

# XII

## JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

16, 17 y 18 de SETIEMBRE 2013

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

# DERECHOS HUMANOS EN EL URUGUAY DEL SIGLO XXI

LIBERTADES

DIVERSIDAD

JUSTICIA

**La capacidad estatal en clave de autonomía  
enraizada.**

**Una propuesta politológica crítica**

Pedro Narbondo Álvarez  
Mauro Casa González

# **La capacidad estatal en clave de autonomía enraizada**

## **Una propuesta politológica crítica <sup>1</sup>**

**Dr. Pedro Narbondo Álvarez<sup>2</sup> / Lic. Mauro Casa González<sup>3</sup>**

### *Resumen*

El objetivo de este artículo es proponer una concepción sistemática de la capacidad estatal, como vía para el análisis empírico específico de una cuestión que ha cobrado gran vigencia en las últimas décadas, y cuyo estudio ha estado viciado por importantes dificultades en el acuerdo teórico y operativo sobre su definición y alcance.

El trabajo se encuentra dispuesto de la siguiente forma. En principio, los antecedentes teóricos y conceptuales que han abordado la cuestión de las capacidades estatales en los últimos tiempos. A continuación, presentamos nuestros matices y precisiones respecto a esta literatura. Seguidamente, plasmamos y desarrollamos una propuesta teórico-analítica en torno al «*Sistema general de capacidad de acción estatal*», sus Subsistemas y dimensiones analíticas. En el cuarto apartado, reflexionamos acerca de la autonomía enraizada del Estado y su vínculo con la capacidad estatal, como tópico relevante para el fortalecimiento de la democracia.

### *Palabras clave*

Capacidad / Autonomía enraizada / Democracia

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), UdelaR, Montevideo, 16-18 de setiembre de 2013

<sup>2</sup> Docente e Investigador del Área Estado y Políticas Públicas del Instituto de Ciencia Política, FCS, UdelaR. [pnarbondo@gmail.com](mailto:pnarbondo@gmail.com)

<sup>3</sup> Ayudante de Investigación del Instituto de Ciencia Política, FCS, UdelaR. Consultor en planificación y gestión territorial, Ministerio de Desarrollo Social. [mCasa24@gmail.com](mailto:mCasa24@gmail.com) / [mCasa@mides.gub.uy](mailto:mCasa@mides.gub.uy)

## *1. Antecedentes teórico-conceptuales*

Durante las últimas décadas, la cuestión de las capacidades del Estado se ha convertido en un tópico de creciente importancia para el desarrollo sustentable de las comunidades, especialmente de los países en desarrollo (Mizrahi, 2004). Definiciones de capacidad abundan en la literatura y han sido provistas desde diversas comunidades epistémicas y disciplinas; siendo tal proliferación una verdadera dificultad en tanto llevó a la inconsistencia y pérdida del alcance analítico (Cohen: 1993, entre otros).

Superada en parte la ola privatizadora y desreguladora de los años ochenta y noventa, el énfasis académico y político en América Latina instaló el debate sobre la revalorización del rol del Estado en tanto actor clave para el desarrollo económico y social, la cual convive con la convicción de sus fuertes dificultades y restricciones para responder de manera efectiva y creativa a los problemas de la región (Martínez, 2002).

Manteniendo el foco en el Estado, lo entendemos como un espacio con dos instancias distinguibles por su rol e integración: organizaciones de gobierno y organizaciones burocráticas (Ozslak, 1984). Las capacidades del Estado se reflejan pues tanto en las burocracias como en las acciones y decisiones adoptadas por los gobiernos; procesos que reflejan disputas entre mandatos internos y externos, y cuyos resultados impactan sobre la dinámica social, evidenciando así la capacidad para incidir en ella.

En cuanto a la definición de capacidad la literatura no ha conseguido proponer un concepto coherente y operativo. En ese sentido, la capacidad debe relacionarse con determinados objetivos y hacer referencia a los agentes concretos de los que se trata.

Un intento ampliamente difundido ha sido el de Hildebrand y Grindle (1995), quienes definen la capacidad del sector público como la habilidad de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Presentan cinco dimensiones que afectan tanto las capacidades del sector público, como las intervenciones para construirlas: 1) El entorno político y socioeconómico; 2) El marco institucional público; 3) La red de tareas, comunicación y coordinación; 4) Las organizaciones en sí; 5) Los recursos humanos.

## 2. *Matices críticos hacia la literatura de capacidades estatales reseñada*

Entendiendo que estas definiciones de capacidad contienen ambigüedades e imprecisiones conceptuales, presentamos una serie de matices con dicha acumulación.

a) *“Capacidades políticas”*. Autores como Rodríguez Gustá (op.cit.) incorporan como categoría de capacidad la “capacidad política” de lograr apoyos y superar resistencias, en el proceso de decisión y acción del Estado. Compartimos lo crucial de tener en cuenta las relaciones de poder en todas las acciones y decisiones del Estado. Mas entendemos que todas las capacidades gubernamentales y administrativas son *políticas*; dado que el componente presente en la obtención y ejercicio de toda capacidad de acción estatal es el control efectivo de la violencia física legítima. Todas ellas son recursos para negociar con otros actores, imponerles los objetivos oficiales, rendir cuentas y renovar el apoyo ciudadano y de los agentes con poder inter-electoral (Repetto, 2007).

b) *“Capacidades internas”*. Un estudio politológico de las capacidades debe detenerse en la interacción de los actores al interior del Estado, y de estos con los agentes del entorno socioeconómico y político circundante; identificando los intereses y recursos de poder que movilizan. Esto adquiere la mayor relevancia en los países latinoamericanos, donde los cuadros administrativos se muestran atravesados por rasgos patrimonialistas. En la configuración de la capacidad como instrumento para la intervención en la sociedad cobra central importancia la relación y el grado de articulación alcanzado entre actores estatales y no estatales.

c) *“Capacidades institucionales”*. Por otra parte, los autores reseñados manejan el “marco institucional” como una categoría de capacidad estatal. Entendemos aquí que las instituciones no pueden observarse en abstracto, sino en su concreción aplicada al ordenamiento de acciones y recursos específicos. En el Estado y en toda organización, las subdivisiones analíticas de capacidad de acción se encuentran circunscritas a un marco institucional. Las acciones y decisiones del Estado, así como las relaciones de poder estables subyacentes están pautadas por reglas formales o informales: por *instituciones*, que establecen las pautas de conductas socialmente aceptables y las

sanciones por su incumplimiento (North: 1993). Las instituciones condicionan las acciones y relaciones entre los individuos y delimitan sus lógicas de decisión y acción. El Estado y los actores no son instituciones; son organizaciones: sistemas de acción delimitados por instituciones (que establecen la división jerárquica y técnica del trabajo), en función de objetivos comunes definidos a través de ese mismo sistema institucional.

d) “*Capacidades contextuales*”. Disentimos con la definición de Hildebrand (op.cit.) en cuanto a que el “entorno político y socio económico” constituye una capacidad. El contexto ha de comprenderse como el espacio o ámbito –no exclusivo– donde el Estado obtiene y pone en práctica parte de sus capacidades; ya que estas también se elaboran y procesan al interior del aparato estatal.

e) “*Capacidades organizacionales*”. Es también un lugar común en la literatura, colocar a las organizaciones como una categoría o dimensión de capacidad estatal. Esto tampoco nos parece pertinente, partiendo del entendido básico de que el Estado *es una organización*; un conjunto de individuos articulados -no simplemente agregados- por un sistema institucional. Se trata de delimitar analíticamente el tipo de capacidades que tiene la organización estatal; por lo tanto, es un contrasentido designar a tal organización como una capacidad en sí.

### 3. *Propuesta conceptual-analítica*

Planteados someramente estos matices, pasamos a definir nuestra propuesta en torno al tema, entendiendo por capacidad de una organización *su aptitud para elaborar y definir sus fines, y alcanzarlos efectivamente*. Esta capacidad se funda en la disposición, control efectivo y manejo correcto de los medios o recursos adecuados para ello.

Las capacidades estatales no son políticamente neutras porque implican el poder relativo del Estado, interno y en relación a la sociedad, y a otros actores; siendo funcionales a los fines del Estado. “Capacidad” se halla ligada a “poder” desde las propias definiciones establecidas, refiriendo el *poder* a una capacidad relativa de decidir, actuar y realizar fines -incluso mediante una imposición relativa- sobre personas y ambientes, utilizando los recursos disponibles. Aquí emerge el postulado de *autonomía relativa* del Estado (Evans, 1996), como ese poder para definir y alcanzar objetivos, en

el marco de la producción y reproducción de su sistema institucional, con relativa independencia de la voluntad y capacidad de los actores del entorno. En ese sentido, recalamos que las capacidades del Estado dependen de sus funciones; no habiendo capacidades en abstracto sino vinculadas a fines u objetivos concretos.

El Estado Democrático de Derecho (EDD) tiene una función central que determina todas sus funciones específicas o parciales; y es la de monopolizar, decidir sobre y hacer uso de la violencia legítima, por medio de la definición legal y de su cumplimiento o control de cumplimiento por organismos interiores o exteriores al mismo; manteniéndose en todo caso la responsabilidad estatal al respecto; y legitimándose por estar al servicio de los objetivos *públicos* -del conjunto de la ciudadanía-, definidos a través del proceso democrático representativo-participativo. Tales objetivos varían enormemente en distintos EED, como abordaremos más adelante.

El EDD ostenta el monopolio de la definición de carácter vinculante (respaldada por la violencia legítima) de los objetivos y acciones públicas, sin que ello implique que todo lo público sea estatal, o que solo el Estado participe en su definición y realización. Pueden participar en el proceso de elaboración y definición distintos actores o sectores del mercado, de la sociedad civil, otros Estados y organismos internacionales. Mas esta definición con carácter vinculante le compete a la ciudadanía, y su concreción solo puede ser hecha por el Estado, desde sus órganos representativos.

El monopolio de la violencia legítima, el servicio a la ciudadanía, y la definición y garantía de realización de lo público constituyen en el EDD una unidad institucional inseparable; su objetivo central, en el marco del cual todos los demás deben procurarse.

La violencia legítima es el recurso o medio específico del Estado, pero no es el único medio, ya que se le imponen al Estado diversas obligaciones y condicionamientos externos al mismo. Para ejercerla, se necesitan recursos materiales y humanos - con la voluntad y las capacidades técnicas- adecuados, de los cuales el Estado se apropia y utiliza. En ese sentido, se define al Estado por su medio de acción específico y por su objetivo último, que coinciden. Quienes ejercen efectivamente las funciones de decisión estatal definen sus objetivos con carácter vinculante, que en el EDD ocurre conforme a leyes respaldadas por el monopolio de la violencia legítima; y así son tomadas las decisiones y así son obtenidos todos los recursos del Estado.

### 3.1. Sub-división analítica del «Sistema general de capacidad de acción estatal»

La capacidad de acción del Estado es el sistema de capacidades de acción del conjunto de individuos que lo hacen existir, en función de los recursos para monopolizar el control y ejercicio de la violencia legítima, y definir y actuar en pos de diversos objetivos estatales. Un *Sistema general de capacidad de acción estatal* puede dividirse analíticamente en subsistemas especializados, aunque existen en la empírea como sistema organizativo único. Funcionan así en recíproca articulación en el sistema de acción general, mas resulta útil, dependiendo del objeto de estudio, detenerse en alguno de los Subsistemas, para aproximarse a una dimensión concreta de la acción estatal y comprender en profundidad su especificidad, y observar el impacto que tiene en la generación de poder del Estado, y de ciertos actores en su interior o exterior.

Como afirma Skocpol (1989), es condición para la implementación de políticas por parte del Estado el disponer de funcionarios leales y cualificados, de abundantes recursos económicos, autoridad definida y medios organizativos suficientes. Estas capacidades quedan interpeladas cuando el Estado interactúa con actores sociales de intereses contrarios a los que aquel impulsa, poniéndose en juego la posibilidad de orientar comportamientos de actores sociales clave en pos de los objetivos públicos.

En este sentido distinguimos analíticamente cuatro subsistemas de acción interrelacionados y recíprocamente imbricados en el sistema general de acción en función de los fines del conjunto del Estado: el *Subsistema de autoridad*, el *Subsistema técnico*, el *Subsistema de financiación* -obtención, asignación y gestión de los recursos materiales- y el *Subsistema de recursos humanos*.

#### 3.1.1. Subsistema de autoridad estatal

Este subsistema remite mayormente a las capacidades de aquel conjunto de individuos que ocupan posiciones con derecho a decidir objetivos y mandar en las acciones de la organización estatal. En la conceptualización de Weber, *autoridad* es el derecho de dar órdenes y reclamar su obediencia. La autoridad estatal *es política* porque se respalda en la violencia física, se halla en función de definir y realizar -o controlar la concreción- de objetivos públicos. Esta autoridad presenta dos formas principales: la *regulativa* y la *jerárquica*. La primera, en el EDD, remite principalmente a la norma

jurídica; en especial las leyes como órdenes generales en las circunstancias y condiciones que la regla establece, comprendiendo al propio Estado. La segunda apunta al derecho de dar órdenes concretas a sujetos puntuales, y su deber de obedecerlas.

En el EDD la autoridad jerárquica está circunscrita por la Constitución y la Ley de Derecho Público, mas también se compone por las reglas informales de interacción entre los actores que ejercen la autoridad de la ciudadanía y su delegación en el Estado. Tales reglas informales la complementan, ya que la norma deja necesariamente márgenes de decisión y acción discrecionales para el cumplimiento y ejecución de los mandatos y objetivos institucionales. El poder efectivo del Subsistema de autoridad está determinado por la combinación de la fuerza que otorga a los jefes políticos y administrativos, la institucionalidad formal y la fuerza de actores estatales o no, que se canaliza a través de las instituciones informales.

La máxima autoridad política del EDD, en cualquiera de sus versiones, es la ciudadanía política actuando y expresándose a través del proceso democrático y las instituciones representativas. Es por estas que delega autoridad para decir fines y reglas del Estado y dirigir sus acciones, en función de los intereses y necesidades ciudadanas. Así, en el proceso político corriente la máxima autoridad del EDD la ejercen los representantes electos directa o indirectamente por la ciudadanía –a nivel nacional y sub-nacional-, en el marco de la subordinación a las normas jurídicas, hacia afuera y hacia adentro del aparato estatal. “Hacia adentro” implica la subordinación del aparato administrativo a la autoridad jerárquica de los representantes del gobierno; lo que es instrumentalmente fundamental para definir y realizar el objetivo del EDD de expresar los intereses del conjunto de la ciudadanía: con la matización obvia (marxista, pluralista y *schumpeteriana*) de que tal voluntad ciudadana es una construcción desde las relaciones de poder relativo de los distintos actores.

Lo dicho no implica que todos los objetivos estén destinados o focalizados a cada uno de los ciudadanos por igual; muchos tienen destinatarios parciales o en condiciones específicas. Pero aun entonces cada objetivo debe articularse de manera compatible con el conjunto de objetivos del Estado para toda la ciudadanía.

La Ley expresa la voluntad ciudadana porque la sancionan sus representantes en quien ella delega la autoridad para decidir en su nombre. La subordinación a la Ley de las decisiones y acciones del EDD es instrumentalmente fundamental para que el

aparato estatal exprese la voluntad de la ciudadanía por igual; desde que ésta es general para todos en las condiciones que ella establece, y con el respaldo de la coerción estatal.

Un buen “indicador” de la capacidad de ejercicio de la autoridad del Estado es la efectiva realización de las acciones conforme a estos dos principios: la subordinación del aparato administrativo al gobierno representativo y de las decisiones y acciones estatales a la Ley.

### *3.1.2. Subsistema técnico*

Este Subsistema comprende la división técnica del trabajo en la organización, las capacidades técnicas del conjunto de individuos que realizan las distintas funciones, y la articulación del trabajo. Siendo que el Estado persigue diversos y complejos objetivos públicos, se genera una división técnica del trabajo que determina la disposición de múltiples subunidades organizativas. Esto es patente en la división de poderes de gobierno, en la distribución de funciones en los distintos niveles de descentralización, y notoriamente en el Poder Ejecutivo, donde los Ministerios (y sus vastas ramificaciones) se especializan en las acciones técnicamente adecuadas al logro de objetivos públicos específicos, con relativa autonomía funcional. Esta autonomía técnica de cada subunidad tiene sentido no por el logro exclusivo de su objetivo específico, sino por su adecuación y contribución a los más generales del Estado.

Un “indicador” de esta capacidad técnica es la eficacia en logro de objetivos específicos y parciales del Estado, en tanto sean coherentes y complementarios para la eficacia de ese logro conjunto a nivel sistémico. Tal eficacia puede evaluarse en un EDD por la supervivencia del gobierno y eventualmente del Estado, a partir de la satisfacción de la ciudadanía expresada en el proceso representativo, y de los actores dentro y fuera del Estado, capaces por su poder fáctico de apoyarlo o desestabilizarlo.

### *3.1.3. Subsistema de financiación*

Este Subsistema se vincula a las funciones institucionalizadas de la organización estatal para la obtención y asignación de recursos materiales, y de las especificaciones técnicas de su control y manejo.

La eficiencia sistémica del Estado es el logro de los objetivos para las mayorías ciudadanas y los actores con peso “inter-electoral” a en función de su poder relativo, a

un costo que permite que la economía nacional reproduzca los recursos requeridos por el propio Estado. Se determina así la propia posibilidad económica de existencia y de reproducción del Estado, dado que sus ingresos provienen fundamentalmente de la economía nacional y dependen de su fortaleza, a través de diferentes vías: impuestos y tasas a las actividades en el territorio nacional o ganancias de empresas estatales, principalmente. Tales instrumentos, junto con los gastos e inversiones estatales, se destinan directamente a importantes sectores de la ciudadanía, y tienen a su vez un impacto significativo sobre la economía nacional.

En el EDD estos mecanismos de obtención y asignación de recursos están mayormente definidos por la Ley y siempre realizados conforme a esta; lo cual proporciona visibilidad a la intervención del Estado en la economía, dando cuenta de la relación entre el impacto de su acción y los costos globales a nivel agregado para la sociedad. Esta visibilidad genera *previsibilidad y calculabilidad* en ese vínculo entre ingresos, gastos y acciones estatales con la economía nacional; calculabilidad necesaria para los diferentes actores del mercado y la sociedad civil, también para las propias subunidades organizativas del Estado especializadas en lo financiero, y por medio de la rendición de cuentas, a todo el sistema democrático de Derecho.

Un indicador de la capacidad de acción del Estado fundada en el Subsistema financiero es esta eficiencia sistémica en relación al conjunto de la economía nacional.

#### *3.1.4. Subsistema de gestión de recursos humanos*

Este Subsistema involucra las capacidades referentes a los individuos que realizan las funciones institucionalizadas en el EDD; lo concerniente a la selección, ingreso y distribución de este personal en la estructura organizativa del aparato estatal, y los incentivos y remuneraciones que se les ofrecen.

Presenta una doble función a ser analizada, puesto que selecciona y distribuye a las personas en los puestos de la división técnica y jerárquica de la estructura organizativa, mas también determina las motivaciones e incentivos para un cumplimiento efectivo y eficiente de las tareas relativas a dichos puestos; fijando parte de las lógicas de acción que ostentan los actores estatales.

Dentro del universo del personal estatal, son claramente distinguibles los cargos *políticos* -representantes electos o designados discrecionalmente- y *técnico-*

*administrativos* -seleccionado y designado en base a competencias-. Este Subsistema determinará el modo de acceso al Estado de esos dos tipos de actores; influyendo en sus intereses, lógicas de acción y recíproca articulación.

Un “indicador” de la capacidad de acción de este Subsistema en el EDD es la adecuación entre los dispositivos para seleccionar y asignar el personal en cantidad y calificación técnica adecuada, y aquellos para motivarlo a utilizar plenamente sus capacidades en función de los objetivos generales y específicos del Estado.

### 3.2. *Operacionalización de los Subsistemas de capacidad: dimensiones analíticas*

Esta definición de Subsistemas ha de verse tentativamente completada proponiendo dimensiones concretas a un nivel operativo; las cuales habrán de disponerse de acuerdo a la utilidad y pertinencia respecto al problema de investigación que esté abordándose. Ello implica que oportunamente -en futuras aplicaciones de este marco analítico general a diversos estudios- pueden ser redefinidas, fusionadas o sustituidas por otras de mayor precisión o alcance; en tanto son herramientas adaptadas al objetivo definido y a la estrategia metodológica adoptada por cada investigación.

## **Cuadro 1. Dimensiones analítico-operativas del Sistema de capacidad estatal**

---

### **3.2.1. Dimensiones analíticas del Subsistema de autoridad**

a) *Relaciones de autoridad entre poderes y niveles de gobierno.* Refiere al régimen de gobierno y los grados de descentralización político-administrativa del Estado; normas que fijan el marco general de relaciones de autoridad entre las “maro-unidades” políticas que representan los poderes y niveles de gobierno.

b) *Relación de autoridad entre cargos políticos y de selección meritocrática.* Aborda los vínculos entre los tipos principales de cargos públicos definidos, en sus distintas configuraciones pasibles; con las implicancias de poder y en términos de autonomía

---

enraizada, ya esbozadas.

c) *Relaciones de autoridad con el entorno en la conducción de políticas públicas.* Hace foco en el las decisiones durante el proceso de formulación de políticas públicas, en el marco de la participación –por medio de diversos formatos- de actores del medio social en la elaboración e implementación de estas políticas, y cómo se consigue la efectiva conducción y coordinación estatal en ese relacionamiento.

d) *Mecanismos de contralor y rendición de cuentas horizontales y verticales.* Refiere a la concreción de la obligación formal de informar sobre actos y decisiones en sus variantes legales, políticas, jerárquicas y gerenciales; para dar cuenta de nuevos formatos o eventuales problemas con las formas tradicionales de responsabilización política y administrativa.

### **3.2.2. Dimensiones analíticas del Subsistema técnico**

e) *División funcional de la organización estatal y adecuación a sus fines.* Remite a la disposición de las estructuras formales con sus recursos y funciones asignadas; dando cuenta de si la situación organizativa es apta para cumplir con los objetivos públicos.

f) *Capacidad técnica y recursos en las subunidades organizativas.* Apunta a establecer qué sujetos en qué espacios detentan el conocimiento, las habilidades y los recursos suficientes para la definición e implementación de la acción estatal; dirimiendo si las organizaciones formalmente dispuestas para ello lo hacen eficaz y eficientemente.

g) *Relaciones técnico-funcionales con el entorno para la formulación de políticas.* Apunta a definir qué vínculos de tipo técnico acontecen entre actores internos y externos al Estado, en su co-participación en el ciclo de las políticas públicas (el grado de institucionalización de este proceso); y la adecuación de dichos intercambios en función de

---

los objetivos generales y específicos del Estado.

### **3.2.3. Dimensiones analíticas del Subsistema de Financiación**

*h) Mecanismos de ingreso de recursos.* Involucra el análisis de los diferentes mecanismos a través de los cuales el Estado capta recursos de la economía nacional o los produce, dirimiendo en su eficacia y eficiencia sistémica, y adecuación a los objetivos públicos.

*i) Presupuesto.* Refiere al ciclo político-administrativo consistente en el cálculo y negociación anticipada de los ingresos y gastos estatales durante cierto período. Ha de observarse como un plan de acción dirigido a cumplir los objetivos públicos, expresado en valores financieros, plazos, condiciones previstas y responsabilidades definidas

*j) Financiación privada de políticas y servicios públicos.* Su análisis aborda los complejos y singulares vínculos que cada Estado establece con múltiples agentes privados (de mercado y de la sociedad civil) para la realización de política pública, y qué formatos se disponen para su definición, financiamiento y control en las diferentes etapas.

*k) Transferencias financieras del Estado al entorno.* Este punto se relaciona con la directa intervención estatal en la vida social a través de la transferencia financiera al entorno, en la multiplicidad de formatos en que puede acontecer; atendiendo a la adecuación o no de dichas erogaciones con los objetivos públicos.

### **3.2.4. Dimensiones analíticas del Subsistema de gestión de recursos humanos**

l) *Selección y reclutamiento.* Se trata de las normas y procedimientos que regulan el proceso de identificación, evaluación e incorporación al Estado de individuos con determinados atributos pre-definidos como deseables para formar parte del aparato burocrático.

m) *Remuneración.* Refiere a las recompensas tangibles e intangibles, formales y no formales que el Estado transfiere a su personal en retribución por las tareas desarrolladas; de los cuales el principal y básico es el salario.

n) *Movilidad vertical y horizontal.* Remite a las posibilidades y constreñimientos definidos y reglados formal y culturalmente para que los funcionarios accedan a posiciones superiores (o desciendan a escalones inferiores) dentro de la carrera administrativa; a la vez que define las condiciones para su pasaje eventual entre las diferentes subunidades organizativas que conforman el aparato estatal.

o) *Derechos, deberes y garantías.* Define las normas formales que asignan al personal estatal facultades o potestades, las conductas exigidas y cuya no observación es pasible de sanción, y las seguridades a las cuales pueden apelar en caso de necesidad; conformando estos elementos buena parte del sistema de incentivos positivos y negativos a los cuales se hallan ceñidos los individuos que integran el Estado.

---

Fuente: Elaboración propia

El Sistema de capacidades puede aplicarse para el estudio de diferentes tipos concretos de Estado; definidos y organizados en función de diversos objetivos según las evoluciones históricas y los cambios en sus correlaciones políticas de fuerzas.

El supuesto detrás de tal pretensión es que la disposición “técnico-administrativa” de capacidad dista de ser “neutra” o “puramente técnica”, y se imbrica con cierta

concepción acerca del deber ser de la gestión pública y del propio Estado; concepción que no es otra cosa que política.

**Cuadro 2. Subsistemas operativos de capacidades para diferentes Estados y sus formatos de gestión pública para el análisis de organismos o políticas concretas**

		<b>Énfasis relativos a algunos tipos ideales de Estado Moderno</b>			
		<b>Categorías del Cuadro 1</b>	<i>Liberal / Neoliberal</i>	<i>Keynesiano / Desarrollista</i>	<i>Gobernanza Participativa</i>
<b>Sub-sistemas de capacidad estatal</b>	<b>(1) Autoridad</b>	<b>ESPACIO ANALÍTICO</b>			
	<b>(2) Técnico</b>				
	<b>(3) Financiación</b>				
	<b>(4) Recursos Humanos</b>				

Fuente: Elaboración propia

*4. Reflexiones finales: la autonomía relativa y el enraizamiento del Estado como claves para la comprensión de la capacidad estatal*

El elemento fundamental de la autonomía estatal es el monopolio de la violencia legítima, ya que éste es un poder distinto y relativamente independiente del poder económico (de la misma manera que éste es relativamente independiente de aquél) y exclusivo del Estado (en tanto no sea cuestionada su exclusividad por movimientos armados). En democracia, el mecanismo para acceder a la dirección del ejercicio del monopolio de la violencia legítima es el proceso representativo. Los representantes ostentan así una relativa autonomía con respecto a la sociedad civil y los poderes

fácticos; son electos por la ciudadanía, por lo cual deben tenerla en cuenta y rendirle cuentas. No obstante, y desde una perspectiva *schumpeteriana*, es razonable que los políticos se especialicen en el conocimiento de las necesidades de los distintos electores, y en la labor no solo de articularlas, sino también de transformarlas y producirlas.

Esta especialización constituye una fuente de autonomía relativa de los representantes con respecto a los intereses y el poder de la ciudadanía. Y notablemente, tal poder deriva en una fuente también de autonomía respecto a los poderes fácticos privados; ya que los políticos no dependen exclusivamente de los sectores más poderosos en capital económico, cultural o social (Narbondo, op.cit.). En ese sentido, el voto de las mayorías ciudadanas y el apoyo de movimientos de masas tiene una lógica de acción que trasciende a los poderes fácticos del mercado y la sociedad civil (Dahl, 1991).

El acceso democrático a los cargos gubernamentales de máxima autoridad es un factor que refuerza en el EDD la autonomía estatal. Produce la existencia de un cuerpo de actores, en conflicto y competencial entre sí, pero con un mecanismo propio para el cual se obtienen experticias relativamente independientes de los poderes fácticos del mercado o de las altas especializaciones profesionales de la sociedad civil. Y a su vez se reproduce un interés específico del “cuerpo de políticos”: acceder a los cargos electivos y ejercer la autoridad jerárquica y legislativa con éxito. De allí que la democracia representativa constituya una fuente de autonomía del Estado al generar actores con poder e intereses específicos y relativamente independientes.

Esta autonomía del Estado existe y se ve reforzada, como expusimos, en el EDD. Sin embargo, es siempre relativa en relación al poder de sus interlocutores y adversarios, y depende en parte de aportes voluntarios de actores externos. Es así que la autonomía se complementa con la noción de *enraizamiento*; el cual proporciona parte de sus recursos al Estado y marca los límites y alcances que relativizan su poder.

Las capacidades estatales refieren en última instancia a la efectiva intervención del Estado en la realidad socioeconómica, y dependen en buena medida de que éste logre la autonomía enraizada, como “aislamiento burocrático weberiano” y simultánea “inmersión en la estructura social circundante”. Esto posibilita lazos concretos que la ligan al Estado con la sociedad y le suministran canales para la negociación de políticas.

Focalizando en la burocracia como instrumento para el logro de objetivos públicos, cabe señalar la importancia de desarrollar aparatos administrativos competentes, con coherencia corporativa y espíritu de cuerpo, para el alcance de fines

estatales a largo plazo (Evans, 1998). Es notorio y hartamente expresado ya que en América Latina apenas se ha institucionalizado excepcionalmente el sistema weberiano de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. De todos modos, y siguiendo a Isuani (2010), no podemos recostarnos en que la cohesión burocrática favorezca per se las capacidades estatales para el logro de los objetivos públicos; siendo fundamental establecer al servicio de qué intereses dicha cohesión y autonomía resultan funcionales. La burocracia puede desarrollar un rol sectorial y promover sus propios intereses, sesgando la formulación e implementación de políticas a partir de sus preferencias.

Si asumimos que el Estado debe contar con funcionarios que combinen un profundo enraizamiento y una fuerte autonomía respecto a sus públicos, se vuelve crítico definir entonces “de quiénes” ha de autonomizarse y “con quiénes” ha de enraizarse y qué implicancias tiene tal configuración en términos de poder político.

Espacios de participación como los propugnados tímidamente por el Estado de Bienestar/Desarrollista Universalista recalibrado y con mayor énfasis por el Estado con Gobernanza Participativa pueden aportar a generar los vínculos ciudadanía-sociedad civil/burocracia, para que en ciertas arenas se topen con contrapesos actores que han tenido históricamente más posibilidades de cabildeo y de hacer oír sus reclamos, en detrimento de los demás ciudadanos.

Pensar el sistema de capacidades estatales en estos términos supone en definitiva un modesto aporte para fortalecer la legitimidad y el funcionamiento de la democracia. ■

## Bibliografía

- Barzelay, M. (1992). *Breaking through Bureaucracy: a New Vision for Managing in Government*, Berkeley, University of California Press.
- Boschi, R. (2011). *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.376 p.: II.
- Brugué, Q. (2004). *Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 29. Caracas.
- Cohen, J. (1993). *Building Sustainable Public Sector Managerial, Professional, and Technical Capacity: A Framework for Analysis and Intervention*. Harvard Institute for International Development, Development Discussion Papers, N° 473
- Dahl, R. (1991). *La democracia y sus críticos*. Ed. Paidós, Barcelona
- Evans, P. (1998). *Alternativas al Estado desarrollista. Lecciones de la crisis de Asia Oriental*. Nueva Sociedad, N° 155.
- (1996). *El Estado como problema y como solución*. En Revista *Desarrollo económico*, N° 140.
- Fuentes, G.; Güemes, M.; Isaza, C. (2009). *Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana*. Revista Enfoques, vol. VII, núm. 11. UC de Chile. Santiago
- Hilderbrand, M.; Grindle, M., (1995). *Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?* Public Administration and Development, Vol. 15
- Isuani, F. (2010). *Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades estatales y políticas públicas. Un mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas. El caso de la Política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008)*. FLACSO.
- Lynn, L. (2008). *“What is a Neo-Weberian State”?* University of Chicago
- Martínez Nogueira, R. (2002). *Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyecto y las unidades ejecutoras*, en Revista del CLAD. Reforma y Democracia. N°24. Caracas.
- Mizrahi, Y. (2004). *“Capacity enhancement Indicators”*, en *Review of the literature*. World Bank Institute, Working papers.

- Narbondo, P. (2011a). *Contratos gerencialistas, Estado neoliberal y autonomía enraizada*. Revista Uruguaya de Ciencia Política. ICP – UdelaR, Montevideo
- (2011b). *La reforma de la Administración Central del Uruguay: entre proyectos neoweberianos y un statu quo discrecional y heterogéneo funcional a un neoliberalismo subdesarrollado*. Informe de Coyuntura, ICP – UdelaR, Montevideo
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE, México
- Osborne, D.; Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno*, Barcelona, Paidós.
- Ospina, S. (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. VII Congreso CLAD, Portugal
- Oszlak, O. (1984): “*Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*”, en Oszlak, O. (1984). *Teoría de la Burocracia Estatal*. Ed. Paidós. Buenos Aires
- Prats i Catalá, J. (1998). *Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neo-institucionalista*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 11
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- Repetto, F. (2007). “*Capacidad Estatal, institucionalidad social y políticas públicas... O la búsqueda del tesoro perdido de la política social latinoamericana*”, en Alonso, G. (coord.): *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Ed. Prometeo, Buenos Aires, Argentina.
- Rodríguez Gustá, A. (2007). “*Capacidades estatales e institucionales: ¿de qué estamos hablando?*”, en Alonso. *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Ed. Prometeo
- Skocpol, T. (1989). *El Estado regresa al primer plano*. Zona Abierta, N° 50.



Facultad de  
Ciencias Sociales



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY