

INTRODUCCIÓN: EL ESTADO LATINOAMERICANO EN SU LABERINTO*

Introduction: The Latin American State in its Labyrinth

DAVID ALTMAN

Pontificia Universidad Católica de Chile

JUAN PABLO LUNA

Pontificia Universidad Católica de Chile

“I am convinced that the enemies of the nation do take advantage of the confusion about this question of the state. And I keep asking myself what the hell is the state (...) the state is an artificial command, made out of paper, without a heart” (Aparicio Saravia, letter to Nepomuceno Saravia, Campamento Los Durazos, September 11, 1902).¹

INTRODUCCIÓN

Al llegar a El Salvador, frecuentemente se les sugiere a los viajeros que permanezcan en una zona segura cuyo radio aproximado es de doce kilómetros cuadrados. Más allá de estos límites, las autoridades no pueden garantizar la seguridad de aquellos frente a la violenta y descontrolada criminalidad. Mientras tanto, en México, los intentos del Estado de controlar a los poderosos carteles de la droga han generado una escalada de violencia a niveles nunca antes vistos desde la revolución de 1910. De acuerdo a cifras oficiales, en los últimos cuatro años, 28 mil personas han muerto como resultado de la violencia relacionada con el narcotráfico. Cansados de la impunidad que gozaban las autoridades corruptas, pobladores de la región andina de Perú lanzaron ataques sobre las mismas, linchando alcaldes y destruyendo estaciones de policía.

La debilidad estatal no necesariamente supone la irrupción de procesos violentos. En algunos contextos, la cooperación entre agentes estatales locales y actores privados genera interacciones cooperativas y “pacíficas”. No obstante, dichas interacciones también rompen al Estado de Derecho y reducen la calidad de la democracia a nivel local. A

* Queremos agradecer a Andreas Feldmann y Diego Rossello por sus valiosos comentarios, así como a los referis anónimos de RCP por su invaluable lectura. Aprovechamos la oportunidad para agradecer al Núcleo Milenio para la Estatalidad y Democracia en América Latina (NS 100014) y los proyectos FONDECYT N° 1110565 y N° 1110368 por todo el apoyo prestado para la realización de este trabajo.

¹ Traducido y citado por López-Alves, 2000.

modo de ejemplo, en Argentina, el involucramiento de la policía en la regulación de mercados ilegales constituye una instancia en que se verifican arreglos cooperativos entre los agentes estatales y el crimen organizado (Dewey en este número; Auyero, 2007). Este patrón también es evidente en algunas favelas de São Paulo, donde los agentes estatales se encargan de hacer cumplir las decisiones de los tribunales de justicia para-legales organizados por el crimen organizado.

Si bien estos casos son extremos, constituyen ejemplos paradigmáticos de la situación actual que enfrentan diversos países de América Latina: los estados parecen ser crecientemente incapaces de cumplir algunas de sus funciones básicas. Creemos que este patrón sugiere una falta de estatalidad o la presencia de una estatalidad superficial en la región. En este contexto, el Estado chileno es usualmente visto como uno de los aparatos estatales más fuertes de la región. Sin embargo, dos eventos recientes revelan la posible fragilidad del Estado chileno a nivel sub-nacional. Primero, la incapacidad del Estado para regular y supervisar industrias claves, tal como lo demuestran las recientes fallas en los sistemas de seguridad en el sector minero. Segundo, la actual situación social y política en la región de la Araucanía no sólo ilustra la incapacidad del Estado para hacer cumplir la ley, sino que refleja además su limitada capacidad para penetrar en el territorio de manera eficiente y proveer servicios sociales básicos como educación y salud. En suma, parece necesario desarrollar instrumental teórico-conceptual, así como heurísticos y herramientas metodológicas que nos permitan aprehender más sistemáticamente la relación problemática entre las características actuales de los estados latinoamericanos, sus posibles causas y sus efectos sobre distintos ámbitos de la vida social y política.

Con el propósito de contribuir a “mapear el terreno” e identificar las principales corrientes y perspectivas disponibles para el análisis del Estado y su problemática, el Núcleo Milenio Estatalidad y Democracia en América Latina (NS 100014) y el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile convocaron a una conferencia internacional. Dicha conferencia tuvo lugar a fines de marzo de 2012.² Los artículos que integran este número especial de la *Revista de Ciencia Política* constituyen versiones revisadas de los trabajos presentados en la conferencia sobre Estatalidad y Democracia en América Latina. En esta introducción proveemos una breve contextualización respecto a los principales temas y debates que estructuraron la conferencia, así como un intento de clasificación y análisis de las propuestas analíticas que cada uno de los autores avanza en sus artículos.

La convocatoria a la conferencia se estructuró en base a un texto breve, al que varios de los trabajos incluidos en este volumen hacen referencia (Feldmann y Luna, 2011). Dicho texto planteaba, con el objetivo de guiar la discusión, la siguiente serie de preguntas: ¿Cómo operan actualmente los estados latinoamericanos? ¿Cuáles son sus principa-

² Además de los autores de los trabajos que se incluyen en este número, la conferencia también contó con la participación como comentaristas de Evelyne Huber, Richard Snyder, María Victoria Murillo, Lucía Dammert, Eric Lair, Rodrigo Mardones, Cassandra Sweet, Anthony Pezzola, Valeria Palanza y Lorena Oyarzún. La síntesis y propuesta analítica que aquí planteamos no podría haberse realizado sin integrar el aporte fundamental que todos ellos realizaron a la discusión y debate colectivo de los distintos trabajos presentados en el marco de la conferencia.

les características? ¿Son los estados actuales más fuertes (más débiles) de lo que solían ser? ¿Son los visibles déficits estatales actualmente estructurales o resultan más bien de situaciones contingentes o novedosas? ¿Cómo puede estimarse la penetración sub-nacional y la fortaleza estatal en términos comparados? Si concebimos a la “estatalidad” como un continuo entre “estados fallidos o colapsados” y “estados fuertes” (Holsti, 2000), ¿dónde se ubican los estados latinoamericanos actuales? Y ¿qué factores se asocian al movimiento de un caso a lo largo del tiempo entre distintas posiciones de dicho continuo? ¿Cómo contribuyen los factores y actores internacionales a fortalecer (debilitar) la capacidad estatal?

Por su parte, la conferencia se estructuró en términos de tres módulos. El primero de ellos fue concebido en torno a una discusión respecto a las dimensiones constitutivas de la noción de Estado y estatalidad. En este sentido, los trabajos allí presentados buscaban responder a la interrogante sobre cómo conceptualizar y eventualmente observar empíricamente las características de los estados en América Latina. Los trabajos de Brinks, Boone, Giraudy, Kurtz y Schrank, Mazzuca y Soifer incluidos en este volumen formaron parte de este primer módulo.

El segundo módulo buscó identificar los principales desafíos y desafiantes (*challengers*) que actualmente entran en disputa con la soberanía del Estado en América Latina. El texto de Eaton (en este número) presenta un mapeo general de los diversos tipos de desafíos y desafiantes que el Estado latinoamericano enfrenta actualmente en distintos contextos. Mientras tanto, los textos de Dewey y Policzer analizan específicamente dos tipos centrales de desafíos. En tanto que Dewey centra su atención en la relación entre agentes estatales locales y participantes de mercados ilegales, Policzer propone abandonar la visión tradicional del Estado (inspirada en los enfoques weberianos y marxistas), suplantándola por una visión del Estado como un sistema social complejo, que cambia permanentemente y de forma no-lineal, en interacción con su contexto internacional y societal.

Un tercer módulo fue dedicado al análisis de casos emblemáticos, con el objetivo de problematizar, desde análisis empíricamente densos y problemáticas nacionales específicas, los problemas de estatalidad. Este módulo tuvo como objetivo adicional intentar problematizar desde los casos las nociones teóricas y los enfoques metodológicos propuestos en los primeros dos paneles. Los trabajos que incluimos en este volumen cubren, de acuerdo al sentido convencional, una serie de casos cuya fortaleza estatal varía significativamente: Mailet (Chile), Vargas (Centroamérica y Costa Rica), Baranyi (Haití) y Feldmann (Colombia).

Naturalmente, los trabajos presentados en la conferencia, así como los que aquí se incluyen, no agotan la agenda de investigación sobre la problemática estatal contemporánea. En rigor, tampoco pretenden ni pueden proveer respuestas definitivas, ni individualmente ni en su conjunto, a las preguntas que motivaron la conferencia. En realidad, los trabajos que aquí presentamos hacen patente la necesidad de ahondar en un trabajo sistemático de delimitación y definición conceptual, en busca de denominadores comunes que hoy no se encuentran cristalizados en la literatura y en nuestros marcos teóricos.

También es necesario avanzar hacia estrategias de operacionalización y construcción de indicadores que superen varios obstáculos que hoy limitan la validez interna de nuestros constructos empíricos. En este contexto, los trabajos que aquí presentamos contribuyen a “mapear el terreno” y a explicitar distintas opciones para la investigación sobre el Estado contemporáneo. Dichas opciones reflejan posturas normativas, teóricas y epistemológicas particulares. En conjunto, los trabajos incluidos en este número contribuyen a explicitar dichas posturas, así como las tensiones dilemáticas que existen entre una y otra. En ese sentido, consideramos que este volumen realiza un aporte significativo al estado del arte. También contribuye en el sentido de plantear, en conjunto, una serie de posibles preguntas de investigación (así como alternativas de definición y medición) en torno a las cuales estructurar una agenda de investigación futura.

En lo que resta de esta introducción, intentamos identificar las principales tensiones y problemáticas señaladas por los distintos autores, así como aquellas que sugiere el análisis de la bibliografía disponible. En primer lugar, analizamos las características de diferentes definiciones de Estado y capacidad estatal. En segundo lugar, identificamos y evaluamos distintas estrategias de operacionalización y medición, tanto aquellas presentes en la bibliografía como las propuestas en la conferencia. Finalmente, en tono más especulativo, presentamos una serie de reflexiones respecto a las dinámicas causales que parecen determinar, según distintos trabajos, la presencia de estados más fuertes (débiles) en la región.

EN BUSCA DE UN CONSENSO MÍNIMO SOBRE QUÉ ES EL ESTADO Y QUÉ SON LAS CAPACIDADES ESTATALES

El Estado, un concepto casi olvidado durante la mayor parte del siglo veinte, retorna al campo de la ciencia política como una categoría relevante (y no sólo como un mero reflejo de la estructura social o de dominación predominante) en los años setenta y ochenta con las influyentes obras de Skocpol (1979), Stepan (1978), Evans (1985) y Alford & Friedland (1985). Desde entonces, el concepto de la “capacidad del Estado”, así como las nociones de “autonomía estatal” se han vuelto centrales en la disciplina (Evans, 1995; Rueschemeyer, Huber and Stephens, 1992). No obstante, como plantean correctamente Hanson y Sigman (2011), no existe todavía consenso acerca de qué es lo que asumimos cuando nos referimos y nos preguntamos sobre el Estado y su capacidad (o sobre la “capacidad estatal para hacer qué”).

Desafortunadamente nuestras conceptualizaciones respecto al Estado y la capacidad estatal siguen siendo ambiguas: existen tantas definiciones como investigadores intentando analizar sus problemáticas. Si bien esto último es válido, sin duda dificulta nuestra capacidad colectiva de acumular conocimiento sobre el tema. En esta sección planteamos brevemente algunas de las principales controversias y dificultades con las que nos enfrentamos.

Antes de comenzar la discusión sobre las capacidades del Estado debemos indagar sobre la propia naturaleza del fenómeno estatal. El punto es que la claridad conceptual respecto a la definición del Estado es crucial para entender la realidad política contempo-

ránea. En este sentido, desde 1945 más de 140 estados han sido creados, en procesos que han involucrado la fusión, secesión o implosión de viejos estados (Holsti, 2004: 54-58). Dichos cambios responden a un sinnúmero de razones y factores exógenos y endógenos; desde la inestabilidad regional a la guerra civil, desde el desplazamiento interno a la hambruna generalizada (Valeriano and Van Benthuisen, 2012).

¿Qué constituye ontológicamente un Estado? Podríamos partir con la idea de Trotsky, quien señala que “Todo Estado está fundado en la fuerza” [Trotsky en Brest-Litovsk, citado por Weber (2000)]. Obviamente, la simple idea de la fuerza implica el poder que se ejerce sobre un objeto, tal como la coerción física y coacción se ejercen sobre las personas que habitan un territorio determinado. Llegamos así a una tríada básica: territorio, población y coerción. Sin embargo, estas tres condiciones son necesarias pero no suficientes para definir un Estado: una mara en El Salvador, una pandilla en Río de Janeiro, o la mafia neoyorquina, sólo para mencionar algunos ejemplos, aplican fuerza sobre un grupo de personas en un territorio determinado, pero claramente no constituyen un Estado.

Según la clásica noción weberiana: “El Estado es una comunidad humana que (exitosamente) reclama el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio determinado [...] Estado es una relación de hombres que dominan los hombres” (Weber, 2000: 83). En otras palabras, un Estado “mantiene la pretensión al monopolio del uso legítimo de la fuerza física en la ejecución de su orden” (Warner, 1991: 9-10). En esta definición la dominación es un elemento central, pero no el componente único. Para que un Estado pueda existir tiene que existir autoridad, así como un uso monopólico de la coerción. El principio de autoridad puede entenderse como la capacidad de generar obligaciones políticas legítimas. En este sentido, el monopolio de la coerción debe ser “legítimo”.

No obstante, la aplicación de esta noción a casos concretos resulta problemática. Como señalara O'Donnell (1993), el alcance del Estado es espacialmente irregular dentro de un territorio determinado (zonas azules, verdes y marrones). Cuando pensamos en el Estado como una entidad territorialmente homogénea, estamos evidentemente distorsionando la realidad. Las diferencias son marcadas entre regiones de un país (Antioquia, Cundinamarca en Colombia, Chihuahua, Nuevo León en México) en materia de presencia estatal; las diferencias también se observan a nivel de ciudades e incluso dentro de una misma ciudad. En las ciudades latinoamericanas se ve cómo dentro de la misma ciudad existen marcadas diferencias en materia de presencia y alcance estatal: Las Condes vs. El Volcán (Santiago), Recoleta vs. Villa Soldati (Buenos Aires), Carrasco vs. Cerro Norte (Montevideo), Rosales vs. Ciudad Bolívar (Bogotá), Ipanema vs. el Complejo do Alemão (Río de Janeiro). Por supuesto, el alcance del Estado en una sociedad también varía con el tiempo, y en algunas ocasiones puede verificar variaciones significativas en el corto plazo, tanto a partir de shocks exógenos como en virtud de procesos políticos y socioeconómicos internos, tal como demuestran los trabajos de Feldmann, Boone y Baranyi (en este número).

Por cierto, y para seguir complicando las cosas, la idea weberiana de legitimidad no se encuentra libre de controversias. Pensemos, por ejemplo, en países con importantes mi-

norías nacionales y étnicas. Probablemente, para muchas de estas minorías (como los vascos y catalanes en España, los mapuches en Chile, o los maoríes en Nueva Zelanda), el Estado en el que viven carece de legitimidad. La pregunta es si, a pesar de los problemas de legitimidad que reflejan estos casos, hay menos Estado en España que en Portugal, en Turquía que en Grecia, en Chile que en Argentina.

El reconocimiento internacional, como fuente de legitimidad, tampoco parece solucionar el problema. A modo de ejemplo, ¿cómo clasificaríamos a un Estado de facto soberano, con ejército regular, parlamento, ejecutivo, moneda, e inclusive patentes de automóviles registradas, que no es reconocido por los demás estados, como es el caso de Transnistria? Aun sin apelar a casos extremos, ¿debemos considerar como Estado los casos de la República Turca en Chipre o la República Saharaui que se extiende en territorio de Marruecos y Mauritania? ¿Fue Bofutatsuana un Estado entre 1977 y 1994? Por otra parte, ¿cómo clasificar a algunos estados que son reconocidos por diferentes cantidades de miembros de la ONU como Israel (156), Palestina (130) o Kosovo (92)? ¿Cómo clasificar a estados que no son reconocidos por la ONU, pero sí unilateralmente por un número significativo de países como la República Árabe Saharaui Democrática (58 países) o la República de China (Taiwán) (23 países)? El reconocimiento internacional parece ser también un criterio problemático.

Una alternativa posible a una definición típicamente weberiana la provee Buzan (1991), para quien los estados, más allá de su base física y poblacional, deben poseer un componente mínimo de soberanía y tamaño. Pero al aplicar este tipo de criterio nos encontramos nuevamente con problemas de demarcación significativos. Por ejemplo, según el propio Buzan, ¿cómo tratar a los estados altamente penetrados como “Lesotho, Laos, Líbano y las islas Maldivas, para no mencionar ejemplos históricos como los clientes de los Estados Unidos en América Central, antes de 1960, y los satélites de la Unión Soviética en Europa Oriental, con anterioridad a 1989”? (Buzan, 1991: 68).

Más recientemente se han popularizado las nociones de “estado fallido” (*failed state*) y “estado frágil” (*fragile state*). A modo de ejemplo, parece existir consenso en la política internacional y la comunidad de donantes en torno a la definición de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) de “Estados frágiles”, expresada en los Principios para la Intervención Estatal en Estados Frágiles y en situaciones de fragilidad (*Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*). Según esta definición, “los estados son frágiles cuando las estructuras estatales carecen de voluntad política y/o capacidad para cumplir con funciones básicas (necesarias) para la reducción de la pobreza, el desarrollo y la salvaguarda de la seguridad y los derechos humanos de sus poblaciones” (OECD, 2007; traducción de los autores).

Este tipo de concepto promete al menos definir lo que Goertz (2005) denomina el “polo negativo” del concepto de Estado (lo que el Estado *no es*). Indiscutiblemente, existen algunos estados que pueden ser catalogados como frágiles o fallidos sin mayor controversia (Afganistán, Angola, Costa de Marfil, Sudán, Haití, la República Democrática del Congo, Zimbabwe). No obstante, las razones que explican por qué dichos estados “fallan”, y en qué dimensiones lo hacen, son variadas. Así, como argumenta Call

(2011), el concepto de Estado fallido o frágil se encuentra subteorizado. Y como argumenta claramente Soifer (en este número), la noción de Estado fallido no logra capturar componentes importantes de las variaciones funcionales, territoriales y temporales que caracterizan la realidad de los estados que se encuentran en una situación intermedia en el continuo entre estados consolidados y estados frágiles o fallidos. Justamente dicha situación intermedia es la que caracteriza a la mayoría de los estados latinoamericanos contemporáneos.

La noción de falla o fragilidad estatal usualmente se asocia a la incapacidad del Estado de desarrollar una o varias funciones que se consideran fundamentales. En este sentido, el concepto se vincula con definiciones de tipo "funcionalista". Según algunos autores, un Estado con alta capacidad sería aquel que cuenta con el poder infraestructural para mantener el monopolio de la coerción y, adicionalmente, para proveer a la población de bienes públicos fundamentales. Esta noción, originalmente planteada por Micheal Mann, ha sido recientemente recuperada en el influyente artículo de Soifer y Vom Hau (2008). Según estos autores: "Los estados con altas capacidades se encuentran en mejores condiciones de establecer el monopolio de la fuerza, hacer cumplir los contratos, controlar su población, regular las instituciones, extraer recursos y proveer bienes públicos" (Soifer and Hau, 2008: 220).

Aunque persuasiva y sumamente útil al momento de identificar dimensiones y posibles indicadores de capacidad estatal, esta perspectiva no está libre de controversias. ¿Cómo debe ser considerado el poder infraestructural del Estado? ¿Se trata de una condición necesaria para la capacidad estatal o se trata más bien de la consecuencia de las "capacidades del Estado"? Esto es problemático porque, como advierte Soifer (en este número), al momento de proveer una definición del concepto resulta clave "evitar el problema de combinar las relaciones causales y constitutivas". Naturalmente, esta objeción podría salvarse a partir de una perspectiva inter-temporal en la cual los procesos causales en $t-1$ contribuyeran a fortalecer (debilitar) las características que constituyen el Estado en t . No obstante, desde una perspectiva más estática, el foco en la capacidad infraestructural para el desarrollo de funciones clave asignadas al Estado resulta problemático para algunos autores.

En este sentido, y como previene Mazzuca (en este número), trabajar con definiciones basadas en fines (en oposición a aquellas basadas en los medios que permiten alcanzar dichos fines) puede ser cuestionable. Según Mazzuca, estas definiciones corren el riesgo de volverse "vacías" o "infinitas", en tanto no ha habido función alguna que haya sido realizada siempre por todos los estados y en todas partes.

Por su parte, argumentar que la ausencia de un bien público fundamental deriva únicamente de la incapacidad estatal para proporcionarlo es, en el mejor de los casos, algo ingenuo. Como señala Soifer (en este número), "debemos procurar evitar la asimilación de los estados mínimos de aquellos que son fundamentalmente débiles". Así nos podemos preguntar entonces si no es la ausencia de ciertos bienes públicos (alcantarillado, energía eléctrica, seguridad) una consecuencia de la incapacidad del Estado o, alternativamente, no es la causa de una política pública diseñada con otros objetivos. Aunque nos resulte

moralmente repugnante, no deberíamos sorprendernos de situaciones en las que algunos bienes públicos básicos (por ejemplo, el acceso al agua potable) terminen siendo instrumentalizados por elites políticas que los utilizan para otros fines. En términos más generales, las elites políticas frecuentemente han decidido no expandir la penetración territorial del Estado en contextos en que los costos de hacerlo superaban largamente la rentabilidad política o económica que dicha penetración devengaría (Boone, en este número).

En este tipo de escenario no se trata ya de un problema de capacidad estatal, sino más bien, de uno de voluntad política. La ausencia de voluntad política o, en términos clásicos, la falta de autonomía estatal para avanzar en la provisión de bienes públicos a ciertos sectores de la población se vuelve particularmente evidente en sociedades étnica o nacionalmente divididas (Peleg, 2007). Los trabajos de Boone (1992) sobre Senegal, Lustick (1979; 1980) sobre los palestinos-israelíes, Chadda (2004) en relación a los tamiles en Sri Lanka, Cizre (2001) sobre los kurdos en Turquía y Smootha (1980) sobre la minoría católica en Irlanda del Norte analizan este tipo de problemática. Estos autores proveen evidencia convincente respecto a la ausencia de relaciones uni-direccionales entre el acceso de la población a ciertos bienes públicos y el nivel de desarrollo o régimen político observado en un país determinado.

Por otro lado, este tipo de definición debe resolver una controversia fundamental: ¿cuáles son las “funciones básicas” de un Estado? ¿Son aquellas que proveen el “mínimo social decente” (Nussbaum, 2000), o las que hacen posible lograr un grado mínimo de “integración social” (Munck, 2007: 31)? En términos más operativos, ¿es menos Estado o tiene menor capacidad estatal un país en que el 70% de su población tiene acceso a agua potable que en uno en que el 80% tiene garantizado dicho derecho? Si bien respetamos profundamente los intentos de sofisticación conceptual de forma tal de capturar la naturaleza multidimensional del Estado, consensuar una definición minimalista de Estado parece imprescindible. Lamentablemente, a diferencia de medidas de otros conceptos frecuentemente utilizados en la disciplina como el de democracia electoral, la literatura sobre el Estado ha fracasado hasta ahora en producir dicho consenso mínimo.³ En la próxima sección analizamos las propuestas que los distintos trabajos incluidos en este número nos presentan respecto a la definición conceptual de la capacidad estatal.

¿CÓMO CONCEPTUALIZAR AL ESTADO Y SUS CAPACIDADES EN AMÉRICA LATINA CONTEMPORÁNEA?

Las distintas nociones de Estado propuestas por los autores derivan del trabajo y caracterización original de Max Weber como referente ineludible (véanse en particular Brinks, Kurtz y Schrank, Mazzuca, y Policzer). En segundo lugar, la noción de poder infraestructural de Michael Mann (en varios casos vía la actualización planteada por Soifer y Vom Hau [2008]) resulta también un referente teórico fundamental al momento

³ Ni hablar de la posibilidad de combinar ambas esferas: la democracia y las capacidades administrativas del Estado. Para una excepción véanse: Bäck, Hanna, and Axel Hadenius, 2008.

de guiar definiciones y abordajes empíricos sobre las nociones de Estado y estatalidad (véanse en particular Giraudy, Kurtz y Schrank, Soifer, Vargas). Aunque en menor medida, los trabajos de la corriente neo-marxista respecto a la capacidad y autonomía relativa del Estado también constituyen un referente teórico recurrente (véanse en particular los trabajos de Mazzuca y Policzer).

Por otra parte, y en particular en torno a reflexiones y abordajes preocupados por el grado de homogeneidad territorial en la proyección de poder estatal al interior de los estados, el trabajo clásico de O'Donnell (1996) y su identificación de áreas "marrones" en los estados latinoamericanos inspira las propuestas de Brinks, Boone, Soifer y Vargas. En este último plano, aunque de modo más implícito, aparecen nociones relacionadas con la capacidad de "lectura estatal de la sociedad" y proyección territorial del poder estatal hacia las periferias. Estas nociones también se vinculan a los clásicos tratados de James Scott y Walter Mondani (véase especialmente el trabajo de Boone). Aunque partiendo desde este cuerpo relativamente reducido de referentes teóricos comunes, las definiciones propuestas en los distintos trabajos son muy diversas. Dos parecen ser las controversias o tensiones principales que estructuran los distintos abordajes propuestos.

Primero, se plantea una tensión clara entre definiciones minimalistas y definiciones ampliadas. Mientras las primeras proponen centrarse en características que definen al Estado en términos ontológicos y universales (aplicables a través del espacio y el tiempo), las segundas incorporan "funciones" estatales más específicas y menos universales.

El trabajo de Mazzuca es aquel en que se plantea más claramente –y con gran elegancia teórica– la necesidad de trabajar con una noción mínima de Estado. Dicha noción, la que el autor cuidadosamente distingue de las de régimen, gobierno y administración, define al Estado como un "stock" de recursos destinados a asegurar el monopolio de la coerción sobre una población en un territorio. Dicho monopolio de la coerción (y la capacidad asociada de cobrar impuestos para financiarla) es lo que ontológicamente define a un Estado. En este sentido, un Estado *A*, con menor monopolio de la coerción, es menos Estado que un Estado *B* con mayor monopolio de la violencia. La propuesta de Brinks, en la que se introduce la noción del "Estado como la ley", también puede ser considerada como una noción minimalista del Estado. En esta interpretación, el Estado supone la capacidad de hacer cumplir la ley en el territorio. Esto último no implica necesariamente la presencia de un régimen legal democrático u occidental, sino simplemente la vigencia e implementación de un régimen legal establecido *ex ante*.

El trabajo de Mailliet, en tanto, discute explícitamente las nociones de "Estado mínimo" y plantea trabajar en torno a una definición "ampliada". En este sentido, Mailliet argumenta en contra de visiones minimalistas (pero poco comprensivas del fenómeno estatal actual) y propone entonces incorporar funciones al análisis de la capacidad estatal, tales como la capacidad regulatoria de mercados estratégicos. Aunque tan polémica como la visión minimalista de Mazzuca (¿qué funciones estatales resultan clave en qué momento y lugar?, ¿cuántas funciones deben incorporarse?), propuestas como la de Mailliet prometen iluminar la heterogeneidad funcional de los estados contemporáneos. En este sentido, dado un cuerpo de funciones estatales consideradas, propuestas de este

tipo permitirían establecer empíricamente varianza tanto al interior de un Estado como entre estados respecto a la capacidad de desarrollar distintas funciones.

Los trabajos de Soifer y Giraudy, en los que se incorporan explícitamente las dimensiones de penetración territorial y capacidad administrativa, se encuentran inspirados en la noción de poder infraestructural de Mann (1984). Ambas propuestas se ubican en una posición intermedia respecto a las propuestas minimalistas y ampliadas/maximalistas. Aunque Giraudy argumenta convincentemente respecto a la conveniencia de trabajar en torno a sub-tipos disminuidos de capacidad estatal, su concepto base incorpora tres dimensiones (autonomía, penetración territorial y capacidad burocrática). Mientras tanto, la propuesta de Kurtz y Schrank, aunque ampliada, posee un rasgo original, en tanto permite introducir flexibilidad respecto al “rango de funciones” (*scope and range*) que el analista desee incorporar a su nociones de Estado y estatalidad.

Segundo, también existe una tensión fundamental entre trabajos que plantean al Estado o bien como un “stock” naturalmente inerte (los gobiernos tienen agencia, los gobiernos y los regímenes tienen legitimidad, pero no el Estado) y aquellos que lo trabajan como una organización compleja. Nuevamente, la propuesta de Mazzuca se ubica como opción polar (Estado como stock), mientras que los trabajos de Soifer y Giraudy se ubican en una posición intermedia, al plantear nociones de estatalidad permeadas por sus facetas “relacional” y “organizacional”. Mientras la primera faceta supone que el Estado se encuentra en relación con la sociedad civil y otros agentes, la segunda se preocupa por la densidad, desarrollo organizacional y penetración territorial que el aparato estatal posee. Por su parte, el trabajo de Maillet, al considerar la actuación del Estado en distintas arenas concibe al objeto, necesariamente, como una organización compleja y heterogénea.

Si bien podría pensarse que ambas dimensiones (minimalista vs. maximalista y Estado como stock vs. Estado como organización compleja) se encuentran correlacionadas y son, por tanto, sujetas a ser reducidas a una única dimensión subyacente, las propuestas incluidas en otros trabajos desafían este supuesto. A modo de ejemplo, la propuesta de Policzer, relativamente inespecífica respecto a la dimensión (minimalista vs. maximalista), propone tratar al Estado como un “sistema de alta complejidad”. En esta visión, el Estado no solamente es una organización compleja, sino que su evolución organizacional se encuentra pautada por una relación dinámica y permanente con la sociedad civil, con actores internacionales y con sus propios agentes. Y aunque el Estado tiene claramente “agencia” en la propuesta de Policzer, debe enfrentar y readaptarse continuamente a las externalidades (por ej. “moral hazards”) que su propia acción pasada introduce en coyunturas subsiguientes.

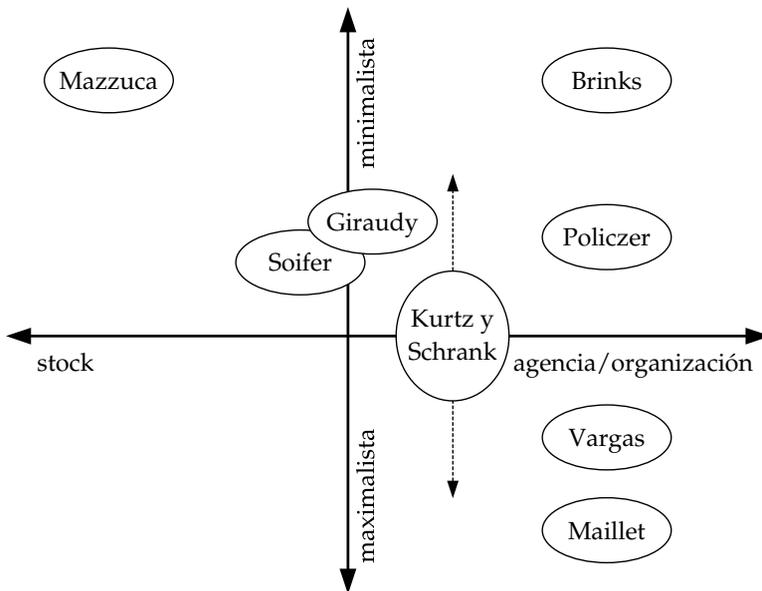
La propuesta de Brinks también desafía una caracterización uni-dimensional de las distintas nociones de Estado planteadas en el conjunto de trabajos. Si bien Brinks plantea una noción claramente minimalista en términos de la primera dimensión, su trabajo refleja también una concepción del Estado como organización compleja. En este último sentido, la capacidad de autorregulación (*self-restrain*) del aparato estatal resulta clave en su análisis.

Aunque también flexible en términos de la dimensión minimalista-maximalista, la definición de Kurtz y Schrank claramente trabaja en torno a una caracterización del

Estado como organización densa y compleja. En este sentido, su propuesta incorpora las nociones de coherencia y administración. Mientras la primera de estas nociones refleja la necesidad de analizar problemas de principal-agente en el funcionamiento de la institucionalidad estatal, la segunda noción busca establecer hasta qué punto la institucionalidad estatal se aproxima a la del tipo ideal weberiano de burocracia (regido por una lógica de dominación racional-legal).

Con el objetivo de sintetizar las principales opciones respecto a la conceptualización del Estado, de acuerdo a las dos dimensiones identificadas aquí, la Figura 1 ubica las distintas propuestas en un plano bi-dimensional. Obviamente, esta caracterización corre el riesgo de simplificar innecesariamente propuestas conceptuales naturalmente más complejas.

Figura 1.



Antes de concluir esta sección, resulta necesario introducir una serie de nociones adicionales, contenidas en los trabajos que caracterizan al Estado como una organización relativamente compleja y con capacidad de agencia (aunque sea limitada). Dichos trabajos aportan a la discusión una serie de matices que vale la pena recuperar en esta síntesis.

Los enfoques que plantean al Estado como organización compleja reflejan más claramente la necesidad de incorporar al análisis los componentes de variación sub-nacional (Boone, Giraudy, Soifer, Vargas) y funcional (Giraudy, Maillet, Soifer), así como la capacidad de autorregulación del aparato estatal y sus agentes (Brinks, Vargas, Kurtz y Schrank). Como sugiere O'Donnell (1993; 1996; 2001) en sus trabajos sobre el Estado latinoamericano y el estado de derecho, la varianza sub-nacional y funcional, así como la capacidad de autorregulación estatal resultan clave para entender al Estado latinoamericano y sus

principales déficits *vis-à-vis* sus principales referentes empíricos (el Estado-nación europeo) y normativos (la teoría democrática). Desde esta perspectiva, la necesidad de analizar el componente organizacional y la matriz organizativa del Estado resulta fundamental.

Por su parte, las propuestas de quienes otorgan “agencia” a la institucionalidad estatal, o más bien a distintos actores y organizaciones que actúan como agentes estatales, plantean claramente una visión relacional del Estado. En este sentido, la noción de autonomía recuperada por Giraudy, así como la conceptualización del Estado como sistema complejo y en interacción permanente con el contexto que propone Policzer permiten iluminar la relación entre el Estado, sus agentes y el medio externo. Como destaca en el trabajo de Dewey (véase también Auyero, 2007), la delimitación entre el espacio estatal y el medio externo no es necesariamente clara ni unívoca.

En todo caso, la visión relacional del Estado (o de la estatalidad como el resultado difuso de la interacción problemática entre la institucionalidad estatal y los actores no estatales) permite incorporar al análisis la interacción entre distintas agencias y agentes estatales *vis-à-vis* actores de la sociedad civil que eventualmente desafían la soberanía estatal o contribuyen a generar “zonas grises” (Auyero, 2007). En este sentido, los desafíos identificados por Eaton en su trabajo, así como sus posibles consecuencias respecto a la evolución de la institucionalidad estatal en el contexto contemporáneo podrían ser incorporados al análisis de la problemática estatal en América Latina.

Una visión relacional del Estado también permitiría incorporar la noción de legitimidad social de la dominación estatal, presente en interpretaciones clásicas de la definición weberiana, así como en corrientes inspiradas en los trabajos clásicos de Durkheim (Lemay-Hébert, 2009). Eventualmente también es posible pensar en dinámicas intertemporales en que la presencia de un Estado “capaz” en el período t genera legitimidad (contribuyendo a reforzar así la “capacidad”) en el período $t+1$. Alternativamente, un estado “incapaz” o “frágil” en el período t , podría erosionar los niveles de legitimidad social del Estado (y así su “capacidad”) en $t+1$.

No obstante, tanto en la discusión que tuvo lugar durante la conferencia como en alguno de los textos que aquí presentamos se plantean objeciones firmes respecto a la inclusión de esta dimensión al análisis. En este sentido, las objeciones planteadas responden tanto a cuestiones pragmáticas (la legitimidad es difícil de estimar) como teóricas. Si bien creemos que la dificultad de “medir” la legitimidad de la dominación estatal no debe ser excusa para excluir dicha dimensión de nuestras conceptualizaciones, las objeciones teóricas deben ser atendidas. A nivel teórico, la conveniencia de incorporar a nuestras definiciones de Estado el componente de legitimidad es sumamente controversial. Respecto a este punto, Mazzuca es quien rebate esta visión de manera más categórica al plantear la necesidad de restringir la noción de legitimidad al gobierno y al régimen, pero no al Estado. Este planteo resulta equivalente al de Brinks. Para otros autores como Soifer y Vargas, la noción de legitimidad podría entenderse más como un resultado de la dominación estatal (o en clave marxista, como un componente supra-estructural de la realidad) que como un componente ontológicamente ligado a la noción de Estado.

LA MEDICIÓN Y OPERACIONALIZACIÓN DE LA CAPACIDAD ESTATAL: LOS ENFOQUES DISPONIBLES

“No single indicator adequately defines the difference between weak and strong states” (Buzan, 1991: 100).

La tensión entre visiones minimalistas y maximalistas respecto a las características esenciales de los conceptos de Estado y de capacidad estatal se refleja también en las alternativas de medición actualmente disponibles en la bibliografía. En términos generales, los índices comparados crecientemente disponibles sobre capacidad estatal parecen optar por enfoques maximalistas, aunque lo hacen de modo implícito por al menos dos razones.

Primero, porque los índices disponibles se estructuran, crecientemente, en torno a la inclusión de una gran cantidad de indicadores, en ausencia de una discusión teóricamente informada respecto a su pertinencia. Como sabemos, cualquier conceptualización tiene un correlato directo en la forma en que sus atributos se miden y agregan (Munck and Verkuilen, 2002). Si concordamos que un atributo *X* no es una parte constitutiva del concepto madre *W*, sino más bien un complemento importante de mejora, deberíamos no incluirlo dentro de las dimensiones constitutivas de *W*. De lo contrario, estaríamos confundiendo una de las dimensiones esenciales y constitutivas de *W* con un elemento que no es constitutivo del mismo. Asimismo, si un atributo es una condición *necesaria* del concepto en cuestión, no podemos utilizar operadores simples (como el promedio aritmético) para agregarlo con los otros componentes necesarios (Goertz, 2005). Desde esta perspectiva, los índices disponibles no se caracterizan por trabajar adecuadamente la dimensionalidad del concepto y los criterios de agregación de indicadores y dimensiones. En este sentido, los trabajos de Soifer, Giraudy y Kurtz y Schrank incluidos en este número proveen contraejemplos sumamente meritorios.

Segundo, muchos de los esfuerzos de medición disponibles añaden nuevas dimensiones y atributos (como la provisión de bienes y servicios públicos) como indicadores de capacidad estatal, en un contexto en que cada uno de los autores intenta argumentar la superioridad de “su” medida sobre las ya disponibles. Tal es la obsesión por incluirlo todo (o todo lo que se encuentra disponible como indicador para un número grande de casos), que algunos índices contemporáneos que pretenden estimar la capacidad del Estado resultan de la media aritmética de más de 80 indicadores.⁴

Como resultado, contamos hoy con una plétora de medidas sobre la capacidad del Estado que, en buena medida, oscurecen más de lo que aclaran la investigación empírica. Con el propósito de contextualizar y fundamentar nuestro diagnóstico, esta sección presenta un análisis breve de las medidas disponibles más utilizadas en la literatura. No es de nuestro interés discutir cada uno de estos esfuerzos de medición, lo que sería además redundante con la bibliografía ya existente sobre este aspecto (véase, por ejemplo, Fabra Mata y Ziaja, 2009).

⁴ Véase el “Country Indicators for Foreign Policy Fragility Index” de la Carleton University en: http://www4.carleton.ca/cifp/app/ffs_data_methodology.php

Dentro de los índices con replicaciones periódicas y con una amplia cobertura de casos nacionales (que incluya a América Latina), es posible destacar seis: el Bertelsmann Transformation Index; el Global Peace Index; el Failed States Index; el Peace and Conflict Instability Ledger Index; el Political Instability Index y el State Fragility Index. Cada uno de ellos posee fortalezas y debilidades, en virtud de su diseño metodológico particular. La Tabla 1 presenta una sinopsis metodológica de cada índice, así como de sus fortalezas y debilidades relativas. Como allí puede observarse, existe una gran heterogeneidad respecto a la construcción de cada una de estas medidas comparadas.

No obstante dicha heterogeneidad, los resultados empíricos que se obtienen al intentar clasificar las distintas observaciones son francamente similares, al menos para el caso de América Latina. Esto puede observarse en las Tablas 2 y 3, en que presentamos el ordenamiento relativo de los casos en cada una de las medidas disponibles (Tabla 2) y la correlación bi-variada (coeficiente de Pearson) entre cada índice y los restantes (Tabla 3). La Tabla 3 también incluye una medida de desarrollo económico (PBI per cápita). Como puede observarse, existe un alto nivel de *colinealidad* entre dicha medida y la mayoría de los indicadores de fortaleza estatal. En síntesis, y a pesar de su gran heterogeneidad en términos de su construcción conceptual (usualmente implícita), estos índices comparativos tienden a medir “lo mismo”. Siendo esto último algo que no parece ser demasiado diferente (o independiente) del desarrollo económico.

En suma, estas observaciones empíricas (por ejemplo, la uni-dimensionalidad del concepto de fortaleza estatal y su alta correlación con el desarrollo económico) no reflejan gran parte de las preocupaciones teóricas que orientaron nuestra discusión conceptual previa. En definitiva, creemos que esto resulta, en general, de un proceso de operacionalización descuidado en torno a conceptos que, a su vez, se encuentran poco trabajados en términos teóricos. A modo de ilustración, considérese la importancia que la variación sub-nacional (y eventualmente funcional) posee en la discusión conceptual sobre la problemática del estado *vis-à-vis* los intentos de medición empírica aquí analizados. Estos últimos se desarrollan en torno a la disponibilidad de indicadores agregados a nivel nacional y no dan cuenta de la varianza intra-caso respecto a la penetración y capacidad estatal.

Por otra parte, los indicadores disponibles también presentan problemas de validez interna. Por un lado, tal como sugieren Kurtz y Schrank (en este número), la utilización de encuestas de expertos, a la que recurren varios de los índices comparativos, resulta un recurso no exento de riesgos y problemas (véase Kurtz y Schrank a este respecto). Por otro lado, buena parte de los indicadores “objetivos” utilizados para medir la capacidad estatal son proporcionados por los propios estados. Esto supone que la medición de la capacidad estatal a través de este tipo de indicador es endógena a la propia capacidad estatal. En otras palabras, es dable esperar que los estados más capaces produzcan estadísticas nacionales más confiables y viceversa. Si esta expectativa fuese razonable, los indicadores producidos en casos con presunta distinta capacidad estatal no serían comparables entre sí.

Por otra parte, ciertos fenómenos relacionados con la capacidad del Estado son presumiblemente más visibles que otros. A modo de ejemplo, consideremos dos situaciones eventualmente problemáticas desde el punto de vista de la capacidad estatal: a) una situación en que el Estado ha perdido el monopolio de la violencia y confronta con una

Tabla 1: Índices seleccionados sobre Estado y capacidad estatal

| Índice | Sigla | Categorización* | N** | Última medición | Periodicidad (año) | Niveles | Indicadores | Origen de datos, agregación y ponderación | Comentarios |
|--|-------------|-----------------|-----|-----------------|--------------------|---------|-------------|--|---|
| Bertelsmann Transformation Index - State Weakness Index ⁵ | BTI | 4 | 128 | 2012 | 2 | 1 | 2 | Juicio de expertos, Promedio aritmético, sin ponderar entre los indicadores. | Este indicador se destaca por su relativa simpleza. |
| Global Peace Index ⁶ | GPI | 3 | 158 | 2012 | 1 | 2 | 23 | Estadísticas públicas, juicio de expertos, opinión pública. Paz interna, uno de los niveles, pesa .6, paz externa, .4. Dentro de cada grupo, los indicadores están a su vez ponderados de 1 a 5. | Intenta establecer una ponderación entre sus indicadores, la cantidad de estos dificulta entender a qué corresponde el índice. |
| Failed States Index ⁷ | FSI | 4 o 5 | 178 | 2012 | 1 | 1 | 12 | Análisis de contenido, juicio de expertos, estadísticas públicas. Índice aditivo. Todos los indicadores tienen el mismo peso. | Es el más inclusivo de países. Sus indicadores están estandarizados de 0 a 10 (siendo 0 lo mejor, 10 lo peor). No se condice el qué mide con el cómo lo mide. |
| Peace and Conflict Instability Ledger ⁸ | PCIL | 3 | 160 | 2012 | 2 | 1 | 5 | Datos y juicios de expertos junto a estadísticas públicas. Estimativos de regresiones. | Destaca por su originalidad metodológica. Su mayor problema es la replicabilidad. |
| Political Instability Index ⁹ | PII | 4 | 165 | 2010 | 2? | 2 | 15 | Estadísticas públicas, juicio de expertos, opinión pública. Promedio aritmético de las dos dimensiones. No queda clara la ponderación (si es que la hay inter o intra dimensión). | Disonancia entre arquitectura conceptual y construcción de índice. |
| State Fragility Index ¹⁰ | SFI | .. | 164 | 2010 | | 3 | 14 | Estadísticas públicas, juicio de expertos. Índice aditivo sin ponderar indicadores. | Disonancia entre arquitectura conceptual y construcción de índice. |

⁵ Bertelsmann Stiftung (<http://www.bti-project.org/home/>).

⁶ EIU <http://www.visionofhumanity.org/gpi-data/#/2012/ELEC/>

⁷ Fund for Peace <http://www.fundforpeace.org/>

⁸ University of Maryland http://www.cidcm.umd.edu/pc/executive_summary/exec_sum_2012.pdf

⁹ EIU http://viewswire.eiu.com/site_info.asp?info_name=social_unrest_table&page=noads

¹⁰ George Mason University <http://www.systemicpeace.org/SFImatrix2010c.pdf> & <http://www.systemicpeace.org/GlobalReport2011.pdf>

Tabla 2: Países de América Latina en Índices de Estatalidad (ordenados de mayor a menor por Bertelsmann Transformation Index)

| País | FSI | BTI _{-STATE} | GPI | PCIL | PII ¹¹ | SFI | PBI ¹² |
|-----------------|------|-----------------------|------|------|-------------------|-----|-------------------|
| Costa Rica | 49,7 | 10,0 | 1,66 | 0,6 | 3,5 | 0 | 8,676 |
| Uruguay | 40,5 | 10,0 | 1,63 | 0,8 | 5,2 | 1 | 13,866 |
| Chile | 43,5 | 9,8 | 1,62 | 0,7 | 5,1 | 2 | 14,394 |
| Cuba | 73,1 | 9,5 | 1,95 | 0,3 | 4,2 | 7 | n.d. |
| Argentina | 46,5 | 9,0 | 1,76 | 2,8 | 7,1 | 1 | 10,941 |
| Brasil | 64,1 | 8,5 | 2,02 | 5,6 | 5,4 | 6 | 12,594 |
| Panamá | 56,1 | 8,5 | 1,9 | 1,2 | 7,1 | 4 | 8,590 |
| Bolivia | 82,1 | 8,3 | 2,02 | 10,2 | 7,7 | 11 | 2,421 |
| Rep. Dominicana | 74,1 | 8,0 | 2,07 | 4,8 | 7,6 | 6 | 5,530 |
| México | 73,6 | 8,0 | 2,45 | 3,8 | 6,1 | 4 | 10,064 |
| Paraguay | 70,9 | 8,0 | 1,97 | 3,1 | 6,4 | 8 | 3,635 |
| Nicaragua | 79,6 | 7,8 | 2,01 | 2,9 | 5,9 | 11 | 1,243 |
| Perú | 73,5 | 7,8 | 2 | 4,8 | 7 | 7 | 6,009 |
| El Salvador | 74,4 | 7,8 | 2,22 | 2,8 | 5,2 | 5 | 3,702 |
| Venezuela | 77,3 | 7,8 | 2,28 | 3,1 | 7,3 | 11 | 10,810 |
| Honduras | 78,5 | 7,5 | 2,34 | 4,1 | 6,8 | 9 | 2,226 |
| Ecuador | 80,1 | 7,5 | 2,03 | 6,4 | 7,7 | 12 | 4,569 |
| Colombia | 84,4 | 7,0 | 2,63 | 6,1 | 7 | 12 | 7,067 |
| Guatemala | 79,4 | 6,3 | 2,29 | 5,4 | 6,6 | 10 | 3,178 |
| Haití | 105 | 4,8 | 2,18 | 11,6 | 7,8 | 18 | 726 |

Tabla 3: Correlaciones observadas entre los índices incluidos en la Tabla 2 y el indicador de PBI per cápita correspondiente a cada país

| | Fsi | bti | gpi | pcil | pii | Sfi | PBI |
|-----------|-----------|-----------|---------|----------|----------|-----------|-----|
| BTI_state | -0,871*** | | | | | | |
| GPI | 0,747*** | -0,709*** | | | | | |
| PCIL | 0,755*** | -0,760*** | 0,463* | | | | |
| PII | 0,529* | -0,653** | 0,426 | 0,683*** | | | |
| SFI | 0,923*** | -0,845*** | 0,602** | 0,768*** | 0,600*** | | |
| PBI | -0,781*** | 0,7019*** | -0,424 | -0,571* | -0,422 | -0,692*** | |

***p<,001, **p<,01, *p<,05

¹¹ Datos del 2010.

¹² PBI per cápita extraído del World Development Indicators (<http://data.worldbank.org>).

organización mafiosa para retomar la soberanía perdida en una zona determinada de su "territorio"; b) una situación en que el Estado ha perdido el monopolio de la violencia y una organización mafiosa establece un equilibrio "para-estatal", en que sustituye al estado nacional, sin recibir un desafío armado por parte del Estado. En la primera situación, los niveles de violencia serán probablemente altos y visibles. En la segunda situación, los niveles de violencia serán probablemente bajos e invisibles, desde el punto de vista de los indicadores nacionales disponibles. ¿En cuál de las dos situaciones es el Estado más débil? Si bien la respuesta a esta interrogante no es necesariamente clara, resulta evidente que el tipo de indicador con que usualmente se trabaja en la construcción de índices comparados (por ejemplo, número de homicidios registrados) introduce sesgos importantes a favor de la detección de una situación como la descrita en a) y en detrimento del registro empírico de casos como los descritos en b).

En síntesis, en paralelo con los déficits anotados arriba en cuanto a la construcción conceptual, también enfrentamos deficiencias marcadas en cuanto a la construcción de indicadores válidos sobre el fenómeno estatal. La próxima sección analiza las propuestas presentadas en nuestra conferencia respecto a cómo acometer el desarrollo de mejores medidas empíricas.

MEDICIÓN Y OPERACIONALIZACIÓN: NUEVAS PROPUESTAS

Los trabajos que presentamos en este número pueden organizarse en torno a dos vertientes tradicionales, en términos de sus aproximaciones a la medición y el trabajo empírico: los enfoques de n pequeño, y los enfoques comparativos de n grande. Mientras que los primeros presentan análisis densos respecto a la configuración observada en un caso (usualmente a través del tiempo y con atención a patrones de varianza sub-nacional), los segundos apuntan a lograr la identificación de indicadores válidos a través del espacio y el tiempo, así como disponibles para un número grande de casos.

Entre estos últimos, los trabajos de Soifer, Vargas y Kurtz y Schrank presentan propuestas novedosas respecto a la medición de la capacidad estatal. La propuesta de Soifer destaca por su énfasis en obtener indicadores de capacidad estatal y no de sus posibles productos. Esto supone la necesidad de observar "directamente" la capacidad estatal, para lo que el autor sugiere una combinación de fuentes oficiales, internacionales y de opinión pública. Esto último permite, al menos parcialmente, evitar que la propia capacidad estatal contamine la medición del concepto al utilizar solo indicadores producidos por el Estado a analizar. La propuesta de Soifer también destaca por la incorporación al esquema de medición de una medida respecto a la heterogeneidad sub-nacional observada en cada caso.

Vargas, por su parte, combina el análisis en profundidad del caso costarricense con una propuesta de medición comparada de la institucionalidad estatal aplicada a toda la región de Centroamérica y Chile. Esta última permite dar cuenta de la densidad del aparato estatal en la región, señalando elocuentemente la presencia de una institucionalidad estatal bien diversa. El esquema propuesto también permite analizar la evolución

temporal de dicha institucionalidad, e identificar períodos de construcción o “destrucción” de instituciones estatales. Aunque sólo en el caso de Costa Rica, Vargas también analiza la penetración territorial del Estado a través de un análisis de geo-referenciación. Este tipo de análisis, cada vez más frecuente en ciencia política, promete potenciar significativamente nuestra capacidad de describir la anatomía de la institucionalidad estatal en el territorio, siendo posible además, incorporar componentes de variación a través del tiempo. No obstante, el nivel de análisis y el grado en que deba incurrirse en falacia ecológica constituye un desafío importante para este tipo de análisis. A modo de ejemplo, si la varianza relevante respecto a la capacidad estatal en el territorio se produce a un nivel que no corresponde al de la información disponible (usualmente para estratos regionales o municipales), o si los límites jurisdiccionales formales que definen dichas unidades no corresponden a la dinámica “real” presente en el territorio (véanse Snyder and Duran-Martinez, 2009), la geo-referenciación produciría imágenes distorsionadas respecto a la realidad sub-nacional.

La propuesta de Kurtz y Schrank propone la incorporación de dos innovaciones metodológicas promisorias respecto a la medición de indicadores de capacidad estatal. Por un lado, los autores proponen la incorporación de enfoques experimentales en la administración de cuestionarios de encuesta a través de los que pueden generarse indicadores más apropiados para las distintas dimensiones de capacidad estatal que proponen medir. Nuevamente se trata de una propuesta que incorpora innovaciones metodológicas recientes al esfuerzo de medición de la capacidad estatal. Por otro lado, los autores proponen estimar los indicadores comparados a partir de un enfoque de “residualización”. Dicho enfoque promete resolver varios de los problemas identificados arriba respecto a los índices disponibles. Entre otras cosas, permitiría aislar los efectos de distintas dimensiones de la capacidad estatal del de otras variables con la que dichos efectos se encuentran correlacionados. El desafío principal que enfrenta este tipo de enfoque consiste en obtener un modelo base bien especificado (en particular sin variables relevantes omitidas) a partir del cual realizar el análisis de residuos.

Los trabajos de Feldmann, Baranyi y Dewey, así como las viñetas comparativas que incorpora Eaton a su análisis de los desafiantes estatales, se encuadran en la tradición de los estudios de caso. Este cuerpo de trabajos da cuenta de las características y evolución temporal (especialmente Feldmann y Baranyi) de la capacidad del Estado en los casos de Haití, Colombia y Argentina. La evidencia que los autores incorporan a sus análisis de caso da cuenta de la complejidad y multi-dimensionalidad del fenómeno, así como de la presencia de importantes grados de heterogeneidad funcional, territorial y temporal. Estos trabajos y sus hallazgos resultan clave al momento de pensar cómo producir indicadores que logren al mismo tiempo captar la densidad y complejidad del fenómeno y, eventualmente, “viajar” a otros casos. El trabajo de Dewey, en dicho sentido, introduce una serie de evidencia que sugiere prudencia al momento de interpretar indicadores disponibles sobre distintas dimensiones de la capacidad estatal. Dicha interpretación debe necesariamente contextualizarse, lo que supone integrar a la evaluación de cada indicador (y su validez en cada caso) otros indicios. Esto requiere un conocimiento relativamente denso del caso.

A modo de ejemplo, ¿cómo debe interpretarse la información respecto al número de “purgas internas” en los cuerpos de seguridad de un Estado determinado? O ¿cuán indicativas son las estadísticas respecto a la fumigación de cultivos ilegales o las requisas aduaneras en cuanto a la relación entre el Estado y organizaciones ilegales que le disputan soberanía en algunos enclaves territoriales? En el primer caso, una policía en que se produzcan más purgas podría pensarse, en principio, como más capaz y efectiva que una en que no existan purgas. Pero la ausencia de purgas podría ser resultado o bien de una policía completamente corrupta o de una esencialmente “limpia”. Y, en caso de existir purgas, debería analizarse quiénes son los “purgados”. Dependiendo del balance de poder interno en la fuerza policial, los purgados podrían ser los policías “corruptos”, pero también los “limpios”. Algo similar ocurre en el caso de la fumigación de cultivos o requisas. El aumento en las estadísticas de fumigación o requisa podría indicar una mayor eficiencia estatal en el combate al crimen organizado, o bien una mayor producción de sustancias ilegales. El caso de México en los años 1970 ilustra la dificultad de establecer mediciones válidas y comparables en base a este tipo de indicador. En el marco de los primeros programas promovidos y financiados por EE.UU. para la fumigación de cultivos ilegales en América Latina, los fumigadores mexicanos suplantaron el herbicida por fertilizante en obvia connivencia con los productores ilegales y a espaldas de las autoridades norteamericanas a quienes reportaron un alza en las estadísticas de fumigación (Kenny y Serrano, 2011).

En síntesis, los trabajos que incluimos en este número permiten evaluar alternativas a los enfoques actuales, así como las fortalezas y debilidades de cada alternativa. En conjunto, los trabajos reflejan la tensión existente entre la necesidad de desarrollar indicadores comparativamente válidos y la potencia de análisis de *n* pequeño respecto a proveer descripciones densas de casos particulares. Dichas descripciones deben iluminar, necesariamente, la difícil búsqueda de indicadores empíricos válidos para el análisis comparativo.

ALGUNAS ANOTACIONES SOBRE LAS DINÁMICAS CAUSALES QUE INVOLUCRAN A LA CAPACIDAD ESTATAL

“El estado es uno de los rostros de la democracia: un Estado sin poder es una democracia sin poder. (...) el poder efectivo del Estado para aplicar el mandato electoral y el poder para democratizar, es decir, su capacidad para alcanzar de manera universal en todo su territorio a todas las clases sociales. Esta última cuestión es la condición necesaria para lograr que, en todos lados y para todos, los derechos y las obligaciones tengan vigencia efectiva. Si estas condiciones no se cumplen, resultará un déficit de estatalidad: serias fallas en la vigencia del Estado de derecho afectarán directamente la sustentabilidad y el desarrollo de la democracia” (PNUD, 2004: 185-187).

El objetivo de la conferencia no era el de evaluar las características de fenómenos causales: ¿cuáles son las causas de una mayor o menor capacidad estatal?, ¿qué efectos tiene

la capacidad estatal sobre variables normativamente importantes (democracia, bienestar social, etc.)? No obstante, algunos trabajos (especialmente aquellos que analizan las configuraciones observadas en casos particulares) incorporan narraciones causales, a veces de modo implícito, que creemos conveniente subrayar.

Entre los autores que analizan la capacidad estatal como variable dependiente existe una tensión fundamental respecto al tipo de causa que explica los niveles de capacidad estatal actuales. Existe una larga tradición de estudios sobre el Estado y sus características en que predominan narrativas centradas en causas históricas y fenómenos de *path-dependence* (véase, por ejemplo, Centeno, 2002; Hall, 1994; López-Alves, 2000; Rokkan, 1975; Soifer, 2006; Tilly, 1975). Sin embargo, varios de los textos que aquí presentamos señalan la presencia de mecanismos causales de más corto plazo, así como procesos de cambio en la capacidad institucional que desafían explicaciones que sólo incorporan dinámicas causales de largo plazo. Los casos de Colombia, Haití y Costa Rica (Feldmann, Baranyi y Vargas, en este número) reflejan la presencia de variaciones de corto plazo que no pueden ser solamente resultado de fenómenos *path-dependent*. Un elemento interesante a este respecto lo constituye la mayor importancia que parece haber asumido el análisis de la penetración estatal en los centros urbanos. Usualmente pensamos este problema en términos de la proyección del poder estatal hacia las periferias. Las dinámicas actuales suponen la consolidación de enclaves urbanos, muy cercanos al “centro estatal”, en que se consolidan desafíos a la capacidad de penetración estatal a partir, por ejemplo, de la consolidación de enclaves dedicados al micro-tráfico de substancias ilegales. Esta tendencia supone también un desafío respecto a la descripción de la situación actual, e implica la necesidad de moderar nuestro tropismo “natural” a observar la proyección del poder estatal a las periferias.

Retornando al análisis de las dinámicas causales, Boone (en este número) argumenta explícitamente respecto a la variación temporal de la penetración estatal en el caso africano, así como su relación con el cálculo político contingente de las elites dominantes. Para el caso de América Latina, el argumento de Eaton (este número) respecto a los procesos que generan una transformación en la dinámica de los desafiantes al Estado supone también la presencia de causas de “corto plazo”. En este sentido destacan los procesos de descentralización y reforma estatal, así como el impacto de la política estadounidense respecto a la lucha contra las drogas. También en este sentido, el argumento de Policzer (en este número), así como la narración de Baranyi (en este número) respecto al caso de Haití y Feldmann (en este número) en relación a Colombia, incorporan los efectos de shocks o bien intervenciones externas y causas contingentes en la reconfiguración de la institucionalidad estatal.

Los trabajos que aquí presentamos no introducen argumentos explícitos respecto a la capacidad estatal como variable independiente. No obstante, desde esta perspectiva resulta conveniente subrayar la sugerencia presente en los textos de Mazzuca (en este número) y Brinks (en este número). Ambos autores argumentan claramente la necesidad de aislar conceptualmente el fenómeno estatal de las características del régimen político y del gobierno. Solamente al hacerlo es posible luego establecer relaciones causales entre la capacidad estatal y dichas variables.

COROLARIO

Analizar al Estado se ha vuelto imprescindible para lograr entender las dinámicas políticas y sociales que hoy pautan la situación de una gran parte de los países latinoamericanos. El Estado no es hoy necesariamente más débil que en el pasado en términos institucionales, pero debe enfrentar múltiples desafíos y demandas que ponen en entredicho su soberanía y capacidad funcional. Dada la creciente importancia de esta problemática, la conferencia que dio pie a la redacción de este número especial de la *Revista de Ciencia Política* intentó inventariar la multiplicidad de enfoques posibles, así como sus ventajas y desventajas.

En esta introducción hemos intentado identificar las principales tensiones y problemáticas que enfrentan hoy quienes desean analizar las características del Estado en América Latina. Como sugerimos en el texto, las tensiones y los desafíos que enfrentamos como investigadores son muy significativos. Al mismo tiempo, esperamos haber reflejado la importancia de esta temática, así como su riqueza en términos de la discusión teórica y en cuanto a la realidad empírica. En síntesis, aunque difícil de asir de modo sistemático y de acuerdo a los estándares teóricos y metodológicos de la ciencia política contemporánea, la problemática del Estado requiere ser analizada en profundidad para entender mejor fenómenos centrales para el funcionamiento de la sociedad contemporánea. Los trabajos que siguen a continuación proveen un muestrario de las opciones disponibles, así como una serie de propuestas para avanzar en esta agenda de investigación.

REFERENCIAS

- Alford, Robert R. and Roger Friedland. 1985. *Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Auyero, Javier. 2007. *Routine Politics and Violence in Argentina: The Gray Zone of State Power*. New York: Cambridge University Press.
- Bäck, Hanna, and Axel Hadenius. 2008. "Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship". *Governance* 21 (1): 1-24.
- Boone, Catherine. 1992. *Merchant Capital and the Roots of State Power in Senegal, 1930-1985*. Cambridge & New York: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry. 1991. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder: Lynne Rienner.
- Call, Charles. 2011. "Beyond Failed State: Toward Conceptual Alternatives". *European Journal of International Relations* 17 (2): 303-326.
- Centeno, Miguel. 2002. *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park: Penn State University Press.
- Chadda, Maya. 2004. "Between Consociationalism and Control: Sri Lanka". In *Managing and Settling Ethnic Conflicts: Perspectives on Successes and Failures in Europe, Africa, and Asia*, edited by Ulrich Schneckner and Stefan Wolff, 94-114. London: C. Hurst & Co.
- Cizre, Ümit. 2001. "Turkey's Kurdish Problem: Borders, Identity and Hegemony". In *Right-sizing the State*, edited by Brendan O'Leary, Ian S. Lustick, and Thomas Callaghy, 222-252. New York: Oxford University Press.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*. Princeton NJ: Princeton University Press.

- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (Eds.). 1985. *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.
- Fabra Mata, Javier and Sebastian Ziaja. 2009. *Users' Guide on Measuring Fragility*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) and the United Nations Development Programme (UNDP).
- Feldmann, Andreas y Juan Pablo Luna. 2011. "The Problem: The State and Democracy in Latin America" [En línea] <http://www.statenessinlatinamerica.com/wp-content/uploads/2012/10/CONCEPT-PAPER-MILENIO-IDRC-CONFERENCE-FINAL-NOV-2011-1.pdf> [Consulta: 01/03/2012]
- Goertz, Gary. 2005. *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, John A. (Ed.). 1994. *The State: Critical Concepts*. London: Routledge.
- Hanson, Jonathan K. and Rachel Sigman. 2011. "Measuring State Capacity: Assessing and Testing the Options". In *Annual Meeting of the American Political Science Association*.
- Holsti, Kalevi J. 2000. "The Political Causes of Humanitarian Emergencies". In *War, Hunger and Displacement: The Origins of Humanitarian Emergencies*, edited by Wayne Nafziger, Francis Stewart, and Raimo Väyrynen, 240-81. Oxford: Oxford University Press.
- Holsti, Kalevi J. 2004. *Taming the Sovereigns: Institutional Change in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kenny, Paul y Mónica Serrano (eds.). 2011. *México's Security Failure. Collapse into Criminal Violence*. New York: Routledge.
- Lemay-Hébert, Nicolas. 2009. "Statebuilding without nation-building? Legitimacy, state failure and the limits of the institutionalist approach". *Journal of Intervention and State Building*. 3 (1): 21-45.
- López-Alves, Fernando. 2000. *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900*. Durham: Duke University Press.
- Lustick, Ian. 1979. "Stability in Deeply Divided Societies: Consociationalism versus Control". *World Politics* 31 (3): 325-344.
- Lustick, Ian. 1980. *Arabs in the Jewish State: Israel's Control of a National Minority*. Austin: University of Texas Press.
- Mann, Michael. 1984. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results". *European Journal of Sociology* 25 (2): 185-213.
- Munck, Gerardo L. 2007. "The Study of Politics and Democracy: Touchstones of a Research Agenda". In *Regimes and Democracy in Latin America. Theories and Methods*, edited by Gerardo L. Munck, 25-38. Oxford: Oxford University Press.
- Munck, Gerardo L., and Jay Verkuilen. 2002. "Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices". *Comparative Political Studies* 35 (1): 5-34.
- Nussbaum, Martha. 2000. *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD. 2007. "Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations". Disponible online en: <http://www.oecd.org/development/conflictandfragility/38368714.pdf>
- O'Donnell, Guillermo. 1993. "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at some Postcommunist Countries". *World Development* 21 (8): 1355-1369.
- O'Donnell, Guillermo. 1996. "Illusions about consolidation". *Journal of Democracy* 7 (2): 34-51.
- O'Donnell, Guillermo. 2001. "Democracy, Law, and Comparative Politics". *Studies in Comparative International Development* 36 (1): 7-36.
- Peleg, Ilan. 2007. *Democratizing the Hegemonic State: Political Transformation in the Age of Identity*. New York: Cambridge University Press.
- Rokkan, Stein 1975. "Dimensions of State Formation and Nation Building". In *The Formation of National States in Western Europe*, edited by Charles Tilly. Princeton: Princeton University Press.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber and John Stephens. 1992. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smootha, Sammy. 1980. "Control of Minorities in Israel and Northern Ireland". *Comparative Studies in Society and History* 22 (2): 256-280.

- Snyder, Richard and Angelica Duran-Martinez. 2009. "Drugs, Violence, and State-Sponsored Protection Rackets in Mexico and Colombia". *Colombia Internacional* 70 (Julio-Diciembre): 61-91.
- Soifer, Hillel. 2006. "Authority Over Distance: Institutions and Long-run Variation in Latin American State Development". In *Government Department*: Harvard University.
- Soifer, Hillel, and Matthias vom Hau. 2008. "Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructure Power". *Studies in Comparative International Development* 43 (3-4): 219-230.
- Stepan, Alfred C. 1978. *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press.
- Tilly, Charles. 1975. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Valeriano, Brandon, and John van Benthuyzen. 2012. "When States Die: Geographic and Territorial Pathways to State Death". *Third World Quarterly* 33 (7): 1165-1189.
- Warner, Daniel. 1991. *An Ethic of Responsibility in International Relations*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Weber, Max. 2000. "La política como vocación". En *El político y el científico*, 81-180. Madrid: Alianza Editorial.

David Altman. Profesor Titular del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Ciencia Política (Ph.D.) de la Universidad de Notre Dame (2001). Se concentra en política comparada con un especial énfasis en instituciones democráticas, mecanismos de democracia directa y relaciones ejecutivo-legislativo. E-mail: daltman@uc.cl.

Juan Pablo Luna. Profesor Asociado del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Ciencia Política (Ph.D.) de la Universidad de Carolina del Norte-Chapel Hill (2006). La política comparada y los métodos de investigación en Ciencia Política constituyen sus principales áreas de interés profesional. E-mail: jplunaf@uc.cl

