

Miguel Centeno, Atul Kohli y Deborah J. Yashar (editores) con Dinsha Mistree (2017) *States in the Developing World*. Nueva York: Cambridge University Press

CAMILO ACERO VARGAS*

Este texto, del sello editorial de la Universidad de Cambridge, es el resultado del trabajo colaborativo y transfronterizo de más de una quinena de autores alrededor de un tema central para las ciencias sociales: el estudio de la formación, las capacidades y el desempeño del Estado en el tercer mundo. La labor de edición estuvo a cargo de tres profesores de la Universidad de Princeton¹ (en colaboración con un investigador posdoctoral) quienes, además de liderar el proyecto, elaboran el marco teórico y argumentativo de la obra colectiva.

El punto de partida de Centeno, Kohli y Yashar (en adelante CKY) es la preocupación por un gran vacío de conocimiento respecto al Estado: si bien es comúnmente aceptado que los Estados son esenciales para el funcionamiento de una sociedad, no se tienen explicaciones sólidas sobre por qué unos son más efectivos en unas regiones del mundo en desarrollo que en otras (por ejemplo el este de Asia frente al África subsahariana).

* Investigador del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Correo electrónico: caacero@unal.edu.co. ORCID://orcid.org/0000-0003-2841-3651

¹ Los tres autores tienen una larga trayectoria en el estudio de los estados, las democracias y el desarrollo. Centeno es autor de un trabajo de referencia obligada sobre la construcción del Estado en América Latina (2014). Kohli, por su parte, ha estudiado la relación entre el Estado y el desarrollo económico y cuenta también con investigaciones centrales en la materia (2004). Finalmente, Yashar se ha concentrado en los movimientos sociales y la democracia en América Latina (2005).

Mucho menos se tiene claro la razón por la que estos Estados son más capaces de alcanzar ciertos objetivos de política y no otros (por ejemplo desarrollo económico y no inclusión social). En ese sentido, el problema central del libro gira en torno a la pregunta por la variación en la capacidad y el desempeño estatal en estos distintos niveles: entre regiones del tercer mundo (y entre los Estados de cada una de esas regiones) y entre los sectores (*policy domains*) al interior de los mismos Estados.

Para responder a esta pregunta, el texto se divide en tres grandes partes, una introducción y un apartado de conclusiones. En la introducción los editores elaboran el marco analítico sobre el cual se sostiene el libro. Allí se encuentran las definiciones de los conceptos centrales —capacidad y desempeño estatal— y se exponen las relaciones entre los factores que, a juicio de los autores, explican las variaciones interregionales e intraestatales en el desempeño de los Estados. Luego de presentar el esquema argumentativo, se abordan los estudios de caso agrupados en tres apartados que corresponden a los objetivos (o bienes sociales) que, por lo general, son perseguidos por los Estados. Así, la primera parte se dedica a los casos sobre provisión de orden, la segunda se ocupa de los estudios sobre el impulso del desarrollo económico y la tercera reúne las investigaciones sobre la promoción de inclusión social. Los trece casos considerados abarcan estudios cuantitativos y cualitativos de países y regiones de todo el mundo en desarrollo². Por último, en el capítulo de las conclusiones, los profesores de Princeton resumen los aportes de los casos revisados e indican las áreas que requieren mayor exploración. Dada la nutrida cantidad de estudios reunidos en el volumen, en esta reseña me concentraré en la revisión del esquema teórico y posteriormente me referiré a la pertinencia del libro para los debates nacionales.

La propuesta teórica de CKY tiene tres aspectos centrales. Primero, distingue capacidad y desempeño estatal. Segundo, aspira a proporcionar una definición de capacidad estatal que permita hacer comparaciones. Tercero, incorpora al esquema explicativo tanto la pregunta por los orígenes de la capacidad, como el contexto de implementación a partir de

² Los países considerados son: India, Paquistán, México, Corea del Sur, Filipinas, Tailandia, Brasil, Botswana, Zambia, Surdáfrica, China y Taiwán. Las regiones estudiadas son: América Latina y África.

los liderazgos y las coaliciones políticas y sociales. La proposición central del texto es que el desempeño estatal se mejora cuando los políticos son capaces de movilizar el apoyo necesario para defender determinadas preferencias de política y cuando pueden utilizar una burocracia altamente calificada para transformar esas políticas en resultados reales (Centeno, Kohli & Yashar, p. 27).

CKY encuentran en su revisión de literatura que, si bien hay un consenso con respecto a la importancia de la capacidad estatal como variable explicativa, existe muy poco desarrollo teórico y empírico del concepto. Muestra de ello es que las investigaciones que adoptan esa categoría no distinguen entre capacidad y desempeño estatal, es decir no separan la capacidad organizacional y burocrática que tiene un Estado de los desenlaces en términos del logro de los objetivos de política. Así, se intenta evaluar la capacidad de un Estado viendo si provee o no bienes públicos, si mantiene o no el orden o si alcanza o no el crecimiento económico. De acuerdo con CKY, esa manera de proceder conduce a equívocos no solo por su sesgo normativo³, sino porque introduce una lógica circular que busca analizar la capacidad a partir de variables que capturan realmente los desenlaces. Como mostraré luego, esa confusión es moneda corriente en el medio colombiano.

En ese sentido, la apuesta de los autores consiste en construir una definición de capacidad estatal que sea neutral en términos analíticos, esto es, que sea independiente de los fines y del desempeño de la acción estatal. “Si la capacidad como concepto tiene algún significado por sí mismo entonces es algo que el Estado debe tener independientemente de los resultados” (Centeno, Kohli & Yashar, p. 6). Para lograr ese propósito retoman los planteamientos de Weber sobre el Estado como un tipo particular de organización que garantiza la dominación y que puede ser utilizado para una variedad de propósitos por grupos diferentes. En esa medida, el Estado es un instrumento organizacional y por eso la capacidad estatal debe entenderse en términos de la calidad de las burocracias.

Para poder operacionalizar el concepto —y de ese modo hacerlo útil para el análisis comparado (entre distintos tipos de Estado y al interior

³ Da por hecho que el Estado debe cumplir unas funciones específicas sin tomar en cuenta los contextos políticos y sociales.

del mismo entre distintas áreas de política)—, los autores indican que la capacidad del Estado es una función de las destrezas organizacionales y de las instituciones que se necesitan para llevar a cabo tareas relevantes. En ese orden de ideas, proponen cuatro indicadores para medir la capacidad organizacional de los Estados: los recursos, su presencia, el funcionariado y la coherencia institucional.

Con respecto al primer indicador, se trata de los recursos necesarios para que los Estados puedan funcionar. CKY ponen como ejemplo que un Estado que busque promover la educación pública carece de capacidad organizacional si no puede pagar por profesores, cuadernos o edificios (Centeno, Kohli & Yashar, p. 10). Sin embargo, la definición propuesta se concentra en el presupuesto y deja de lado otros recursos no económicos que son esenciales para el funcionamiento de los Estados, como la información (Bourdieu, 2014). El indicador de la capacidad organizacional, relativo a la presencia del Estado, se apoya en el planteamiento de Mann sobre el grado de penetración que tiene un Estado en sus sociedades. Para los académicos de Princeton, la capacidad organizacional está condicionada entonces por el nivel y la calidad de las interacciones que tiene un Estado con los habitantes a lo largo y ancho del territorio del país.

En lo que tiene que ver con el funcionariado, CKY se refieren al tipo de personal con el que cuenta el Estado. Aquí es relevante tomar en consideración el nivel de formación de los cuadros, la experticia y el grado de estabilidad en sus cargos. Por último, los autores se refieren a la coherencia institucional como un factor central y que se tiene poco en cuenta a la hora de evaluar la capacidad organizacional de un Estado. Definen esa coherencia como la comunicación inter e intrainstitucional que permite que los mandatos sean conocidos por los funcionarios que tengan competencia, así como la supervisión y los sistemas de control que hacen posible que tales órdenes sean realmente acatadas.

Un punto clave que CKY destacan es que los cuatro componentes de la capacidad organizacional varían según el sector del Estado que se examine. Es evidente que, sin importar el sector, se necesita un mínimo de recursos para mantener operativas las instituciones; no obstante, aspectos como el alcance territorial de las entidades pueden ser más relevantes para cumplir ciertas funciones y no otras. Por ejemplo, CKY argumentan que el impulso del crecimiento económico requiere, sobre

todo, una tecnocracia altamente especializada y coherencia institucional, mientras que los proyectos redistributivos necesitan que el servicio civil esté plenamente extendido y que haya una penetración estatal (incluidas las burocracias subnacionales) en todo el territorio.

De acuerdo con CKY, esa definición a partir de los cuatro indicadores permite evaluar empíricamente la capacidad estatal sin confundirla con el desempeño estatal. Pero la calidad de las burocracias es solo una parte del esquema explicativo para saber por qué los Estados alcanzan o no los objetivos de política que se proponen. Para lograr entender el desempeño estatal —entendido genéricamente como los resultados de la acción estatal, por ejemplo provisión de bienes públicos, etc.— es fundamental comprender las causas de la capacidad organizacional del Estado (la pregunta por los orígenes) y el modo en que esa capacidad se despliega en un contexto político y social específico. Para ilustrar el orden causal, CKY proponen el siguiente esquema (Centeno, Kohli & Yashar, p. 8):

ORÍGENES - CAPACIDAD ORGANIZACIONAL - COALICIONES POLÍTICAS Y SOCIALES DURANTE IMPLEMENTACIÓN - DESEMPEÑO

En el entender de los profesores de Princeton, las variaciones en la capacidad de los Estados tienen relación con procesos históricos de largo aliento, como los patrones del colonialismo, los tipos de economías políticas instauradas en un territorio, las luchas de liberación nacional, entre otros. Estos procesos, ligados a la formación de los Estados, cumplen el papel de coyunturas críticas en las cuales se moldean la forma y las capacidades básicas de las instancias estatales en el mundo en desarrollo. No obstante, CKY agregan, sin detenerse mucho en ello, que además de estas coyunturas críticas también es factible pensar en cambios en los balances de las fuerzas políticas y sociales que logran alterar parcialmente la configuración estatal.

Luego de examinar los orígenes históricos de la capacidad estatal, CKY dirigen el análisis a la capacidad organizacional a partir de los cuatro indicadores antes referenciados. No obstante, como mencioné antes, su propuesta no considera que la calidad de las burocracias sea el único factor que explica las variaciones en el desempeño de los Estados del

tercer mundo. Una burocracia eficiente es una herramienta que puede ser utilizada en todo su potencial solo si se despliega en la dirección correcta, si se aísla parcialmente de las interferencias y si logra hacer frente a las fuerzas que la desafían (Centeno, Kohli & Yashar, p. 11). Por eso, la intermediación de las luchas políticas a la hora de poner en marcha la capacidad organizacional del Estado es central en el argumento de CKY. De ese modo, los editores del libro consideran dos elementos que, en su entender, son necesarios para que la capacidad estatal se traduzca en resultados: las coaliciones políticas y el balance de las fuerzas sociales.

Sobre las coaliciones políticas incluyen distintos aspectos que pueden ser relevantes para el análisis, entre ellos, el liderazgo político, y particularmente la calidad en la toma de decisiones, las preferencias en los objetivos de política y las tácticas para lograrlo; las características de los partidos políticos (representatividad, tamaño, estabilidad, etc.) y la constancia con la que buscan sus objetivos; y las coaliciones políticas propiamente dichas, esto es, los actores que respaldan tales proyectos.

CKY plantean que los Estados pueden tener alta capacidad organizacional y los políticos pueden intentar utilizar esa capacidad, pero los resultados dependen en parte de la respuesta de las fuerzas sociales frente a esa intervención. Por eso argumentan que el desempeño del Estado no puede separarse de las demandas sociales, las resistencias que enfrenta al intentar cumplir los objetivos y el grado de cooperación con el que cuenta. Las demandas pueden ser pocas y consistentes, o variadas y contradictorias, lo cual implica menor o mayor dificultad a la hora de implementar las políticas. Además, la resistencia a determinadas acciones estatales puede también ser distinta según se enfrente una resistencia de amplios sectores de la población o la confrontación sea con un grupo minoritario pero poderoso. En todo caso, CKY indican que el desempeño estatal dependerá de los mecanismos disponibles para movilizar apoyo social, sofocar las resistencias y tramitar las demandas.

De la misma manera que sucedía con la capacidad organizacional del Estado, el análisis de las coaliciones políticas y sociales debe partir de que las fuerzas que respaldan o se oponen a la implementación cambian según el sector o el área de política considerada. Alcanzar el crecimiento económico como propósito estatal pasa, según CKY, por dos procesos: 1) la formación de alianzas procrecimiento estables entre los empresarios

y el Estado, así como políticas consistentes; y 2) mecanismos para lidiar con las resistencias de los sectores que quedan rezagados. En contraste, los proyectos de redistribución pasan por: 1) establecer alianzas proredistribución entre el Estado y sectores populares; y 2) respuestas para eludir la oposición de ciertas élites económicas.

En resumen, los académicos de Princeton proponen un marco analítico que se desmarca de las nociones genéricas de capacidad estatal (los indicadores del Banco Mundial, por ejemplo) que conducen al razonamiento erróneo de que esta —la capacidad— es una cualidad singular que está ausente o presente en diversos grados. Por el contrario, CKY consideran que es una constelación de cualidades organizacionales (en la cual se destacan los cuatro indicadores descritos) que se puede tomar como un factor explicativo del desempeño del Estado si se pone en relación con las coaliciones políticas y las fuerzas sociales que moldean la implementación de los distintos objetivos que se trazan las instituciones estatales. Este marco teórico requiere entonces de un eclecticismo metodológico que tome en consideración los procesos y secuencias históricas y escape de los métodos lineales (Centeno, Kohli & Yashar, p. 26); las múltiples investigaciones reunidas en el libro evidencian esta diversidad metodológica.

El libro reseñado resulta bastante relevante para el contexto colombiano por varias razones. En nuestras ciencias sociales es un lugar común hablar de la falta de capacidad del Estado colombiano —o, más bien, de su debilidad—. Sin entrar en la discusión acerca de la pertinencia de la idea de “debilidad estatal”, lo cierto es que los académicos que resaltan dicha incapacidad suelen traer como respaldo empírico de su aseveración aspectos como la inexistencia del monopolio de la violencia, la falta de provisión de bienes públicos, etc. Incluso, los indicadores elaborados por el DNP, utilizados para medir la capacidad estatal, se construyen sobre la base de variables de desempeño y no contemplan aspectos organizacionales. Como alertan CKY, la capacidad estatal no se puede confundir con el desempeño estatal a riesgo de caer en una lógica argumentativa circular.

Esta confusión, tan extendida en la academia nacional, tiene que ver con la falta de investigaciones sobre el Estado como instrumento organizacional. Como indica Gutiérrez (2016), hay un sinnúmero de estudios sobre los paramilitares, los narcotraficantes y los clientelistas y

sus vínculos con el Estado pero, salvo contadas excepciones, casi no hay estudios sobre los funcionarios. El libro reseñado hace un llamado que resulta muy pertinente para nuestra academia: para explicar por qué tenemos este Estado hay que estudiar a las burocracias, preguntarse por los recursos con los que cuenta, por su presencia en el territorio, el tipo de funcionariado que las integra y el grado de coherencia con el resto del entramado estatal.

Así las cosas, uno de los objetivos de una agenda de investigación sobre el Estado, inspirada en el texto de CKY, implicaría articular las investigaciones ya existentes sobre las fuerzas políticas y sociales en ciertas áreas de política (por ejemplo, las políticas de tierras) con nuevos estudios sobre la capacidad organizacional del Estado en tales sectores. Una argumentación que incluyera esos dos aspectos permitiría realizar evaluaciones de política y de ciertos desenlaces históricos mucho más sofisticados que los que resultan cuando se acude a fórmulas vacuas como la “falta de voluntad política”.

Referencias

- Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Centeno, M. A. (2014). *Sangre y deuda. Ciudades, Estado y construcción de nación en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Gutiérrez, F. (2016). Los análisis históricos y conceptuales que inspiran esta investigación. Construcción, deconstrucción y reconstrucción del Estado. Una revisión de la literatura nacional e internacional. En: C. López, *¡Adiós a las FARC! ¿Y ahora qué?*, (pp. 49-112). Bogotá: Penguin Random House.
- Kohli, A. (2004). *State directed development. Political power and industrialization in the global periphery*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Yashar, D. (2005). *Contesting citizenship in Latin America: The rise of indigenous movements and the postliberal challenge*. Nueva York: Cambridge University Press.