



Sandra Hincapié / Alberto J. Olvera

CAPACIDADES ESTATALES EN ÓRDENES MIXTOS

Clivajes. Revista de Ciencias Sociales. Año VI, número 11, enero-junio 2019, pp. 1-22.

<http://clivajes.uv.mx/index.php/Clivajes/article/view/2557/4439>

Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana

Clivajes. Revista de Ciencias Sociales/ISSN: 2395-9495/IIH-S, UV/Xalapa, Veracruz, México.

Recibido: 26-10-2018

Aceptado: 10/11/2018

Dictaminado: 16/12/2018

Publicación: 18/02/2019

CAPACIDADES ESTATALES EN ÓRDENES MIXTOS

Sandra Hincapié*
Alberto J. Olvera**

Resumen

Se analiza el uso del concepto de capacidades estatales en la literatura politológica contemporánea, destacando las limitaciones intrínsecas a ese concepto para dar cuenta de la complejidad del fenómeno estatal. Se hace notar el carácter sectorial y funcional de las mediciones convencionales de las capacidades estatales y su incapacidad para explicar las prácticas reales del Estado, y por tanto, del carácter sesgado de las mediciones comparativas hoy en boga, disponibles en múltiples índices internacionales. Se propone el concepto de “órdenes estatales mixtos”, inspirado en la vertiente institucionalista de North, para analizar las relaciones sociales complejas, conflictivas y multinivel, con expresiones propias y diferenciadas en el tiempo y en el espacio, que constituyen la trama profunda del Estado.

Palabras clave: Capacidades estatales, Estatalidad, Estado, Órdenes estatales, Sociología política

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, cada vez más, los conceptos de Estado, capacidades estatales y estatalidad han ocupado un lugar destacado en el debate académico, ofreciendo nuevas perspectivas de análisis y señalando desafíos explicativos (Olvera, 2012; Hincapié, 2014; Agudo y Estrada, 2011 y 2014, por mencionar ejemplos de la producción nacional). Desde la perspectiva específica de las capacidades estatales, en la que nos interesamos en este texto, el creciente interés se manifiesta en el número de trabajos publicados que intentan explicar los determinantes de las capacidades estatales analizando dimensiones sectoriales, como la relación entre capacidades estatales, desarrollo y crecimiento económico (Hamm et al., 2012; Dincecco y Katz, 2012; Dincecco y Prado, 2012), la fiscalidad (Dincecco, 2011), la capacidad jurídica (Besley y Person, 2009, 2011), el monopolio de la violencia, los conflictos armados y las guerras civiles (Collier et al., 2000, 2004, 2010; Bates, 2008; De Rouen et al., 2010;

* Cátedra CONACYT, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, México.

** Investigador Titular, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, México.

Braithwaite, 2010; Thies, 2010), así como la relación entre capacidad estatal y burocracia (Acemoglu, 2011; Evans, 1999; Fukuyama, 2013).

Paradójicamente, la abundancia de artículos y libros no ha contribuido necesariamente a la claridad conceptual, ya que dichos estudios hacen referencia a problemas específicos que llevan a la confusión sobre el concepto de capacidad estatal, su relación con la estatalidad (Nettl, 1968) y el sentido de la misma. Las investigaciones sobre capacidades estatales, aunque han alcanzado prominencia en tiempos recientes, han dejado de lado las determinaciones políticas que explican las dinámicas profundas de la estatalidad, donde se establecen los modos de inserción de los actores sociales con procesos más amplios, relativos al orden estatal (Olvera, 2018; Agudo, Estrada y Braig, 2017).

Este artículo se inscribe en esta discusión, y pretende únicamente situar los contornos del concepto de capacidades estatales, desde la perspectiva de la ciencia política fundamentalmente. Para ello, primero presentamos el estado de la cuestión sobre este concepto; segundo, abordamos la discusión teórica sobre el Estado en su relación con las capacidades estatales; tercero, analizamos los desafíos explicativos en torno al problema del territorio y la constitución de orden en las sociedades en contextos que denominamos “ordenamientos mixtos”. De esta forma, avanzamos hacia una conceptualización de las capacidades estatales que reconoce la especificidad histórica de los países de América Latina.

1. LAS CAPACIDADES ESTATALES COMO OBJETO DE ESTUDIO

Los estudios sobre el Estado cuentan con una larga tradición en las ciencias sociales, que parte de Marx y Weber, y, después de cierto abandono, fue recuperada a mediados del siglo XX en los estudios marxistas con Ralph Milliband (1968) y especialmente en Nikos Poulantzas (1968, 1978). Posteriormente, la línea de estudios weberianos en torno al Estado fue actualizada en Norteamérica por Charles Tilly, Theda Skocpol, Peter Evans y Dietrich Rueschemayer en el trabajo seminal *Bringing the State back in: strategies of analysis in current research* (1985). En su popular ensayo teórico, parte de ese libro, Theda Skocpol señalaba que una de las principales dificultades para el estudio del Estado radicaba en que las discusiones teóricas llegaban a un nivel de abstracción difícilmente operacionalizable; se trataba de “debates abstrusos” que no brindaban herramientas para analizar los casos históricos concretos.

A partir de allí diversos estudios en la ciencia política norteamericana intentaron analizar problemas concretos referidos a funciones estatales específicas, como la búsqueda del desarrollo económico o la elaboración de políticas públicas, dejando de lado las preguntas fundamentales por la estructura subyacente a las capacidades estatales, el concepto mismo de Estado, su operacionalización y las formas de medición (Fukuyama, 2012, 2013).

En la literatura especializada encontramos cinco dimensiones recurrentes de capacidades estatales sobre las cuales se hace mayor o menor énfasis: capacidades coercitivas, económicas, administrativas, jurídicas y recursos políticos.

1.1. Capacidad coercitiva

El monopolio de la coerción como capacidad estatal ha sido, sin lugar a dudas, el centro de los análisis de sociología histórica sobre la formación del Estado. Autores como Charles Tilly, Norbert Elias y Douglas North, entre otros, siguiendo las claves weberianas del estudio de los Estados modernos, consideraron la centralidad del monopolio de la violencia en el proceso de configuración estatal. Para Tilly (1992), la organización de la coerción y la preparación de la guerra constituyeron el eje central de la formación de la estructura del Estado. Por su parte, Elias (1978) explica cómo la configuración de ejércitos permanentes y del monopolio de la violencia física constituyen parte central de un proceso más amplio de expropiación incremental de capacidades privadas para imponer la violencia, de manera centralizada, que es uno de los ejes del proceso civilizatorio.

Douglas North et al. (2009) en un estudio mucho más amplio, ofrecen una explicación sobre las formas de articulación de los órdenes sociales a través de la historia, analizando por qué y cómo las diferentes sociedades —no de forma lineal o ascendente— han logrado crear redes de organizaciones que configuran el Estado moderno, y las cuales han sido resultado de los acuerdos entre individuos y grupos poderosos para suprimir los incentivos a la violencia en la búsqueda de rentas. Desde esta perspectiva, el eje nodal de la explicación sobre las capacidades estatales está en el modo en que las diversas sociedades enfrentan y controlan la violencia y el tipo de acuerdos institucionales que ofrecen los incentivos suficientes para desistir de su utilización en la resolución de conflictos.

Una lectura de la perspectiva del monopolio de la violencia, como la principal característica estatal, ha llevado en algunos trabajos politológicos recientes a tomar la

tasa de homicidios como medida de la capacidad estatal (Hamm y King, 2010); mientras que otros investigadores miden la capacidad coercitiva recurriendo a la “Escala de Terror Político”, que busca determinar el grado en que el Estado es autor de la violencia existente (Wood y Gibney, 2010), demostrando que el uso sistemático del terror político es un indicador de baja capacidad estatal (Englehart, 2009).

Desde otra perspectiva están los estudios sobre los llamados “Estados Fallidos”, que elaboran mediciones de carácter global donde se evalúan los desempeños de las instituciones estatales y su relación con la violencia. En su versión más extendida, el Estado fallido es entendido como la implosión del propio Estado (Bates, 2008, p. 2), principalmente cuando éste se ha convertido en mero instrumento de depredación o cuando ha perdido el monopolio de la violencia (Dorff, 2005, p. 23).

1.2. Capacidad Económica

Norbert Elias enfatiza la importancia de la concentración de recursos económicos en el proceso de configuración de los Estados modernos; Tilly limita el análisis de tal concentración exclusivamente a lo militar, es decir, a la guerra y su preparación. Para Elias la lucha por la acumulación de poder económico forma parte de los conflictos y antagonismos que se dan en todas las sociedades entre individuos o grupos sociales por la apropiación cada vez mayor de recursos hasta conseguir una posición monopólica, proceso que resulta central en la configuración de los Estados modernos en Inglaterra y Francia —que son los casos estudiados por Elias.

En la literatura reciente, se utiliza el concepto de “capacidad extractiva” de los Estados como indicador de la capacidad general o total del Estado, al considerar la fiscalidad como su rasgo característico y específico (Levi, 1988; Brautingan, Fjeldstad y Moore, 2008). Esta tendencia a centrarse en la extracción se funda, en buena medida, en la influencia de Olson y su concepción del Estado como depredador (Fukuyama, 2012; 2013); paradójicamente, muy pocos trabajos incluyen —además de la extracción— el nivel de gasto como medida de la capacidad (Dincecco y Katz, 2012).

Los indicadores más utilizados para medir la capacidad de extracción son los ingresos tributarios a la riqueza y a los ingresos y los impuestos al consumo interno (Lieberman, 2002; Soifer, 2012; Hanson y Sigman, 2011). Algunos investigadores asumen la capacidad política como capacidad extractiva, estableciendo como variable central la relación entre recaudación tributaria y el PIB per cápita de un país (Arbetman-Rabinowitz et al., 2012).

1.3. Capacidad Administrativa

Los estudios sobre la construcción del Estado moderno han señalado que las organizaciones administrativas estatales surgieron como resultado de los intentos por controlar las poblaciones y extraer recursos de los territorios. Para Tilly, el sostenimiento del aparato militar implicaba la recaudación de mayores impuestos, y a su vez esto suponía un estricto control territorial de las zonas de extracción y una coordinación del poder central para establecer el tipo y cantidad de recursos disponibles de todo tipo. Por su parte, Elias señala que la configuración simultánea de los monopolios, coercitivo y fiscal, supuso la creación paralela de un aparato administrativo permanente que gestionara los monopolios constituidos.

No obstante, además de administrar, las organizaciones burocráticas concentran y producen recursos de información, determinantes en el proceso de control de la población en un territorio, y permiten crear la idea de unificación, deudora de esta imagen de organicidad y totalidad construida por el mismo Estado (Skocpol, 1992; Sikkink, 1993). En ese sentido, la burocracia, a través de la concentración, tratamiento y divulgación de la información, clasifica y ordena la vida social, estratifica y ayuda a configurar los sentidos de pertenencia a la “nación”, en tanto *comunidad imaginada*;¹ asimismo, mediante registro sistemático, los agentes burocráticos autorizan y reconocen la pertenencia de las personas a dicha comunidad (O’Donnell, 2010).

Fue Weber quien examinó con mayor detenimiento el papel de la burocracia en el entramado estatal. Desde que se trajo “de vuelta” la versión weberiana del Estado, se ha avanzado mucho en el estudio del papel de la burocracia a su interior. Por ejemplo, Evans y Rauch (2000) actualizaron un índice de “weberianidad” para medir ciertas tipologías ideales establecidas por el sociólogo alemán sobre la burocracia, tales como la organización del personal burocrático, su cualificación técnica en áreas y jerarquías claramente definidas en su esfera de competencia; los salarios, las características de la carrera administrativa, la autonomía, la disciplina y el control. Otras investigaciones han intentado medir qué tan impersonales son las organizaciones administrativas estatales en la implementación de sus políticas (Dählstrom et al., 2010a, 2010b); en esta concepción acotada, se entiende la capacidad estatal como la implementación

¹ Para Benedict Anderson (2007), la nación es una comunidad imaginada: “imaginada porque aún los miembros de la nación más pequeña no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas, no los verán ni oirán siquiera hablar de ellos, pero en la mente de cada uno vive la imagen de su unión” (p. 23). Sobre el concepto de nación se ha desarrollado una vasta literatura que subraya su invención moderna (Hobsbawm, 1997).

exitosa de las políticas públicas a través de una burocracia que sigue reglas eficientes (Knutsen, 2013).

Sin embargo, estas medidas weberianas han sido criticadas entre otras organizaciones, porque la impersonalidad y el mérito no conducen necesariamente a potenciar la autonomía y la innovación, ni ofrecen respuestas más rápidas ni mejor adaptadas a los desafíos, que aquellas basadas en rígidos parámetros de sistemas de control y autoridad; asimismo, la “meritocracia” no define *per se* las habilidades de un buen funcionario, ni garantiza, sobre todo, que puedan ser renovadas con la evolución de las condiciones o de la tecnología (Fukuyama, 2013).

En trabajos recientes se suele utilizar como medida de capacidad administrativa la frecuencia de los censos nacionales (Centeno, 2002; Soifer, 2013); se han creado también el índice de Administración y de la Función Pública (Global Integrity, 2012), las medidas de confianza en la función pública de la Encuesta Mundial de Valores (Hanson & Sigman, 2013), y las mediciones de Control de la Corrupción y Calidad Burocrática de la Guía Internacional sobre Riesgo País (ICRG).² Por otro lado, se ha desarrollado toda una línea de investigaciones en “Estados capturados”, que hace referencia a los niveles de corrupción burocrática derivada de la capacidad de influencia de grupos de poder, la cual no se restringe a los aspectos exclusivamente económicos, sino que incluye también la “distorsión” provocada por intereses privados en el diseño de normas y regulaciones, así como la manipulación de las normas jurídicas a través del soborno de altos funcionarios (Acemoglu 2001; Hellman y Kauffmann, 2001; Hellman et al., 2000; Pesic, 2007).

1.4. Capacidad Jurídica

Para Max Weber (1998), la legalidad es uno de los principios fundamentales de legitimación del Estado moderno; la legitimidad legal, según Weber, hace referencia a un modelo de lealtad y obediencia a los procedimientos establecidos en los ordenamientos jurídicos. Desde sus orígenes, la configuración del poder centralizado estuvo acompañada por un andamiaje legal que presentaba dicho mandato como válido y obligatorio, y lo colocaba por encima de las jurisdicciones feudales, eclesiásticas o corporativas, que se amparaban en sus propias formas de derecho.

² La ICRG es una fuente de datos comercial, una de las más famosas del mundo, que mide el llamado riesgo-país en más de 140 naciones.

El derecho, como expresión codificada y objetivada del orden social, es ultimadamente el resultado de *luchas de exclusión* por las posiciones privilegiadas en el entramado monopólico por el acceso a los recursos. El núcleo de lo que conocemos como “derecho” es el resultado de las *luchas entre vencedores y vencidos* (gobernantes y gobernados), que se expresan en procesos de negociación por la inclusión y en respuestas concretas a los reclamos distributivos, que se traducen en justificaciones diferenciadas al *para qué* de la organización estatal (Tilly, 2005).

Los estudios politológicos, en lo que respecta al estudio de las capacidades jurídicas, se han centrado principalmente en qué tanto los Estados protegen los derechos de propiedad, así como en la posibilidad de cumplimiento de los contratos (Besley y Persson 2009, 2011); en muchos casos se acude a mediciones, como la ya mencionada Guía Internacional sobre Riesgo País (ICRG), que han sido cuestionadas por estar basadas solamente en percepciones de analistas económicos. Este sesgo pone en evidencia un interés exclusivo en el mercado y las condiciones para la inversión, dejando de lado la pregunta por las garantías de impersonalidad e igualdad que ofrecen los ordenamientos jurídicos, las garantías para la provisión y acceso a derechos fundamentales, así como su efectivo cumplimiento en los diferentes Estados. La gran excepción a esta tendencia es el *Rule of Law Index* del World Justice Project de la Open Society Foundation,³ que se concentra en los derechos de ciudadanía y demuestra que, en la mayoría de los países, hay graves déficits de Estado de derecho, lo cual implica que los derechos formalmente estatuidos a favor de las clases trabajadoras, las mujeres y los ciudadanos de a pie, son con frecuencia meramente formales, leyes de papel, sin posibilidad de aplicarse. De esta forma, la exclusión de las mayorías puede producirse no por la exclusión legal, sino por la inaplicabilidad de la ley, lo cual es ultimadamente otra forma, tal vez más cruel, de exclusión.

1.5. Capacidad Política

En el análisis sobre el origen de los Estados modernos, la aparición de los partidos políticos es, sin duda, uno de los pilares fundamentales que dan entrada a la posibilidad de competencia y el empoderamiento relativo y gradual de la ciudadanía. La figura del “político profesional”, como lo llamaría Weber (1998), remite al individuo que logra

³ Ver <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index>.

erigirse como “portavoz” de “intereses generales” y en ese sentido está autorizado para hablar y actuar en nombre de un colectivo.

En los análisis politológicos se suele asociar los estudios sobre el régimen democrático o el buen gobierno con la capacidad estatal en su dimensión política (Bäck y Hadenius, 2008). En algunos casos, se presentan como sinónimos calidad de gobierno y capacidad estatal, entendiendo esta última como la posibilidad de llevar a cabo las actividades de gobierno con eficiencia y sin corrupción (Charron y Lapuente, 2010). Para ello se utilizan, por ejemplo, las mediciones de Indicadores Mundiales de Buen Gobierno (Kaufmann et al., 2000, 2002, 2004, 2005), Freedom House, Polity y del Instituto de la Calidad de Gobierno (Teorell et al., 2011).

Otros estudios se centran en el interior de los sistemas políticos, como los sistemas de partidos, controles, equilibrios de pesos, contrapesos y vetos (Tsebelis, 2002), así como la estabilidad y la capacidad para formular políticas (Gates et al., 2006); en todos los casos, estas aproximaciones son conceptualmente mucho más débiles que los estudios de otras dimensiones de la capacidad estatal (Hendrix, 2010).

Los retos de implementar indicadores eficaces de los recursos políticos estatales tendrían que abarcar la capacidad de las organizaciones institucionalizadas de cohesionar la población como mediadores eficientes de intereses; es decir, cómo se logran encauzar institucionalmente las demandas sociales, a través de los partidos políticos o diferentes organizaciones civiles, claves en los procesos de socialización y adoctrinamiento estatal. Esto sólo se ha conseguido en el caso de algunas evaluaciones de la calidad de la democracia, de carácter único y probablemente irrepetible (*El Estado de la Nación*, Costa Rica).

2. EL ESTADO Y LAS CAPACIDADES ESTATALES

Como vimos, la mayor dificultad en las investigaciones recientes sobre capacidades estatales reside en el sesgo que implica medir una sola (dos o tres máximo) de las dimensiones fundamentales de la estatalidad, más allá del tipo de régimen o de los objetivos, en términos programáticos, propuestos por los gobiernos. Lo anterior es así porque estas investigaciones dan por sentado el concepto mismo de estatalidad, de ahí que la construcción de los indicadores no sea precisa, dada la vaguedad conceptual del punto de partida. Las indexaciones presentan, asimismo, graves problemas de codificación y operación que son irreducibles (Gutiérrez, 2009). Algunos investigadores han llamado la atención sobre la utilidad de los índices como

clasificadores de casos extremos o de frontera, pero tendientes a la inconsistencia de las inferencias en los casos intermedios —los Estados ubicados en zonas grises— donde los modelos probabilísticos operan de manera inestable frente a cambios muy pequeños (Hegre y Sambanis, 2006).

Hasta aquí hemos evidenciado dos problemas en torno al estudio de las capacidades estatales: primero, un problema fundamental en las investigaciones es la presuposición del concepto de estatalidad; esta ausencia de claridad teórica con respecto al Estado y sus capacidades llevan a serios problemas de operacionalización y medición; segundo, el interés por las grandes comparaciones lleva a reducir las capacidades estatales a sólo alguna dimensión o aspectos que cuenten con información generalizable para un amplio número de países. Lo anterior —además del sesgo reduccionista que implica en el concepto implícito de estatalidad— ha dejado sin explicar la forma en que las capacidades estatales logran ordenar las sociedades en el territorio y sus formas de proyección (o extensión espacial de su poder).

Además de las definiciones clásicas de Estado, Max Weber aportó una definición y un estudio de los medios y formas de ejercicio del poder, desde el plano de la interacción entre individuos, hasta las formas de legitimación que estructuran los órdenes sociales. En esa línea, hace una treintena de años se reabrió el debate sobre la “autonomía del Estado”.

En el ya citado ensayo teórico *Bringing the State back in: strategies of analysis in current research* (1985), Theda Skocpol definió el Estado como: “*States conceived as organizations claiming over territories and people may formulate and pursue goals that are not simply reflective of the demands or interest of social groups. This is what is usually meant by ‘state autonomy’*” (p. 9). Con ello, la autora combatió la extendida y funcionalista idea (entre los marxistas) de que el Estado era una mera expresión de los intereses de la clase dominante.

Ahora bien, esta lectura de la definición weberiana llevaba un sesgo implícito, ya que al definir al Estado como “organización” que “controla territorios y personas”, situaba al Estado en posición de exterioridad con respecto a la sociedad, sus grupos de poder y/o sus clases, y de allí precisamente emerge el concepto de “autonomía estatal”. En Skocpol se presenta un Estado “descontaminado” de contradicciones a su interior; su funcionamiento es regular, responde a patrones y procedimientos establecidos —según el proceso de racionalización— que evoluciona por sus propios procesos de aprendizaje y donde las crisis son provocadas por fenómenos externos al funcionamiento del engranaje organizacional. Paradójicamente, esta aproximación, que pone énfasis en la

coherencia funcional, está presente también en diversos análisis del funcionalismo estructural marxista, los cuales ven en el Estado un todo monolítico. Desde estas perspectivas, es imposible analizar las contradicciones y disputas al interior de las organizaciones estatales, así como las diversas formas de interdependencia y las variadas relaciones entre los múltiples componentes de la sociedad y las organizaciones estatales.

Si bien, para Weber, el Estado es ante todo una “asociación de dominación” que ejerce el monopolio de la “violencia física legítima”, el Estado es mucho más que el monopolio de la coerción o del control. Weber no sólo ubica la sociedad en el centro mismo de su definición, sino también afirma que las relaciones sociales que expresa el Estado son relaciones de dominación porque han sido aceptadas como *legítimas* a través de diversos mecanismos sociales. Como bien subrayan North et al. (2009), al asumir la idea del monopolio de la coerción como definición del Estado, se está partiendo del lugar equivocado de análisis, ya que se está dando por hecho que el eje nodal de las relaciones en la sociedad y entre grupos poderosos es el control de la violencia, cuando, en realidad, es precisamente la explicación de los diversos mecanismos que operan en las sociedades para controlar la violencia y lograr la cooperación la que permite entender qué, cómo y por qué funciona el engranaje estatal.

Siguiendo esta intuición, y asumiendo en plenitud la perspectiva relacional ahí contenida, se entiende aquí al Estado como:

un campo estratégico⁴ de relaciones de poder que produce orden en medio del cambio en un territorio específico, mediante la organización de capacidades —coercitivas, jurídicas, económicas, políticas y administrativas— a través de las cuales se logran diversos grados de concentración y acceso a los recursos disponibles (Hincapié, 2014).

Este concepto de Estado se diferencia también de otros que lo definen como *actor único*, y en muchos casos ponen especial énfasis en la organización económica, por lo que ven en el Estado un “depredador” o un “agente representativo”, dejando de lado las relaciones conflictivas entre los grupos de poder, agentes estatales y coaliciones dominantes que dan forma a los arreglos y equilibrios inestables que se formalizan en instituciones y regulan la vida social (Fukuyama, 2013; North et al., 2009, p. 17).

Siguiendo a Charles Tilly, las *capacidades estatales* se refieren a la medida en que las intervenciones de los agentes del Estado alteran u ordenan la distribución existente

⁴ Para desarrollar el concepto de Estado como campo estratégico, ver: Fligstein y MacAdam, 2012, pp. 67-71.

de recursos, actividades y conexiones interpersonales entre los ciudadanos. De acuerdo con lo anterior, en un Estado de “alta capacidad”, al actuar, los agentes estatales logran afectar de manera significativa las relaciones entre recursos, actividades y conexiones interpersonales de los ciudadanos (Tilly, 2007, p. 48).

Estas capacidades estatales se desarrollan a partir de la organización de cinco dimensiones básicas, a través de las cuales se busca ordenar la sociedad (Tabla 1). Siguiendo a North, desde una perspectiva relacional, una organización consiste en grupos específicos de individuos que siguen una mezcla de objetivos comunes y metas individuales mediante un comportamiento “parcialmente coordinado”; las organizaciones coordinan las acciones de sus miembros, por lo que las acciones de una “organización son más que la suma de las acciones de sus individuos” (North et al., 2009, p. 15).

Tabla 1. Dimensiones Básicas de la Capacidad Estatal

Capacidad Política	Capacidad Jurídica
Organizaciones encargadas de la representación de intereses y el ejercicio de gobierno.	Organizaciones para la mediación de los conflictos, la imposición del orden y la impartición de justicia.
Capacidad Administrativa	Capacidad Económica
Organizaciones para el acopio y manejo de la información de la población y los procedimientos burocráticos.	Organizaciones para la recaudación, extracción de rentas, provisión de bienes y servicios públicos.
Capacidad Coercitiva	
Organización del ejercicio de la violencia física.	

FUENTE: Hincapié, 2014.

Al definir al Estado (desde una perspectiva relacional) como *campo estratégico*, resultado de procesos históricos y contingentes, nos referimos a un espacio social de conflicto y competencia, de rivalidades y luchas por lograr posicionamientos en las organizaciones estatales y/o por la consecución de recursos y libertades.

2.1 Del Estado al orden estatal y la territorialidad de dominios

Hay una dificultad evidente en las mediciones globales sobre capacidades estatales, al no considerar los grados de proyección territorial, en la medida en que el orden estatal no se presenta de manera homogénea en todo el territorio que pretende controlar. En todos los estados hay una tensión mayor o menor entre las disposiciones del orden “nacional” y los poderes y organizaciones en los territorios regionales. Este modo de

comprender la relación entre los poderes centrales y los poderes regionales es dinámico, lo que contrasta con las teorías estáticas del régimen político, según las cuales a través de disposiciones político-jurídicas, se traza una línea de gradación que revela los tipos de relación que hay entre las regiones y el poder central. Desde el régimen político, el modo de representar la relación entre poder central y poder regional parece fijo, al establecerse en disposiciones legales y administrativas, lo que permite dar una apariencia de uniformidad y coherencia funcional.

La relación entre *territorio y Estado* ha sido determinante en la definición de este último, pues no puede haber Estado si no se tiene claro el territorio donde pretende configurar la dominación política. El territorio estatal y sus fronteras se definen en medio de las *luchas de exclusión* que terminan por delimitar un “interior” de un “exterior”, haciendo coincidir el referente territorial con la unidad macropolítica que el Estado representa. En ese sentido, la concentración de recursos en las organizaciones estatales va estrechamente unida a la producción social del espacio donde dichas capacidades cobran significado (Bourdieu, 2012). La espacialización de la dominación política no solo distingue a dicha "comunidad" de un afuera o un exterior, sino también, a través de un proceso complejo de configuración, se van delineando los contornos del "adentro", es decir, de las regiones, esto es, la delimitación de fronteras internas y su respectiva jerarquización. Del mismo modo que sucede a escala “nacional” —como unidad simbólica del poder del Estado—, en las regiones se configuran identidades y se naturalizan las fronteras internas, haciéndolas parecer coincidentes con la existencia de un grupo regional, expresión de su unidad y también de su diferencia.

Michael Mann (1993) llama a la proyección del Estado en el territorio “poder infraestructural”. Al respecto, Joel Migdal (1988) señala cómo la penetración en el territorio por parte del Estado está determinada por las estructuras locales de auto-organización social. De ahí que, según Migdal, dos estados podrían tener la misma capacidad estatal, en términos de organizaciones y recursos, pero los resultados podrían variar por la forma de distribución del poder y los acuerdos sociales particulares en espacios diferentes (Migdal, 1988).

En América Latina, Guillermo O’Donnell fue uno de los precursores de las investigaciones que buscaban analizar la (in)capacidad o desafíos de las recientes democracias para proyectar este tipo de ordenamiento en el territorio estatal, en lo que denominó “enclaves autoritarios” (1997, 1999, 2009), una perspectiva que se desarrolló más adelante para analizar “autoritarismos subnacionales” (Gibson, 2006, 2013).

En *Violence and Social Orders* (2009), North, Weingast y Wallis ofrecen una explicación de las relaciones sociales, como pautas de los procesos histórico-sociales que dieron forma a las organizaciones estatales, resultado de la necesidad de organizar la violencia propiciada por la extracción de recursos. Desde esta perspectiva, el Estado moderno es definido como *organización de organizaciones* que surge en el tránsito de “estados naturales” o “sociedades de acceso limitado” hacia “sociedades de acceso abierto”.

Las sociedades naturales con órdenes de acceso limitado se dividen en tres tipos: frágiles, estables y maduras. Los órdenes limitados *frágiles* surgen de la violencia y apenas alcanzan a constituir instituciones que mantienen ciertas condiciones provisionales de orden. Los órdenes limitados *estables*, como su nombre lo indica, logran estructurar instituciones con un carácter más permanente, un poder central especializado, con mayor división del trabajo, resultado de equilibrios inestables entre las élites. Por último, en los órdenes limitados *maduros*, se han estructurado organizaciones de mayor complejidad, independientes, con capacidad de ordenar los distintos intereses de la élite, pero manteniendo y resguardando sus privilegios personales en el conjunto de la sociedad.

La diferencia entre los distintos órdenes radica en el tipo de accesos a las organizaciones estatales. Los accesos pueden ser limitados o abiertos. En ese sentido, en los estados naturales (frágiles, estables y maduros), son limitadas las instituciones que regulan la posibilidad de consecución de recursos y se rigen bajo principios personalistas, donde las élites económicas, políticas y/o religiosas controlan políticamente, restringiendo los accesos a recursos económicos y políticos, y administrando la violencia en forma discrecional para mantener sus privilegios.

Para North, la gran mayoría de los Estados contemporáneos son *órdenes de acceso limitado maduro*, ya que cuentan con las instituciones propias de los órdenes de acceso abierto, pero funcionan con las dinámicas de los órdenes de acceso limitado. En estos *órdenes de acceso limitado maduro*, las coaliciones dominantes crean oportunidades y orden al limitar el acceso a los recursos estatales, reservándolos para los grupos pertenecientes a la élite. La clave explicativa de esta propuesta se encuentra en el estudio de las *relaciones* a partir de las cuales se regulan los *accesos* a las organizaciones y, sobre todo, a los recursos estatales, *controlando la violencia* y logrando que los poderosos no peleen entre sí, sino que *cooperen*. Según la tipología planteada por North et al, todos los estados latinoamericanos son *órdenes de acceso limitado maduro*, en la medida que, a pesar de contar con diseños institucionales de órdenes de acceso abierto, las coaliciones

dominantes continúan limitando el acceso a los recursos, reservándolos para los grupos que pertenecen a la élite (Hincapié, 2015, pp. 77-78).

Destacan dos aspectos discutibles en la propuesta de North y compañía: en primer lugar, para ellos las instituciones se crean por el acuerdo entre los poderosos y no media ninguna relación con los subordinados ni sus luchas; dentro de este planteamiento de sesgo elitista, no tienen lugar los análisis de luchas y conflictos sociales de sectores subordinados que han acompañado siempre los procesos reformistas antes, durante y después de ser institucionalizados (Tilly, 2005; 1992). En segundo lugar, esta macroexplicación histórica no permite establecer distinciones o comparaciones, en una doble vía: la primera hacia el exterior, entre órdenes de *acceso limitado maduro*, como las diferencias entre la gran mayoría de países Latinoamericanos; y en otro sentido, los contrastes al interior, en el ordenamiento a lo largo y ancho del territorio estatal de cada país.

En ese sentido, es necesario explicar la forma en que funcionan los *mecanismos* de ordenamientos estatales en los cuales las instituciones propias de *órdenes de accesos limitados maduros* logran estabilizarse y perdurar, teniendo a su interior amplios territorios locales y regionales dominados por diversos poderes extraestatales, armados y civiles, que logran coexistir en el tiempo con las organizaciones estatales, con las que establecen formas compartidas de ordenamiento, creando así *ordenamientos mixtos*.

Los *ordenamientos mixtos* se caracterizan, en el nivel “nacional”, por conservar, reformar e incluso perfeccionar los diseños institucionales de sociedades de accesos abiertos, mientras que sus procesos de implantación y proyección en el territorio (*enforcement*) se caracterizan por subvertir los arreglos establecidos normativamente en la práctica concreta de los agentes estatales, e implican la delegación de funciones a terceros (legales e ilegales) para crear condiciones de orden local, y para ello gozan de total impunidad.

Hasta ahora la literatura especializada en el estudio de organizaciones armadas ha hecho énfasis en la connivencia de agentes estatales con organizaciones criminales, las cuales no logran cambiar las formas de ordenamiento del nivel central, pero sí determinan la capacidad estatal de proyección de dicho ordenamiento en amplios territorios e incluso en sectores fundamentales de la sociedad (Hincapié, 2015). Con algunas excepciones notables, como Costa Rica o Uruguay, lo que observamos es que más que usurpación o disputa de funciones estatales, hay *delegación adaptativa* de funciones estatales.

Dicha *delegación adaptativa*, estudiada ya en el caso de organizaciones criminales que controlan amplios territorios dedicados a cultivos considerados ilícitos, es también notable en el caso de empresas nacionales o multinacionales que operan con total discreción-impunidad en los territorios cedidos/concedidos a ellas por las organizaciones estatales, como es el caso de las dedicadas a economías de enclave, especialmente de carácter extractivo (agroindustria, minería, etc.).

De acuerdo con lo anterior, como hipótesis podríamos plantear que, en los hechos, en Latinoamérica los Estados se han constituido como ordenamientos mixtos, cuya característica histórica principal ha sido la *delegación adaptativa informal* de funciones a actores privados, que han ejecutado y ejecutan actividades fundamentales asociadas con el ordenamiento estatal. Esta perspectiva nos ayuda a problematizar los conceptos de “enclaves autoritarios” o “autoritarismo subnacional” señalados anteriormente. Los ordenamientos mixtos no sólo hacen referencia a los remanentes de un pasado autoritario en sitios determinados o a dinámicas regionales autocontenidas, sino también, y especialmente, busca explicar las profundas interdependencias entre órdenes coexistentes y funcionales en democracias electorales establecidas, que expresan la territorialización cambiante de la dominación política de acuerdo con los intereses en juego. En ese sentido, el reto analítico asociado a esta perspectiva es explicar los *mecanismos* que operan para generar *acoplamiento y reproducción* de dichos ordenamientos, así como sus *implicaciones* para el desarrollo y despliegue de las *capacidades estatales*.

3. CONCLUSIONES

Hasta aquí hemos examinado teóricamente los desafíos explicativos de los órdenes y capacidades estatales no sólo en América Latina, sino también en buena parte del mundo. Esta propuesta de órdenes mixtos remite a la necesidad, cada vez mayor, de explicar sistemáticamente de qué manera los problemas localizados en el entramado micro y/o local de las relaciones sociales guardan relación con macro procesos y con los fundamentos que sostienen el orden construido, los cuales no están en realidad ni contenidos ni limitados por el diseño constitucional, institucional y operativo de los gobiernos nacionales. Esta constatación nos obliga a remitirnos a la naturaleza de la sociedad misma y la complejidad de las interdependencias entre sus actores, sistemas y procesos.

Nuestras sociedades actuales reproducen formas de marginalidad social, exclusión política y denegación de derechos que se suponen superados en las democracias contemporáneas. Transformar esta situación requiere, como primer paso, explicarla en su integralidad, y esta es una tarea fundamental para la construcción democrática en la región. Proponemos la perspectiva teórica de la *delegación adaptativa informal* para estudiar la complejidad de los órdenes estatales Latinoamericanos, donde actores privados llevan a cabo actividades y consiguen o persiguen fines propios de los agentes y el orden instituido.

REFERENCIAS

- ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. Y ROBINSON, J. A. (2001). The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. *American Economic Review*, 91(5), 1369-1401.
- ACEMOGLU, D., TICCHI, D., Y VINDIGNI, A. (2011). Emergence and persistence of inefficient states. *Journal of the European Economic Association*, 9(2), 177-208.
- AGUDO, A., Y ESTRADA, M. (Coords.). (2011). *(Trans)formaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica. Imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales*. México: El Colegio de México/Universidad Iberoamericana.
- _____. (Coords.). (2014). *Formas reales de la dominación del Estado. Perspectivas interdisciplinarias del poder y la política*. México: El Colegio de México.
- _____, Y BRAIG, M. (Eds.). (2017). *Estatualidades y soberanías disputadas*. México: El Colegio de México.
- ANDERSON, B. (2007). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- ARBETMAN-RABINOWITZ, M. ET AL. (2012). *Performance of Nations*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- BÄCK, H., Y HADENIUS, A. (2008). Democracy and state capacity: Exploring a j-shaped relationship. *Governance*, 21(1), 124.
- BATES, R. (2008). State Failure. *Annual Review of Political Science*, (11), 1-12.
- BESLEY, T., Y PERSSON, T. (2009). The origins of state capacity: Property rights, taxation, and politics. *American Economic Review*, 99(4), 1218–1244.
- _____. (2011). *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*. Princeton University Press.

- BOURDIEU, P. (2012). *Sur l'État*. Paris: Raisons d'agir.
- BRAITHWAITE, A. (2010). Resisting infection: How state capacity conditions conflict contagion. *Journal of Peace Research*, 47(3), 311-319.
- BRAUTINGAN, D., FJELDSTAD, O., Y MOORE, M. (2008). *Taxation and State Building in Developing Countries. Capacity and consent*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CENTENO, M. (2002). *Blood and Debt: War and the nation-state in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- CHARRON, N., Y LAPUENTE, V. (2010). Does democracy produce quality of government? *European Journal of Political Research*, 49(4), 443-470.
- COLLIER, P. (2010). *Wars, guns, and votes: Democracy in dangerous places*. Harper Perennial.
- _____. (2000). *Greed and Grievance in Civil War* [Policy Research Working Paper 2355]. Washington: World Bank.
- _____, Y HOFFLER, A. (2004). Greed and grievance in civil war. *Oxford Economic Papers*, 56(4), 563-595.
- DÄHLSTROM, C., Y LAPUENTE, V. (2010). Explaining cross-country differences in performance-related pay in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(3), 577-600.
- _____. (2010). Dimensions of bureaucracy. a cross-national dataset on the structure and behavior of public administration. *QoG Working Paper Series*, 13.
- DE ROUEN, K., FERGUSON, M. J. ET AL. (2010). Civil war peace agreement implementation and state capacity. *Journal of Peace Research*, 47(3), 333-346.
- DINCECCO, M. (2010). The political economy of fiscal prudence in historical perspective. *Economics & Politics*, 22(1), 136.
- _____, Y KATZ, G. (2012). *State capacity and long-run performance*. APSA 2012 annual meeting paper.
- _____, Y PRADO, M. (2012). Warfare, fiscal capacity, and performance. *Journal of Economic Growth*, 17(3), 171-203.
- DORFF, R. (2005). Failed States after 9/11: what did we know and what have we learned? *International Studies Perspectives*, (6), 20-34.
- ELIAS, N. (1978). *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México: FCE.
- ENGLEHART, N. (2009). State Capacity, State Failure, and Human Rights. *Journal of Conflict Resolution*, 46(2), 163-180.
- EVANS, P., RUESCHEMEYER, D., Y SKOCPOL, T. (Eds.). (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

- _____, Y RAUCH, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765.
- FUKUYAMA, F. (2013). What is governance? *Technical Report Working Paper, 314*, Center for Global Development.
- _____. (2012). *The strange absence of the state in political science*. Recovered from: <http://blogs.the-american-interest.com/fukuyama/2012/10/02/the-strange-absence-of-the-state-in-political-science/>.
- GATES, S. ET AL. (2006). Institutional inconsistency and political instability: Polity duration, 1800-2000. *American Journal of Political Science*, 50(4), 893- 908.
- GIBSON, E. L. (2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Desafíos*, (14), 204-237.
- _____. (2013). *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GUTIÉRREZ SANÍN, F. (2009). *The Quandaries of Coding and Ranking: Evaluating Poor State Performance Indexes* [Crisis States Working Paper Series, 58]. Londres: Crisis State Research Centre.
- HANSON, J. K., Y SIGMAN, R. (2011). Measuring state capacity: Assessing and testing the options. Paper presented at the American Political Science Association Conference.
- HAMM, P., KING, L. P., Y STUCKLER, D. (2012). Mass privatization, state capacity, and economic growth in post-communist countries. *American Sociological Review*, 77(2), 295-324.
- _____. (2010). *Post-manichean economics: Foreign investment, state capacity and economic development in transition economies*. Technical report.
- HELLMAN, J., Y KAUFMANN, R. (2001). Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición. *Finanzas & Desarrollo*, 38(3). Washington: Fondo Monetario Internacional.
- ____ ET AL. (2000). How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies. *Policy Research Working Paper, 2312*. The World Bank / The European Bank for Reconstruction and Development, Washington.
- HEGRE, H., Y SAMBANIS, N. (2006). Sensitivity Analysis of Empirical Results on Civil War Onset. *Journal of Conflict Resolution*, (50), 508-535.
- HENDRIX, C. S. (2010). Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, 47(3), 273-285.

- HINCAPIÉ, S. (2014). Estados débiles o conceptos fallidos. Por una definición teórica del orden estatal. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 20(61).
- _____. (2015). ¿Éxito económico o pérdida de estatalidad? Ordenamientos mixtos en tiempos del oro verde. *Política y Cultura*, (43), 75-94.
- KAUFMANN, D., KRAAY, A., Y ZOIDO-LOBATON, P. (2000). *Governance Matters: From Measurement to Action, Finance and Development*, 37(2). Washington DC: International Monetary Fund.
- _____. (2002). *Governance Matters II: Updated Indicators for 2000-01*, World Bank Policy Research Working Paper, 2772. Washington DC: World Bank.
- _____, KRAAY, A., Y MASTRUZZI, M. (2004). *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, World Bank Policy Research Working Paper, 3106. Washington DC: World Bank.
- _____. (2005). *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, World Bank Policy Research Working Paper, 3630. Washington: World Bank.
- KNUTSEN, C. H. (2013). Democracy, state capacity, and economic growth. *World Development*, (43), 1-18.
- LEVI, M. (1989). *Of Rule and Revenue*. University of California Press.
- LIEBERMAN, E. (2002). Taxation Data as Indicators of State-Society Relations: Possibilities and Pitfalls in Cross-National Research. *Studies in Comparative International Development* 36(4), 89-115.
- MANN, M. (1993). *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MIGDAL, J. (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- MILIBAND, R. (1968). *El estado en la sociedad capitalista*. México: Siglo XXI.
- NETTL, J. P. (1968), The State as a Conceptual Variable. *World Politics*, 20(4), 559- 592.
- NORTH, D. ET AL. (2011). Limited access orders: An introduction to the conceptual framework. In: *How Institutions Matter: The Interplay of Economics and Politics as the Drivers of Development. Out-comes: Evidence from Nine Countries*. Volume Internal document. Washington, D.C.
- _____. (2009). *Violence and social orders. A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Nueva York: Cambridge University Press.
- O'DONNELL, G. (1993). On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries). *Notre Dame, Ind: Kellogg Institute Working Papers*, 193.

- _____. (1997). Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas. En O'DONNELL, G., *Contrapuntos*. Buenos Aires: Paidós.
- _____. (1999). Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion. En MÉNDEZ, J. E., O'DONNELL, G. Y PINHEIRO, P.S. (Eds.), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- _____. (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires: Prometeo.
- OLVERA, A. J. (2018). Crisis de régimen, autoritarismo subnacional y reforma penal en México. *Perfiles Latinoamericanos*, 27(53) | 2019. Doi: 10.18504/pl2753-006-2019.
- _____. (2012). Ciudadanía precaria y crisis de la estatalidad democrática en América Latina. Lecciones para México. En COSSÍO, J. R. Y FLORESCANO, E. (Coords.), *La Perspectiva Mexicana en el Siglo XXI*. México: FCE.
- PESIC, V. (2007). State capture and Widespread Corruption in Serbia. *CEPS Working Document*, 262. Bruselas.
- POULANTZAS, N. (1986). *Estado, poder y socialismo*. México: Siglo XXI.
- _____. (1968). *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. México: Siglo XXI.
- RAUCH, J. E., Y EVANS, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75(1), 49-71.
- SIKKINK, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, 32(128). Buenos Aires.
- SKOCPOL, T. (1985). Bringing the State Back In: *Strategies of Analysis in Current Research*. En EVANS, P. RUESCHEMEYER, D., Y SKOCPOL, T. (Eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- SOIFER, H. D. (2013). State Power and the Economic Origins of Democracy. *Studies in Comparative International Development* 48(1), 1-22.
- _____. (2012). Measuring State Capacity in Contemporary Latin America. *Revista de ciencia política*, 32(3), 585-598.
- TEORELL, J., SAMANNI, M., HOLMBERG, S., Y ROTHSTEIN, B. (2011). The Quality of Government Dataset. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute. Recovered from: <http://www.qog.pol.gu.se>.
- TILLY, CH. (2007) *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- _____. (2005). ¿De dónde vienen los derechos? *Sociológica*, 55(19), 273-300.
- _____. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990*. Madrid: Alianza.
- THIES, C. G. (2010). Of rulers, rebels, and revenue: State capacity, civil war onset, and primary commodities. *Journal of Peace Research*, 47(3), 321-332.
- TSEBELIS, G. (2002). *Veto players: How political institutions work*. New York: Russell Sage Foundation and Princeton, Princeton University Press.
- WEBER, M. (1998). *El político y el científico*. Barcelona: Alianza.
- WOOD, R., Y GIBNEY, M. (2010). The Political Terror Scale (PTS): A Re-introduction and a Comparison to CIRI. *Human Rights Quarterly*, 32(2), 367-400. Recovered from: <http://www.politicalterror scale.org/datafiles/hrq%20pts.pdf>