

LEGITIMIDAD, AUTONOMÍA Y CAPACIDAD: CONCEPTUALIZANDO (UNA VEZ MÁS) LOS PODERES DEL ESTADO*

Legitimacy, Autonomy and Capacity: Conceptualizing the Powers of the State (Once again)

SEBASTIÁN L. MAZZUCA

Harvard University, CIAS y UNSAM

RESUMEN

¿Cuál es el ámbito de la “santa trinidad” de atributos institucionales: legitimidad, autonomía y capacidad? ¿Es el Estado, el régimen o el gobierno? Este artículo propone un retorno a la definición weberiana del Estado y la incorporación de micro-fundamentos para reevaluar el significado de los conceptos “legitimidad de Estado”, “capacidad de Estado” y “autonomía de Estado”. Un resultado importante del análisis es una nueva, aunque clásica, definición de “política de Estado” (en contraste con la “política de gobierno”) y de “autonomía de Estado”, según la cual el Estado puede ser capturado no sólo por grupos económicos poderosos, sino también por el propio gobierno. Ilustra la utilidad del análisis por medio de una breve aplicación de los conceptos a la evaluación de las variedades del “giro a la Izquierda” en América del Sur.

Palabras clave: Estado, legitimidad, capacidad, autonomía, política de Estado.

ABSTRACT

What is the political locus of the “holy trinity” of institutional attributes: legitimacy, autonomy, and capacity? Is it the state, the regime, or the government? This paper proposes a return to the Weberian definition of the state and the incorporation of micro-foundations in order to re-analyze the meaning of “state legitimacy”, “state capacity” and “state autonomy”. An important result of the analysis is a novel, albeit classical, definition of “state policy” (as opposed to government policy) and of “state autonomy”, in which the state can be captured not only by powerful economic groups but also by the government itself. An illustration of the usefulness of the assessment is provided by a brief application of the concepts to the analysis of the varieties of the “Left turn” in South America.

Key words: State, legitimacy, capacity, autonomy, state policy.

* Agradezco los valiosos comentarios de Evelyne Huber y Gerry Munck, así como de los participantes de la conferencia “Stateness in Latin America”, auspiciada por la Universidad Católica de Chile y celebrada en la ciudad de Santiago el 29 y 30 de marzo de 2012, en el marco del Núcleo Milenio para el Estudio de la Estatalidad y la Democracia en América Latina, Proyecto NS100014, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile.

1. EL PODER DEL ESTADO Y LA “SANTA TRINIDAD”

Que los Estados no son todos iguales, especialmente que no disponen del mismo poder a nivel mundial, es uno de los pocos hechos indisputables de la historia de la humanidad. Pero una cosa es comparar el poder que los estados tienen en la arena internacional y otra muy distinta es comparar el poder que los Estados proyectan sobre sus propias sociedades. Brasil, por ejemplo, es el Estado más poderoso de América del Sur en el sentido de que ningún otro país de la región podría derrotarlo en una guerra mano a mano ni tiene similar influencia en foros de seguridad internacional. Sin embargo, al comparar el poder del Estado brasileño con el del Estado chileno respecto de las capacidades para desarrollar sus propias sociedades, las cosas se hacen más complejas. La disciplina de las relaciones internacionales tiene formas simples y directas de conceptualizar y medir el poder *internacional* de los Estados, esencialmente tamaño y dotación tecnológica de sus fuerzas armadas. En cambio, la disciplina de la política comparada carece de conceptos e indicadores igualmente inequívocos para trazar variaciones en términos del poder *nacional* de los Estados, es decir, del poder de controlar y transformar la sociedad que nominalmente dominan.

A mediados de los ochenta, con la contribución de sociólogos políticos “neo-weberianos” de las universidades estadounidenses, se consolidó una tríada de conceptos para comparar el poder nacional de los Estados: *legitimidad*, *autonomía* y *capacidad* (LAC).¹ Esta “santa trinidad” de variables es todavía el estado del arte en la disciplina. No es que la política comparada como campo intelectual haya sido perezosa en actualizar y refinar sus conceptos. Lo que explica la vigencia de viejos conceptos es que el Estado mismo fue eclipsado por reformas de mercado que lo desplazaron como motor de cambio social precisamente en el mismo momento en que la tríada LAC tomaba vuelo. La teoría neo-weberiana del Estado quedó trunca. La era del neoliberalismo recortó protagonismo, y por ello interés, a su objeto de estudio. Ahora bien, con la revalorización del papel del Estado en el nuevo siglo, la conceptualización del poder nacional del Estado se ve forzada a retomar allí donde había quedado antes del eclipse. Es preciso entonces desempolvar los conceptos de legitimidad, capacidad y autonomía.

Mientras la definición de legitimidad más aceptada en las ciencias sociales contemporáneas no difiere en nada de la originalmente propuesta por Max Weber, la distinción entre los conceptos de autonomía y capacidad es una contribución distintiva de la sociología política neo-weberiana de los ochenta.² En su conceptualización vigente, los tres elementos LAC son todos aplicados al Estado, aunque a diferentes “partes” de la dominación estatal. La legitimidad del Estado, por ejemplo, no es tanto un atributo inherente al Estado, sino una creencia por parte de los miembros de la población que habita el territorio bajo su dominio. La creencia que define la legitimidad es que la obediencia al orden estatal está *justificada*. Como en los casos empíricos los motivos específicos de esa justificación son

¹ Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985) es el “manifiesto” del neo-weberianismo en la sociología política estadounidense.

² La distinción original es de Skocpol (1985).

múltiples, existen distintos tipos de legitimidad, aunque en el mundo occidental moderno la justificación dominante es la previsibilidad que la existencia de un orden político provee a las relaciones sociales. La autonomía y la capacidad, en cambio, se refieren a atributos inherentes del Estado: por un lado, a sus objetivos (lo que hoy llamaríamos su agenda o sus preferencias) y, por otro, a los recursos de que dispone para alcanzarlos. Autonomía y capacidad son en rigor una manera de desagregar el concepto más general de “poder estatal”. El propósito de la desagregación es obtener más precisión y utilidad empírica: autonomía es el poder del Estado de *definir sin interferencias* su propia agenda de preferencias, y capacidad es el poder de llevar esa agenda a cabo, de *ejecutar* sus preferencias.

La originalidad de la contribución neo-weberiana es la tesis, aparentemente inocua, de que *la autonomía es una variable*. La tesis se opone a la noción paleo-marxista de que las preferencias de todo Estado no hacen más que reflejar, sin distorsiones ni residuos, los intereses de las clases sociales dominantes. La tesis es anti-marxista en el sentido de que niega la universalidad de la dominación del Estado por parte de los poderes económicos. Opone a ello la posibilidad de que, entre casos concretos, la dominación sobre el Estado presente grandes variaciones de grado. Un alto grado de autonomía, en ese sentido, sería el poder del Estado de establecer sus objetivos sin influencias externas, *incluso si ellos van en contra de los intereses sociales dominantes*. Pero la tesis no es anti-marxista en el sentido de que acepta que, en ciertos países, en ciertas épocas, la autonomía del Estado puede haber desaparecido. Es ese anti-marxismo a medias, y la consecuente apertura a la multiplicidad de grados empíricos de dominación en el análisis histórico comparado, lo que hace que la contribución de la tesis de la autonomía estatal sea distintivamente weberiana. Por otro lado, la tesis de que la autonomía es una variable contiene la importante implicación de que autonomía y capacidad no necesariamente se mueven en sintonía. Puede haber Estados muy autónomos para establecer sus preferencias, pero completamente impotentes para llevarlas a cabo, así como pueden existir Estados con gran capacidad de ejecutar decisiones, pero que están sometidos a que la definición de los objetivos detrás de esas decisiones corra por cuenta de grupos económicos poderosos.

2. RETORNO DEL ESTADO Y ACTUALIZACIÓN DE LA TEORÍA

Es urgente poner al día las concepciones sobre LAC heredadas de la sociología política neo-weberiana de los ochenta. La falencia más grave del revival de las teorías del Estado en los Estados Unidos durante los ochenta fue que, a pesar de sus invocaciones al Estado y la supuesta afinidad con el espíritu de Weber, no se han planteado, y mucho menos aclarado, una pregunta básica: ¿hablan de Estado o de *gobierno*? ¿O incluso de otros ámbitos menos “weberianos” de dominación política, como el régimen o la administración? Tanto la realidad como la ciencia política han cambiado sustancialmente desde que las reformas de mercado forzaran el repliegue del Estado durante las últimas dos décadas del siglo veinte. Desde distintos ángulos, ambas, realidad política y ciencia política, demandan nueva claridad en el uso y potencial analítico de nociones tan fundamentales como legitimidad, autonomía y capacidad.

2.a. Una nueva realidad: el retorno del Estado

Después del “doble derrumbe neoyorquino”, el de las Torres Gemelas en 2001 y el de Lehman Brothers en 2008, el Estado ha regresado al primer plano de la política mundial. Auténticas catástrofes que conmovieron a la opinión pública de todos los países de Occidente, ambos derrumbes fueron sin embargo sólo la punta del iceberg de dos megacrisis globales. El atentado contra las Torres Gemelas reveló la fragilidad estructural de la seguridad internacional frente al resurgimiento del terrorismo islámico. Por otro lado, la quiebra de Lehman Brothers fue parte de la explosión de una burbuja sin precedentes en el mercado de deudas de los Estados Unidos y la Unión Europea. Fue a instancias de ambas crisis que las elites de los países avanzados volvieron a mirar hacia el Estado como fuente de soluciones.

Ni la crisis económica de los países avanzados ni las amenazas terroristas contra la seguridad internacional se han resuelto aún. Sin embargo, tanto los paliativos ya aplicados para aliviar los daños como muchos de los remedios proyectados para lograr una solución definitiva, confieren al viejo Estado central un nivel de control sobre la sociedad que pocos años antes se consideraba extinto. Desde comienzos del siglo veintiuno, el Estado ha sido revalorizado en casi todas sus variedades: como guardián de la defensa nacional, como fuente de orden internacional, como rescatista de crisis económicas en países ricos y como palanca de desarrollo en países pobres.

El retorno del Estado es también crucial en el reciente “giro a la Izquierda” de América del Sur. Más aún, la forma de intervención del Estado parece ser una divisoria de aguas entre la variante institucional del giro, que incluye a Brasil, Chile y Uruguay, y la variante radical, observada en Argentina, Bolivia, Ecuador y especialmente Venezuela. Una reivindicación recurrente entre los líderes de la variante radical es que una parte importante de sus logros es haber devuelto el Estado al primer plano. Aunque envueltos en una retórica más beligerante, que acusa a “pelucones”, “oligarquías”, “medios concentrados” o “cipayos neoliberales”, los presidentes radicales se enorgullecen una y otra vez de haber ayudado a sus países a construir Estados más fuertes y autónomos, Estados que en particular pueden implementar políticas que son independientes de las preferencias de las instituciones financieras internacionales y las elites económicas nacionales. La evidencia al parecer más concluyente es una clase entera de decisiones que de ninguna manera puede reflejar los intereses de los grupos económicos dominantes, a saber, la apropiación por parte del gobierno de bloques enormes de riqueza económica en manos de grandes firmas privadas, ya sea por la vía de la expropiación o de la imposición confiscatoria. ¿Qué mejor prueba de un aumento de la capacidad y autonomía del Estado pueden ofrecer los líderes radicales?

Como ocurre con muchas otras áreas de acción de la Izquierda radical de América del Sur, incluidas su política social y el crecimiento económico, la pregunta clave para hacerle es si esta nueva autonomía y capacidad del Estado son sustentables en el tiempo. ¿Cuánto durarán? Las capacidades estatales varían no sólo en su alcance territorial, como notó Guillermo O'Donnell con las “zonas marrones”, sino también en su *rango temporal*³.

³ O'Donnell (1993).

La interpretación oficial de las nuevas virtudes del Estado construido por la izquierda radical exige reconsideración de cara a los riesgos sustanciales de que todo lo hecho por ella se desmorone con el fin del *boom* en los precios de las materias primas que desde 2002 generó un flujo torrencial de recursos económicos para el tesoro de todos los países de América del Sur. El fin del ciclo de precios o el cambio de gobierno pondría fin a la supuesta nueva autonomía del Estado. Sin embargo, el período de vida de los atributos del Estado debería ser más largo que el de los gobiernos. Si la partida de nacimiento y el certificado de defunción del “nuevo Estado” coinciden con los de un gobierno en particular, nos damos cuenta *post mortem* que la nueva autonomía y capacidad era un atributo del gobierno extinto y no del Estado. ¿Cuándo la autonomía y la capacidad pertenecen al gobierno y cuándo al Estado?

La variante moderada del giro a la Izquierda, ejemplificada por Chile y Brasil, se ha construido sobre una característica que a menudo es pasada por alto, pero también plantea un fuerte contraste con los países de la variante radical. A diferencia de sus vecinos, en Chile y Brasil se observan niveles de estabilidad de ciertas políticas públicas que se extienden por grandes bloques de tiempo, lo que políticamente quiere decir períodos más largos que el ciclo electoral (definido, por ejemplo, por el período presidencial). En distintas áreas, con orientaciones ideológicas sustancialmente diferentes, aunque implementados por un funcionariado técnico muy similar, tanto Brasil como Chile han generado lo que usualmente se conoce como “políticas de Estado”, en contraposición con las simples políticas de gobierno, lo que implica que emanan de, y son respaldadas por, una constelación de intereses y capacidades que es más profunda, más estructural y más duradera que la asociada a un gobierno temporario en particular. Ejemplos prominentes incluyen el fondo de estabilización chileno que se abastece de las ganancias por exportaciones de cobre, y cuyo objetivo es reducir la volatilidad del gasto público frente a los fuertes cambios de precio que sufren las materias primas, o la política industrial de Brasil, que, sobreviviendo múltiples cambios de gobierno y de régimen, hacia fines del siglo veinte comenzó a mostrar resultados tangibles y copiosos en la forma de firmas “campeonas nacionales”, que en realidad ya son multinacionales. La política monetaria, aunque apunta a objetivos distintos, también es política de Estado en Chile y Brasil. En Venezuela y Argentina, en cambio, la política industrial ha sido tan cambiante que casi ninguna industria infante llegó a la madurez, y las que lo hicieron, en realidad lo lograron a pesar de las trabas oficiales. En los cuatro casos de Izquierda radical, las reservas financieras internacionales son tratadas como el botín de guerra con el que se alza el ganador de elecciones, y la política monetaria es incluso más cambiante que el gobierno mismo. El “interés público” o el “interés nacional” ya no son un concepto viable en las ciencias sociales post-Condorcet, con debidos micro-fundamentos analíticos. Pero se puede revivir el concepto más viejo, pero menos naif, de “razón de Estado” para referirse al menos a los determinantes próximos de políticas de Estado como las que se observan en Chile y Brasil, y se han convertido en quimera en Argentina y Venezuela. ¿Cómo definir a las políticas de Estado? ¿Cuáles son las fuentes de la razón de Estado detrás de ellas?

2.b. Avances en política comparada: Teoría de Juegos y estudios de régimen

Mientras las teorías del Estado hibernaban durante la última década y media del siglo veinte, porque el propio Estado así lo hacía, otras áreas de la política comparada avanzaban. Para el propósito de re-examinar los conceptos LAC, quizá los avances más importantes en la política comparada sean dos: la explosión de los estudios sobre cambio y consolidación de regímenes políticos (los estudios de la Tercera Ola de democratización) y la aceptación del valor de los argumentos basados en micro-fundamentos estratégicos, especialmente en decisiones de optimización por parte de actores con preferencias definidas y recursos limitados (Teoría de Juegos). De ambas novedades es posible extraer valiosos aportes para actualizar las teorías neo-weberianas del Estado y la tríada LAC.

La Teoría de Juegos exige que los problemas de acción colectiva se tomen en serio. Cuestiona la imputación fácil de preferencias y capacidad de acción a grupos cuya aglutinación exige grandes esfuerzos de coordinación. El tema es fundamental para investigaciones de antes que involucran una colectividad de personas como el Estado. Por su parte, de las muchas contribuciones de los estudios sobre régimen, un aporte clave es la distinción entre los conceptos de régimen y de Estado, que aunque tiene vasto pedigrí en la literatura dedicada a la política latinoamericana, sólo recientemente ha adquirido contornos analíticamente nítidos y útiles.⁴ A partir de la distinción entre Estado y régimen es posible dotar de mayor precisión al significado de los componentes de la tríada LAC, diferenciando, por ejemplo, legitimidad de régimen versus legitimidad de Estado, autonomía de régimen versus autonomía de Estado, y capacidad de régimen versus capacidad de Estado. En rigor, sin embargo, un análisis conceptual sistemático requiere evaluar el significado de LAC no sólo en relación con Estado y régimen, sino también con los otros dos conceptos que forman parte del vecindario semántico: gobierno y administración. Tenemos entonces, por un lado, las tres variables LAC y, por otro, los cuatro "objetos maestros" de la dominación política: estado, régimen, administración y gobierno. Ello permite plantear la pregunta clave.

3. ¿CUÁL ES LA SEDE INSTITUCIONAL DE LA LEGITIMIDAD, LA AUTONOMÍA Y LA CAPACIDAD?

Legitimidad, capacidad y autonomía: ¿son atributos del Estado, del régimen, de la administración o del gobierno? Si ponemos a dialogar a los próceres de la política comparada, ingresamos al reino de la confusión. Empecemos por la legitimidad. Mientras Max Weber hizo de la legitimidad un componente central de la definición misma de "Estado", y nunca se interesó demasiado por lo que la ciencia política contemporánea denomina "régimen político", Juan Linz, un comparativista de impecables credenciales

⁴ Munck (1996) es un texto indispensable para comprender los aportes de los estudios de régimen. En ese texto aparece tempranamente una revisión de la distinción entre Estado y régimen, así como un análisis de las concepciones que toman al régimen como un conjunto de reglas y las que lo conciben como un conjunto de actores (con una visión crítica de las segundas).

weberianas, se refiere a la legitimidad como un atributo del “régimen” en un trabajo que, con toda justicia, se considera un clásico de las ciencias sociales.⁵ Con la capacidad ocurre algo parecido a la legitimidad, pero la ambigüedad no es tanto entre Estado y régimen, sino más bien entre Estado y administración. Las así llamadas “capacidades del Estado”, o sus fuentes próximas, suelen identificarse con la existencia de un cuerpo de funcionarios profesionales de gran solvencia técnica, reclutados y promovidos por criterios estrictamente meritocráticos e imbuidos de un intenso sentido de servicio público. Ese cuerpo de funcionarios, sin embargo, forma parte de la constelación de características que definen un tipo específico de “administración”, el legal-burocrático, en contraposición con el patrimonialista. En este sentido, la capacidad parece ser un atributo más de la administración del Estado que del Estado mismo. En el caso de la autonomía, el tercer atributo, la confusión es, sobre todo, si pertenece al Estado o al gobierno. Las fronteras analíticas para las caracterizaciones de una fuente de autoridad política en términos de autonomía son por lo menos borrosas. Entendida como una discrepancia significativa entre los intereses de actores sociales poderosos y el contenido de las decisiones de política pública, la autonomía del Estado y la autonomía del gobierno son atributos difíciles de distinguir entre sí. ¿Cómo resolver el laberinto conceptual?

Aunque Estado, régimen, administración y gobierno son conceptos relativamente fáciles de diferenciar, nociones *compuestas* construidas a partir de la combinación entre ellos cuatro y cada uno de los componentes de la tríada LAC se prestan a ambivalencias, superposiciones y confusión. Se trata no sólo de distinguir, por ejemplo, “capacidad de Estado” de “autonomía de Estado”, sino también “capacidad de Estado” de “capacidad de régimen” o “autonomía de Estado” de “autonomía de gobierno”. Desde ya, los caballos conceptuales deben colocarse antes del carro de la medición: cuanto más confuso sea el significado de los conceptos compuestos, tanto más heroicos serán los intentos de medirlos. Gran parte de lo que en la actualidad pasa como indicadores de legitimidad de régimen en los estudios sobre América Latina no son más que índices de popularidad de gobiernos o de presidentes.

La salida del laberinto conceptual comienza con el mapa del laberinto. En principio, podrían existir doce conceptos compuestos, resultado del cruce de los cuatro dominios políticos –Estado, régimen, administración y gobierno– y los tres componentes LAC –legitimidad, autonomía y capacidad–. Sin embargo, uno o más de esos doce conceptos compuestos –por ejemplo, “capacidad de régimen”– pueden carecer de valor analítico, ya sea porque el concepto compuesto acarrea una imposibilidad lógica (como hablar de cuadratura del círculo), porque el concepto compuesto puede ser reemplazado con ventaja por otro concepto disponible en la ciencia política que tiene uso ya consolidado o, finalmente, porque el significado de ese concepto compuesto es sinónimo de otro de los once conceptos compuestos (es decir, no tiene significado diferenciable), con lo cual sólo agrega confusión terminológica. La solución se ubicará entre dos extremos posibles. Un extremo es que los doce conceptos compuestos tengan significados diferentes entre

⁵ Linz (1978), cap. 1, habla de la “legitimidad” y la “eficacia” (equiparable a la “capacidad”) de la democracia, que es claramente un tipo de régimen.

sí y además sean todos útiles para el análisis político. La otra posibilidad extrema es que legitimidad, autonomía y capacidad sean combinables con sólo uno de los cuatro dominios políticos, de modo que apenas tres conceptos compuestos sobrevivan la doble prueba de tener un significado distintivo y utilidad analítica.

4. LA SOLUCIÓN ORTODOXA

Lo que podríamos llamar “solución ortodoxa” al problema del significado de la tríada LAC en relación con los cuatro dominios maestros de la política toma como punto de partida la definición de Estado de Max Weber y los principios fundamentales de construcción de modelos en la Teoría de Juegos. Para anticipar el resultado, la solución ortodoxa ofrece una respuesta inequívoca: solamente seis conceptos compuestos tienen un significado diferenciable, son lógicamente consistentes y agregan valor analítico. Los seis conceptos son: legitimidad del Estado, legitimidad del régimen, capacidad de la administración, autonomía de la administración, capacidad del gobierno y autonomía del gobierno. La solución, por ortodoxa, no deja de ser contra-intuitiva: niega valor conceptual a las nociones de capacidad de Estado y autonomía de Estado, que justamente fueron la razón de ser del neo-weberianismo estadounidense durante los ochenta. Ambas nociones pueden (y deben) ser reemplazadas por conceptos superiores.

En lugar de comenzar por analizar cada uno de los doce conceptos compuestos y contrastarlos con los otros once para evaluar fronteras y relaciones entre ellos, es posible proceder más deductivamente y eliminar en bloque cuatro combinaciones de categorías, a saber, las que se producen del cruce de Estado y régimen con las de capacidad y autonomía. Para ello sólo se requiere repasar los supuestos metodológicos más aceptados de la Teoría de Juegos, así como tomar seriamente la concepción weberiana del Estado moderno. Ellos revelan las inconsistencias lógicas de construcciones conceptuales que vinculan Estado y régimen con autonomía y capacidad.

4.a. Actores, recursos, reglas

Todo modelo de interacción estratégica, económica o política, requiere que se especifiquen cuatro elementos: quiénes son los *actores*, qué *preferencias* tienen, de qué *recursos* disponen y a qué *reglas* deben obedecer. A cierto nivel de abstracción, los modelos económicos no son muy diferentes de las teorías sociológicas en cuanto a sus componentes fundamentales. La sociología parte de la dualidad entre agente y estructura (diferentes teorías sociológicas simplemente asignan distinto peso a uno u otro en la producción de hechos sociales). Claramente el agente de la sociología es equiparable al actor y sus preferencias en la Teoría de Juegos, mientras la estructura se puede desagregar en recursos y reglas. De hecho, la “acción social” en sociología está predicada sobre la existencia de un actor, que tiene un objetivo (preferencia), y moviliza recursos (es decir, actúa) para alcanzarlos. En la ciencia política, menos cuidadosa de sus supuestos ontológicos, también existe una distinción, aunque implícita, entre actores –que pueden ser individuales o grupales–, el

poder que detentan, y las instituciones que condicionan su conducta –reglas que pueden ser formales o informales–.

Lo que echa luz decisiva al problema conceptual de la tríada LAC es definir qué tipo de objeto son el Estado, el régimen, la administración y el gobierno: ¿son recursos, reglas o actores? La clave se halla en que solamente a los actores y sus acciones se les puede evaluar en términos de autonomía y capacidad. Las reglas y los recursos, a diferencia de los actores, no tienen voluntad, carecen de preferencias y no llevan a cabo acciones. Pertenecen, en términos de la sociología, al mundo de las estructuras, no de la agencia. Por lo tanto, carece de sentido preguntarse si reglas y recursos son “autónomos”. A menos que se lo plantee en sentido metafórico, sin valor analítico, también carece de significado sostener, acerca de las reglas y los recursos, que son más o menos “capaces”. Como la autonomía, la capacidad es una variable exclusiva de los actores.

Como veremos enseguida, la mejor manera de entender al Estado es como una acumulación de *recursos*, al gobierno, como un grupo de *actores*, al régimen como un conjunto de *reglas* y a la administración como una *mezcla*, en parte reglas y en parte actor. De esta manera de catalogar los cuatro campos políticos se deriva la respuesta ortodoxa al problema de la legitimidad, la autonomía y la capacidad. La implicación más importante de que el Estado sea un conjunto de recursos y *no* un actor es que las nociones de “autonomía de Estado” y “capacidad de Estado” no tienen valor analítico. Idéntico razonamiento se extiende al concepto de régimen: como conjunto de reglas, no se le aplican las nociones de autonomía y capacidad.

4.b. Estado, régimen, administración y gobierno

En la definición original de Weber, el *Estado* es equiparable a dos *stocks* de recursos, uno tangible y otro etéreo. En el mismo sentido en que para la economía política marxista la firma capitalista es un *stock* de medios de producción, el Estado para la sociología weberiana es un *stock* de medios de destrucción, o, en sus propios términos, de violencia. El otro *stock* es la legitimidad, que como vimos es la creencia de que se justifica obedecer al orden creado y respaldado por los recursos tangibles del Estado. El Estado se distingue además por una forma específica de distribución de los recursos que componen ambos *stocks*. Medios de violencia y creencias de legitimidad, en el tipo ideal de Estado, están distribuidos de forma opuesta. Mientras los medios de violencia están concentrados monopólicamente dentro de los confines del territorio, las creencias de legitimidad están des-centralizadas de forma atomística, sostenidas individualmente por cada miembro de la población. Aunque Weber no lo hizo explícito, es obvio que el Estado cuenta con un tercer tipo de recursos, de naturaleza económica, compuesta de los medios pecuniarios con lo que se financia el monopolio de la violencia. El Estado moderno, además del monopolio de la violencia, detenta el monopolio del cobro de impuestos. De hecho, el monopolio de la coacción y el de la extracción se sostienen mutuamente, pues uno no existiría sin el otro. En base a este concepto de Estado, se hace relativamente sencillo definir los otros tres campos políticos: régimen, gobierno y administración.

Según un extendido aunque implícito consenso entre los especialistas en procesos de transición democrática y autoritaria, el *régimen* es el método de acceso al poder del Estado. Las reglas de acceso, por supuesto, pueden ser formales o informales (métodos, reglas e instituciones son sinónimos funcionales para la definición de régimen). En la tipología de Robert Dahl, el acceso puede ser más o menos competitivo, y más o menos participativo. Altos (bajos) niveles de competencia y participación definen al tipo democrático (autoritario) de acceso.⁶ Si el Estado es esencialmente un conjunto de recursos y el régimen un conjunto de reglas, el *gobierno* es ante todo un grupo de personas. Son los actores políticos que ganaron acceso al poder del Estado según el régimen en vigencia. Finalmente, la *administración*, el cuarto ámbito político, es el contrapunto del régimen de acceso, pues se refiere al método de *ejercicio* del poder estatal, el otro lado institucional de las relaciones Estado-sociedad. Según Weber, las administraciones se ubican entre dos extremos polares, burocrático o patrimonial, según el modo como los gobiernos ejerzan el poder del Estado. Los tipos polares resultan de la combinación de formas opuestas de reclutar auxiliares –meritocrática versus clientelista– y usar el tesoro –financiamiento de bienes públicos versus enriquecimiento privado–. Una complicación terminológica, que sin embargo no debe generar confusión conceptual, es que “administración” también se usa para referirse a un grupo concreto de personas, a saber, el equipo de auxiliares a cargo de manejar directamente los recursos del Estado, cumpliendo órdenes y respetando objetivos establecidos por el gobierno. De modo que la administración es a la vez (a) un conjunto de reglas, que se diferencia de las reglas del régimen por caracterizar el ejercicio del poder, en contraposición al acceso, y (b) un equipo de personas, que se diferencia de los actores del gobierno por ser ejecutoras, no decisoras, de objetivos políticos.

4.c. Legitimidad, autonomía y capacidad

La *legitimidad*, como vimos, es un componente definicional del Estado. Como se trata de creencias sobre si es apropiado obedecer a la autoridad, en principio todos los focos de dominación política, sean personas (gobiernos o administradores) o estructuras (régimen o administración), pueden ser evaluados en términos de su legitimidad. En combinación con el régimen político, la legitimidad forma un concepto distintivo y de probada utilidad en política comparada. La legitimidad de régimen se basa en la creencia de que las reglas de acceso en vigor son las mejores (o las menos malas), dadas las condiciones sociales y políticas del contexto. Aunque mucho menos usado, la legitimidad en combinación con la administración como forma de ejercicio también forma un concepto de significado diferenciable. La utilidad del concepto, sin embargo, es cuestionable. Como el insumo de la legitimidad son las creencias de los ciudadanos acerca de distintos ámbitos políticos, la adjudicación de legitimidad al campo específico de la administración depende de la capacidad de los ciudadanos mismos de diferenciar en sus cabezas la forma de ejercicio del poder de la forma de acceso y del Estado mismo.

⁶ Dahl (1971), cap. 1.

Estas distinciones, hechas con fines analíticos por investigadores sociales, pueden no formar parte del arsenal de nociones de los ciudadanos de a pie, con lo cual el foco de la legitimidad es en la práctica un elemento demasiado difuso como para ser aplicado a un concepto tan técnico como administración. Por último, la legitimidad del gobierno es una condición derivada de la legitimidad del régimen y la administración. Es decir, un gobierno es legítimo si son legítimas las reglas de acceso y de ejercicio del poder del Estado. Un ciudadano cree correcto obedecer a su gobierno, independientemente de si está de acuerdo con sus políticas, si cree apropiado el método por el cual el gobierno llegó al poder y el uso que hace de él.

La *autonomía* es una cualidad del proceso de definición de objetivos y prioridades. Por lo tanto, la autonomía sólo puede evaluarse en relación con actores políticos dotados de preferencias. Ni el Estado ni el régimen son personas. Por ello, los conceptos de autonomía de Estado y autonomía de régimen carecen de sentido. El rigor de los conceptos weberianos originales tomados en sentido estricto, que definen al Estado como un doble *stock* de recursos, es impiadoso con el supuesto “neo-weberianismo” de la idea ochentista de autonomía de Estado. No tiene nada de weberiano imputar preferencias a un objeto que, como el monopolio de la violencia física, es por naturaleza inerte e inanimado. El Estado se pone en movimiento si, y sólo cuando, es tomado en control por grupos concretos de personas: gobiernos o administradores. Es por ello que sólo tiene sentido hablar de autonomía, en el sentido de que el alegado neo-weberianismo propuso, en relación con el gobierno y la administración como cuerpo de funcionarios. Sobre ellos sí cabe preguntar si son autónomos, es decir, si definen prioridades políticas que pueden no estar alineadas con los intereses de las clases sociales dominantes. Autonomía es el atributo *par excellence* de la administración como cuerpo de funcionarios. En un pionero esbozo del problema principal-agente, Weber advirtió que las agencias administrativas desarrollan sus propias preferencias, especialmente un interés instintivo en su preservación y expansión, que a menudo induce conductas y resultados que interfieren con la agenda de gobierno, convirtiéndose de hecho en un co-gobierno. Es esta autonomía de la administración la que suele confundirse con autonomía de Estado, concepto que en rigor es internamente inconsistente (en realidad, más bien parece ser que “autonomía de Estado” se usa como atajo metafórico para lo que en realidad es “autonomía de la administración”).

Finalmente, más que tener *capacidad* o capacidades, el Estado weberiano *es* capacidad. Ocurre que es sólo una capacidad específica, la de coerción (y la añadida de extracción). La capacidad de coerción es más un atributo definicional que una variable del Estado. Vale decir, no es que un Estado tenga más o menos capacidad de monopolizar la violencia. Si la violencia está más o menos monopolizada, hay más o menos Estado. Un país con la violencia menos monopolizada que otro, es un país con menos Estado. En términos de bienes públicos, entonces, el Estado es la provisión de seguridad, orden, defensa, o lo que las relaciones internacionales llaman poder militar. El corolario es que capacidades *más allá* de la seguridad no son atributos del Estado, o requieren una definición post-weberiana del Estado. Esto plantea un dilema. Por un lado, si no son atributos del Estado weberiano, entonces ¿a qué ámbito político pertenecen las así llamadas “capacidades de Estado”? Por otro, si se prefiere crear una definición post-weberiana del Estado, ¿cuáles

son los criterios para incluir o excluir “funciones” en relación con las cuales el Estado puede ser considerado más o menos capaz?

La opción de la definición post-weberiana del Estado es una mala estrategia. Primero, las definiciones del Estado basadas en objetivos o “funciones”, en contraposición con las que sólo se refieren a los medios para alcanzarlas, corren el serio riesgo de ser definiciones vacías o infinitas. Vacías porque, más allá de la coerción/extracción, no existe función que el Estado haya desempeñado en todo tiempo y en todo lugar. Infinitas porque no hay función (desde la creación de industria pesada a la promoción del ajedrez) que al menos un Estado no haya ejecutado en algún lugar en algún momento.⁷ Segundo, una definición post-weberiana que haga lugar al concepto de capacidad como variable y no especifique una función o un vector de funciones en particular podría imputar una capacidad genérica, a saber, el conocimiento y el poder para implementar *cualquier* política y suministrar *cualquier* bien público. Pero aquí nos topamos nuevamente con que el Estado es un *stock* de recursos, no una persona o un equipo de gente, y sólo los actores sociales concretos están dotados de objetivos y tienen capacidades para alcanzarlos. El Estado es un recurso para que alguien más haga uso de él. Es una concentración de medios de coerción y económicos libre de actores. Por ello, no tiene capacidad propia para mover ninguna palanca. Weber ha hecho su carrera inventariando los candidatos, entre los actores sociales, para capturar los recursos del Estado y disponer de ellos: partidos políticos, clases, grupos de estatus, naciones y por supuesto líderes carismáticos.

Si sólo un entendimiento minimalista de capacidad, el monopolio de la coerción, es un atributo del Estado, entonces ¿qué otro dominio político, régimen, gobierno o administración, puede ser caracterizado en términos de niveles de capacidad? Los regímenes son reglas, no actores sociales, de modo que no se los puede dotar de capacidad. En contraste con el Estado y el régimen, el gobierno es ante todo un actor social, de modo que sí tiene una agenda de preferencias y puede ser evaluado en términos de su capacidad para realizarla. Las fuentes de la capacidad de gobierno ocupan un amplio rango, que va desde la acumulación de capital humano en ministerios y secretarías hasta la combinación de apoyos coalicionales e institucionales para llevar a cabo su agenda política. Se podría decir que el gobierno tiene todas las capacidades de las que el Estado carece. Antes de que se instile voluntad y capacidad en el Estado, el Estado tiene que ser ocupado, condición que se cumple cuando se forma un gobierno.

“Capacidad de gobierno” es por cierto un sustituto poco satisfactorio del concepto más evocativo, pero también más vago, de “capacidad de Estado”. Ahora bien, si la coerción/seguridad es la única capacidad del Estado, si los regímenes no pueden ser

⁷ Huber (1995), en un texto pionero sobre capacidad de Estado en América Latina desde una perspectiva neo-weberiana, ofrece una solución alternativa a la definición del Estado por funciones, pues en vez de especificarlas en detalle, las agrupa en cinco grandes categorías: coerción, legitimación, extracción, acumulación y distribución. Las tres primeras áreas son componentes definicionales del Estado y se pueden traducir en recursos más que en funciones. Las dos últimas áreas (acumulación y distribución) son propias de una definición funcionalista o marxista del Estado, y, en mi interpretación de Weber, accesorias a la dominación estatal y sujetas a tantas variaciones de forma que son más útiles para la creación de subtipos de Estados (e.g., Estado capitalista liberal, capitalista corporatista, socialista, desarrollista) que a la definición del tipo general de dominación estatal.

caracterizados en términos de capacidad, y si “capacidad de gobierno” es una noción demasiado *light* en comparación, por ejemplo, con el “poder infraestructural” de Michael Mann, ¿a qué ámbito pertenecen los elementos más evocativos de la noción “capacidad”?⁸ ¿Cómo definirla? ¿Cuáles son sus fuentes? El *locus* de las mal llamadas capacidades estatales es en realidad la administración como cuerpo de funcionarios. El cuerpo de funcionarios exhibe grados variables de formación profesional, probidad y sentido del servicio público. Las combinaciones de estas variables cubren el rango que va del extremo del patrimonialismo (capacidad mínima) al de la burocratización (capacidad máxima). Variaciones en la formación técnica y los niveles de corrupción y clientelismo, probablemente las dos preocupaciones más salientes en las discusiones de las capacidades de los Estados de América Latina, son entonces caracterizaciones de la administración de los recursos del Estado y sólo indirecta o metafóricamente del Estado mismo. Las “zonas marrones” de Guillermo O’Donnell, el concepto fundacional de la nueva generación de estudios sobre la capacidad de los Estados de América Latina, son analíticamente equivalentes a los enclaves patrimoniales en el pensamiento weberiano tradicional.⁹ Del mismo modo, las mediciones de Peter Evans y James Rauch sobre capacidad del Estado para un conjunto de países de ingreso medio no son sino *scores* del nivel de burocratización administrativa.¹⁰ Asimilar la destreza profesional y la transparencia de la gestión con las capacidades del Estado puede ser un atajo terminológico conveniente, pero tiene serios inconvenientes teóricos. El pragmatismo metodológico recomienda *separar* la capacidad del Estado (la monopolización territorial de la violencia) y la capacidad de la administración (profesionalismo y probidad) de modo tal que las relaciones causales entre ellas puedan ser determinadas por medio de la investigación empírica. Más importante aún es que la formación de Estados debe distinguirse de la construcción de capacidad de administración porque son procesos que resultan de trayectorias y mecanismos causales diferentes.

5. AUTONOMÍA DE ESTADO, POLÍTICA DE ESTADO Y CONSENSO POLÍTICO: UNA PERSPECTIVA HETERODOXA

Gracias al debate entre neo-marxistas y neo-weberianos de fines de los setenta y mediados de los ochenta, emergió un consenso alrededor de la idea de autonomía de Estado que la equiparaba a la potestad de las autoridades políticas para tomar decisiones eligiendo entre el rango *completo* de opciones de políticas públicas, incluidas aquellas que causaren daño a los intereses de los grupos dominantes de la sociedad, especialmente las clases propietarias. El principal descubrimiento en ese debate fue que la fuente canónica de la autonomía es el hecho de que el Estado es tanto un actor internacional como un jugador político doméstico, que puede invocar amenazas exteriores reales o percibidas para ganar la obediencia de grupos nacionales que de otra manera serían recalcitrantes.

⁸ Mann (1986).

⁹ O’Donnell (1993).

¹⁰ Evans y Rauch (1999).

Esta conceptualización, como vimos, no es específica en cuanto al agente que ejerce la autonomía: ¿es el Estado, el gobierno o la administración?

El Estado weberiano no es un actor definible con micro-fundamentos, sean económicos o sociológicos. Es sólo un *stock* de recursos que permanecería inerte si no fuera ocupado por políticos y burócratas. Sólo los gobiernos y los cuerpos de administradores pueden concebirse como dotados de agencia, es decir, como poseedores de preferencias que pueden ser caracterizadas en términos de autonomía. Sin embargo, en ciertos países existen líneas de políticas públicas que tienen una sobrevivencia que se prolonga por períodos mayores a los de los gobiernos, y al mismo tiempo no son producto de los impulsos de supervivencia y expansión de las agencias burocráticas. No son una medición directa, pero apuntan a una forma de autonomía que no puede ser asimilada a la autonomía del gobierno y la autonomía de la administración. Esas líneas de políticas no reflejan las preferencias de ningún líder político en particular, de ningún gobierno de turno, ni de la más permanente burocracia. La existencia de líneas de políticas que sobreviven a los gobiernos y pueden de hecho chocar con los intereses de la burocracia son el rastro más visible de que algo así como la “autonomía del Estado” tiene un significado distintivo. Dentro del marco relacional exigido por la definición de autonomía, entonces, la autonomía del Estado implica no sólo independencia de las clases económicas dominantes, sino, especial y contra-intuitivamente, *independencia de los gobiernos y las administraciones*. Aunque como *stock* de recursos el Estado no tiene volición, puede de todas formas ser blanco de captura, presa de actores políticos y sociales al acecho de sus recursos. Es posible de este modo ir más allá de las definiciones metafóricas de la autonomía del Estado, que imputan voluntad a objetos inanimados, y conceptualizarla *a contrario* como la ausencia de captura por parte de los candidatos relevantes: grupos económicos, potencias extranjeras y gobiernos y burocracias nacionales. Esa autonomía es la condición necesaria de las así llamadas “políticas de Estado”.

Las políticas de Estado son una especie exótica. Sobreviven a los gobiernos, pero no emanan de ninguna fuente supra-gubernamental de autoridad política. Las políticas de Estado requieren que el Estado no esté capturado por ningún gobierno, pero necesitan de un gobierno que las cree. La fuente próxima de este raro tipo de política es, con todo, bastante obvia: los gobiernos crean políticas de Estado, a diferencia de las más simples políticas de gobierno, cuando su contenido no plantea incentivos para que futuros gobiernos las reviertan. No todas las políticas irreversibles son políticas de Estado o reflejan autonomía de Estado. Para los enfoques histórico-institucionalistas, la explicación convencional de la irreversibilidad se centra en la existencia de apoyos sociales (los beneficiarios de las políticas) que se movilizan en caso de verse amenazados por intentos de reversión y logran desarticularlos. Sin embargo, un veto efectivo por parte de un apoyo social poderoso, incluso si genera continuidad de una política pública, es simplemente la muerte de la autonomía de Estado. Una fuente alternativa de irreversibilidad, que específicamente no socava la autonomía del Estado, es un consenso político alcanzado entre el partido de gobierno y los partidos de oposición. Las condiciones bajo las cuales emergen semejantes consensos son múltiples, aunque en buena medida permanecen inescrutables. Pero en discusiones sobre la autonomía del Estado propiamente dicho, no

debemos preocuparnos por los orígenes del consenso entre el gobierno y la oposición, sino simplemente constatar la posibilidad de su existencia.

Para recapitular la discusión sobre la conceptualización heterodoxa –pero consistente con la tradición de Weber y sostenida por micro-fundamentos– de la autonomía del Estado: (a) La política de Estado es menos reversible que la política de gobierno en el sentido de que las políticas de Estado sobreviven a los cambios de gobierno; (b) La política de Estado, a diferencia de la política de gobierno, es resultado de un consenso duradero trabado entre gobierno y oposición; (c) El consenso detrás de la política de Estado es la aproximación con micro-fundamentos más cercana a lo que hoy podríamos llamar “razón de Estado”; (d) El consenso detrás de la política de Estado es la fuente próxima de la autonomía del Estado en el sentido de que genera líneas de políticas que son incompatibles con situaciones de captura del Estado, ya sea por elites económicas, poderes extranjeros o un gobierno en particular; (e) La política de Estado suministra evidencia indirecta, pero inequívoca, de la existencia de niveles sustanciales de autonomía de Estado.

6. CINCO APLICACIONES PARA EVALUAR LA “ESTATIDAD” DE LA VARIANTE RADICAL DEL GIRO A LA IZQUIERDA EN AMÉRICA DEL SUR

- 1) A pesar de enormes variaciones entre países, las condiciones iniciales del giro a Izquierda en América del Sur incluyen la presencia crónica y extendida de lo que, adaptando de Weber, se puede considerar “enclaves patrimoniales” (equivalentes al bajo poder infraestructural de Mann y las zonas marrones de O’Donnell).
- 2) De forma muy similar a las reformas neoliberales de una década antes, el cambio estructural bajo la variante radical del giro a la Izquierda en Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela ha estado asociado a una drástica concentración de poder en el poder ejecutivo a expensas de las legislaturas y la cuasi-parálisis de las agencias no partidarias de control ciudadano, es decir, lo que Mann caracterizaría como “poder despótico” y O’Donnell “régimen delegativo”.
- 3) En contraste con la era neoliberal, en la cual el Estado se achicó, el tamaño del Estado se ha expandido durante la última década en alrededor del 10% del PBI en Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela. La concentración delegativa y despótica del poder, por lo tanto, encierra mayores riesgos que entonces pues el *stock* de recursos que forman parte del arsenal político bajo control de los presidentes radicales se ha expandido.
- 4) La mayor autonomía de gobierno (en realidad, del poder ejecutivo) ha causado una sustancial degradación de la autonomía del Estado. Los presidentes radicales tienen un enfoque unilateral de toma de decisiones que sistemáticamente evade la deliberación pública y excluye a la oposición partidaria. El resultado ha sido una sobre-abundancia de “políticas de gobierno” y una escasez dramática de “políticas de Estado” construidas sobre amplios consensos entre el gobierno y la oposición. La escasez de políticas de Estado indica captura de Estado por parte de los gobiernos radicales, la evaporación de la autonomía del Estado.

- 5) Un mayor tamaño del Estado y una mayor autonomía del gobierno ejecutivo no contribuyeron al mejoramiento de las “capacidades administrativas”. Volúmenes críticos de reservas de capital humano en la administración han sido vaciados en áreas estratégicas como los ministerios de economía, las empresas estatales, los bancos centrales, las oficinas de estadística y las agencias de desarrollo social. Ejemplos prominentes, pero para nada únicos, incluyen PDVSA, la compañía de petróleos de Venezuela (el pase a retiro de 18.000 empleados en 2002 incluyó a muchos de los gerentes mejor calificados de la industria petrolera) y el INDEC, la oficina de estadísticas de la Argentina (intervenida por un comisario político de la presidencia con el objetivo de adulterar los datos de inflación).

La retórica beligerante de la variante bolivariana del giro a la izquierda en América del Sur quiere hacer pasar el sustancial aumento cuantitativo del tamaño del Estado y los niveles sin precedentes de autonomía del gobierno ejecutivo como evidencia de mayores niveles de capacidad y autonomía de Estado. La realidad es la opuesta.

REFERENCIAS

- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- Evans, Peter, Dieter Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.). 1985. *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.
- Evans, Peter and y James E. Rauch. 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.
- Huber, Evelyne. 1995. “Assessments of State Strength”. En *Latin America in Comparative Perspective*, Peter Smith (ed.), 163-193. Boulder: Westview Press.
- Linz, Juan. 1978. “Crisis, Breakdown, and Reequilibration”. En *The Breakdown of Democratic Regimes*. Juan Linz y Alfred Stepan (eds.). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mann, Michael. 1986. *The Sources of Social Power I*. New York: Cambridge University Press.
- Munck, Gerardo. 1996. “La Desagregación del Régimen Político. Problemas Conceptuales en el Estudio de la Democratización”. *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos* 5 (invierno): 203-237.
- 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 [august]): 1355-1369.
- Skocpol, Theda. 1985. “Strategies for Analysis in Current Research”. En *Bringing the State Back In*. Peter Evans, Dieter Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), 3-43. New York: Cambridge University Press.
- Weber, Max. 1978. *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.

Sebastián L. Mazzuca (MA Economía y Ph.D. Ciencia Política de UC Berkeley y Post-doctorado de Harvard) es investigador del CIAS y profesor/investigador de la Universidad Nacional de San Martín. Su trabajo ha sido publicado, entre otros, en *Comparative Politics*, *Studies in Comparative International Development*, *Hispanic American Historical Review*, *The Oxford Handbook of Political Science* y *National Bureau of Economic Research*. Se especializa en formación de Estado, cambio de régimen y desarrollo económico.

E-mail: smazzuca@unsam.edu.ar