Globethics Repository



Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI [State capacity and state power in the Latin America of the twenty-first century]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Rey, Maximiliano
Publisher	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-08 23:15:34
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/224572

Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad.

State capacity and state power in the Latin America of the twenty-first century:
A political perspective for the analysis of public policy and stateness.

Maximiliano Rey*

Fecha de Recepción: 05 de febrero de 2014.
Fecha de Aceptación: 18 de marzo de 2014.

RESUMEN

El artículo aborda el debate reciente sobre la estatalidad, centrándose en la utilización de los conceptos de "capacidad estatal" y "poder del Estado". Realizando una descripción crítica sobre la forma en que los entiende el sentido común académico institucionalista, se cuestiona la forma en que el enfoque consensualista y administrativo se torna preeminente. La clave gira en torno a la mirada que se tiene sobre el Estado. Varios de los análisis que implícita o explícitamente poseen un sesgo neoinstitucionalista, entienden al Estado como un conjunto de reglas de juego que arbitra de forma neutral (y tendiente al consenso) las relaciones entre los actores de la sociedad. Por el contrario, y en función del nuevo contexto histórico-político surgido en América Latina desde comienzos de siglo, el análisis aquí propuesto considera el escenario en que el Estado se transforma en el actor clave en la construcción de un bloque hegemónico con una direccionalidad histórico-política definida. Si se adopta tal enfoque, el análisis del éxito del Estado en concretar sus iniciativas debe conjugar la dimensión macro de la política, en la que el Estado ejerce el poder, con otra dimensión de políticas públicas en que se juega su capacidad.

Palabras clave: ***Debate conceptual, Capacidad y Poder estatales, Política y Políticas Públicas.***

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). Profesor Adjunto Regular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

ABSTRACT

The article intends to address the recent debate on stateness, focusing on the uses of the concepts of "state capacity" and "state power". The paper performs a critical account of how the institutionalist common sense understands these concepts and it criticizes the way the consensualist and administrative approach becomes pre-eminent. The interpretative key revolves around the perspective about the State. Several analyzes, that implicitly or explicitly hold a neoinstitutionalist paradigm, understand the State as a set of rules that arbitrates neutrally (and tending to the consensus) the relationships between social actors. In contrast, and according to the new historical -political context emerged in Latin America since the beginning of the century , this article considers the state as the key player in the construction of a hegemonic block with a defined political-historical project. If this approach is adopted, the analysis of the success of the state must combine at least two dimensions. First, the macro dimension of politics, in which the state exercises power; and secondly, the dimension of public policies, that is to say those aspects mainly related with the State capacity.

Keywords: Conceptual Debate, State Capacity and State Power, Politics and Public Policies.

Introducción

El fracaso del proyecto neoliberal en América Latina a fines del siglo XX se constituyó en una oportunidad para replantear la forma en que debía reconstruirse un centro de autoridad política, capacitado para gobernar los procesos complejos característicos de la sociedad actual, en el marco de una reconfiguración del patrón de desarrollo imperante hasta aquel momento.

Con este telón de fondo, la discusión sobre la "capacidad del Estado", que había recobrado fuerza en las postrimerías del neoliberalismo, adquirió aún más importancia en la agenda académica y política.

Aun con cierta generalidad en su definición, esta noción posee la virtud de que se centra en las posibilidades que el Estado tiene para lograr, en la práctica, la implementación de las políticas públicas que se propone, de forma de incidir efectivamente en la realidad social. De allí que la mayoría de los análisis tengan como objeto de estudio políticas públicas o sectores de políticas específicos. Pero su debilidad es que el enfoque institucional/organizativo se torna preeminente en esos abordajes. Si bien por lo general se explicita la existencia de una dimensión política de la capacidad estatal, se la conceptualiza institucionalmente y se pone mayor acento sobre las cuestiones que pueden modificarse mediante procesos de rediseño de las "reglas del juego".

Esto se debe, en gran parte, a la mirada que se tiene sobre el Estado. Varios de los análisis que implícita o explícitamente poseen un sesgo académico institucionalista, entienden al Estado como un conjunto de reglas que arbitra de forma neutral (y en pos del consenso) las relaciones entre los actores de la sociedad. Por el contrario, y en función del nuevo contexto histórico-político surgido en América Latina desde comienzos de siglo, el análisis aquí propuesto considera el escenario en que el Estado se transforma en el actor clave en la construcción de un bloque hegemónico con una direccionalidad histórico-política definida.

Para desarrollar este enfoque, el artículo comienza presentando el debate en torno a la "capacidad estatal", lo cual lleva a interrogarse sobre los usos de los conceptos sobre el Estado. Para abordar la mencionada pregunta, el segundo apartado transita una breve descripción de los elementos conceptuales relevantes del "poder" y el tercer apartado hace lo propio con la noción de "capacidad estatal". En conjunto, estas presentaciones conceptuales permiten al siguiente apartado proponer posibles diferencias entre ambas nociones, las cuales constituyen los motivos de la vigorosa emergencia del término "capacidad estatal" en el vocabulario académico, transitando al mismo tiempo algunos elementos deficitarios en que incurre la literatura más trabajada. A su vez, el quinto apartado toma lo propuesto en el anterior para desarrollar rasgos de enfoques de políticas públicas y de análisis político, a partir de cuyo examen crítico proponer una conceptualización diferente (anclada en una visión del Estado distinta), por la cual el primero de esos enfoques es insuficiente sin el segundo y que por ello

vale la pena diferenciar y articular ambos conceptos reseñados en los primeros apartados. El artículo llega a su fin con las conclusiones.

1. El debate conceptual

Hacia fines de siglo XX, voces académicas, gubernamentales y de organizaciones de consultoría manifestaron la necesidad de una segunda generación de reformas del Estado, apuntando más a la "modernización" del Estado que a su desmantelamiento (García Delgado, 2001; Rabotnikov, 1999; Bresser Pereira, 1998). A partir de entonces tomó impulso el concepto "capacidades institucionales del Estado", siendo postulado como variable relevante para la calidad de las políticas públicas.

Aún a pesar de que los diversos trabajos que analizaron el tema sólo poseen una definición genérica tras la cual se descubren distintos matices analíticos (miradas sustantivas o formales, diferentes dimensiones del concepto, entendido a partir de variables o de procesos, etc.) y metodológicos (diversas formas de operacionalizar, de medir, etc.) (ver Rodríguez Gustá, 2007), el dominio institucionalista de la ciencia política ha dejado su marca en el enfoque global sobre el tópico.

Menos transitado ha sido el debate académico, el referido a América Latina por lo menos, en lo referido a la relación entre la "capacidad estatal" y otros conceptos históricamente vinculados con el estudio del Estado (tales cómo "autonomía", "poder", "fortaleza") o con procesos sociopolíticos (como "hegemonía", "legitimidad").

De tal forma, varios interrogantes conceptuales todavía no poseen respuesta (o lo tienen desde un enfoque específico, el cual es posible discutir). No se plantea aquí resolverlos definitivamente, sino avanzar con ciertas distinciones analíticas que faciliten pensar más claramente la actualidad de la noción "capacidad estatal" y otras conexas, con la intención de aplicarlas próximamente al Estado argentino.

En tal sentido, una cuestión primaria a preguntarse es la utilidad del concepto mencionado, lo cual remite a su especificidad. Vale decir, para ser una noción relevante debiera poseer cierto significado que no quepa en otros conceptos ya elaborados sobre el Estado.

Por ejemplo, el "poder" ha merecido ríos de tinta y se ha aplicado con intensidad al Estado. ¿Qué ilumina el concepto "capacidad" que no esté presente ya en el de poder? ¿Su aplicación a un caso nacional mejora el entendimiento y operación sobre éste?

Este segundo interrogante es importante desde el punto de vista de la función práctica de las ciencias sociales y los conceptos que utiliza. Sin adentrarse en el debate sobre el rol de la academia en su sociedad, aquí se pretende realizar pero exceder la mirada estrictamente descriptiva-explicativa, para coadyuvar a un proceso colectivo de construcción de un enfoque particular sobre el Estado, alejado del "sentido común" que se ha forjado "con fuerte influencia de los liderazgos teóricos institucionalistas de las sociedades anglosajonas" (Acuña-Chudnovsky, 2013:25).

La primera pregunta arriba presentada es relevante en términos del debate conceptual, puesto que no poca literatura sobre la capacidad del Estado tiene muy presente el ya clásico trabajo de Mann (1991), el cual desagrega el poder entre una versión despótica y otra infraestructural. En tal dirección, participantes del debate sobre estatalidad en América Latina tales como Giraudi (2012) y Soifer (2012) asemejan "capacidad" a "poder" e inclusive también a "fortaleza" (siempre referidos al Estado).

No solo esta literatura solapa conceptos. Bresser Pereira (1995) acuerda con Przeworski (1990) en la idea de Estado autónomo, "capaz de realizar sus propios objetivos e implementar sus políticas. En este caso, lo que tenemos, en verdad, es un Estado fuerte, saludable desde el punto de vista fiscal, que dispone de crédito público, y cuenta con un gobierno dotado del efectivo poder de gobernar, en la medida en que posee legitimidad; o sea, cuenta con sólido apoyo en la sociedad".

Como es simple observar en la cita, aún cuando se pueda intuir un sentido de causalidad (explicitado en el caso de la legitimidad), no se distingue la autonomía de la fortaleza y más importante, se define a esta última haciendo referencia al "efectivo poder de gobernar" y se utiliza la palabra "capaz" para remitir a la implementación de políticas.

Tomando en cuenta estos antecedentes, pareciera concluirse que la últimamente tan utilizada "capacidad estatal" no es otra cosa que una nueva forma de llamar a un tipo del poder del Estado. Sin embargo, la perspectiva aquí utilizada argumenta que: a) analíticamente, puede ser útil diferenciarlas como dimensiones distintas (aunque relacionadas) de un mismo fenómeno; b) esta funcionalidad de la separación cobra existencia si se adopta un enfoque desligado del sesgo consensual preeminente en el institucionalismo.

Para sostener dichas afirmaciones se debe realizar una breve síntesis de lo que se entiende por cada uno de estos términos, que no pretende ser un estado del arte sino mostrar en términos básicos sus rasgos centrales.

2. El Poder (del Estado)

Desde diversas disciplinas se ha debatido incesantemente sobre la naturaleza y características del "poder", y si bien las perspectivas son tantas que se pueden hallar múltiples definiciones y dimensiones del mismo, en la base de las versiones políticas que más influencia han tenido hasta nuestros días se encuentra la influencia de un sujeto sobre otro.

A partir de aquí se abren varias posibilidades, centralmente en lo tocante al tipo de dicha influencia y al modo de efectivizarse.

Una definición usualmente citada remite a la probabilidad de imposición de una voluntad sobre otra, aún contra la resistencia de la segunda. Ello implica la existencia de relaciones jerárquicas de mando-obediencia. Esta conceptualización, muy citada

desde la obra de Weber (1996), es compartida por un amplio espectro de teóricos clásicos, desde la tradición marxista hasta Clausewitz, pasando por autores tan diversos como Voltaire o Sorel. En todos ellos, el elemento central del poder es el mando, al punto que no es De Jouvenel (1998) un autor extremo al ponderarlo como "la cosa sin la cual [el poder] no puede ser: la esencia es el mando".

En consecuencia, el poder está estrechamente vinculado a la violencia, puesto que es la forma más efectiva de imponer la obediencia. Y aunque esta noción no es de aplicación exclusiva al Estado[1], su utilización en referencia al mismo asienta en el monopolio de la violencia el argumento último de su especificidad.

De todas formas, los tipos de legitimidad elaborados por el propio Weber hacen notar que la violencia no es el medio habitual en que se funda el poder, sino que existen otros mecanismos que propician la obediencia.

Con el desarrollo de los estudios sobre la temática se amplió este sendero analítico, y en lo que a este artículo importa, de manera sencilla se puede hacer la diferenciación entre el ya mencionado tipo de poder anclado en la utilización de recursos de control o imposición y otro tipo de poder centrado en la influencia del convencimiento. Vale decir, se diferencia entre poder por coacción, en el cual se obliga a alguien a cierta conducta y poder por persuasión, en el cual ese alguien es convencido de alguna manera. Los motivos del convencimiento son varios, algunos de ellos acercando la temática a una visión consensual.

Sin ni siquiera pretender hacer un repaso rápido de la enorme producción intelectual sobre el tema, sino sólo ejemplificar conceptualizaciones útiles a la cuestión aquí tratada, se puede citar desde los clásicos tipos de legitimidad de la perspectiva weberiana, pasando por las tres dimensiones del poder de Lukes (1985) y llegar hasta el trabajo de Joseph Nye (2004) diferenciando entre el "poder duro" (que se vale de la fuerza militar o la presión económica) y el "poder blando" (que descansa en la persuasión cultural o ideológica).[2]

Los tres tipos de recursos aludidos (militar, económico o ideológico) remiten también a Michael Mann (1991), quien los toma como recursos sustantivos pero diferencia entre dimensiones del poder: la "despótica" y la "infraestructural". Vale la pena detenerse aquí porque, como se dijo, tuvo gran influencia en la literatura reciente sobre la estatalidad.

Siendo el primer tipo de poder mencionado característico de formatos estatales antiguos, se define como "el abanico de acciones que la elite tiene facultad de emprender sin negociación rutinaria, institucional, con grupos de la sociedad civil" (Mann,

—

[1] Así como debe notarse que el tema aquí estudiado tiene en la relación entre el Estado y la sociedad civil su principal foco, no debe olvidarse que existe un tema conexo en la distribución del poder al interior del Estado, pensado en términos de la división horizontal y vertical del poder: entre los diferentes poderes del Estado (PEN, PLN y PJN) y entre los diferentes niveles jurisdiccionales (Estado nacional y estados provinciales). Las derivas posibles y la forma de estudiarlas constituyen un desafío en sí mismo al estudio del poder.

[2] Debe explicitarse que los recursos de poder son analíticamente diferentes del concepto "poder" y que la pretendida correspondencia exclusiva entre recursos de violencia y poder duro por un lado y recursos simbólicos o económicos y poder flexible (influencia) por otro, debiera verificarse en cada situación empírica.

1991:19). Este poder es eminentemente "distributivo", noción que Mann utiliza para significar juegos de suma cero en el que uno de los jugadores se lleva lo que el otro pierde, siendo en este caso `el otro´ los actores sociales a los cuales la élite estatal le impondría los costos del asunto en cuestión. Y al mismo tiempo tiende a reforzar la homogeneidad interna de los actores estatales.

En definitiva, esta dimensión del poder es característicamente unilateral, más allá del recurso de poder que se utilice, aún cuando no es difícil imaginar una "afinidad electiva" con la amenaza (latente) de la violencia. Se encuentra, entonces y más allá de que Mann no lo ilumine de ésta forma, cercano al concepto tradicional de poder.

Por su parte, el poder infraestructural, es "la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país" (Mann, 1991:20). El autor lo califica como un poder colectivo, que atraviesa la sociedad y por ende "coordina la vida social a través de las infraestructuras estatales" (Mann, 1997:90).

Esta definición es bien interesante para el tema aquí debatido, puesto que posee varias derivaciones a visitar y que se pueden se relacionarán luego con la capacidad estatal.

En primer lugar, esta conceptualización del poder infraestructural puede ser diseccionada en dos grandes componentes: a) el relativo a la penetración a través de la que se aumenta el alcance funcional y territorial del Estado; b) pero este alcance no significa la extensión de la imposición, sino que adopta una lógica colectiva. Vale decir, analíticamente diferenciables, el primer componente (a) supone un posicionamiento del Estado como modo de coordinación de los asuntos de la vida social. Como afirma Bertranou (2013), "tiene que ver con cuántas nuevas instancias de coordinación social tienen su eje en el Estado", esto es, qué funciones adopta el Estado, de modo que los ámbitos en los cuales éstas se desarrollan son publificados, son asuntos de los individuos que quedan bajo la coordinación pública del Estado.

Esta coordinación, según Mann, se realiza de forma tecnológica: este poder es característico del Estado moderno en base al crecimiento de "tecnologías logísticas que han ayudado a la penetración efectiva del Estado en la vida social" (1991:24). Vale decir, se trata de elementos dados por el avance productivo de las sociedades humanas que le permiten a un ente (el Estado), diferenciado de la sociedad, poner bajo su égida ciertos asuntos sociales y "poner en ejecución" sus decisiones. Mann (1991:25) lo dice explícitamente: "son parte del desarrollo social general, parte del crecimiento de las capacidades en aumento de los seres humanos para la movilización social colectiva de los recursos".

Si bien es llamativo que el núcleo de este poder resida en las herramientas tecnológicas que permiten desarrollo logístico más que en el papel de lo político, la lógica relacional queda confirmada con el segundo componente de la definición presentado (b), el cual afirma que la dimensión infraestructural del poder es proclive a un juego de suma positiva, que articula la acción de varios actores para de tal manera mejorar sus posiciones frente a terceros o sobre la naturaleza. Vale decir, el mencio-

nado aumento de la penetración del Estado no se verifica unilateralmente, no se lo encuentra a éste imponiendo decisiones en soledad.

Sintetizando lo presentado hasta aquí, el poder implica la influencia sobre el comportamiento de otros, pero éste puede ser pensado de dos maneras básicas. En primer lugar, una concepción dura del término, significando la imposición sobre el otro; en segundo lugar, desde una perspectiva más flexible se sostiene la posibilidad de que en la decisión sobre la que gire el asunto se incluya alguna participación del otro.[3]

Aplicado el concepto "poder" al Estado, en la definición tradicional éste impone su voluntad sobre los actores sociales, pero al mismo tiempo su concreción depende de diversos recursos de poder (militares, económicos, políticos, simbólicos) y puede adquirir maneras diversas (si es una imposición lisa y llana o tiene rasgos consensuales, y analíticamente distinguibles pero empíricamente acopladas a las anteriores, si es para producir efectos distributivos o colectivos).

En consecuencia, no es descabellado afirmar que estas diferentes maneras permitan distinguir los conceptos, dejando la idea de "poder" como imposición de la voluntad y generando otra palabra que resignifique la relación entre dos actores en la cual uno guía según su voluntad pero apoyándose en "el otro", lo cual implica reconocerle cierto grado de "voz" y ofrecerle cierto nivel de recompensa.[4]

A efectos de continuar diferenciando, se pueden plantear variables relacionadas con el poder.[5] En tal sentido cuentan la autonomía y la hegemonía.

Ambos tópicos han sido analizados vastamente por diferentes corrientes de pensamiento. Respecto de la autonomía, el debate marxista de la segunda postguerra le adosó el término "relativa", en el entendimiento que el poder político no necesariamente respondía directamente a un actor o fracción del capital, sino que podía ser autónomos de estos pero no de la relación social capitalista, de la cual es tributario el Estado de diferentes maneras, siendo una de las más importantes la posibilidad de financiamiento del mismo (atado a la acumulación capitalista). Sin entrar en la profundidad del debate, lo interesante es centrarse en el grado de libertad para adoptar sus decisiones que posee un Estado dado en un momento determinado respecto de los actores socialmente dominantes.

Por su parte, en una de las tradiciones de pensamiento que más la ha conceptualizado -la gramsciana-, la hegemonía remitía a "dirección intelectual y moral" (ver Portelli, 1973:14; Bobbio, 1985:360) de un sistema social. Esta concepción excede el significado de dirección política, esto es, de la alianza entre clases o sectores de clases, para dirigirse a la elaboración de una concepción del mundo (en la cual se subsumen

—

[3] Ciertamente no es menor de qué tipo y grado sea este "alguna", pero queda para otro debate del aquí promovido.

[4] No sería exactamente igual a la distinción entre poder descarnado por un lado y dominio (como expresión de la aceptación) por el otro, puesto que en la modalidad infraestructural del poder, "el otro" no sigue, aunque convencido por el motivo que sea, la voluntad del detentador del poder, sino que es co-partícipe (en alguna medida) de la decisión con éste.

[5] Desde diferentes perspectivas se las puede pensar como condiciones de posibilidad o como consecuencias.

desde el sentido común hasta la filosofía).[6]

Más allá del grado de rigidez que se utilice para interpretar el concepto, lo interesante para el tema aquí tratado es que los movimientos hegemónicos van de la mano de la construcción (o su intento) de un sujeto político, que no es lo mismo que pensar en coaliciones de actores de políticas públicas.

Este sujeto político es el resultado de la reunión de sectores sociales con diferencias identitarias (por cuestiones sociales, culturales, étnicas, etc.), en rededor de un significante que estructura el campo político.

3. La Capacidad Estatal

Aún habiendo decantado un significado general de la misma, el cual remite a que un curso de acción planeado efectivamente se concrete, se mantiene la variación de enfoques en un conjunto de cuestiones.

Tal como la describe cierta parte de los trabajos sobre el tema, no necesariamente hace referencia directamente al hecho de la concreción de determinada acción querida, sino que también es posible enfocarla en la característica de un sujeto, a saber, la aptitud o pericia para concretar las políticas que idea.

La noción "capacidad estatal" así construida se presenta, por ejemplo, en dos autores que han sido largamente citados. Una de las teóricas que más ha trabajado el concepto 'capacidad', *Merilee Grindle* (1997:34), ha aportado la siguiente definición básica: "la habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentable". También Fabián Repetto (2003:6) colaboró a partir de una buena recopilación de la literatura existente, entendiendo a la capacidad estatal como "la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos valores posibles de valor social…"[7]

Esta definición hace eje en la "aptitud" pero tiende lazos con otras dos variables[8], que en los trabajos sobre el tema habitualmente no quedan explicitadas: los elementos y condiciones, y el resultado.

—

[6] En este fenómeno cobran fuerza variables ideológico-culturales, sobre la base de características de la estructura material, sobre lo cual la perspectiva citada ha producido abundante conceptualización.

[7] Ciertamente hay otra parte de la literatura que la define por el hecho en sí mismo. Como ejemplo muy citado, y por la negativa (es decir, por el lado de la falta o "brecha" de capacidades), Ozslak y Orellana (2001:3) entienden la "capacidad" en función del resultado: "Entre lo que las organizaciones ambicionan hacer (su "aspiración" en términos de logros de un proyecto) y lo que efectivamente consiguen, existen con frecuencia diversos obstáculos o inconvenientes que por diferentes motivos impiden o entorpecen la realización de las diferentes tareas requeridas, aunque las brechas corresponden a características de las organizaciones o programas en que se concretizan las anteriores.

[8] A su vez, si se adopta una lógica analítica de procesos más que de variables, se puede agregar al encadenamiento de sucesos que acontece dando forma al proceso, que incluye el status de los actores que lo generan y/o participan (ver Rodríguez Gustá, 2007).

De esa forma, alguna literatura entiende que la capacidad estatal no apunta sólo y simplemente a un resultado (políticas efectivamente implementadas), sino a la pericia para poner en juego diferentes herramientas y mecanismos políticos y administrativos, en torno de acciones concretas del Estado, convencionalmente llamadas políticas públicas. En tal sentido, si bien es posible discernir los elementos que originan o que se pueden pensar como condiciones, la característica de los actores para ponerlos en juego es parte del concepto, al igual que el resultado. Pareciera que cuando se alcanza éste es porque existió la capacidad estatal de movilizar los elementos necesarios.[9]

Para otra literatura es menester diferenciar analíticamente la capacidad estatal, como una serie de aptitudes, de los elementos y condiciones que la generan y los resultados que se obtienen a partir de la misma.

En esta senda, acordando con Bertranou (2013:26) se puede sostener que los elementos que dan cuenta de la existencia de capacidad estatal son: las autorizaciones legales y de legitimidad; la organización y medios de acción y el capital de acción interorganizacional.

Estos diversos elementos de la "capacidad estatal" dan pié para desagregarla en facetas o dimensiones.[10] En primer lugar, se puede identificar una dimensión administrativa, asociada a las características de cada organización estatal. Por tal se entiende la estructura interna del aparato del Estado, en sus diferentes variables componentes.

Siguiendo un muy citado trabajo de Tobelem (1992), Oszlak y Orellana (2001:7) establecen las siguientes: leyes, reglas, normas y "reglas de juego"; relaciones interinstitucionales; estructura organizacional interna y distribución de funciones; capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras; políticas de personal y sistema de recompensas; capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas.

No es aquí el lugar para desarrollar las diferentes propuestas sobre estás cuestiones, que giraron principalmente en torno de la disputa entre los modos de gestión (post) weberiano, managerialista y participativo (ver Rey, 2013), pero sí son de destacar dos cuestiones:

a) gran parte de la literatura hizo hincapié en la coherencia interna de los cuerpos estatales, la cual venía asociada a la valía de los cuadros administrativos (Evans, 2003). Alonso (2007:19) lo expone claramente: "resulta fundamental la existencia de un funcionariado altamente calificado, que detente conocimientos pertinentes en las agencias más especializadas y que se caracterice por la probidad administrativa. El desarrollo de estas capacidades requiere de una organización estatal capaz de ofrecer

—

[9] A su vez, si se adopta una lógica analítica de procesos más que de variables, se puede agregar al encadenamiento de sucesos que acontece dando forma al proceso, que incluye el status de los actores que lo generan y/o participan (ver Rodríguez Gustá, 2007).

[10] La diferencia entre elementos (componentes) y dimensiones de la capacidad estatal es explicada por Bertranou (2013:21), según quien las dimensiones son desagregaciones de la capacidad "según algún criterio analítico. No se trata de factores explicativos de esta capacidad (componentes), sino subdivisiones analíticas. Es importante hacer estas distinciones porque algunas dimensiones dan pie a pensar o sugerir componentes intervinientes [...] pero no establecen de manera precisa estos componentes o identifican claramente los macro o micro factores intervinientes".

incentivos para captar y retener a los funcionarios más capacitados, así como de la conformación de un *ethos* profesional que promueva el prestigio de la carrera en el sector público";

b) Más tarde pero con suficiente fortaleza, también se hizo foco en la cuestión de la coordinación entre las agencias estatales. Aquí tanto la literatura organizacional como la de gestión intergubernamental exponen múltiples variantes, aunque muchas de ellas coinciden en que sus soluciones por lo general necesitan de la voluntad y capacidad de los diferentes actores gubernamentales para llegar a acuerdos e intercambiar recursos, que armonicen posturas y reduzcan costos de cada uno de ellos (ver por ejemplo Isuani, 2005; Rey 2013). En tal sentido, la base conceptual radica en la idea de reducir la incertidumbre de cada actor sobre el comportamiento de los demás. Para ello, la apelación a la "confianza"[11] es uno de los elementos a los que comúnmente se apuesta, hermanada al logro de cierto grado de conciencia de conjunto.[12]

En segundo lugar, se puede pensar otra dimensión denominada capacidad política (Repetto, 2007) o capacidades estatales de segundo orden (Berretta *et. al.:* 2005), surgida del entendimiento de que las políticas públicas se conforman y desarrollan de modo relacional, en un ida y vuelta en el que cobran influencia los actores del aparato estatal[13] pero también de la sociedad[14].

En tal sentido, la capacidad estatal implica la habilidad de los actores estatales para articular con los actores sociales las políticas públicas, de modo de poder implementarlas con el apoyo de los sujetos sociales/ciudadanos a quienes incumben.

Aquí emerge la obvia naturaleza relacional del concepto "capacidad estatal", por

[11] El grado de confianza en el terreno de una administración pública posee vínculos con los lazos de confianza que existen en su sociedad en general y en su sistema político en particular, temas que exceden este artículo.

[12] Cuando comenzó a pensarse la capacidad administrativa del Estado estaba muy presente la visión managerialista que reduce el tópico 'gestión pública' a una consideración administrativista de superación del paradigma weberiano, por medio de prácticas de gestión ancladas en la lógica mercantil propia de la empresa privada. Como ejemplo relevante, el *new public management* posee entre sus máximas la autonomización de las diferentes agencias estatales, promoviendo la fragmentación de las estructuras públicas. Una de las consecuencias de esta `receta´ es que debilita la capacidad del gobierno de coordinar y conducir las políticas en función de una orientación global.

[13] Al estar constituido por un conjunto de actores que no necesariamente actúan en sintonía, el Estado enfrenta problemas de acción colectiva a su interior. Por lo general, éstos se analizan sobre un Estado, usualmente un Estado-nacional. Sin embargo, en Argentina (como en otros países federales), fruto de dinámicas históricas de conformación de la nación y de procesos de ampliación de los servicios tendientes a satisfacer los derechos de ciudadanía, existen dos problemas básicos de articulación del sistema de gobierno: el horizontal, referido a las agencias de un mismo nivel jurisdiccional y el vertical, que incumbe a los diferentes niveles jurisdiccionales.

[14] Así como el final del siglo XX vio imponerse al neoliberalismo, también observó un cambio de orden societal, por el cual la forma global en que se conceptualizaba la relación del Estado con su sociedad comenzó a transitar nuevos senderos. Aún con diferencias en otros aspectos, la mayoría de las vertientes teóricas compartieron la idea de deconstruir el carácter autosuficiente del Estado. De tal modo, la complejización de la sociedad y la creciente interdependencia en el origen de las problemáticas públicas elevó la consideración que se tenía de la idea de participación de los actores sociales y la colaboración de la propia sociedad pasó a ser estimada condición necesaria en orden al buen desarrollo de las políticas públicas. En consecuencia, se sustituyó la idea del Estado como productor exclusivo del bienestar social por la concepción de la colaboración entre el Estado y la sociedad, proceso que en América Latina se vio apuntalado por la vuelta del sistema democrático ocurrido en gran parte de la región durante aquellos años.

la cual se entiende que el acuerdo entre élites no es el único factor determinante de la implementación de políticas, sino que se necesita cuando menos de cierto consenso entre los actores implicados. En este sentido, el concepto "capacidad política" del Estado se pregunta más por la movilización de recursos sociales por parte de las agencias estatales, para lograr sus objetivos de políticas, que por las estructuras estatales per se. Por tanto, la capacidad del Estado tiene entre sus aspectos centrales la conectividad social, vale decir las redes externas que enlazan a los actores estatales con los sectores sociales (Evans, 1996).[15]

4. ¿Qué diferencia a la Capacidad Estatal del Poder del Estado?

Llegados a este punto, puede avanzarse sobre la diferencia conceptual entre "capacidad estatal" y "poder del Estado". Si bien en un primer momento parecieran pasibles de igualarse, en tanto ambas son construcciones analíticas que iluminan relaciones de influencia entre (actores de) el Estado y la sociedad con un objetivo determinado, la utilización de ambas debiera reservarse para hechos y fenómenos conceptualmente diferentes, que debieran articularse para una análisis completo.

De una lectura informada teóricamente de la literatura reciente se puede especular con diferentes motivos por los cuales se ha utilizado tanto el término "capacidad estatal", dos de ellos relevantes para la discusión encarada en éste artículo: uno teórico con repercusión nominal/simbólica y otro referido al nivel analítico en que se sitúan los fenómenos conceptualizados.

En lo relativo al primer motivo, de índole teórico-nominativo, la "capacidad estatal" sirvió para remitir al fenómeno de la concreción de la voluntad estatal en su entorno social (constituido de actores sociales de los cuales se debe contar con su participación) pero sustrayéndole los elementos más coactivos del fenómeno, muy asociados al concepto "poder". Vale decir, dados los cambios societales de fines del siglo XX y las concomitantes transformaciones en la forma de dirigir los asuntos públicos (plasmada en la emergencia de la noción de governance), la capacidad estatal estaría revestida de una impronta relacional y consensual, superadora de la mera suficiencia del Estado y/o la imposición de los recursos de violencia, a los que es asociada la versión tradicional del poder.[16]

—

[15] Este tema ha sido ampliamente desarrollado en la bibliografía especializada como "autonomía enraizada". Según el mismo, el aislamiento burocrático de un aparato administrativo weberiano y cohesionado, no debe ser pensado en términos antitéticos con una intensa inmersión en la estructura social que circunda al Estado. Por el contrario, "de lo que se trata es de una autonomía inserta en una serie de lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y políticas" (Evans, 1996:547).Avanzando en su sentido, el concepto "enraizamiento" puede ser referido a un tipo de relacionamiento de coalición entre actores sociales organizados y funcionarios estatales autónomos que pueden articular intereses comunes.

[16] Si bien es cierto que se puede realizar esta operación semántica diferenciando dos versiones de poder (como, por ejemplo, hizo Mann), la carga simbólica del concepto es más fácil de eludir utilizando uno nuevo.

La literatura argentina estuvo muy influenciada por tal visión, en la senda trazada por el muy leído trabajo de Evans (1996). Dos citas[17] ejemplifican esto:

> la capacidad de inducir cambios en la conducta de los actores sociales o evitar los bloqueos a sus políticas […] La relación entre el poder del Estado y el de los actores sociales no debe ser entendido como un juego de suma cero […] La intervención del Estado en determinada arena pública es facilitada si se cuenta con la cooperación de los actores relevantes... (Alonso, 1997:20);

> El concepto de capacidad relacional tiene la potencialidad de describir no la regulación imperativa (que puede ser mejor captada a partir de la moción de capacidades técnico-administrativas), sino la capacidad de estimular voluntariamente acciones productivas por parte de actores estatales, estableciendo nuevos arreglos institucionales de colaboración público-privada (Bertranou, 2013:22).

Ambos autores citados hacen referencia a que el concepto de poder despótico de Mann (1991), el que se realiza de manera unilateral, necesita capacidades burocráticas (no políticas), pero que la complejización de los asuntos políticos a lo largo de la historia coloca severas restricciones a su despliegue en la actualidad. Sería, entonces, la hora del poder infraestructural (capacidad relacional o política) que se construye generando puentes institucionales de índole cooperativo con los actores relevantes de cada sector de política. Queda clara la afinidad teórica con la idea del consenso, que incluso se podría articular con la idea de disfuncionalidad del conflicto que poseen las miradas neoinstitucionalistas.

Esto último da pié para explicitar concretamente el enfoque conceptual que ha utilizado gran parte de esta literatura: el sesgo institucionalista.[18] Si bien en la mayoría de las conceptualizaciones más importantes sobre el tema se distingue la dimensión institucional como una entre tantas, no es casualidad que al concepto aquí debatido se lo conozca también como "capacidad institucional del Estado" y que en la práctica se le otorgue a las "reglas del juego" un sitial preferencial.

Así entendida, la posibilidad de concretizar los planes ideados se aleja de las relaciones de fuerzas estructurales y de las construcciones de poder político a nivel macro para ceñirse a los marcos normativos que vinculan a los actores relevantes de cada sector de políticas. El camino a seguir, en tal caso, en términos del fortalecimiento de

—

[17] De autores que claramente no forman parte del "sentido común" afincado en el neoinstitucionalismo.

[18] En el neoinstitucionalismo confluyen perspectivas teóricas que coinciden en la importancia de las instituciones pero difieren en una serie de cuestiones de gran peso conceptual (ver Hall y Taylor, 1996). Como no es relevante para la temática, aquí no se abundará en detalles sobre estas divergencias y se deja en claro que cuando se hace referencia a neoinstitucionalismo se alude a la mirada más cercana al individualismo metodológico en términos teóricos.

la capacidad estatal es la construcción de instituciones que minimicen los problemas de coordinación existentes en toda interacción entre actores sociales. La concepción del Estado que hay por detrás de esta idea es la de un árbitro de relaciones libres y no conflictivas entre los jugadores sociales.[19]

Una mirada menos institucionalista no menospreciaría las reglamentaciones que enmarcan el funcionamiento de la sociedad, pero pondría en primer plano a la capacidad del Estado en clave política, lo cual implica la interpelación de actores sociales con una direccionalidad histórico-política definida. Como se ha mencionado, el uso habitual del primer concepto ha sido diferente, también en parte por el segundo motivo que se expone a continuación, el cual hace válida la distinción entre uno y otro.

El segundo motivo por la cual se ha "puesto de moda" el concepto "capacidad estatal" es que, tal como se definió previamente, implica un resultado que es la concreción de la política pública diseñada. Por tanto, se encuentra analíticamente situada en el nivel de las políticas públicas[20] más que de la política.

De tal forma, la capacidad estatal hace referencia a un organismo o a un sector de políticas más que a la conducción de la globalidad del Estado y entonces queda vinculada a las tareas que debe desarrollar el organismo/sector de políticas del que se trate. Así, existiría una especificidad de la capacidad estatal según qué organismo/sector de políticas sea, en función del mandato que el Estado le asigna, lo cual llena de sustancia al concepto. Pero debe notarse, entonces, que la sustancia del mismo parte de un enfoque, sino micro, por lo menos recortado, que permite desagregar al Estado en sus

[19] Aún reconociendo que los varios neoinstitucionalismos tienen grandes diferencias entre sí, Acuña y Chudnovsky (2013:49) entienden que "al neoinstitucionalismo no le queda mayor espacio analítico para reconocer que el conflicto es un factor necesaria e ineludiblemente constitutivo de los procesos políticos". A continuación afirman que "leer el conflicto como una anomalía ineludiblemente responde teórica y normativamente a un entendimiento conservador".
Vilas (2012:46) sigue un sendero similar al afirmar que diversas literaturas englobadas como neoinstitucionalismo "rápidamente ceden el paso a proposiciones normativas que prestan poca atención a los datos tozudos de los escenarios y los actores". El autor realiza esta apreciación para advertir que según sea el proyecto de organización colectivo de una sociedad, serán sus instituciones. Por el contrario, "la atención privilegiada en las instituciones y en las formas institucionales en detrimento de los fines y objetivos a cuya consecución se ordenan priva de significado y utilidad sustantiva al análisis".
Lógica similar se encuentra en el tratamiento neoinstitucionalista del liderazgo presidencial fuerte, al cual usualmente asocian a debilidad institucional. Esta perspectiva no situada del liderazgo, pierde de vista que el mismo puede ser "republicano" o no, según la construcción política en que se sustente.

[20] La siguiente explicación de Bernazza (2011:4) sobre la perspectiva adoptada por los *policy studies* prefigura los argumentos esgrimidos en este artículo: "el origen del concepto de políticas públicas es fácilmente rastreable. Puede encontrarse en la bibliografía anglosajona, especialmente norteamericana, a partir de la década del 50, cuando el ámbito académico trató de producir propuestas a los gobiernos de posguerra. Este paradigma operó produciendo definiciones y métodos de análisis de la acción política para proponer, desde la académica, aquella racionalidad que parecía faltar en los sujetos abocados al gobierno y la administración […] *Public policy* hace alusión a las administración de lo público, sin referencia a los intereses en juego que produjeron la plataforma de gobierno vigente en cada momento […] Este estudio pareciera centrarse en la acción política que acontece una vez superados los conflictos y dirimidas las cuestiones de poder. En este escenario ya están definidos los vencedores y vencidos. La política pública, como producto del sistema político, se desentiende de las cualidades del orden establecido y de la validez de ese orden".

varios organismos/sectores componentes, y no de un enfoque que, aunque situado, analice al Estado como un todo, en función de la orientación global que le pretenda imponer al desarrollo de la vida sociopolítica del país.

En síntesis, esta diferencia entre el "poder" desarrollándose en el nivel de la política y la "capacidad estatal" en el de las políticas públicas va de la mano con la idea de que el primero remite al Estado de forma agregada como elemento político de una relación social, mientras el segundo observa lo sucedido en las organizaciones del Estado al implementar políticas públicas.[21]

El punto central a cuestionar, en los análisis que observan de tal forma la "capacidad estatal", no es que sea imposible que diferentes sectores de un Estado dado tengan, en la práctica, distintas capacidades, sino que el estudio de esas capacidades queda trunco si se olvida a lo que aquí llamamos "poder", puesto que difícilmente los procesos que dan forma a la relación social de la cual es parte el Estado no posean algún tipo de impacto sobre los (o al menos, algunos) sectores de políticas en que puede dividirse la actividad estatal.

Precisamente por la posibilidad de diferencias entre sectores de políticas públicas, el párrafo anterior no significa que la separación analítica del accionar estatal en diferentes tipos de políticas públicas no favorezca el análisis. Pero éste debe ser puesto en relación con la dimensión (macro)política.

5. El estudio de las políticas públicas y su articulación con el análisis de la política

Una de las perspectivas más trabajadas sobre la diferenciación de políticas públicas es la inaugurada, hace ya tiempo, por Theodore Lowi (1996).[22] Este trazó los tipos de políticas públicas según el impacto que tengan en la sociedad, sacando del eje la temática a la cual estén referidas (por ejemplo, educación, ambiente, transporte, etc.). Concretamente, cruzó dos dimensiones (grado de agregación y tipo de coerción) para generar cuatro tipos de política pública (distributivas, redistributivas, regulatorias y constituyentes), cada una de las cuales crea su propia modalidad de arena de poder.

El enfoque de Lowi es un clásico, imposible de obviar como referencia cuando se encara la tarea de analizar políticas públicas, pero no es el único posible. De hecho, ha concitado un arduo debate sobre la construcción de las categorías, la forma de medirlas, etc. (ver Smith, 2002). Una de las revisiones sobre dicha tipología es la de

—

[21] Es sintomático de ello que en su completísimo repaso de las diferentes consideraciones de la "capacidad estatal", Bertranou (2013:24) afirma que "los distintos enfoques sobre los componentes de capacidad [...] tienen la particularidad de compartir la mayor parte de los factores, seguramente porque los elementos que caracterizan a la organización y a su función de producción, núcleo central de la capacidad han sido identificados hace mucho tiempo por la teoría organizacional".

[22] La primera edición del Artículo es del año 1964.

Wilson (1995), quien la simplificó cruzando las variables costes (difusos o concentrados) y beneficios (difusos o concentrados), a partir de lo cual también reconoció cuatro arenas de políticas: distributiva[23], redistributiva[24], reguladora y mayoritaria.

Como el debate en torno a la tipología no ha cesado, las adaptaciones a cada análisis concreto a emprender pueden ser mayúsculas (incluso y a pesar de Lowi, tomando en consideración las peculiaridades de cada sector de políticas). Pero, como se habrá advertido, hay un elemento conceptual que es interesante destacar en ésta perspectiva: propone que existe un vínculo directo entre el tipo de políticas públicas y la forma que adoptan las relaciones de poder.

El argumento es bien directo y sencillo: los productos (bienes y servicios -o la expectativa sobre los mismos-) generados por las políticas públicas provocan determinadas respuestas de los afectados. Pero como los productos no son todos iguales, pueden afectar de diferente forma a los actores sociales. La conclusión es que, en términos analíticos, el meollo de la cuestión es categorizar los diferentes tipos de políticas posibles (en términos de lo que producen), dado que según los rasgos que posean generarán una dinámica política más o menos cercana a la activación de actores, a la conformación de coaliciones y por ende más tendientes al consenso o al conflicto. Esto último es lo mismo que afirmar que cada tipo de política dará forma a su propio tipo de arena de poder: "la relación política está determinada por el tipo de política en juego, de manera que para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específi-

—

[23] Según Lowi, en el tipo de política distributiva, debido a la posibilidad de desagregar los beneficios y a la desconexión entre los diversos asuntos a tratar, "la multiplicación de los intereses y de los canales de acceso es inevitable y, en consecuencia, es fácil reducir el conflicto" (Lowi,1996:105), por lo que hay una dinámica de "no interferencia mutua" (ni conflicto ni cooperación en base a identidad material o simbólica, sino apoyo recíproco entre actores que tienen poco en común), la cual proporcionan las bases para "liderazgos que se afirman por su capacidad de gestoría para responder a demandas sueltas, pero liderazgos efímeros apenas las necesidades son satisfechas" (Aguilar Villanueva, 1996:9). Dentro de este tipo se encuentran políticas que distribuyen beneficios (subsidios, subvenciones, propiedad, etc.)
En el debate posterior aquí ejemplificado con Wilson (1995), en este tipo de política "los costos están dispersos y los beneficios concentrados, por lo que el juego político será no conflictivo […] Así, ésta es una arena en la que sólo entran dos tipos de actores: el Estado y los grupos ganadores. En este caso, la política pública tiende a tener objetivos claros que organizaciones unificadas ejecutan coordinadamente. La política industrial, frecuentemente proteccionista y subsidiadora entraría en este tipo" (Méndez, 1998:190).

[24] El tipo de política redistributiva se asemeja a lo pensado por las perspectivas de índole clasista: "[L]os asuntos que implican redistribución inciden más profundamente que cualquier otro en la división de clases sociales y activan los intereses en términos netamente clasistas. Si en algún momento existe cohesión dentro de las asociaciones hegemónicas, esta ocurre en los asuntos redistributivos" (Lowi, 1996:112-113). De tal forma, dada "la estabilidad y el impasse (o equilibrio) entre las clases fundamentales de la sociedad, la estructura política de la arena distributiva parece estabilizarse, virtualmente institucionalizarse […] su estabilidad depende de intereses compartidos" (Lowi, 1996:114). Este tipo de políticas incluye aquellas que afectan no al uso de la propiedad (como las regulatorias) sino a las relaciones de propiedad misma, al poder y prestigio social establecidos.
Según la literatura que siguió a Lowi, "tanto los costes como los beneficios están concentrados, por lo que los perdedores también están presentes en la arena, enfrentándose directamente con los ganadores […] En este caso el juego político es de suma cero y el conflicto es alto. Por lo tanto, los objetivos de la política son inestables y los actores deben ponerlos en práctica sin estar del todo convencidos […] un buen ejemplo podría ser la política del presupuesto público o la salarial" (Méndez, 1998:191).

co de relación política" (Lowi, 1996:105).[25]

Lo novedoso (en su tiempo) de esta mirada es que postula una relación entre *policies y politics* que va de las primeras hacia las segundas, a diferencia de lo planteado tradicionalmente, por ejemplo por los pluralistas, marxistas, elitistas o corporativistas (Aguilar Villanueva, 1996:9) quienes, a pesar de sus diferencias en otros planos, entendían que hay una esfera de poder afincada en la política nacional, que explica cómo se arman las políticas públicas, sin diferenciarlas.

Ahora bien, esta perspectiva es interesante pero, como se adelantó, debe ser complejizada. En el primer sentido, esta forma de discriminar las políticas ayuda al análisis, puesto que marca que la naturaleza de las políticas puede generar dinámicas propias y, entonces, llama la atención sobre aquellas políticas en las que su propia estructuración potencialmente pondría obstáculos a los elementos/procesos/resultados a los que hace referencia la literatura tradicional de la "capacidad política".

En el segundo sentido, esta cuestión debiera ser tenida como una variable interviniente (a comprobar empíricamente) en un esquema interpretativo más general, en el cual el logro del objetivo de política no se deriva exclusivamente de las características que posea el tipo de política. Vale decir, no alcanza con evaluar la "arena de poder" que surge de la dinámica propia de la distribución de costos de tal política, sino que hay un nivel superior que puede establecer otra lógica, propia de la disputa política general existente en la sociedad (y sus varias derivas), la cual está investida de los elementos materiales y simbólicos que brinda un proyecto socio-político-cultural determinado.[26]

En definitiva, resulta dudoso que las *policies* sean autónomas de la *politics* y menos aún que le impongan su propio carácter. El poder, en tanto fenómeno político, está asociado a un proyecto socio-político-cultural, con proyección histórica y pretensión hegemónica, sobre la cual dice muy poco el enfoque de políticas. Es en este nivel que el Estado se erige en constituyente de la relación social y tener "poder" significa imponer una directriz en cuya senda hace avanzar a la anterior. En tal sentido, las relaciones entre los sujetos políticos implicados no son relaciones que a priori puedan caracterizarse como cooperativas (vía enraizamiento, "a la Evans") o sólo sectorialmente conflictivas (vía tipo de políticas, "a la Lowi").

Existen diversas situaciones en las cuales la disputa política estructura dos campos

—

[25] Ciertamente esta literatura posee una mirada desde las políticas públicas sin compartir la perspectiva administrativista o la idea del consenso. Así reconocen la puja política, pero la siguen anclando en la naturaleza de la política particular. Aguilar Villanueva (1996:9) es otro buen ejemplo: "A mayores utilidades mayor intensidad e inteligencia de los participantes en sus acciones estratégicas. En consecuencia, la existencia y magnitud de la relación política de poder está determinada por lo que está en juego en la política. Por ende, las políticas –su diseño y desarrollo–, no son un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo sino una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas [...] se originan, se estabilizan o transforman diferentes estructuras de poder, correlaciones de fuerza, `arenas´".

[26] Debe prevenirse lecturas simplistas que crean oler en esta proposición un aroma estructuralista propio de los análisis de los 60-70´s del siglo pasado, los cuales creían descubrir leyes históricas generales que, tomando a las estructuras materiales o culturales cono núcleo duro del devenir social, pensaban la acción política como un epifenómeno determinado por aquellas estructuras duras

que no poseen puntos de contacto y no hay posibilidades de juegos de suma positiva, por tanto la orientación del Estado no es la de articular con (o enraizarse en) los sectores relevantes de las políticas en que se puede traducir dicho conflicto, sino la de imponer su voluntad por medio del poder estatal.

Y, como se anticipó al referirse al concepto hegemonía, este poder se motoriza mediante la construcción de una voluntad colectiva, que reúne y unifica identidades heterogéneas en función de una frontera política, que no depende de la dinámica de las políticas, sino que éstas son, en un primer momento, la traducción de aquella y que sólo en un segundo momento pueden ser instrumentos de fortalecimiento de dicha construcción.

En consecuencia, la elucidación del camino seguido por determinadas políticas públicas no sólo debe observar las coaliciones y/o cooptaciones que surgen en función de las estrategias de distintos actores incentivados por el entramado institucional o para dar cuenta de una determinada puja dentro de un sector de políticas (o en juegos anidados entre diferentes políticas), sino que debe analizarse la acción de determinados actores que forman parte de una voluntad hegemónica y por lo tanto operen en función de la imposición de un determinado proyecto socio-político-cultural antes que de acuerdo a costos o beneficios de una política sectorial, o incluso intentando equilibrios entre ambos[27]. Por supuesto, la existencia de una voluntad hegemónica no supone una praxis de dominio ilimitado sobre el conjunto social, por lo cual del otro lado de la frontera política habrá sectores, que más o menos organizados y articulados, también deber ser tenidos en cuenta a la hora de realizar el análisis.

A diferencia de lo antedicho, la capacidad estatal alude a cómo desde la dirección del Estado se puede movilizar el andamiaje político-administrativo, en vinculación con el contexto social de ese determinado sector de políticas, que le permita plasmar las decisiones.

En conclusión, la relación causal *politics-policies* debiera estudiarse en particular para cada uno de estos casos, pero no hay porque presuponer que va desde las políticas a la política.

Se podría aducir que hacerlo de esta forma (desde la perspectiva de la "capacidad estatal"), mapeando a los actores relevantes, sus preferencias y acciones consecuentes, sin importar el origen (ya sean derivadas de una lógica hegemónica o de una dinámica de arena de poder sectorial) de las mismas, permitiría un análisis exhaustivo. Sin embargo, este tipo de análisis construye una mirada incompleta sobre las políticas públicas, porque impide pensar uno de los rasgos centrales de la estatalidad y altera la posibilidad de vincular otros fenómenos relacionados.

Respecto de la estatalidad, en la dimensión política se juega la disputa sobre el rol del Estado, mientras que la dimensión de las "capacidades estatales" es la propia del

[27] Este escenario es más complejo aún puesto que una voluntad hegemónica no es una identidad cristalizada e inmutable y que incluso la latencia del sujeto que la motoriza permite la concreción de iniciativas diversas por el conjunto de sus integrantes, siempre en torno a los significantes que estructuran aquel sujeto. De allí que las posibles conductas de los actores de políticas que conforman este sujeto político hegemónico sean múltiples y que no estén necesaria y directamente asociadas a las arenas de poder que identifica Lowi y la literatura que lo sigue.

cómo se desarrollan las actividades en que se traduce el rol previamente definido.

En tal sentido, es revelador lo afirmado por Nicholson (2002, citado en Heinelt, 2007:110): el énfasis de Lowi en las policy arenas estaba fundado en su interés por "las elecciones sobre cómo aplicar el poder del Estado (power of state) y no primariamente sobre qué objetivos el Estado debía perseguir."[28]

Entendida así, resulta obvio que la capacidad del Estado no tiene que ver con el alcance o con el tipo de funciones que encara el Estado. No importa conceptualmente si es un Estado con gran intervención en su sociedad o no. Sobre las tareas que encare, muchas o pocas, es que se pregunta cuál es su capacidad para desarrollarlas. El análisis se realiza sobre el área/organismo de política determinado y en todo caso se adopta como una variable más el poder presidencial o del funcionario político de más alto rango, si alguno de estos actores se encuentran involucrados directamente.

Se observa aquí un enfoque que se pierde la característica central del Estado, su participación en la constitución de la relación social moderna. Tal como afirma Wilson (1995:330) desde el énfasis en la sociedad, "[L]as más importantes nuevas políticas son sólo adoptadas después de que ha ocurrido un cambio en la opinión o una nueva percepción sobre antiguos ordenamientos suficientes para colocar en la agenda pública lo que anteriormente había sido una relación privada y para revestir de legitimidad un programa determinado […] lo importante es que esas políticas representan redefiniciones cruciales del propio rol y poder del Estado. Aquellas políticas fueron controversiales principalmente porque el pueblo difería ampliamente sobre lo que era legítimo para el Estado hacer".

Por otro lado, respecto de los fenómenos relacionados, no es casualidad que el uso de la noción de autonomía haya sido reducido por varios de los trabajos sobre "capacidad estatal" a una condición a obtener por el aparato administrativo en función de rasgos meritocráticos. A partir de éstos se constituirían cuerpos estatales con alta cohesión interna para evitar la generación de intersticios por donde penetren estrategias de maximización de rentas particulares y la *expertise* suficiente como para no depender de las ideas de *think tanks* privados.

Sin duda esta autonomía, visualizada en términos de los resultados operativos de la concreción de las políticas, es diferente de la autonomía como elemento del poder, la cual remite a la voluntad política no condicionada del Estado. En consecuencia, tanto la autonomía como la hegemonía (vitales para el poder del Estado) en el sentido que le asignan las perspectivas tradicionales, se juegan en otra esfera que en la administrativa del aparato estatal.

También en términos de la conceptualización de los actores involucrados se puede notar la diferencia entre el enfoque de "capacidades" y el de "poder". Estos poseen perspectivas diferentes, puesto que si se sigue lo propuesto hasta aquí, en el desenvol-

[28] Nótese la similitud entre el enfoque de Lowi y el propio del neoinstitucionalismo descripto al final de la nota al pié nº 20. En el mismo sentido, debe observarse que si bien Evans (1996:531) niega "afirmar que la definición de las instituciones estatales eficaces es la misma en todos los planes de acción económica", luego sostiene que "de todas maneras, existe una correlación elemental entre el desempeño del Estado en un plan de transformación industrial y su desempeño en un plan de ajuste".

vimiento de los procesos que implican "poder" se encuentra participando (con mayor o menor intensidad) a la élite que asume la conducción del Estado (vale decir, llega a ser estatal porque gana el gobierno y por ende, en términos estrictos, debiera ser llamada élite gubernamental[29]) con su proyecto político específico en términos de la direccionalidad a otorgarle a ese Estado en relación con su sociedad, junto al sujeto político que motoriza la voluntad hegemónica[30] (el cual obviamente puede desagregarse luego en diferentes actores y asignarles participación en diferentes políticas) y los actores que se encuentren (unificados o no) del otro lado de la frontera política, mientras "capacidad estatal" hace referencia al aparato del Estado, aunque con referencia al consentimiento de los actores del sector de política que se trate.

Existen otras aclaraciones respecto a la cuestión de los actores, en lo atinente a su conformación. Respecto de los sociales, la literatura sobre "capacidades estatales" diferencia entre sujetos sociales y actores sociales. Los primeros remiten a grupos que poseen una identidad y/o interés común pero sin los recursos necesarios para participar de los ámbitos (formales o informales) de toma de decisiones, recursos que sí se incluye en la definición de los segundos. Por tanto, en ciertas situaciones, la capacidad política del Estado incluye la necesidad de transformar ciertos sujetos en actores sociales, mediante determinadas políticas públicas.

Sin duda la concepción del sujeto a construir en un proceso hegemónico remite a un colectivo social macro, no atravesado principalmente por políticas destinadas a construirlo, sino impactado por éstas pero anclado en la frontera política que produce la emergencia del propio proceso hegemónico.

Conclusiones

A lo largo del artículo se ha tratado primordialmente la forma de conceptualizar hechos políticos en relación al Estado, mostrando que distintos enfoques redundan en diferentes conceptos y aplicaciones de los mismos.

En contra de cierto sentido común que a partir de herramientas analíticas de la teoría política institucionalista y/o de los estudios de políticas públicas, privilegia el

—

[29] Lo cual abre espacio para plantear el interrogante sobre la posible utilidad de diferenciar entre capacidad estatal y capacidad gubernamental.

[30] Indagando las transformaciones societales sucedidas a fines del siglo pasado, Garretón (2001:8) distinguía entre "una matriz configurativa de actores más ligados a los proyectos histórico-estructurales y a la política" y "de actores más centrados en los niveles de los mundos de la vida y de las instrumentalidades de tipo organizacional e institucional". Siendo los segundos la novedad de aquel entonces, hoy día es necesario reconsiderar la posibilidad de que existan actores con algunos rasgos similar a los de los primeros, sin por ello darlos como revividos en todo su esplendor y ni siquiera darles las mismas características. Vale decir, es necesario revisitar aquellos conceptos, no para retomarlos como un paradigma férreo, sino para orientar un marco analítico abierto a los sucesos de la actualidad.

consenso y el rol de las reglas del juego en el establecimiento del mismo, aquí se realizaron consideraciones teóricas tendientes a construir otra mirada sobre el accionar del Estado, en la cual el éxito estatal no necesariamente es la articulación con los actores sociales relevantes, sino que puede ser su disciplinamiento.

Se ha propuesto que asumiendo un enfoque macropolítico, o mejor dicho, si se coloca el énfasis en las disputas políticas estructurales que conforman las relaciones sociales de las cuales el Estado es co-constitutivo, y se las articula con las relaciones micro entre agencias estatales y actores sociales y, aún en un nivel más bajo de agregación, entre funcionarios y empleados del aparato estatal y personas o grupos de la sociedad civil, entonces el poder del Estado y la capacidad política del Estado debieran ser analíticamente complementarias y permitirían explicar el éxito (o fracaso, según sea) del Estado de alcanzar sus objetivos.

Muy distinta es la situación si la disputa hegemónica entre los grandes sujetos sociales y la élite gubernamental (en los casos en que ésta es autónoma) es escindida de análisis, lo cual deriva en un análisis recortado de la realidad. En tal caso, la capacidad estatal se asimila a (un tipo del) poder del Estado.

A esta conceptualización se puede llegar por dos caminos: a) debido a un enfoque consensualista de base institucionalista, que haga eje en las reglas del juego, ya sea por que se cree que es el estado del mundo deseable o lo empíricamente existente; b) debido a que el objeto de estudio son las políticas y a partir de ellas se entienden las relaciones de poder.

En el caso a) se está frente a un sesgo teórico que mella la exhaustividad del análisis. El punto central es que la relación del Estado con los actores sociales no necesariamente es de articulación virtuosa y que aún en el caso que así sea, no se realiza únicamente por transparentes mecanismos institucionales ni por afinidades profesionales u otras cuestiones micropolíticas o administrativas, sino que es posible que sea la consecuencia de la estructuración de una frontera política en la cual los actores están movilizados según la construcción hegemónica. En tal caso, la instancia central a observar no son las agencias estatales que tomen parte (aún cuando su funcionamiento deba ser incorporado al análisis), sino la direccionalidad política emanada desde la cúpula del Estado, su relación con el desarrollo de un sujeto político con voluntad hegemónica y su fortaleza para imponer los escenarios acordes a dicha situación.

En el caso b) se trata de análisis de casos interesados por fenómenos particulares que luego debieran someterse a la lógica teórica de una mirada más general para producir un desarrollo analítico generalizable.

Luego de describir la tipología de Wilson (1995), Méndez sienta su posición, que es comprensiva de la literatura sobre el tema: considerar los diferentes tipos de políticas "en términos de tres elementos básicos: 1) la distribución de costos y beneficios de las políticas, 2) el número de tipos de actores y 3) la naturaleza del juego político" (Méndez, 1998:190).

El último punto es el que se acerca a la mirada del poder, pero sigue anclada en la naturaleza de la política pública en juego. Lowi (1996:106) lo expone explícitamente:

"el poder se define como la posibilidad de participar en la elaboración de una política (pública), la relación política en cuestión es una relación de poder y, con el tiempo, una estructura de poder".

Esta perspectiva pierde la posibilidad cierta de que la activación de actores, la conformación de coaliciones y otros fenómenos de relaciones de fuerzas no surgen de una política pública puntual, sino de un posicionamiento general, el cual debe ser observado en su naturaleza, para a partir de allí observar sus consecuencias para las diferentes políticas públicas que se quieran estudiar.

En definitiva, la postura aquí propuesta es que si bien tanto el poder del Estado como la capacidad estatal implican la movilización de actores sociales, el primer concepto lo supone en clave macropolítica, de acuerdo a la cosmovisión predominante y a las relaciones de fuerza estructurales reconstruidas en el plano político, a partir de las cuales el Estado puede generar las condiciones materiales y simbólicas para establecer una dirección a ser seguida por la sociedad. Esto no implica ningún tipo de autoritarismo, cosa obvia puesto que la élite gubernamental que construye este poder en un sistema democrático está revestida de la legitimidad electoral.

Esta mirada global no supone que haya una esfera de poder que se aplica igual para todas las políticas públicas. Por el contrario, el vínculo entre uno y otro es fluido y debe abordarse en cada caso determinado.

Referencias bibliográficas

Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En Acuña, C. (Comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Aguilar Villanueva, L. F. (1996). Estudio introductorio. En Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.) *La hechura de las políticas.* México D.F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editor.

Alonso, G. (2007). *Elementos para el análisis de capacidades estatales.* En Guillermo Alonso, (Ed.). *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo Libros.

Bernaza, C. (2011). *¿Proyectos nacionales o políticas de Estado? Aportes al lenguaje de la política.* Disponible en www.claudiabernazza.com.ar

Berretta, N. (Coord.). (2005). Paolino, C., Rodríguez-Gustá, A.L., Vila, M., Moreira, C., Oddone, G. *Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: el caso de Uruguay. Capacidades estatales aplicadas a la generación de valor agregado en las políticas públicas en Uruguay.* Montevideo: Centro de Investigaciones Económicas (CINVE).

Bertranou, F. (2013). Capacidad estatal: Aportes al debate conceptual. Ponencia presentada en el *Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública*, Mendoza.

Bresser Pereira, L. C. (1995). *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil.* Brasilia: Escola Nacional de Administraçao Pública/Ministerio da Administraçao Federal e reforma do Estado.

Bresser Pereira, L. C. (1998). La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. En *Desarrollo Económico*, N° 150, Buenos Aires.

Bobbio, N. (1985). Gramsci y la concepción de la sociedad civil. En Estudios de Historia de la Filosofía. *De Hobbes a Gramsci.* Debate, Madrid.

De Jouvenel, B. (1998). *Sobre el poder: Historia natural de su crecimiento.* Madrid: Unión Editorial.

Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. En *Desarrollo Económico*, N° 140, Buenos Aires.

Evans, P. (2003). El Hibridismo como estrategia administrativa. En *Revista del CLAD*, Reforma y Democracia, nº. 25, Febrero, Caracas.

García Delgado, D. (2001). El estado de la regulación y el control de los servicios públicos en Argentina. Desafíos y propuestas. Ponencia presentada en el *VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 5-9 noviembre, Buenos Aires.

Garretón, M. A. (2001). Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. *Serie de Políticas Sociales de la CEPAL*, nº 56, octubre, Santiago de Chile.

Giraudy, A. (2012). Conceptualizando la fortaleza del Estado: Más allá de los Estados débiles o fuertes. En *Revista de Ciencia Política*, Vol.32, no.3, Santiago de Chile.

Grindle, M. (1997). *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector*

of Developing Countries, Harvard: Harvard University Press.

Hall, P. y Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. En *Political Studies*, Vol. 44, Issue 5, Diciembre.

Heinelt, H. (2007). Do Policies Determina Politics? En Fischer, F., Miller, G. y M. Sidney (Eds.). *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, CRC Press, Boca Raton.

Isuani, F. J. (2005). *Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales.* Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD, Santiago de Chile.

Lowi (1972). Systems of Policy, Politics, and Choice. En *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4, Julio-Agosto.

Lowi (1996[1964]). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En Aguilar Villanueva, L.F. (Ed.). *La hechura de las políticas.* México D.F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editor.

Lukes, S. (1985). *El poder: un enfoque radical.* Madrid: Siglo XXI Editores.

Mann, M. (1991). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En *Zona Abierta* Nº 57/58, Madrid.

Mann, M. (1997). *Las Fuentes del poder social, II.* Madrid: Alianza Editorial.

Mendez, J. L. (1998). La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas. En J. J. Sanabria López (Ed.). *Antología de teoría de la administración pública*. México D. F.: UNAM.

Nicholson, N. (2002). Policy Choices and the Use of State Power. The Work of Theodore Lowi. En *Policy Sciences*, Nº 35.

Nye, J. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.

Oszlak, O. y Orellana, E. (2001). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Buenos Aires: Mimeo.

Przeworski, A. (1990). *The State and the Economy under Capitalism. Fundamentals of Pure and Applied Economics*. Chur, Switzerland: Harwood Academic Publishers,

Portelli, H. (1973). *Gramsci y el bloque histórico*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Rabotnikof, N (1999). La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo. En *Perfiles Latinoamericanos*, N° 15, México D.F.: FLACSO-México.

Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. Ponencia presentada en el *VIII Congreso del CLAD*, Panamá.

Repetto, F. (2007). Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas….o la búsqueda del 'tesoro perdido' de la política social latinoamericana. En G. Alonso (Ed.).

Rey, M. (2012). Hacia una administración pública para el Estado democratizador. En *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, Año 18, nº30, Buenos Aires: AAG.

Rey, M. (2013). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina. En *Revista del CLAD Refor-*

ma y Democracia, Nº 55, febrero 2013.

Rodríguez Gustá, A. L. (2007). Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación. En G. Alonso (Ed.).

Smith, K. (2002). Typologies, Taxonomies, and the Benefits of Policy Classification. En *Policy Studies Journal*, Volume 30, Issue 3, Agosto.

Soifer, H. D. (2012). Midiendo la capacidad estatal en la América Latina contemporánea. En *Revista de Ciencia Política,* Vol.32, no.3, Santiago de Chile.

Tobelem, A. (1992). Institutional capacity analysis and development system (ICADS). En *Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank.* LATPS Occasional Paper Series.

Vilas, C. (2012). Instituciones: ni tanto ni tan poco. En *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, Año 18, nº30, AAG, Buenos Aires.

Weber, M. (1996). La política como vocación. En M. Weber, *El político y el científico*. Buenos Aires: Alianza.

Wilson, J. Q. (1995). *Political Organizations*. New Jersey: Princeton University Press.