Rockman señala explícitamente un problema que atraviesa todo el volumen, cuyos textos fueron escritos en un período de 30 años (1980-2010): las capacidades no pueden ser observadas directamente. Cada abordaje requiere un trabajo empírico profundo que permita establecer indicadores válidos y representativos de aquello que llamamos capacidad estatal, y un marco teórico sólido en el cual puedan apoyarse las observaciones realizadas. El libro *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales* logra contribuir en ambos sentidos.

Analía Orr - UNPSJB