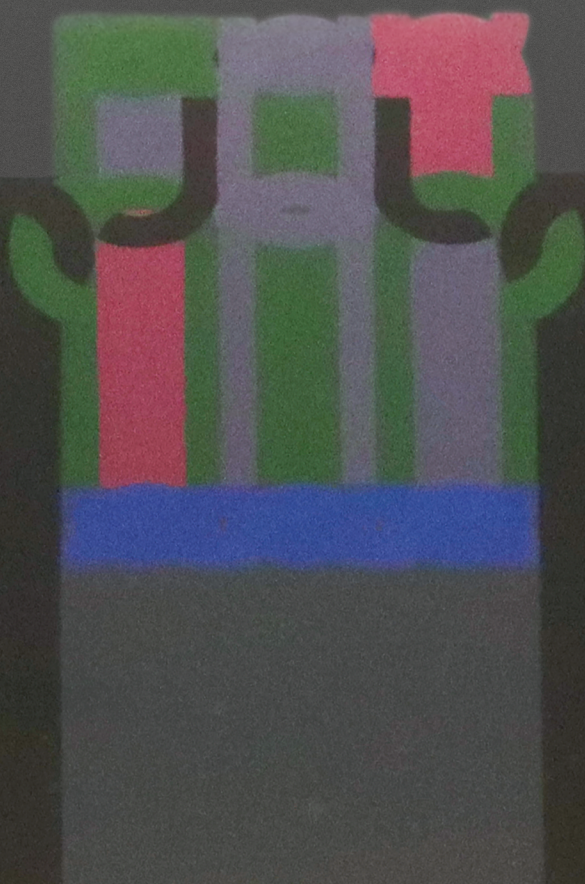


REPENSAR LAS CAPACIDADES ESTATALES

CAF BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



REPENSAR LAS CAPACIDADES ESTATALES

Título: Repensar las capacidades estatales

Serie: Estado, Gestión Pública y Desarrollo

Autores

Alexandro Álvarez

Gabriela Lotta

Carolina Trivelli

David Carbonell

Sebastián Mazzuca

Antonia Urrejola

Mauricio Cárdenas

Cadmiel de Melo

Adriana Urrutia

Mariana Chudnovsky

Juan C. Olmeda

En memoria de Carlos Acuña, maestro de generaciones

Este documento ha sido publicado bajo la Presidencia Ejecutiva de Sergio Díaz-Granados y la Vicepresidencia Corporativa de Programación Estratégica de Christian Asinelli.

Coordinador editorial

Juan Fernando Londoño

Gestión editorial

Dirección de Comunicación Estratégica de CAF

Edición y corrección

Patricia Iacovone

Diseño gráfico

Good, Creatividad para el Desarrollo

Foto de cubierta

Obra sin título - serigrafía en papel - autor Edgar Negret, Colombia, 1920-2012

ISBN: 978-980-422-337-2

Depósito legal: DC2025001539

© CAF 2025

Las ideas y planteamientos contenidos en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen la posición oficial de CAF. Los términos empleados y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición por parte de CAF en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

A los fines del presente libro, todas las palabras relativas a cargos, ocupaciones, participantes, beneficiarios y otras denominaciones sobre personas engloban por igual a hombres y mujeres. Solo se hace una distinción entre ambos cuando la oposición de géneros es relevante en el contexto.

Acceso abierto bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional (CC-BY-NC-ND 4.0). Para ver una copia de esta licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



CONTENIDO

Prólogo

Capacidades estatales y desarrollo: la necesaria cuarta transición	6
---	---

Introducción

Construir capacidades estatales y promover la convergencia de esfuerzos para el desarrollo	10
---	----

Autores.....	14
--------------	----

Parte 1. Capacidades estatales: aspectos conceptuales

1. Revisión de literatura sobre capacidades estatales Mariana Chudnovsky y Juan C. Olmeda	19
--	----

2. Capacidad de Estado. Del qué al cómo (medirla) Sebastián Mazzuca	97
--	----

Parte 2. Capacidades estatales, políticas públicas y desarrollo

3. Capacidad estatal y desarrollo económico sostenible en América Latina y el Caribe Mauricio Cárdenas y David Carbonell	129
--	-----

4. Capacidades estatales y desarrollo social Carolina Trivelli y Adriana Urrutia.....	169
--	-----

Parte 3. Componentes de las capacidades estatales

5. Capacidades estatales y Estado de derecho Antonia Urrejola y Alexandro Álvarez	225
--	-----

6. Capacidades burocráticas en América Latina Gabriela Lotta y Cadmiel de Melo	263
---	-----

Prólogo

Capacidades estatales y desarrollo: la necesaria cuarta transición

América Latina y el Caribe se acerca al cierre del primer cuarto del siglo XXI con una agenda marcada por los desafíos y oportunidades derivadas de la triple transición verde, digital y energética un proceso con acentuado énfasis en el desarrollo humano. La región ofrece enorme potencial en temas como minería responsable, transición energética, seguridad alimentaria, economías creativas, turismo sostenible, integración y digitalización, entre otros.

Las acciones que adoptemos en el presente definirán el camino por venir. De ahí la importancia de que estas sean audaces e innovadoras, en línea con las prioridades de desarrollo de los países y atendiendo sus particularidades en materia fiscal, geográfica, demográfica e institucional. También deben ser equitativas e inclusivas, para sobrellevar los impactos en el empleo, la economía y el tejido social, contribuyendo al cierre de brechas.

La transición verde implica garantizar la protección, conservación y aprovechamiento sostenible de ecosistemas estratégicos, al tiempo que se impulsa el bienestar de las comunidades que viven en estos territorios y contribuyen a su cuidado. De igual forma, supone dotar a los países de la región de las capacidades necesarias en materia de adaptación frente a la crisis climática. E implica también generar servicios financieros conectados las prioridades estratégicas en protección de la biodiversidad, así como de potenciar la consolidación de una infraestructura resiliente frente a eventos climáticos cada vez más extremos.

Por su parte, la creciente demanda de energías limpias en hogares, industrias y transportes, así como la provisión de servicios y la mejora en la calidad de vida, hacen de la transición energética una realidad inmediata. Se trata de una transición que demanda voluntad política, infraestructura e innovación. Este proceso también plantea enormes oportunidades para una región que, como es el caso de América Latina y el Caribe, posee reservas minerales estratégicas y con impacto global.

En lo que respecta a la transición digital, la inteligencia artificial, más que una oportunidad de desarrollo tecnológico, constituye una herramienta estratégica para impulsar el progreso de la región. Para 2030, la IA podría aumentar el PIB global en más de 15 trillones de dólares, y en nuestra región esa cifra superaría los 500 billones de dólares. También podría contribuir a alcanzar casi el 80 por ciento de las metas asociadas a los ODS. Hablamos,

entonces, no solo de una mayor automatización de procesos, sino de una incidencia directa en diversos indicadores de desarrollo, en calidad de vida, formación académica, transición energética y promoción de la igualdad.

Los años por venir serán cruciales: los avances en IA que están a punto de llegar cambiarán profundamente la forma en que vivimos, trabajamos y tomamos decisiones. Esto nos plantea desafíos en temas como el tratamiento de datos, la ética, la seguridad y la información, así como la potencial desaparición de oficios, y cuestiones sobre la protección de los derechos de propiedad intelectual.

Afrontar estas transiciones demanda un enfoque integral. La tecnología será fundamental para la conservación y el impulso del desarrollo sostenible. De igual forma, el desarrollo de energías limpias y el desarrollo de infraestructura resiliente en materia climática contribuirá al cierre de brechas sociales, contribuyendo también a la generación de nuevas fuentes de ingreso para los países.

Abordar los desafíos presentes y futuros requiere habilidades y capacidades institucionales renovadas. La generación de conocimiento, la construcción de políticas públicas y el conocimiento para abordar desde el sector público nuevas realidades, serán un pilar fundamental de este trabajo.

A la luz de esta realidad, conviene plantear el carácter estratégico de una cuarta transición de carácter institucional que dote a los Estados de la región de las capacidades necesarias para impulsar las otras tres transiciones descritas anteriormente.

Esta construcción de capacidades no implica agrandar el tamaño del Estado, sino hacerlo más eficiente, ágil e innovador, con mayor capacidad de reacción y de previsión. Mejorar su capacidad de recolección y análisis de la información es el inicio de un proceso en el cual el Estado es capaz de utilizar las nuevas herramientas tecnológicas para optimizar sus intervenciones en términos de oportunidad y eficacia. Esto también implica profundizar la formación del talento humano para que la capacidad de respuesta esté a la altura de las demandas ciudadanas. E implica también focalizar el gasto público por medio de herramientas de evaluación y retroalimentación de políticas públicas.

En CAF - banco de desarrollo de América Latina y el Caribe, estamos listos para apoyar a la región en este camino. Estamos poniendo al servicio de toda la región nuestro músculo financiero y nuestro conocimiento para impulsar iniciativas transformadoras y con alto impacto. El camino que venimos recorriendo nos ha permitido consolidar una agenda robusta, pero queremos y debemos hacer mucho más.

Estamos convencidos de que, además de nuestra acción en el marco de las agendas derivadas de la triple transición, la modernización del Estado es el camino para abordar y superar los desafíos actuales. Este tema, además, conecta con el ODS 16, relacionado con la construcción de “instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”.

Para contribuir a esta discusión, nos complace presentar este volumen de ensayos sobre la construcción de capacidades estatales. Tenemos la convicción de que servirá para irradiar y complementar la generación de nuevas ideas sobre cómo enfocar esta cuarta transición en términos de transformaciones institucionales.

Este documento revive la serie **Estado, Gestión Pública y Desarrollo**, liderada por CAF hace una década. Redactados por expertas y expertos latinoamericanos, los capítulos que componen esta publicación son un valioso insumo para reanimar este debate en la región.

América Latina y el Caribe tiene la posibilidad, la oportunidad y la necesidad de afrontar con éxito los desafíos que se presentan. Construir capacidades estatales resulta una tarea fundamental para aprovechar todo nuestro potencial. La región cuenta con CAF como un socio oportuno y flexible un aliado para brindar certezas y estabilidad en medio del camino hacia el progreso, el desarrollo y la prosperidad.

Sergio Díaz-Granados

Presidente Ejecutivo

CAF - banco de desarrollo de América Latina y el Caribe

Introducción

Construir capacidades estatales y promover la convergencia de esfuerzos para el desarrollo

Hace diez años lanzamos desde CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe la serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. Esta colección de libros tuvo una gran acogida por parte de los principales decisores de política pública de la región, además de referentes del ámbito académico, estudiantes e instituciones públicas y privadas de todo el mundo. La intención fue contribuir a llenar un vacío de información que permitiera, por un lado, divulgar conocimiento de primer nivel que se encontraba disperso o escrito en otros idiomas y, por el otro, constituir un repositorio de los textos contemporáneos de mayor relevancia en términos de capacidades estatales, desarrollo institucional y conflicto, economía política del crecimiento, valor estratégico de la gestión pública, regímenes políticos, seguridad ciudadana y evaluación de políticas públicas. Fue un aporte fundamental a la democratización del conocimiento y para acercar contenido de alta calidad intelectual y técnica a una audiencia amplia y diversa.

En la actualidad, todos los libros siguen disponibles en la Scioteca de nuestra institución y son descargados anualmente por miles de personas de diferentes ámbitos. Este esfuerzo institucional fue cuidadosamente coordinado por Carlos Acuña —a quien siempre recordaremos no solo por su profunda comprensión histórica de los sistemas y entramados estatales, sino también por su generosidad intelectual—, quien impulsó la calidad y coherencia de la colección para ofrecer un producto de alto valor académico y estratégico. Lo que el lector tiene hoy en sus manos no habría sido posible sin su visión.

La publicación parte de la certeza de que las tareas para impulsar el desarrollo requieren de la confluencia entre los Estados, el sector privado y la sociedad en general. No es posible promover el bienestar colectivo a partir de los esfuerzos individuales de uno solo de ellos, sino que se precisa cooperación y coordinación entre las partes. Al mismo tiempo, las labores de convocatoria, articulación y gestión corresponden de modo primordial al Estado, que es el encargado de generar, por un lado, los incentivos para que los actores privados se involucren y dar, por el otro, las garantías para que la sociedad haga oír su voz, participe activamente en la toma de decisiones y alcance un alto grado de interacción con las instituciones públicas.

Desde CAF consideramos vital el mejoramiento de las capacidades estatales para la construcción de canales de liderazgo y coordinación multiactor, para la convergencia entre Estado, mercado y sociedad y para la búsqueda de un progreso que sea verdaderamente colectivo. En ese sentido, la contribución a la construcción y fortalecimiento de las capacidades estatales de las instituciones de la región constituye parte fundamental de nuestra agenda estratégica.

Por esta razón, destinamos recursos institucionales y financieros que buscan colaborar con el mejoramiento de los sistemas de inteligencia tributaria, para que los países puedan recaudar mejor sin ahogar a sus sectores privados y para la creación de regímenes de información que faciliten la toma de decisiones y el gasto eficiente de sus recursos. En esa misma línea, desarrollamos programas de capacitación que permitan robustecer al sector público con recursos humanos que gocen de las mejores herramientas para realizar un trabajo eficaz, con reformas administrativas que alivien los tiempos de respuesta a la ciudadanía y que contribuyan además a reducir los riesgos de corrupción. De la misma manera, diseñamos y ejecutamos diferentes iniciativas y programas como nuestras operaciones de cooperación técnica, que funcionan a solicitud de los países y están dirigidas a contribuir con el fortalecimiento institucional, la gestión pública eficiente y la ejecución de proyectos.

Para acompañar este enfoque integral priorizamos, a la par, la reflexión y generación de conocimiento de valor como elementos fundamentales para los procesos institucionales de toma de decisión que incentiven la mejora de la administración pública y la gobernanza, promuevan iniciativas para una mayor eficacia de las instituciones públicas y ayuden a priorizar las agendas de desarrollo sostenible.

Por todo esto, me complace relanzar la serie para ayudar a la mejor comprensión de los retos del desarrollo, priorizando la importancia del Estado y la gestión pública para avanzar en la consecución, entre otras cosas, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Bajo el liderazgo del presidente Ejecutivo, Sergio Díaz-Granados, definimos conservar el propósito inicial de la serie, ajustándolo a los nuevos tiempos y modificando la metodología de las contribuciones que la integran. Esto se debe, entre otros fenómenos, a que la tecnología ha cambiado: lo que hace unos años exigía tareas complejas y costosas para acceder a la información y los textos que solo se encontraban en revistas especializadas, hoy está a unos clics de distancia en bases de datos y sistemas de información pública. Del mismo modo, y gracias a los diferentes usos de la Inteligencia Artificial, la barrera idiomática ha dejado de ser un escollo.

Hemos decidido reiniciar la serie con el mismo tema con el que encaramos la publicación original: la construcción de capacidades estatales. El propósito de este primer libro es el de contribuir al necesario ejercicio de repensar las capacidades estatales y de proponer nuevas ideas en el debate sobre cómo afrontar los retos del desarrollo en el momento actual de América Latina. En este primer tomo hemos reunido a especialistas de alto nivel y amplia trayectoria académica y a expertos gestores públicos que han tenido a su cargo las tareas prácticas de construir capacidades estatales y herramientas para el fortalecimiento institucional. Para apuntar a ese propósito, los aportes se agrupan en tres ámbitos conceptuales. Primero, qué se entiende por capacidades estatales. Segundo, cómo las capacidades estatales contribuyen al desarrollo. Y tercero, qué elementos constituyen las capacidades estatales.

La primera parte del libro aborda las capacidades estatales. El capítulo 1, escrito por Mariana Chudnovsky y Juan C. Olmeda, se ocupa de la revisión de la literatura académica y de las agencias de desarrollo sobre este concepto. El capítulo 2, con el aporte de Sebastián Mazzuca, examina el desafío que implica medirlas.

La segunda parte del libro aborda dos preguntas clásicas con respecto a la función de las capacidades estatales: cómo generar crecimiento económico sostenible, tal como se analiza en el capítulo 3 de Mauricio Cárdenas y David Carbonell, y cómo promover el desarrollo social, que es la temática abordada por Carolina Trivelli y Adriana Urrutia en el capítulo 4.

La tercera parte del libro se enfoca en los contenidos de las capacidades estatales, específicamente el tema del Estado de derecho que Antonia Urrejola y Alexandro Álvarez abordan en el capítulo 5, y de las capacidades burocráticas como ejes para el fortalecimiento de los aparatos administrativos y el servicio civil que Gabriela Lotta y Cadmiel de Melo tratan en el capítulo 6.

Quiero agradecer el aporte de Juan Fernando Londoño, quien coordinó este nuevo proyecto priorizando una voz que fuera local y que contribuyera a su vez al desarrollo de una América Latina y el Caribe fuerte y con capacidades.

Los textos fueron discutidos en tres ocasiones, especialmente en el taller que, con el apoyo de Verónica Frisancho y el equipo de la Gerencia de Conocimiento de CAF, se llevó a cabo en Buenos Aires en noviembre de 2024, y contó con los aportes y la presencia de figuras de la talla de Oscar Oszlak y Sebastián Mazzuca. Junto a ellos, Lorena Moscovich, Martin Bohmer, Oscar Cetrángolo, Guillermo Alves y Lucas González proveyeron valiosos comentarios a los capítulos que componen esta publicación. Vaya

un sincero agradecimiento al expresidente Iván Duque, quien tuvo a su cargo la introducción al taller, y a Fernando Straface, responsable de las reflexiones finales y la relatoría del evento. No se puede cerrar esta corta presentación sin darles las gracias a Verónica Frisancho, Nathalie Gerbasí, Andrés Sarache y Maximiliano Peccia, sin cuyo apoyo no hubiese sido posible llegar a buen puerto.

Estamos convencidos de que estas contribuciones ayudarán a repensar las capacidades estatales y permitirán ubicar la discusión sobre la temática desde una perspectiva latinoamericana y caribeña. Para ello, buscamos fomentar una perspectiva multidisciplinaria sobre la temática que permita superar el aislamiento de los enfoques especializados y promover el diálogo entre disciplinas, investigadores y responsables de políticas públicas. Solo así podremos generar una articulación efectiva entre el conocimiento académico y las necesidades concretas.

CAF seguirá siendo un aliado de este tipo de esfuerzos, a la vez que un promotor decidido del diálogo y la convergencia de miradas para encontrar las pistas que permitan dar respuesta a las tareas del desarrollo.

Christian Asinelli

Vicepresidente Corporativo de Programación Estratégica
CAF - banco de desarrollo de América Latina y el Caribe

Autores

1. Revisión de literatura sobre capacidades estatales

Mariana Chudnovsky

Profesora Asociada de la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Co-Editor in Chief Public Administration and Development (Wiley). Cuenta con un doctorado en Ciencia Política (UTDT, Argentina) y es máster en Política Comparada (NYU, EE.UU.) y en Administración y Políticas Públicas (UdeSA, Argentina).

Juan Cruz Olmeda

Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel 1. Doctor y Máster en Ciencia Política por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Northwestern (EE.UU.). Máster en Ethics, Politics and Public Policy por la Universidad de Essex, Reino Unido.

2. Capacidad de Estado. Del qué al cómo (medirla)

Sebastián Mazzuca

Politólogo y economista (MA y PhD de UC Berkeley). Profesor de la Johns Hopkins University e Investigador del Instituto Tecnológico de Monterrey. Fue fellow en la Academia de Estudios Internacionales y de Área de Harvard. Autor de *Latecomer State Formation* y de decenas de artículos en revistas científicas.

3. Capacidad estatal y desarrollo económico sostenible en América Latina y el Caribe

Mauricio Cárdenas Santamaría

Doctor en Economía de la Universidad de California en Berkeley. Profesor en la Universidad de Columbia (NY, EE.UU.). Exministro de Hacienda y Crédito Público (2012-2018), Desarrollo Económico (1994), Transporte (1998-1999), Minas y Energía (2011-2012) de Colombia, donde ha sido también director del Departamento Nacional de Planeación (1999-2000) y dos veces director del Centro de Estudios Colombiano Fedesarrollo.

David Carbonell

Economista por la Universidad de los Andes (Colombia), con maestría en Economía Aplicada por la misma universidad y filósofo por la Universidad Nacional de Colombia. Se ha desempeñado como consultor en el Banco Mundial y actualmente trabaja como consultor asociado en Boston Consulting Group.

4. Capacidades estatales y desarrollo social

Carolina Trivelli

Magíster en Economía Agraria por The Pennsylvania State University (EE.UU.) y Economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Investigadora Principal del Instituto de Estudios Peruanos. Exministra de Desarrollo e Inclusión Social entre 2011 y 2013.

Adriana Urrutia

Doctoranda del Departamento de Salud Pública y Prevención de Enfermedades de la Universidad de California, Irvine. Politóloga y magíster en Política Comparada por el Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po-Paris). Expresidenta de la Asociación Civil Transparencia en Perú (2020-2023) y directora de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya en Lima, Perú (2018-2023).

5. Capacidades estatales y Estado de derecho

Antonia Urrejola

Abogada de la Universidad de Chile, con posgrado en Derechos Humanos y Justicia Transicional, y amplia experiencia en diversas áreas jurídicas, incluyendo derecho internacional, derechos humanos y derecho constitucional. Fue ministra de Relaciones Exteriores de Chile de marzo de 2022 a marzo de 2023 y comisionada de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2018 a 2021, asumiendo la presidencia de dicha institución el 2021.

Alexandro Álvarez

Abogado por la Universidad de Chile. Máster (LL.M.) en derecho internacional por la American University Washington College of Law y máster (LL.M.) en derechos humanos por la University of Kent Brussels School of International Studies. Se ha desempeñado como consultor senior para el Gobierno de Chile. Fue encargado del Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y experto independiente del Grupo de Expertos en Derechos Humanos sobre Nicaragua de Naciones Unidas. También fue Agregado Derechos Humanos Misión Permanente Chile ante la OEA.

6. Capacidades burocráticas en América Latina

Gabriela Lotta

Doctora en Ciencias Políticas por la USP y Magíster en Administración Pública por Fundación Getulio Vargas (FGV). Profesora de Administración Pública y Gobierno de la Fundación Getulio Vargas y fue profesora invitada en Oxford, Bern, Konstanz, Aalborg y Universidad de Chile.

Cadmiel de Melo

Doctorando en Administración Pública y Gobierno por la Fundación Getulio Vargas (FGV) y magíster en Estudios Urbanos e Regionales por la Universidad Federal de Rio Grande do Norte (UFRN). Investigador del Centro de Estudios en Administración Pública y Gobierno de la Fundación Getulio Vargas (FGV).

1. REVISIÓN DE LITERATURA SOBRE CAPACIDADES ESTATALES

Mariana Chudnovsky y Juan C. Olmeda¹

Introducción

Hablar sobre la capacidad del Estado y sobre cómo mejorarla pareciera ser siempre un tema de actualidad. Ahora bien, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de “capacidad estatal”? En general, esta noción es utilizada en disciplinas como la Sociología, la Economía, las Relaciones Internacionales, la Ciencia Política y la Administración Pública, entre otras, para discutir el desempeño del Estado en la resolución de problemas y en la oferta de servicios públicos. En sentido amplio, podríamos definirla como la habilidad del Estado para ordenarse, organizarse, generar recursos, hacer e impedir acciones. En ese contexto, el desafío acerca de cómo desarrollar, sostener y ampliar la capacidad de los aparatos estatales es un tema de extrema vigencia para mejorar el desarrollo económico, social y político de América Latina. Por ello, realizar una revisión de literatura sistemática y actualizada sobre el tema es de crucial importancia.

Este capítulo presenta los resultados obtenidos, por un lado, de una revisión sistemática de literatura académica acerca de la capacidad estatal en América Latina, y, por el otro, de un análisis de reportes técnicos de las agencias de desarrollo y de organismos internacionales sobre ese mismo

¹ Los autores agradecen, sin implicar, la asistencia en la investigación de parte de Magali Alexander López Chavira, las revisiones del capítulo realizadas por Oscar Oszlak y por Juan Fernando Londoño, así como los excelentes comentarios de todos los participantes del taller de trabajo organizado por CAF el 22 de noviembre de 2024 en la Ciudad de Buenos Aires.

tema. El propósito de esta combinación de insumos y de estrategias de análisis es propiciar un diálogo fructífero entre lo que se produce desde diversas disciplinas académicas y desde las agencias de desarrollo y organismos internacionales que lideran el debate, los tomadores de decisiones, los implementadores, como también un público más amplio.

La producción académica, muchas veces, queda aislada en círculos de acceso restringido y no permea, en consecuencia, la discusión de los “hacedores” de política pública. Creemos que esto debe cambiar y, para hacerlo, es necesario identificar, “traducir” y difundir ese debate del modo más sistemático, riguroso y válido posible. De hecho, el análisis de la producción académica en distintas disciplinas, en conjunto con la producción de agencias de desarrollo internacional, que se aborda en las siguientes páginas procura colaborar en tender puentes que permitan que la discusión no quede circunscripta a los claustros universitarios o las oficinas técnicas, sino que pueda diseminarse hacia otras audiencias. Estamos convencidos de la importancia de facilitar esa conversación, ya que la forma en que se definen los conceptos determina cómo se los mide. Y esto último condiciona el tipo de intervención que se puede implementar. De allí que la forma de nombrar no es neutra y es clave construir mapas conceptuales de entendimiento mutuo entre investigadores e investigadoras, entre disciplinas académicas y entre la academia y los hacedores de política y tomadores de decisiones.

Para presentar el estado del arte de la producción académica en América Latina y el Caribe de manera transparente y replicable, seguimos el método PRISMA (*Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses*) (Page *et al.*, 2021), que es el estándar actual para este tipo de trabajos. Los materiales académicos que se revisaron abarcan el período entre los años 2004 y 2024, y los detalles se discuten en la sección de metodología. Luego, complementamos ese análisis con documentos que utilizan esos mismos conceptos entre las publicaciones del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En este caso, el período cubierto corresponde al que va entre los años 2015 y 2024.

Para ambas estrategias de análisis, nos centramos en el uso de la noción de capacidad estatal en varias disciplinas de las Ciencias Sociales e incluimos otros conceptos que denominamos “conceptos vecinos” y que consisten en nociones afines, tales como lo son las de capacidad organizacional, capacidad institucional, capacidad administrativa y capacidad de política.

Su incorporación se basó en la hipótesis de que estos conceptos, muchas veces, refieren a lo mismo o a nociones parecidas. Creemos que poder dar cuenta de eso colabora con la consolidación de un programa de investigación sistemático que provea evidencia para poder diseñar intervenciones efectivas con vistas a mejorar problemas de capacidad del Estado.

Con base en lo expuesto, el capítulo se organiza en cuatro apartados, además de esta introducción y de las conclusiones. Primero, se presenta una genealogía de la noción de capacidad estatal y los conceptos vecinos. Segundo, se detalla la estrategia metodológica utilizada para identificar el estado de la producción académica sobre capacidades estatales y sus conceptos vecinos. Tercero, se exponen los principales hallazgos a partir de la información recolectada, considerando las tendencias más relevantes en el uso de estos distintos conceptos en las Ciencias Sociales en general y en Economía, Ciencia Política y Administración y Políticas Públicas en particular y acotado a la producción en América Latina y el Caribe, para caracterizar la evolución de la discusión sobre el tema para el período 2004-2024. Cuarto, se analiza el contenido de los textos identificados en la revisión sistemática, para establecer qué noción o nociones son predominantes en América Latina y el Caribe, cómo se la/s define y mide y dónde se lo hace. Por último, este análisis del contenido de la producción académica se complementa con el análisis del contenido de 24 documentos publicados por los cinco organismos internacionales mencionados.

1. La capacidad del Estado: una breve genealogía

Antes de presentar los resultados del análisis sistemático de la literatura académica y de los reportes de las agencias de desarrollo, es importante situar los orígenes de la preocupación más amplia acerca del Estado que llevó, a su vez, a la posterior pregunta sobre su capacidad para alcanzar diferentes objetivos.

La discusión sobre las capacidades estatales podría situar su inicio en el marco del debate sobre el papel del Estado en el desarrollo. Como señala Evans (1996), en la literatura contemporánea es posible identificar tres olas de ideas acerca del papel del Estado. La primera ola, en los años cincuenta y sesenta, entendía al Estado como promotor del cambio estructural. Sin embargo, los resultados negativos de la intervención estatal, combinados con la crisis internacional de los años setenta, dieron lugar a la segunda ola de ideas, que caracterizaba al Estado como un obstáculo

para el desarrollo. En esta época, los enfoques neoutilitaristas² destacaban los riesgos del *rent-seeking* y de la captura estatal y proponían un papel mínimo del Estado que garantizara los contratos y controlara las fallas de mercado. Estas ideas acompañaron la liberalización y desregulación de los mercados. Tanto en la primera como segunda ola, los paradigmas teóricos dominantes no analizaban al Estado como una estructura organizacional y/o un actor potencialmente autónomo (Krasner, 1984; Skocpol, 1985). La tercera ola ya reconocía la importancia del Estado como socio en el desarrollo y, por lo tanto, la relevancia de su capacidad. Según Evans (1996, p. 530), esta capacidad no se refería exclusivamente “a la pericia técnica y perspicacia de los tecnócratas que lo integraban, sino en el sentido de una estructura institucional perdurable y eficaz”. Así, el concepto de capacidad estatal cobró relevancia a partir de la década de 1980, cuando se reivindicó al Estado como variable explicativa del desarrollo.

Ahora bien, para que el Estado pudiera ejercer un papel en el desarrollo o influir de alguna forma en la sociedad, era preciso que se constituyera en un actor con cierta autonomía. Por ello, se puede situar el concepto de capacidad estatal en la teoría weberiana del Estado, ya que Weber (2002) concibe un Estado cuya autonomía de los intereses sociales es, en parte, fuente de su capacidad. El Estado weberiano administra, gestiona y controla un territorio y sus habitantes mediante una organización burocrática y monopolizando la violencia.

Haciendo una recapitulación es posible argumentar que, desde la década de 1950 hasta mediados de la década de 1970, la noción de “Estado” estuvo bastante ausente en el debate académico. Conceptos como “gobierno” y “burocracia” ocuparon los artículos académicos en el marco de la ola conductista-cientificista de esos años. Recién a fines de los años setenta y principios de los ochenta, los trabajos sobre el Estado comenzaron a reaparecer y, en general, se organizaron en torno a dos cuestiones fundamentales: su grado de autonomía y el nivel de ajuste o congruencia con el entorno. El problema de la autonomía refería a la capacidad del Estado para formular e implementar sus propias preferencias. El problema de la congruencia se abordaba desde un análisis que examinaba cómo las organizaciones estatales cambiaban debido a transformaciones en el ambiente nacional (Krasner, 1984). En este contexto, la publicación del libro *Bringing the State Back In*, de Evans *et al.* (1985), marcó una nueva etapa en la

discusión de la “estatalidad”, ya que se organizaba en torno a las capacidades del Estado. Este trabajo apelaba a la necesidad de traer el Estado al centro del debate. Los autores hablaban de un Estado con capacidad de formular políticas y alterar la realidad en una relación de mutua influencia con la sociedad. Al Estado se le asignaba autonomía (no era ya solo un fenómeno “superestructural” de las fuerzas productivas, como en el marxismo) y se lo consideraba un actor relevante sin presentarlo como una organización completamente aislada de las influencias del ambiente. Este ángulo de la cuestión estatal colocó el acento en la condición del Estado como conjunto de organizaciones administrativas, políticas y militares coordinadas por una autoridad ejecutiva (Skocpol, 1979).

Un trabajo pionero y ya clásico, que comenzó a sembrar el camino hacia los estudios de la capacidad estatal propiamente dicha, fue el de Mann (1998, 2008), quien vinculó los estudios sobre el Estado con los trabajos acerca de su capacidad, a través de la distinción entre poder despótico y poder infraestructural. El poder despótico era aquel que surgía del rango de acciones que la élite estatal podía realizar sin consultar a los grupos de la sociedad civil. En cambio, el poder infraestructural se vinculaba a la capacidad del Estado de penetrar a la sociedad civil e implementar sus acciones a través del territorio. Consideraba que el poder infraestructural del Estado no era sobre la “sociedad” —categoría que consideraba “vacía” (2008, p. 358)—, sino sobre las personas y en la medida en la que estas estaban ubicadas en el marco del territorio del Estado, de su espacio, de sus relaciones, y únicamente en lo que alude a las relaciones de poder político³. Esta segunda definición enfatizaba, al menos, dos dimensiones analíticas que fueron cruciales para entender la posterior producción sobre capacidad estatal: en primer lugar, consideraba una dimensión del poder de un Estado que se vinculaba a su capacidad administrativa y no solo a su capacidad política; en segundo lugar, incorporaba —aunque de manera indirecta— las políticas públicas en su definición.

Este último aspecto es clave, ya que, en el debate sobre el Estado y sus capacidades, se alude a diferentes dimensiones que lo constituyen, tales como los fundamentos normativos, la capacidad organizacional, el alcance en el territorio, el control de límites (coerción) y la capacidad de

2 Desde este enfoque, el Estado no se ve como una entidad homogénea que actúa en beneficio del bien común, sino como un espacio compuesto por individuos (políticos, burócratas, grupos de interés) que persiguen sus propios intereses.

3 Mann distinguió cuatro fuentes de “poder social”: la ideológica, la económica, la política y la militar. Asimismo, sostiene que cada una de ellas tiene diferentes tipos de “infraestructura”. De las cuatro fuentes de poder, únicamente la política tiene una delimitación territorial formal (2008, p. 358). Las relaciones de poder político son solo aquellas que están distribuidas central y territorialmente, y eso incluye al poder infraestructural del Estado.

implementar políticas públicas, entre otros. No solo se incorporan diferentes dimensiones, sino que estas operan en distintos niveles de análisis. Un texto clave de Oszlak (2011), justamente, ilustra la importancia de centrar el análisis del rol del Estado desde tres niveles analíticos principales: micro, meso y macro, destacando su importancia para comprender las posturas teóricas y las intervenciones estatales en contextos históricos y sociales específicos. El nivel micro resalta la capilaridad social del Estado, es decir, cómo su influencia permea múltiples dimensiones de la vida cotidiana; el meso traslada el análisis a las políticas públicas y las tomas de posición estatales; y en el macro se observa el rol del Estado en los pactos fundacionales del capitalismo y las reglas de juego que gobiernan las interacciones sociales y económicas. Estos últimos han tendido a dominar la tradición clásica de estudios sobre capacidad estatal en la Ciencia Política.

Ahora bien, para volcar el análisis a la región, habría que considerar que un rasgo central del proceso latinoamericano de la segunda mitad del siglo XX se asoció a la reiterada imposición de dictaduras militares con breves interregnos de gobiernos civiles y, aún más breves, de regímenes civiles democráticos. Peor aún, el grado de inestabilidad e incertidumbre político-institucional no estuvo solo ligado a cambios de régimen político, sino a casi todos los cambios de administración política, incluso en democracia (Chudnovsky, 2021).

Dada esta particularidad, para el estudio de América Latina y el Caribe resulta clave examinar la relación entre régimen político y capacidad estatal, pero desde una perspectiva organizacional-burocrática y no únicamente desde el análisis del diseño institucional del régimen político, como suele hacerse en el marco de la disciplina de la Ciencia Política. Para ello, un texto fundamental es el de Oszlak (1980) que estudia el vínculo entre régimen político, gestión estatal y política, pero propone un análisis relacionado a diferentes momentos históricos. El autor sostiene que un aspecto puntual de las capacidades estatales son las interdependencias que se generan dentro de la burocracia, que pueden diferenciarse analíticamente y varían según el tipo de régimen. A su vez, estas dos dimensiones (tipo de interdependencia y tipo de régimen) permiten reconocer diferentes estilos de gestión estatal que afectan de diversas maneras a los procesos de implementación de políticas públicas. Oszlak (1980) señala tres formas de interdependencia intraburocrática: en primer lugar, aquellas que se basan en la necesidad de procurar y suministrar el flujo de bienes materiales y financieros necesarios para el funcionamiento de cada unidad (las interdependencias materiales o presupuestarias); en segundo lugar, las destinadas a producir y recibir información y conocimientos técnicos asociados a la actividad especializada

que justifica la existencia de cada unidad (las interdependencias funcionales); en tercer lugar, las que están dirigidas a impartir y acatar directivas emanadas de la autoridad competente con el propósito de asegurar el cumplimiento de ciertos objetivos comunes a las partes involucradas (las interdependencias jerárquicas). Estas interacciones buscan asegurar el mínimo de coordinación necesaria para convertir políticas públicas en acciones burocráticas puntuales y coherentes con sus propósitos. Ahora bien, estas interacciones que se prevén formalmente muchas veces distan del funcionamiento real de la organización. Más recientemente, la vinculación entre el régimen político, en particular la democracia, y el Estado en el contexto latinoamericano ha sido profundizada en diferentes trabajos que proponen que cuando el Estado adopta una configuración patrimonial o semipatrimonial, esto genera efectos negativos en la democracia (Mazucca y Munck, 2020).

El mensaje que puede extraerse de estos trabajos es claro: un Estado debe tener capacidades para realizar determinadas funciones esenciales, puesto que la alta o baja institucionalidad democrática no se traslada automáticamente a la capacidad del Estado de proveer e implementar políticas públicas. De hecho, la gran mayoría de los aparatos estatales se han visto atravesados y han sido impactados por la reiterada inestabilidad institucional y el movimiento pendular entre regímenes constitucionales y autoritarios, en una creciente espiral de violencia (Chudnovsky, 2021).

Hacia mediados de la década de 1990, surgió en América Latina y el Caribe un notorio y renovado interés por el Estado promovido por los organismos internacionales, en particular como resultado de la necesidad de repensar los límites de las llamadas reformas de primera generación, que estuvieron guiada por el lema de un “Estado mínimo” y condujeron a fomentar el creciente desprestigio del aparato técnico-burocrático del sector público, así como a debilitar el propio rol político de la autoridad estatal (Chudnovsky, 2021). La preocupación por el Estado no tardó en llegar cuando se hizo evidente la incapacidad del mercado para generar por sí mismo el tan necesario desarrollo (económico, pero también social). Lentamente, aunque con otros matices, este volvió a escena con las denominadas reformas de segunda generación o reformas del Estado.

La segunda generación de reformas, a diferencia de la primera, colocó el acento en la relevancia de las instituciones y, sobre todo, del Estado, y vino acompañada por la reflexión en torno al fracaso de las políticas del Estado mínimo, especialmente en los organismos internacionales preocupados por el fortalecimiento institucional (Chudnovsky, 2021). En este punto, los organismos internacionales retomaron la agenda destacando que el desarrollo económico y social no es posible sin un Estado efectivo que

impulse y complemente las actividades del sector privado (Banco Mundial, 1997). A diferencia de las visiones proestatales anteriores, el Estado no era el creador del desarrollo, sino un socio en su construcción. Estas discusiones tanto teóricas como políticas condujeron a reflexionar acerca de cómo el Estado podía cumplir sus funciones y qué capacidades requeriría para ello. Dado que la capacidad estatal es un modo de aproximarse a la manera en que el Estado procesa y produce políticas públicas, la definición de Estado es la que organiza cuáles son sus funciones y por ello cuáles deben ser sus capacidades. Por supuesto, este interés estuvo acompañado de estudios académicos sobre las capacidades estatales que tienen ya una larga tradición, sobre todo en la disciplina de la Ciencia Política. Tomando como base textos de referencia como los de Mann (1998, 2008), Geddes (1994), Evans (1996), Skocpol (1985) y Mazzuca (2021), numerosos autores trabajaron sobre el tema y examinaron diversas facetas del accionar del Estado para entender cuáles son los factores que permiten que sus capacidades se fortalezcan o permanezcan débiles. Asimismo, existieron esfuerzos importantes en la revisión de la literatura, como el texto de Krasner (1984), las reseñas de Cingolani (2013), de Mazzuca (2023) o el libro *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales* publicado por CAF (2015).

En síntesis, la discusión sobre el Estado que fue abriendo camino a la pregunta sobre su capacidad fue claramente liderada por la Ciencia Política. Sin embargo, cómo veremos en la segunda sección de este capítulo, ha permeado con fuerza la producción en otras disciplinas como Administración y Políticas Públicas. Asimismo, se ha expandido a conceptos vecinos que permiten reconstruir una producción importante sobre estos temas.

2. Metodología

Para la revisión sistemática de los trabajos académicos, usamos el Método PRISMA (*Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses*) (Page et al., 2021). Se trata del estándar actual para este tipo de análisis, ya que limita la posibilidad de llevar a cabo una selección fundada en criterios “subjetivos” por parte del investigador. El período seleccionado abarcó el lapso 2004-2024⁴.

4 Como decisión metodológica se optó por no realizar una búsqueda más amplia en Google Scholar, porque eso trasladaría la decisión de la inclusión al criterio de los autores de este capítulo y no a una metodología replicable con validez interna y externa como la de PRISMA.

2.1. Proceso de identificación de artículos y documentos: primero, describimos la metodología utilizada para identificar la literatura académica y la que proviene de agencias de desarrollo. Segundo, presentamos la forma en la que se llevó adelante la revisión del contenido.

a) Para la selección de artículos académicos se utilizó el buscador *Web of Science* (WoS) con base en su propio índice que es el *Social Sciences Citation Index* (SSCI). Como medida para controlar un posible sesgo que solo capturara el debate del norte global se complementó la revisión anterior considerando el buscador Scopus, y en particular las primeras 20 revistas de su *cite score* en las disciplinas de interés. Sin embargo, dado que dicha búsqueda no aportó información adicional significativa, se resolvió considerar solo los resultados obtenidos de WoS. Desde ya, esta decisión deja afuera una importante producción de conocimiento académico plasmado en libros y revistas que no están indexadas en WoS ni Scopus, pero para poder abarcar el núcleo duro de producción en las revistas que lideran los debates académicos en el mundo, se dispuso proceder de esta manera y analizar otros insumos relevantes en la subsección de genealogía previamente presentada.

Una vez dentro de WoS, se rastreó la existencia de artículos académicos sobre capacidad estatal en Ciencias Sociales entre los años 2004 y 2024. El objetivo fue capturar veinte años de producción académica de este programa de investigación y poder así examinar las variaciones en la agenda. En este marco, identificamos la emergencia de conceptos a los que denominamos como vecinos y que refieren a capacidades de diferentes aspectos del Estado, como el de “capacidad organizacional”, “capacidad administrativa”, “capacidad de gobierno”, “capacidad institucional” y “capacidad de política” (*policy capacity*). Si bien estos conceptos no son sinónimos de capacidad estatal, presentan importantes parecidos de familia.

Para la búsqueda de los artículos a analizar se consideró el campo *Topic* (título, *abstract* y palabras clave generadas por WoS, y autor/es) y solo los trabajos catalogados en el SSCI de WoS. Se incluyeron los artículos en los que WoS encontró la palabra clave al menos una vez en alguno de esos campos de interés. Una vez que se identificaron los artículos relevantes, estos fueron revisados manualmente y se procedió a realizar una limpieza de registros. Al final del proceso se obtuvieron 2552 artículos que conforman la “Base de datos 1” que se menciona más adelante.

Luego, se restringió el análisis a las revistas mejor rankeadas en seis disciplinas de las Ciencias Sociales: Ciencia Política, Sociología, Economía,

Relaciones Internacionales, Estudios del Desarrollo y Administración Pública dentro del SSCL. Cabe destacar que en la revisión se dejó afuera la disciplina de Derecho que, sin duda, ha hecho aportes fundamentales sobre el Estado de derecho, que es condición de existencia del Estado y sus capacidades. Si bien dicha categoría forma parte del índice de Ciencias Sociales de WoS, las revistas incluidas en la categoría de Derecho suelen centrarse en la discusión legal, con foco en Estados Unidos y escasa aplicación empírica. Por lo anterior, la literatura académica considerada en los índices internacionales no aborda la discusión sobre el Estado de derecho ni sobre temas afines como la creciente incidencia del poder judicial tanto en la creación de agencias burocráticas como en las políticas públicas. Tal como señalan autores como Brinks (2012) en uno de los artículos que se analizan más adelante, este es sin duda un aspecto relevante para la discusión sobre los Estados latinoamericanos que debe ser abordada y profundizada a futuro. En pocas palabras, no puede pensarse el Estado si no se considera su dimensión legal. Dadas las limitaciones de espacio no profundizamos sobre estas cuestiones en el presente trabajo, pero destacamos que estos temas deben abordarse a futuro en un estudio independiente.

Tomando en cuenta que nuestra investigación está interesada en la identificación y análisis de la literatura centrada en América Latina y el Caribe, decidimos incluir también revistas en español o portugués, asumiendo que muchos trabajos podrían estar publicados en dichos idiomas. Se estableció como regla que estas debían estar catalogadas en alguna de las categorías en las que WoS divide su listado de revistas académicas (Q1, Q2, Q3, Q4⁵), considerando como máximo las primeras cinco que aparecieran listadas de acuerdo con su impacto. Así, la búsqueda se concentró en 84 revistas organizadas de la siguiente manera: Administración Pública (20 revistas); Ciencia Política (15 revistas); Economía (15 revistas); Relaciones Internacionales (11 revistas); Sociología (13 revistas); Estudios del Desarrollo (10 revistas) (el listado se encuentra en el Apéndice).

Los artículos identificados fueron revisados y se procedió a realizar una limpieza de registros. A partir de esto, se construyó la “Base de datos 2”, que contiene 477 artículos. El objetivo fue acotar el foco de análisis para capturar el peso relativo de este programa de investigación en las últimas

dos décadas y en las revistas académicas que lideran los debates y agendas de investigación. Esto permitió, a su vez, identificar si existen revistas latinoamericanas que estén publicando sobre el tema.

A continuación, se hizo foco en las revistas incluidas en la búsqueda previa, pero se limitó a las disciplinas de Ciencia Política, Administración Pública y Economía (50 revistas en total). Los artículos identificados fueron revisados y se procedió a realizar una limpieza de registros. Se obtuvieron 317 artículos que conforman la “Base de datos 3”. Por último, se examinaron las revistas de Ciencia Política, Administración Pública y Economía, pero se restringió la identificación a artículos referidos a América Latina y el Caribe y/o a alguno de los países que forman parte de la región. Se obtuvieron los 52 artículos que conforman el corpus final de análisis y se sistematizaron en la “Base de Datos 4” (ver más información en el Apéndice).

b) Para la selección de documentos y reportes de organismos internacionales se llevó adelante una búsqueda en los sitios web del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁶. Se procuró identificar los documentos que abordaran la cuestión de las capacidades estatales o conceptos vecinos, y que tuviesen vinculación con América Latina y el Caribe, entre los años 2014 y 2024. Considerando dichos criterios se identificaron 24 documentos.

En total, se identificaron 52 artículos académicos, que conforman la “Base de datos 4”, y 24 documentos de agencias de desarrollo. A estos 76 documentos se les realizó un análisis de contenido que se describe a continuación.

2.2. Proceso de análisis del contenido de los documentos: los 76 documentos analizados se procesaron de igual manera. Se diseñó un filtro de búsqueda de cuatro pasos y se procesó con *Large Language Model* (LLM, programa ChatGPT 4o). Luego, con *prompt engineering* se mejoró un *prompt* inicial contrastando con artículos seleccionados para realizar una validación de calidad. A continuación, se hicieron ajustes en los *prompts* a partir de ejemplos de artículos ya revisados manualmente, para mejorar su precisión y relevancia. Como paso siguiente, ambos autores del presente capítulo y una

5 La clasificación por cuartiles de una revista se determina comparando una revista con otras de su categoría en el *Journal Citation Reports (JCR)*, en función de la puntuación del factor de impacto. Si una revista se sitúa en el primer cuartil (Q), significa que su rendimiento es mejor que el de al menos el 75% de las revistas de esa categoría. <https://clarivate.libguides.com/jcr>

6 En el caso de CEPAL no se encontraron documentos relevantes, por lo que no se incluyeron en el análisis.

tercera persona examinaron manualmente los resultados. Sobre esa base, se identificaron los temas centrales de cada artículo y documento para examinar los conceptos con mayor prevalencia y las formas en que se definían.

Dicha información se sistematizó para identificar qué dimensión/es de la capacidad del Estado resulta resaltada por las definiciones utilizadas. Ese proceso de generación de categorías de análisis se realizó de manera inductiva, tomando como línea de base aquellas resaltadas por la literatura clásica sobre el tema. Así, se identificaron 17 dimensiones destacadas en las definiciones sobre capacidades estatales que presentan los 76 documentos: 1) Gestión de personas; 2) Legal; 3) Autonomía; 4) Extractiva/fiscal; 5) Provisión de bienes públicos; 6) Coordinación; 7) Planeamiento; 8) Gobernanza; 9) Organizacional; 10) Presupuestaria; 11) Gestión de conflictos; 12) Coerción; 13) Infraestructura; 14) Monitoreo y evaluación; 15) Regulación; 16) Implementación; 17) Gestión. Esto permitió observar las tendencias generales y discutir las en las conclusiones.

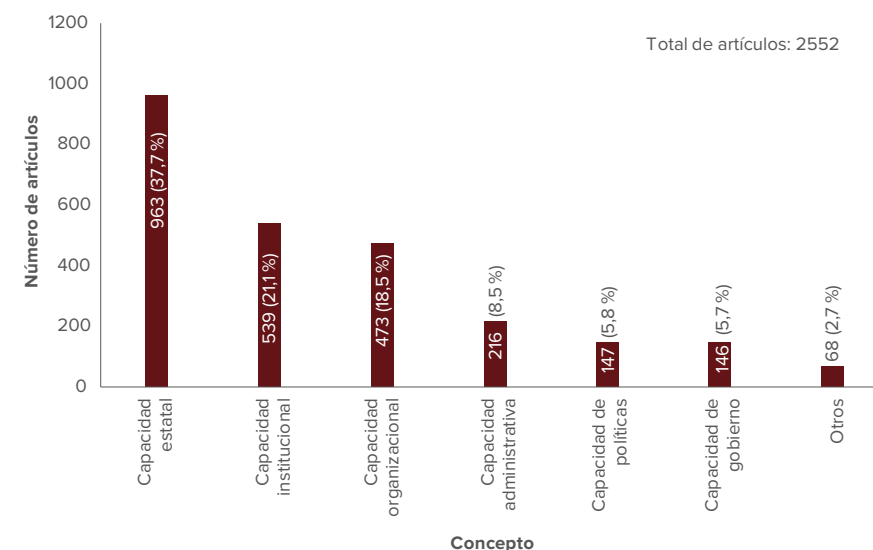
3. La evolución del debate sobre capacidades estatales en el campo académico en los últimos veinte años

3.1. Panorama general

Capacidad estatal y conceptos vecinos en las ciencias sociales

Como ya se mencionó, la primera búsqueda de publicaciones abarcó todas las Ciencias Sociales sin restringir por tipo de revista. Esta búsqueda arrojó un total de 2552 artículos que se analizaron. Aunque estos no son objeto de este capítulo porque no se centran en América Latina, su análisis nos permite vislumbrar un panorama general del interés académico sobre este tema. Los datos muestran que la producción de artículos académicos está, de manera mayoritaria, liderada por escritos sobre capacidad estatal, con 963 artículos sobre 2552 (38%) (figura 1.1). Sin embargo, es interesante notar que la producción sobre capacidad institucional (21% del total) y sobre capacidad organizacional (19%) parece estar consolidándose.

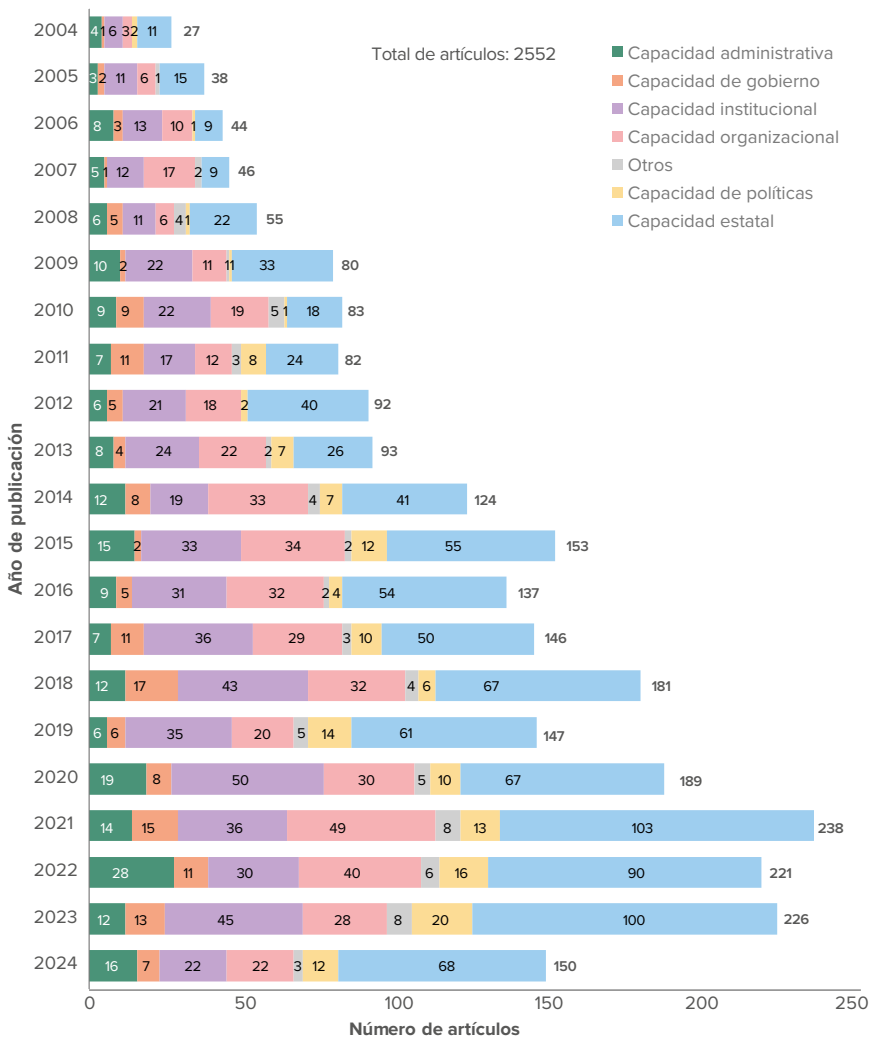
Figura 1.1. Distribución de artículos por concepto en Ciencias Sociales



Fuente: Elaboración propia con base en "Base de datos 1" con artículos de la búsqueda general del SSCI de WoS entre los años 2004 y 2024.

La figura 1.2 presenta la evolución en el uso de estos diferentes conceptos a lo largo del tiempo. El incremento más importante se ha dado en los artículos que se enfocan en la noción de capacidad estatal, seguido por el grupo referido a capacidad institucional. En los últimos años, también ha sido importante el interés en torno a la idea de capacidad organizacional. Tomando el año de mayor publicación de artículos que fue el 2021 (con 238), la mayor producción fue sobre capacidad estatal (43%), luego sobre capacidad organizacional (21%) y, por último, sobre capacidad institucional (15%).

Figura 1.2. Distribución de artículos por año de publicación y concepto⁷



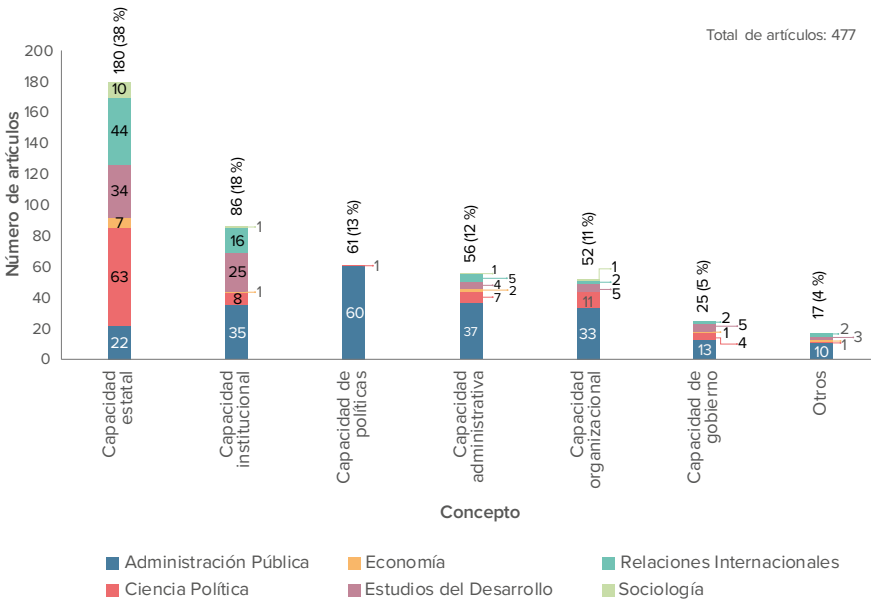
Fuente: Elaboración propia con base en “Base de datos 1” con artículos de la búsqueda general del SSCI de WoS entre los años 2004 y 2024.

7 La categoría “Otros” refiere a artículos que utilizan y combinan diferentes conceptos (esto mismo aplica para todas las bases analizadas), pero son pocos artículos por combinación y no permite extraer hallazgos relevantes.

Capacidad estatal y conceptos vecinos en la Administración Pública, la Ciencia Política, la Economía, la Sociología, los Estudios del Desarrollo y las Relaciones Internacionales

Al restringir la búsqueda y analizar solo los artículos publicados en las revistas mejor rankeadas en las seis disciplinas de Ciencias Sociales seleccionadas, se observa que el concepto de capacidad estatal continúa siendo el más relevante, con el 38% de un total de 477 artículos en esta categoría (figura 1.3). Los referidos a capacidad institucional ocupan también el segundo lugar con el 18%. Sin embargo, aquellos trabajos enfocados en la noción de capacidad de política se ubican en la tercera posición, con el 13%, lo que marca una diferencia con lo analizado en relación con la búsqueda más amplia.

Figura 1.3. Distribución de artículos por concepto en seis disciplinas y revistas mejor rankeadas (diez primeras total + cinco primeras en español)



Fuente: Elaboración propia con base en “Base de datos 2” con artículos de la búsqueda restringida a seis disciplinas del SSCI de WoS entre los años 2004 y 2024.

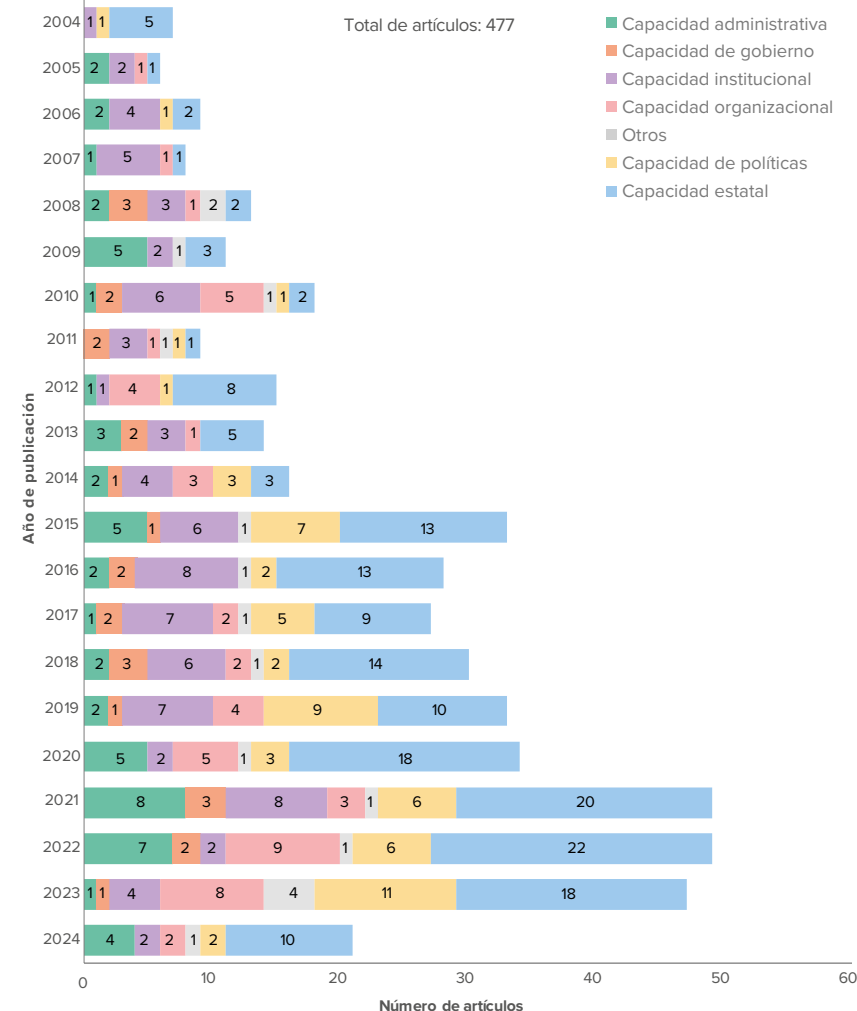
La mayor cantidad de artículos (44% del total) se han publicado en revistas de Administración Pública y Políticas Públicas, lo que muestra que la discusión está permeando estas disciplinas. Más aún, en dicha área disciplinar se producen artículos sobre los seis conceptos de interés, aunque esta disciplina prácticamente monopoliza el uso de “capacidad de política”. Este es el único concepto que casi no aparece en las otras disciplinas y cobra relevancia con relación a las ya más “clásicas” nociones de capacidad administrativa, capacidad organizacional y capacidad de gobierno. Esto podría estar indicando una “moda” en ese campo o un cambio de eje en la discusión (o ambos).

En referencia a la producción sobre el concepto de capacidad estatal, la mayor cantidad de artículos corresponden a la Ciencia Política (35%), aunque también tienen peso los publicados en revistas de Relaciones Internacionales (24%) y de Estudios del Desarrollo (19%). En cuarto lugar, y en términos generales, llama la atención la utilización limitada de los seis conceptos de interés en el área de Economía: los artículos sobre el tema representan solo el 3% del total. Esto podría indicar que los economistas que publican sobre este tema buscan hacerlo en revistas de otras disciplinas y/o que esa agenda de investigación no es tan prominente en cuanto a producción de artículos.

Por último, como se puede observar en la figura 1.4, respecto la evolución a lo largo de los veinte años bajo análisis, los datos muestran un crecimiento sostenido de los artículos sobre todos los conceptos seleccionados, pero con una constante preeminencia de los que se enfocan en capacidad estatal. De todos modos, y a diferencia de la búsqueda amplia en Ciencias Sociales, en estas seis disciplinas se observa un mayor incremento de los trabajos relacionados con la noción de capacidad de política.

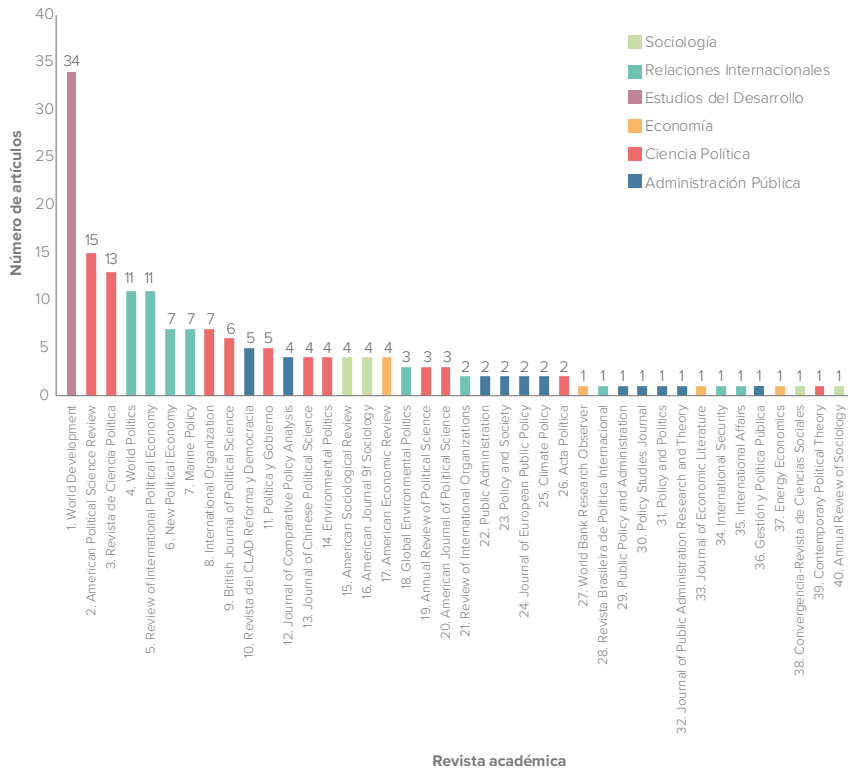
La figura 1.5 muestra un hallazgo interesante: tres revistas de América Latina se encuentran entre las que más publican sobre capacidad estatal. La primera que aparece es la *Revista de Ciencia Política*, una publicación trimestral arbitrada del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile; le sigue la *Revista Reforma y Democracia*, del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en el décimo lugar, y la revista *Política y Gobierno* de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México, en el undécimo lugar.

Figura 1.4. Distribución de artículos por año de publicación y concepto en seis disciplinas y revistas mejor rankeadas



Fuente: Elaboración propia con base en “Base de datos 2” con artículos de la búsqueda restringida a seis disciplinas del SSCI de WoS entre los años 2004 y 2024.

Figura 1.5. Distribución de artículos que mencionan el concepto “capacidad estatal” por revista académica en revista mejor rankeadas

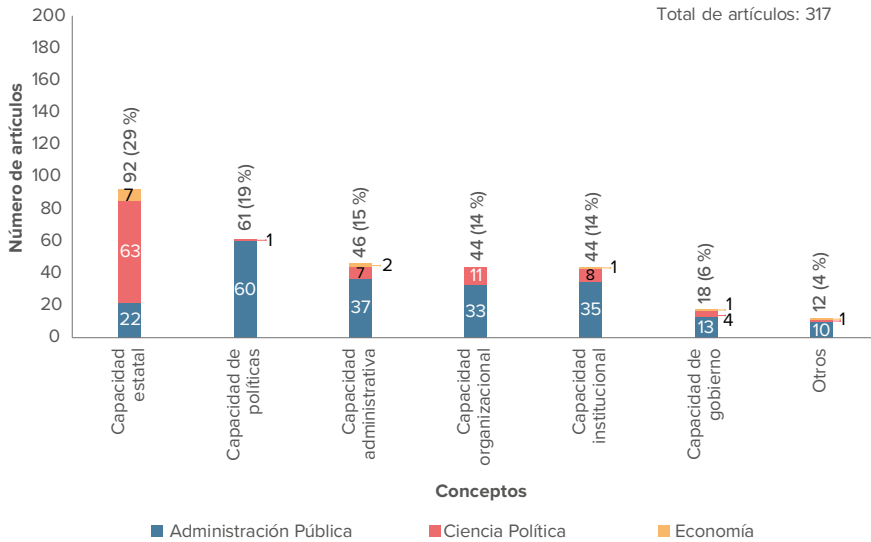


Fuente: Elaboración propia con base en “Base de datos 2” con artículos de la búsqueda restringida a seis disciplinas del SSCI de WoS entre los años 2004 y 2024.

Centrando el análisis en la Ciencia Política, la Administración Pública y la Economía

Al centrar el análisis solo en Ciencia Política, Administración Pública y Economía y en las revistas mejor rankeadas (figura 1.6), se observa que si bien la noción de capacidad estatal sigue siendo el concepto de mayor relevancia (29%), su peso es menor respecto de lo observado antes. De hecho, crecen en presencia los artículos que emplean el concepto de capacidad de política (19% del total). Al restringir el número de disciplinas consideradas, el área de Administración Pública adquiere aún mayor relevancia que en el análisis anterior: los artículos en dicha área disciplinar representan el 66% del total.

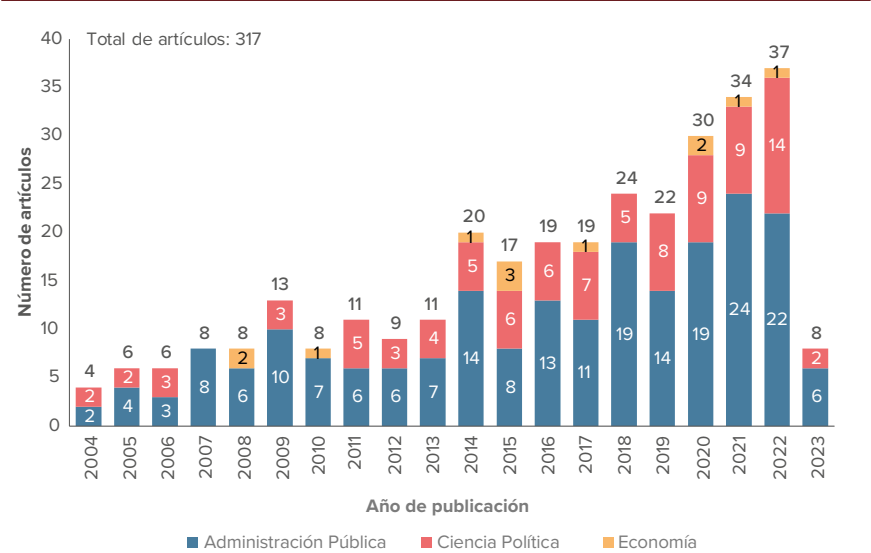
Figura 1.6. Distribución de artículos por concepto en tres disciplinas: Administración Pública, Ciencia Política y Economía



Fuente: Elaboración propia con base en “Base de datos 3” limitada a las disciplinas Administración Pública, Ciencia Política y Economía del SSCI de WoS entre los años 2004 y 2024.

La figura 1.7 muestra como novedoso un aumento de la producción en el área de Administración Pública, y en menor grado de aquella en Ciencia Política, lo que altera la tendencia global que incluía todas las Ciencias Sociales. Para el año 2023, aquel en el que se publicaron mayor cantidad de artículos, el 59% correspondieron a Administración Pública, el 37% a Ciencia Política y solo el 4% a Economía.

Figura 1.7. Distribución de artículos por año de publicación en tres disciplinas: Administración Pública, Ciencia Política y Economía



Fuente: Elaboración propia con base en “Base de datos 3” limitada a las disciplinas Administración Pública, Ciencia Política y Economía del SSCI de WoS entre los años 2004 y 2024.

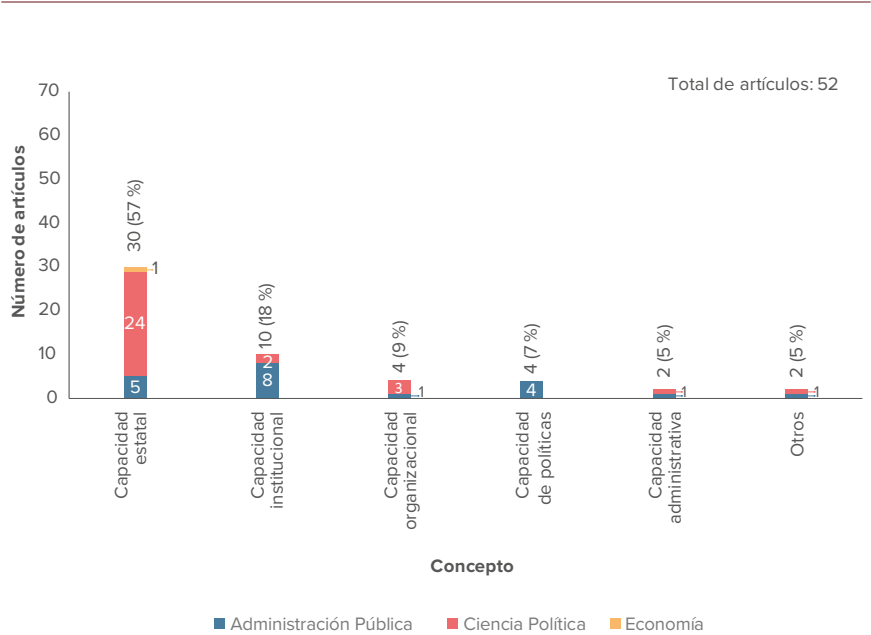
3.2. La capacidad estatal y los conceptos vecinos, mirados desde América Latina y el Caribe

Al restringir el análisis a los artículos que se concentran en América Latina y el Caribe, un primer dato relevante es que la mayor parte de los textos corresponden al concepto de capacidades estatales, triplicando a los del segundo concepto más encontrado, que es el de capacidad institucional. Esto parece dejar en claro que, en términos generales, la noción de capacidades estatales es la que ha estructurado el debate en la región, principalmente con eje en la disciplina de Ciencia Política (figura 1.8). Sin embargo, llama la atención el peso que también tiene la noción de capacidad institucional. Como se observa en la figura 1.8, casi el 60 % de los artículos se vinculan con la noción de capacidad estatal, seguidos por el 20 % que utilizan el concepto de capacidad institucional. Como veremos más adelante, en realidad, esta distinción es bastante trivial, ya que al momento de definir y medir los conceptos no se encuentran grandes diferencias.

En un apartado anterior se mencionó que cuando se consideraron las disciplinas de Ciencia Política, Economía y Administración y Políticas

Públicas sin restringir el análisis a América Latina y el Caribe, se observó más producción en el campo de la Administración Pública (un movimiento, desde nuestra perspectiva, saludable). Esta tendencia, sin embargo, aún no parece reflejarse en la producción académica exclusivamente centrada en la región. En cambio, lo que sí se observa es que en la disciplina de Administración Pública han cobrado relevancia los conceptos vecinos como capacidad institucional o capacidad de política. Es importante también destacar la escasa presencia de estas nociones en la producción académica de la Economía que se enfoca en la región, ya que solo un artículo de todos los identificados corresponde a dicha disciplina. Esto no significa que los economistas no publiquen sobre el tema, sino que, si lo hacen, envían los manuscritos a revistas de otras disciplinas.

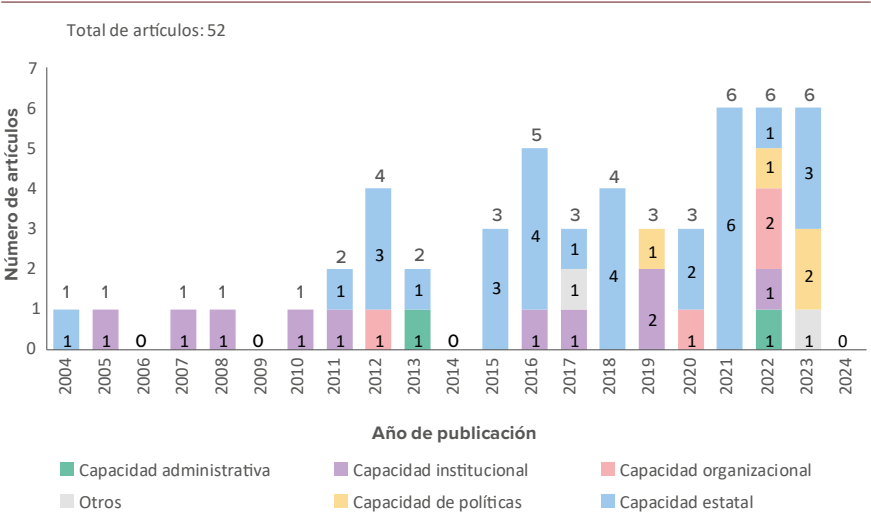
Figura 1.8. Distribución de artículos por concepto en Administración Pública, Ciencia Política y Economía, con foco en América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia con base en “Base de datos 4” limitada a las disciplinas Administración Pública, Ciencia Política y Economía del SSCI de WoS y países de América Latina y el Caribe entre los años 2004 y 2024.

Cuando se realiza un análisis intertemporal se observa una tendencia creciente en el interés sobre los seis conceptos estudiados (figura 1.9). En los últimos tres años considerados (2021-2023), sin embargo, la cantidad se ha mantenido constante y en números elevados. Esto podría estar hablando de una consolidación del interés académico en estas temáticas. A lo largo del tiempo, parece crecer la presencia de los conceptos vecinos con relación al de capacidad estatal. Asimismo, en la región existe mayor producción de artículos sobre capacidad de política, capacidad organizacional o capacidad institucional. De todos modos, la noción de capacidades estatales continúa siendo la que más presencia conserva a lo largo del tiempo. Por último, un dato interesante es que en los primeros años del período analizado la noción de capacidades estatales aún no estaba instalada en la agenda del estudio de estas temáticas en América Latina y el Caribe, y que, por el contrario, era más común la referencia al concepto de capacidades institucionales. Sin embargo, ya veremos que esto no significa necesariamente que se estuvieran examinando fenómenos diferentes, sino que se nombran de forma distinta. Otro elemento que llama la atención es que desaparece la producción acerca de la noción de capacidad de gobierno.

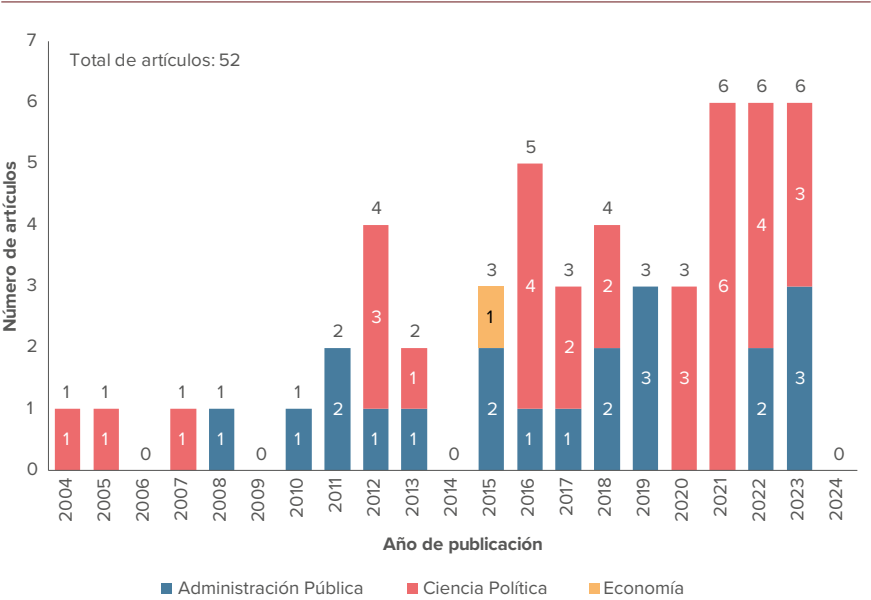
Figura 1.9. Artículos por año de publicación y concepto en Administración Pública, Ciencia Política y Economía, con foco en América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia con base en “Base de datos 4” limitada a las disciplinas Administración Pública, Ciencia Política y Economía del SSCI de WoS y países de América Latina y el Caribe entre los años 2004 y 2024.

En términos disciplinares, la figura 1.10 muestra que el debate ha tenido más presencia en el campo de la Ciencia Política con el 60 % de los artículos del total, aunque no ha sido menor en el campo de la Administración Pública con el 38 % del total. De hecho, en cuatro de los años del período considerado (2008, 2010, 2011 y 2019), solo se publicaron artículos en dicha disciplina.

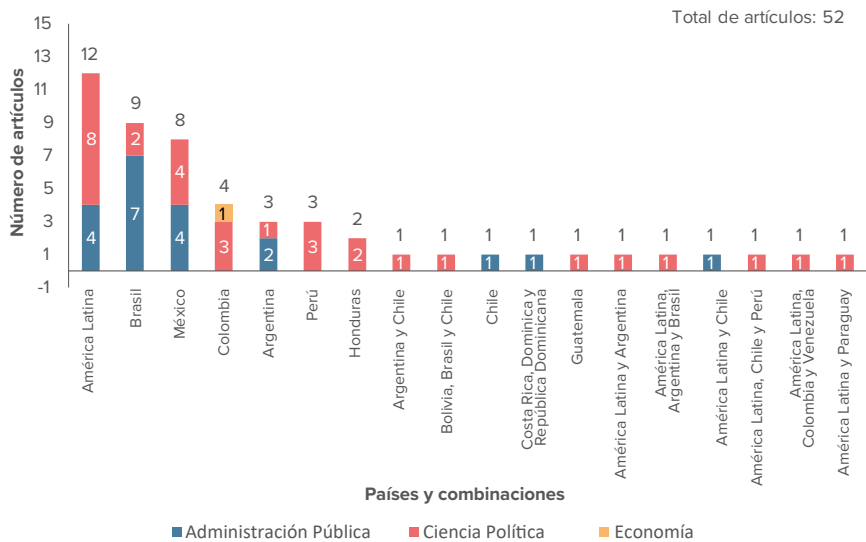
Figura 1.10. Artículos por año de publicación y disciplina Administración Pública, Ciencia Política y Economía, con foco en América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia con base en “Base de datos 4” limitada a las disciplinas Administración Pública, Ciencia Política y Economía del SSCI de WoS y países de América Latina y el Caribe entre los años 2004 y 2024.

Con relación al foco geográfico de los artículos, la mayor parte de los trabajos se centra en la región en general, mientras que dos países destacan por sobre los demás: Brasil y México. Se observan pocas publicaciones centradas en los países del Caribe y Centroamérica (figura 1.11).

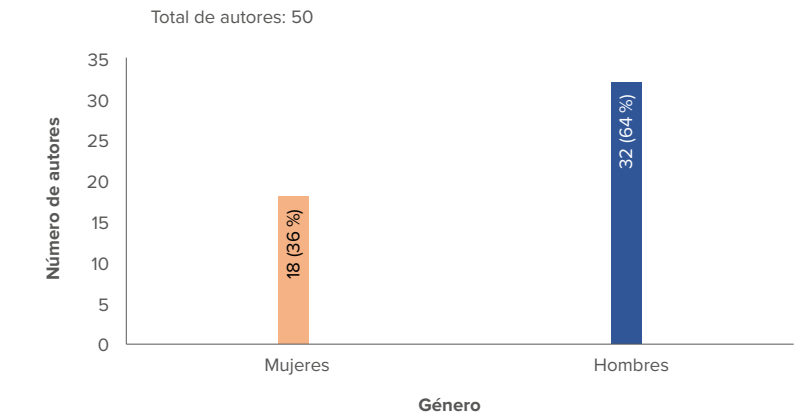
Figura 1.11. Artículos por referencia geográfica y disciplina Administración Pública, Ciencia Política y Economía, con foco en América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia con base en “Base de datos 4” limitada a las disciplinas Administración Pública, Ciencia Política y Economía del SSCI de WoS y países de América Latina y el Caribe entre los años 2004 y 2024.

Por último, un dato a destacar es que, al examinar las treinta publicaciones sobre el concepto de capacidad estatal por género, queda en evidencia que en su mayoría son de hombres (figura 1.12). Esto requiere mayor análisis, pero el dato es consistente con las tendencias generales en publicación que muestra barreras para las mujeres académicas y sesgos de género en la academia en general (Hengel, 2017; Card *et al.*, 2020; Bransch y Kvasnicka, 2017; Ceci *et al.*, 2014; Freidenberg y Suárez Cao, 2021).

Figura 1.12. Distribución de autores por género en artículos que mencionan el concepto “capacidad estatal” en Administración Pública, Ciencia Política y Economía, con foco en América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia con base en “Base de datos 4” limitada a las disciplinas Administración Pública, Ciencia Política y Economía del SSCI de WoS y países de América Latina y el Caribe entre los años 2004 y 2024.

En síntesis, y aunque más no sea de manera preliminar, el análisis de la producción en las disciplinas centrales que lideran el debate sobre capacidad estatal y sus conceptos vecinos en América Latina y el Caribe parece indicar que la agenda de investigación comparada sobre estas temáticas tiene un nivel de desarrollo que aún no ha alcanzado su potencial.

4. Análisis de contenido: ¿De qué hablan los textos que estudian la capacidad estatal y los conceptos vecinos?

La revisión presentada indica que la noción de capacidad estatal lidera la producción de investigación académica en Ciencias Sociales de manera global, y esto también se manifiesta en América Latina. En esta sección se analizan los textos sobre capacidad estatal y conceptos vecinos que se aplican a países de la región entre los años 2021 y 2024.

Se examinan 52 textos académicos: 30 corresponden al concepto de capacidad estatal, 10 de capacidad institucional, 4 de capacidad

organizacional, 4 de capacidad de política, 2 de capacidad administrativa y 2 clasificados en “otros” que mencionan más de uno de los conceptos estudiados. A su vez, los artículos se clasifican en ejes temáticos transversales y con relación a la forma en que se define, mide y aplica el concepto en uso.

4.1. Capacidad estatal

Del análisis de contenido, surgen cuatro ejes transversales en los artículos sobre capacidad estatal:

- a) Artículos que buscan establecer un lenguaje compartido que permita avanzar en un programa de investigación riguroso y sistemático en Ciencias Sociales.
- b) Artículos que examinan el vínculo de la capacidad del Estado con los “grandes temas”, tales como el desarrollo económico, la construcción del Estado de derecho o la globalización.
- c) Artículos sobre los procesos de fortalecimiento y (más recientemente) debilitamiento de las capacidades estatales.
- d) Artículos sobre las capacidades estatales desde el ámbito subnacional y local.

Asimismo, en el caso de cinco artículos se evidenció que se enfocan en otros temas y usan la noción de capacidades estatales de manera tangencial (Armesto, 2021; Berens y Ruth-Lovell, 2021; Krook y Sanin, 2016; Munck, 2004; Rasmussen y Knutsen, 2021). Por lo tanto, no se los incluyó en el análisis de contenido.

a) Artículos que buscan establecer un lenguaje compartido

Al analizar los textos centrados en América Latina y el Caribe que se enfocan en el concepto de capacidades estatales, una primera cuestión relevante, y que tuvo incidencia en el debate sobre todo en los primeros años de la década de 2010, es la discusión sobre cómo definir y medir dicha noción. Los artículos incluidos en este grupo hacen referencia, justamente, a la importancia de establecer un lenguaje compartido que permita no solo avanzar en un programa de investigación riguroso y sistemático, sino lograr extraer aprendizajes extrapolables a la práctica.

El trabajo de Soifer (2012) es una referencia clara al respecto. Dicho autor plantea la necesidad de revisar algunas de las nociones tradicionales que se estaban discutiendo en ese momento para adaptarlas en su aplicación a América Latina, asumiendo las dimensiones clásicas de extracción, seguridad y provisión de servicios públicos a la población. Sin embargo,

Soifer argumenta que la capacidad estatal no debe medirse únicamente en términos nacionales, sino que también debe capturar las diferencias entre las regiones dentro de un mismo país. En este sentido, propone acercarse a esta noción de una manera que pueda aprehender la heterogeneidad que estas capacidades pueden adquirir a lo largo del territorio. Este punto analítico ha sido central para pensar el Estado en América Latina, ya que un rasgo constitutivo es la gran heterogeneidad dentro del propio Estado y entre niveles de gobierno. Así, seguir pensando a la capacidad del Estado “en promedio” obtura la posibilidad de intervenciones exitosas en contextos organizacionales diferentes.

Esta misma cautela se desprende del planteo de Gingerich (2013). Este texto sostiene que usar indicadores nacionales para caracterizar los niveles de capacidad estatal esconde las diferencias sustantivas que pueden existir entre las distintas agencias que componen el Estado. Destaca la importancia de reconocer la heterogeneidad de los Estados latinoamericanos no solo en cuanto a su presencia territorial, sino además entre las unidades organizacionales que los componen.

Estos trabajos pueden tomarse como ejemplos de un esfuerzo orientado a “desempacar” el concepto de capacidad estatal, sobre todo, con relación a cómo aplicarlo para los casos latinoamericanos. La preocupación es regionalmente pertinente y abre el juego a miradas sectoriales y locales sobre el rol del Estado en el desarrollo. En cierta medida, esta preocupación se aborda desde una crítica a las miradas del norte global y coincide en el mensaje último con una línea más reciente de estudios enfocada en analizar las capacidades de los Estados subnacionales. Volveremos a este punto más adelante.

b) Artículos que examinan el vínculo de la capacidad del Estado con los “grandes temas”

Un segundo eje conceptual es el que propone la necesidad de vincular la capacidad del Estado con los “grandes temas”, tales como el desarrollo económico, la construcción del Estado de derecho o la globalización. A diferencia de los trabajos considerados en el apartado anterior —que buscan una mayor granularidad en el análisis—, estos estudios proponen argumentos más parsimoniosos que, en lugar de enfocarse en unidades de análisis más chicas para capturar más factores de análisis, plantean abordajes más “estilizados” con el objetivo de que viajen a diferentes dominios empíricos. Luego, estos se aplican a casos concretos para ilustrar y nutrir esos análisis. Un trabajo clave de ese eje de análisis es el de Acemoglu *et al.* (2015) centrado en Colombia, en el que los autores examinan cómo el desarrollo

de la capacidad estatal, tanto a nivel nacional como a nivel local, promueve mejoras en indicadores sociales y económicos, reduciendo la pobreza, mejorando el acceso a servicios públicos e incrementando la matrícula escolar. El artículo también muestra que el desarrollo de capacidades estatales en un municipio o en un grupo de estos genera externalidades positivas en otros municipios en términos de desarrollo.

Desde ya, este artículo está en línea con el argumento central del libro *Why Nations Fail*, de Acemoglu y Robinson (2012), donde los autores desarrollan una explicación sobre las causas de la prosperidad y el fracaso de las naciones, centrándose en el papel de las instituciones políticas y económicas. En dicho libro, el análisis se extiende a diferentes países y períodos históricos. El argumento principal es que la clave del éxito o el fracaso de las naciones está en la naturaleza de sus instituciones. Justamente, en su propósito de construir argumentos con vasto alcance geográfico y temporal, examinan desde las colonias americanas, pasando por la Revolución Industrial en Inglaterra, hasta las dictaduras modernas. En particular, la comparación entre Corea del Norte y Corea del Sur es uno de los ejemplos más citados para mostrar cómo instituciones políticas y económicas opuestas generan resultados tan dispares en países con características culturales y geográficas similares.

En la misma línea de pensar el rol del Estado con relación a lo que podríamos denominar como los grandes temas, Brinks (2012) plantea la necesidad de vincular la discusión sobre las capacidades estatales con el Estado de derecho, centrando el análisis en países latinoamericanos como Argentina, Chile, Colombia y Venezuela. El argumento principal es que América Latina ha experimentado una profunda transformación en la naturaleza del Estado de derecho desde mediados de la década de 1970, que se ha manifestado en una mayor formalización del orden estatal, una reducción de los espacios sometidos a la arbitrariedad política y el surgimiento de nuevos modelos de Estado de derecho. En pocas palabras, se articula una visión de las capacidades estatales que da un lugar relevante a la dimensión legal del Estado, destacando que dichas capacidades suponen la habilidad del Estado para asegurar el cumplimiento de un orden legal y la imposición de las reglas. Esto supone que el Estado goza de autonomía respecto de diferentes grupos de poder que quieren torcer dichas reglas a su favor o evitar su implementación. Así, la capacidad del Estado se define como su aptitud para aplicar un ordenamiento jurídico, mantener la autonomía y garantizar el Estado de derecho.

En paralelo, Urteaga Quispe (2017) estudia los fundamentos históricos de la construcción del Estado en América Latina, centrándose en factores estructurales como la actuación de las élites, las condiciones económicas y la geografía que configuraron la capacidad estatal. El artículo revisa tres importantes trabajos (Kurtz, 2013; Saylor, 2014; Soifer, 2015) sobre la capacidad estatal en América Latina, examinando las causas históricas que explican los distintos niveles de fortaleza estatal en la región. Destaca que si bien factores estructurales como la geografía, las condiciones económicas y las acciones de las élites determinaron los procesos de construcción del Estado, otros factores como la autonomía del Estado, el régimen político y las presiones públicas han sido pasados por alto a la hora de explicar la persistencia de Estados débiles o fuertes en la región. Los indicadores de capacidad estatal incluyen la capacidad extractiva, coercitiva y administrativa (medida a través de la tributación, el tamaño del ejército, la prestación de servicios públicos, etcétera).

Lenschow *et al.* (2016) abordan otra cuestión central: entender en qué medida el proceso de globalización ha tenido efectos sobre los Estados nacionales, en particular en América Latina, y qué desafíos ha generado para la acción estatal en ciertas áreas de política. El argumento general se mide con relación a la gobernanza ambiental, en un contexto de creciente interdependencia comercial entre diversas regiones del planeta. Los autores muestran la importancia de examinar el impacto de la globalización sobre la capacidad del Estado y la gobernanza medioambiental, con especial atención a la interacción entre regiones distantes y los límites de las intervenciones dirigidas por el Estado. En este caso, la capacidad estatal se define como la habilidad de los Estados para gobernar los retos medioambientales adentro y afuera de sus fronteras, particularmente en el contexto del comercio global y la interdependencia. Por último, vale la pena destacar que estos tres textos son casi contemporáneos y fueron publicados hace ya una década.

c) Artículos sobre los procesos de fortalecimiento y debilitamiento de las capacidades estatales

Un tercer eje conceptual que surge del debate académico sobre las capacidades estatales con foco en América Latina, se centra los procesos de fortalecimiento y (más recientemente) debilitamiento de las capacidades estatales. Esto no resulta sorprendente considerando el consenso que parece haberse generado desde hace algunas décadas respecto de la importancia de reconocer la debilidad de los Estados latinoamericanos, así como la heterogeneidad que al respecto puede observarse en la región y

dentro de los países que la componen. Es en torno a estos temas sobre los que gira el mayor número de artículos identificados en la revisión.

Una porción relevante de este debate se ha concentrado en los factores que explican los procesos de construcción de los Estados en América Latina, tanto en las décadas posteriores a la independencia como luego de “hitos” relevantes de transformación social. En este sentido, el trabajo de Schenoni (2021) recupera la visión “belicista” de Tilly para entender los procesos de formación del Estado en América Latina y propone que, en algunos de los casos, la guerra jugó un rol similar al observado en casos europeos. Dicho autor argumenta que, aunque la guerra no “seleccionó” Estados débiles en la región, moldeó sus trayectorias de posguerra, con Estados victoriosos como Argentina, Brasil y Chile construyendo instituciones más fuertes y Estados perdedores como Paraguay y Perú debilitándose con el tiempo. El autor muestra cómo la capacidad estatal divergió entre ganadores y perdedores después de la guerra.

Asimismo, desde una perspectiva histórica, Garfias (2018) analiza el proceso de construcción del Estado en el México posrevolucionario, retomando una visión que le da un papel relevante a los conflictos entre distintos sectores de la élite. El artículo explora cómo el conflicto intraélite contribuyó al desarrollo de la capacidad estatal, particularmente en el período que siguió a la revolución. Utilizando el período de la Gran Depresión como experimento natural, el estudio muestra que las perturbaciones económicas negativas debilitaron a la élite terrateniente, facilitando la expropiación de sus bienes y el subsiguiente desarrollo de la capacidad estatal.

Dentro de este eje analítico se pueden clasificar otros trabajos, que comparten con los anteriores una preocupación por la debilidad estatal latinoamericana y las estrategias para poder superarla, pero que tienen un nivel mucho más bajo de abstracción y de análisis teórico que los anteriores. Dichos trabajos están más cercanos a la gestión e implementación y extraen recomendaciones al respecto. Se trata de estudios que examinan las capacidades de agencias sectoriales específicas dentro de los aparatos estatales de la región. Algunos de ellos, como Chudnovsky *et al.* (2018), comparan el funcionamiento de diferentes agencias del Estado y el desarrollo de capacidades para la implementación de determinadas políticas públicas, enfatizando la importancia de pensar el para qué de la capacidad estatal. El argumento es que se debe pensar la capacidad del Estado de acuerdo con qué tipo de política se debe implementar, dado que las capacidades necesarias varían de acuerdo a la política.

Con un abordaje similar, Cortázar Velarde (2011) analiza los procesos de profesionalización de la burocracia a partir de reformas para la creación de un

servicio civil de carrera como elemento catalizador para el fortalecimiento de las capacidades estatales. El argumento central es que en América Latina no se puede hablar de capacidad estatal sin profesionalizar el servicio civil. Este tema, que parece obvio en otros contextos, cobra una relevancia especial en la región. El Estado weberiano puede ser criticado y se puede discrepar con respecto a su rol en el desarrollo; sin embargo, en América Latina no se cumple con uno de sus pilares fundamentales: una gestión de personas meritocrática que pueda aislar al Estado de los fenómenos negativos de la política, como el patronazgo, el nepotismo, la corrupción o, yendo aún más lejos, el crimen organizado.

Desde esta perspectiva, el caso colombiano adquirió particular atención en tanto parece existir cierto consenso respecto de los avances observados en dicho país en relación con el control territorial y las capacidades de las agencias públicas durante las primeras décadas del siglo XXI (Feldmann, 2012; Rettberg, 2020). El estudio de Feldmann (2012) es interesante porque, aunque se basa en un modelo teórico más cercano a los del primer eje conceptual (toma el trabajo pionero de Michael Mann que establece la famosa diferencia entre poder despótico y poder infraestructural), se centra en el desempeño del Estado colombiano en cuanto a alcance territorial, autonomía y capacidad burocrática. El autor examina la evolución de la capacidad estatal en Colombia, analizando si la fortaleza del Estado colombiano ha aumentado significativamente durante la última década. Sin embargo, aunque se han producido mejoras en el alcance territorial y la capacidad burocrática, los problemas de autonomía y legitimidad del Estado limitan el éxito general.

En relación con el mismo caso, Rettberg (2020) plantea las dificultades que aún existen respecto de la autonomía y legitimidad estatal que han llevado a que convivan (de manera paradójica) un Estado con mayores capacidades que en el pasado con una sociedad atravesada por el conflicto y la polarización. El artículo explora la paradoja política y económica a la que se enfrentó Colombia en 2019, caracterizada por un fuerte crecimiento económico y la consolidación institucional en medio del malestar social continuo, los desafíos de la implementación del acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), los cultivos ilícitos y la tensión con Venezuela. Destaca la paradoja de Colombia de haber mejorado la capacidad del Estado mientras aún enfrenta problemas estructurales no resueltos y una alta polarización política.

Ahora bien, en los últimos años, algunos trabajos han comenzado a mostrar un fenómeno contrario al mencionado anteriormente, también con

base en análisis profundos de países de la región. Se evidencian procesos de erosión de las capacidades estatales a partir de reformas implementadas por diversas administraciones políticas, que muestran la volatilidad de muchos de los grandes temas que se podían asumir como ya establecidos. El caso mexicano ha adquirido particular atención en este sentido, dado que las medidas de austeridad implementadas desde 2019 han tenido un claro efecto negativo en la capacidad del Estado. En concreto, las acciones del gobierno han erosionado la autonomía burocrática del aparato mexicano, que se encontraba bastante consolidado desde hacía alrededor de veinte años (Sánchez-Talanquer, 2020; Del Cueto, 2023). Otros trabajos han abordado el problema desde un punto de vista más teórico. Una muestra es el artículo de Rich (2023), que plantea cómo las reformas orientadas a promover la contratación externa (*outsourcing*) de ciertas tareas desarrolladas previamente por agencias estatales pueden servir a corto plazo para evadir controles que podrían ralentizar el desarrollo de dichas actividades, pero terminan limitando la rendición de cuentas a mediano plazo y, por lo tanto, generan efectos debilitantes. Estos análisis recientes destacan la volatilidad de la capacidad de los Estados y su falta de autonomía ante los giros políticos.

Este debate sobre la construcción y el debilitamiento de las capacidades estatales parece dejar varias lecciones. En primer lugar, si bien los estudios acerca de los procesos históricos de construcción de los Estados en la región permiten entender el “punto de partida” y mostrar que estos procesos han generado efectos a largo plazo en cuanto a su fortaleza o fragilidad, la historia no está cerrada. Aun en contextos de debilidad estatal es posible lograr el fortalecimiento de las capacidades estatales para que se incrementen la profesionalización de la burocracia, se aumente la eficacia en la implementación de políticas y/o se permita al Estado acrecentar el control del territorio. Al mismo tiempo, se observa que en los casos en que se produce un fortalecimiento de las capacidades estatales, estas no se pueden tomar como algo dado y permanente. La evidencia muestra que ciertas reformas impulsadas por los gobiernos de turno pueden tener efectos negativos y generar procesos de debilitamiento de lo que se consideraba como establecido.

En segundo lugar, lo anterior no puede desvincularse de otra preocupación relevante en la literatura, que se centra en entender cómo el nivel de capacidades estatales permite o limita la forma en la que las agencias públicas hacen frente a ciertos desafíos que enfrenta el Estado. Casi por cuestiones obvias, parte de esta reflexión ha estado influenciada durante los últimos años por la emergencia generada por la pandemia de

COVID-19. Así, diferentes trabajos han buscado entender cómo distintos países hicieron frente a la situación y en qué medida sus capacidades instaladas permitieron limitar los efectos negativos (Muñoz y Pachón, 2021), al tiempo que otros intentaron identificar las condiciones que hicieron posible a ciertas naciones incrementar sus capacidades fiscales (a partir de la creación de impuestos) para hacer frente a la crisis derivada de pandemia (Robles-Rivera y Nercesian, 2022).

Por ejemplo, el artículo de Muñoz y Pachón (2021) examina los retos a los que se enfrentó Colombia durante la emergencia, identificando una crisis de gobernabilidad preexistente exacerbada por la crisis sanitaria. Analiza cómo las frágiles condiciones institucionales y socioeconómicas del país fueron puestas de relieve por la pandemia y evalúa la respuesta del gobierno, en particular las tensiones entre las autoridades nacionales y subnacionales. La capacidad del Estado, en este caso, se define en términos de habilidad para gestionar las crisis con eficacia, incluida la capacidad para aplicar políticas, coordinar los distintos niveles de gobierno y hacer frente al malestar social.

Robles-Rivera y Nercesian (2022), por su parte, examinan el papel de las élites en la configuración de las respuestas de política fiscal durante la pandemia en América Central, centrándose en la dinámica entre la influencia de las élites y la capacidad del Estado. Este último concepto se define como la habilidad para implementar políticas fiscales efectivas y responder a las crisis, mediada por la influencia de las élites. El artículo destaca y analiza la habilidad de las élites para influir en la política fiscal, la presencia de puertas giratorias en los gabinetes, la capacidad del Estado en términos de fortaleza institucional y las respuestas políticas durante las crisis en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras.

Asimismo, Piscopo (2016) analiza el aumento de la violencia contra las mujeres en la política en América Latina, destacando la desconexión entre la capacidad del Estado y la protección de los derechos políticos de las mujeres. Aunque las instituciones electorales protegen dichos derechos, el sistema de justicia penal en general no aborda la impunidad y la violencia. El documento critica que se considere a la violencia contra las mujeres y las niñas únicamente como un delito electoral, argumentando que este enfoque limitado no tiene en cuenta el contexto más amplio de la violencia sistémica y la escasa capacidad del Estado para hacer cumplir la ley.

En tercer lugar, dado el peso que diferentes actividades ilegales tienen en las economías latinoamericanas, existen varios trabajos que han explorado en qué medida las capacidades estatales impactan en la forma en la que los Estados de la región pueden negociar con actores no estatales vinculados a

algunas de estas actividades (Paredes y Pastor, 2021) o incluso dar respuesta (Dargent y Urteaga, 2016).

Sin embargo, también las capacidades estatales pueden tener efectos en el modo en la que el Estado se relaciona con actores económicos del sector formal, en particular, en esquemas en los que se propone una vinculación entre lo público y lo privado para realizar ciertas actividades. Freigedo *et al.* (2015) analizan las capacidades estatales y la regulación en las asociaciones público-privadas centrándose en los retos que plantean las nuevas estrategias de desarrollo en América Latina. Argumentan que la capacidad del Estado y su papel en la regulación de las asociaciones público-privadas, centrándose en las capacidades políticas y de regulación, es clave para gestionar los servicios públicos y los objetivos de desarrollo.

d) Artículos sobre las capacidades estatales desde el ámbito subnacional y local

Un cuarto y último eje de análisis es más metodológico que conceptual, pero ha tenido un crecimiento importante. Como ya se adelantó, este deriva del creciente interés por abordar la discusión de las capacidades estatales desde el ámbito subnacional y local. Algunos trabajos exploran, por ejemplo, cómo las relaciones entre el Estado y los ciudadanos pueden servir para potenciar las capacidades estatales (Hevia, 2015), mientras que otros analizan los procesos de captura de instancias del gobierno municipal que llevan a su debilitamiento. (Ch *et al.*, 2018). En el caso de Hevia (2015), aborda la construcción de capacidades estatales a través de patrones de relación gobierno-ciudadanos a nivel subnacional en México. Con foco en el sector de la educación en Veracruz, el autor analiza las interacciones gobierno-ciudadanía y las capacidades relacionales en la gobernanza de la educación. La capacidad estatal se define como la aptitud del Estado para formular y aplicar estrategias encaminadas a alcanzar objetivos económicos y sociales, incorporando tanto dimensiones técnico-administrativas como relacionales. Por su parte, Ch *et al.* (2018) analizan cómo influyen los conflictos internos en los resultados fiscales locales y los derechos de propiedad en Colombia. Los autores encuentran que los municipios con más violencia paramilitar de derecha recaudan más impuestos, mientras que los que tienen más violencia guerrillera de izquierda recaudan menos. Al mismo tiempo, examinan la interacción entre el conflicto interno y la fiscalidad, centrándose en cómo la violencia da forma a las instituciones fiscales locales.

En paralelo, otros trabajos han considerado en qué medida los procesos de descentralización sirvieron o no para fortalecer la capacidad de los Estados subnacionales. Por ejemplo, Grin y Abrucio (2018) analizan este

tema para el caso de las municipalidades brasileñas. El artículo considera los cambios institucionales y de gestión tras las reformas constitucionales de 1988 que ampliaron la autonomía municipal y descentralizaron las políticas públicas. Mientras que los municipios se enfrentaron a nuevas responsabilidades en áreas como la gestión financiera, los recursos humanos, la tecnología de la información y la estructura organizativa, la descentralización no fue seguida de un aumento de las capacidades estatales para hacer frente a estas nuevas demandas. También con foco en Brasil, otros autores (Touchton *et al.*, 2017) han considerado en qué medida la combinación de la capacidad estatal a nivel municipal con instituciones creadas para promover la participación en el diseño de políticas y la implementación de programas sociales puede tener efectos positivos en la evolución de determinados indicadores sociales, en este caso la tasa de mortalidad infantil. Por último, Ordóñez (2023) ha planteado que el desarrollo de capacidades por parte de los poderes ejecutivos locales puede tener efectos negativos en términos de rendición de cuentas, en tanto limita el rol de quienes deben ejercer acciones de supervisión y que no cuentan con dichas capacidades. Dicho autor analiza cómo influye la capacidad burocrática en la capacidad de los concejales para exigir responsabilidades a los alcaldes.

Sin duda, este conjunto de trabajos confirma que el debate sobre capacidad estatal sigue vivo y vigente en la agenda académica vinculada con la región. Al mismo tiempo, la línea que se ha consolidado de manera más reciente plantea la necesidad de profundizar la conceptualización y estudio de la capacidad estatal más allá del Estado nacional. Como resultado de los procesos de descentralización observados en la región durante las últimas décadas del siglo XX, los órdenes subnacionales (estados/provincias, municipios) ampliaron sus responsabilidades y actividades a cargo, y, por lo tanto, no pueden ser obviados en el acercamiento al tema.

A modo de cierre de esta sección, y como se puede observar en el cuadro 1.1 en el que se lista la definición de capacidades estatales de cada uno de los trabajos analizados, existen casi tantas formas de abordar este concepto como artículos considerados. Como puede observarse, se dan ciertas superposiciones como aquellas vinculadas a la gestión de las personas (denominadas de diferentes maneras), la capacidad de obtener recursos a través de la recolección de impuestos (la capacidad extractiva), la capacidad legal o de coordinación e incluso de gobernanza. Esto aporta una gran riqueza al debate, pero, al mismo tiempo, obtura la posibilidad de construir un lenguaje que lleve a diagnósticos compartidos.

Cuadro 1.1. Dimensiones analíticas que se destacan por artículo

#	Autor/es	¿Cómo se define la capacidad del Estado?	Dimensión/es
1	Cortázar Velarde (2011)	Por capacidad del Estado se entiende la aptitud para gestionar eficazmente los recursos humanos de la función pública y la administración pública.	Gestión de personas
2	Brinks (2012)	La capacidad del Estado se entiende como la aptitud del Estado para aplicar su ordenamiento jurídico e imponer normas.	Legal
3	Feldmann (2012)	La capacidad del Estado se define en términos de tres dimensiones: alcance territorial, capacidad burocrática y autonomía frente a actores no estatales, siguiendo el marco de Michael Mann.	Autonomía de personas
4	Soifer (2012)	La capacidad estatal se define como la habilidad del Estado para extraer recursos, proporcionar seguridad y prestar servicios básicos. Se detalla que esta habilidad tiene alcance desigual en el territorio.	Extractiva/fiscal
5	Gingerich (2013)	La capacidad del Estado se define como la capacidad de los organismos burocráticos para gestionar el personal, prevenir la corrupción y mantener trayectorias profesionales estables.	Gestión de personas
6	Acemoglu et al. (2015)	La capacidad del Estado se define como la presencia de funcionarios y organismos estatales a nivel local y nacional, responsables de la provisión de bienes públicos y la aplicación de la ley.	Legal Provisión de bienes públicos
7	Freigedo et al. (2015)	La capacidad estatal se define como la aptitud del Estado para regular y coordinar a los agentes públicos y privados en la prestación de servicios públicos, centrándose en las dimensiones política y administrativa.	Coordinación Provisión de bienes públicos

#	Autor/es	¿Cómo se define la capacidad del Estado?	Dimensión/es
8	Hevia (2015)	La capacidad estatal se define como la aptitud del Estado para formular y aplicar estrategias que le permitan alcanzar objetivos económicos y sociales, incorporando tanto la dimensión técnico- administrativa como la relacional.	Planeamiento
9	Dargent y Urteaga (2016)	La capacidad del Estado se entiende como la aptitud para responder a las presiones externas y mejorar la eficacia institucional frente a las economías ilegales.	Autonomía
10	Lenschow et al. (2016)	La capacidad estatal se define como la aptitud de los Estados para gobernar los retos medioambientales adentro y afuera de sus fronteras, especialmente en el contexto del comercio mundial y la interdependencia.	Gobernanza
11	Piscopo (2016)	La capacidad del Estado se define como la aptitud para hacer cumplir las leyes y proteger a los ciudadanos de la violencia, especialmente en relación con los derechos políticos de las mujeres.	Legal
12	Urteaga Quispe (2017)	La capacidad estatal se define como la aptitud de los Estados para extraer recursos, imponer la seguridad y prestar servicios básicos en todo su territorio.	Extractiva/fiscal Provisión de bienes públicos
13	Ch et al. (2018)	La capacidad del Estado se entiende como la capacidad del Estado para hacer cumplir los derechos de propiedad y recaudar impuestos.	Extractiva/fiscal Legal
14	Chudnovsky et al. (2018)	La capacidad del Estado se define como la aptitud de los organismos públicos para aplicar políticas basadas en las capacidades organizativas, fiscales y humanas.	Organizacional Extractiva/ fiscal Gestión de personas

#	Autor/es	¿Cómo se define la capacidad del Estado?	Dimensión/es
15	Garfias (2018)	La capacidad estatal se define como la habilidad del Estado para aplicar políticas, especialmente a través de la fiscalidad y la infraestructura burocrática, medida por el número de burócratas y los ingresos fiscales.	Extractiva/fiscal Organizacional Gestión de personas
16	Grin y Abrucio (2018)	La capacidad estatal se define como la aptitud de los municipios para gestionar eficazmente los recursos financieros, humanos y técnicos, especialmente en el contexto de la descentralización.	Presupuestaria Gestión de personas
17	Rettberg (2020)	La capacidad del Estado se define como la habilidad de las instituciones colombianas para gestionar el malestar social, aplicar los acuerdos de paz y controlar los cultivos ilícitos, manteniendo al mismo tiempo el crecimiento económico.	Gestión de conflictos Coerción
18	Sánchez Talanquer (2020)	La capacidad del Estado se define como la aptitud de las instituciones públicas para llevar a cabo tareas básicas de gobernanza, como aplicar políticas y mantener la estabilidad política.	Gobernanza
19	Muñoz y Pachón (2021)	La capacidad del Estado se define en términos de capacidad para gestionar crisis con eficacia, incluida la capacidad para aplicar políticas, coordinar los distintos niveles de gobierno y hacer frente al malestar social.	Gestión de conflictos Coordinación
20	Paredes y Pastor (2021)	La capacidad del Estado se define relacionamente, centrándose en la habilidad para negociar con actores no estatales y mantener el orden en territorios de economías ilegales.	Gestión de conflictos
21	Schenoni (2021)	La capacidad estatal se define como la habilidad del Estado para extender su control infraestructural (ferrocarriles) y su capacidad extractiva (recaudación de ingresos), determinada por los resultados de la guerra.	Extractiva/fiscal Infraestructura

#	Autor/es	¿Cómo se define la capacidad del Estado?	Dimensión/es
22	Rivera y Nercesian (2022)	La capacidad del Estado se define como la aptitud para aplicar políticas fiscales eficaces y responder a las crisis, mediada por la influencia de las élites.	Extractiva/fiscal
23	Del Cueto (2023)	La capacidad del Estado se define como la habilidad del gobierno para controlar su territorio, hacer cumplir las leyes y mantener la autonomía frente al ejército.	Coerción Legal
24	Ordóñez (2023)	La capacidad del Estado se define como la aptitud de la burocracia para prestar servicios eficientemente y ser utilizable por el ejecutivo. Incluye la profesionalidad burocrática y los recursos financieros.	Presupuestaria Gestión de personas
25	Rich (2023)	La capacidad del Estado se define como la aptitud para contratar expertos y gastar presupuestos de forma eficiente, que se ve afectada por las medidas de rendición de cuentas y las prácticas de externalización.	Coordinación Provisión de bienes públicos

Fuente: Elaboración propia.

La información incluida en el cuadro 1.1 muestra el abanico de dimensiones de la capacidad estatal que aparecen resaltadas en la definición que adoptan los autores. Sin embargo, al mismo tiempo queda claro que algunas son utilizadas más recurrentemente. Este es el caso de la dimensión vinculada con la capacidad extractiva o fiscal, referida a las aptitudes del aparato estatal para recaudar impuestos de la ciudadanía. Esto muestra una conexión con las definiciones más clásicas del término, en tanto se trata de uno de los aspectos más destacados de la capacidad estatal por los autores que acuñaron el concepto. También es recurrente la mención a la capacidad de gestión de personas, una cuestión que se presenta vinculada a la profesionalización de la burocracia. Es interesante destacar que los trabajos hacen mención a ambas dimensiones en tanto las plantean como aspectos que deberían reforzar los Estados latinoamericanos antes que como una realidad ya existente.

Un último punto para destacar es que en varios trabajos la definición hace referencia a una dimensión legal. Esto resulta interesante porque, si

bien las conceptualizaciones canónicas sobre las capacidades estatales no subrayan el aspecto legal, para esos autores esta dimensión no pasa desapercibida y, por el contrario, constituye una cuestión central para entender el funcionamiento del Estado.

4.2. ¿De qué hablan los que hablan de capacidad institucional, capacidad organizacional, capacidad administrativa y capacidad de política?

Si bien el concepto de capacidades estatales continúa siendo el más prevalente en la discusión sobre el Estado en América Latina, durante los últimos años se ha avanzado en la utilización de otros términos que pueden considerarse conceptos vecinos, como los de capacidad institucional, capacidad de política y capacidad administrativa y organizacional.

Capacidad institucional

Una de las primeras reflexiones que surge del análisis es que no en todos estos conceptos existe consenso en cuanto a su definición. El caso de los artículos que hablan sobre capacidad institucional⁽¹⁰⁾ es el más paradigmático, ya que diversos autores utilizan dicha noción de manera distinta. Una primera acepción plantea entender la capacidad institucional como un medio para alcanzar otros objetivos, como la implementación de políticas públicas, la mejora de la gobernanza o la modernización del Estado. Dentro de esta mirada, se encuentran dos textos de Arenilla Sáez (2017, 2019), donde se vincula la capacidad institucional con el objetivo de lograr innovación social o la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS-ONU). En ambos casos, la capacidad institucional se entiende como el conjunto de recursos técnicos, logísticos, humanos y financieros que permiten a las instituciones satisfacer eficazmente las necesidades sociales. En los trabajos se analiza cómo la capacidad institucional resulta un factor determinante en el éxito de las iniciativas de innovación social. En esa misma línea, Berthin Siles (2008) define la capacidad institucional como el conjunto de recursos técnicos, logísticos, humanos y financieros que permiten a las instituciones diseñar y aplicar políticas de transparencia y luchar contra la corrupción. Asimismo, Alpino Bigonha y Girardi (2011) definen la capacidad institucional como la aptitud de las instituciones públicas para aplicar reformas, gestionar asociaciones público-privadas e implicar a los ciudadanos en la gobernanza. En la misma línea, Rodrigues da Silva y Nunes (2019) hacen referencia a dicho concepto con relación a los instrumentos con los que cuentan los municipios para gestionar las transferencias que reciben del gobierno federal. Por último, en un estudio centrado en entender el papel de los gobiernos locales

mexicanos en atender las consecuencias del cambio climático, Cid y Lerner (2023) definen este concepto como la aptitud de los gobiernos locales para movilizar recursos, aplicar instrumentos de planificación, coordinarse con otros niveles de gobierno e implicar a los ciudadanos para abordar los riesgos climáticos y las necesidades humanas básicas.

El caso de Prestol (2022) es interesante en tanto la capacidad institucional aparece ligada a la capacidad de los Estados de mejorar a través de la integración regional, lo que fortalece su capacidad de gobernanza y respuesta política.

Como se puede observar, no se plantea algún aspecto claro para diferenciarse de los componentes de los estudios clásicos presentados previamente o de la definición de capacidad estatal de varios de los artículos analizados. Esto es conflictivo para la tradición de los estudios sobre el Estado predominante, porque las instituciones no son sinónimo de organizaciones. Si entendemos a las instituciones como el conjunto de reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad (Acuña y Chudnovsky, 2013) y a la capacidad institucional como la habilidad que tienen las reglas (tanto formales como informales) para incentivar comportamientos y generar horizontes que trasciendan el corto plazo, están aluden más al diseño institucional del régimen político y de los poderes del Estado que a sus capacidades organizacionales. No es el propósito de este capítulo analizar las instituciones, pero basta mencionar que, en Ciencia Política, más allá de las discusiones sobre su alcance, estabilidad, formalidad y fuerza, este concepto alude a reglas que predicen, resuelven y coordinan comportamientos de los actores. Y estos últimos no siempre son individuos, sino que pueden ser colectivos u organizaciones (Acuña y Chudnovsky, 2013). La referencia a capacidad institucional como equivalente a la estatal puede deberse a la influencia de la disciplina de la Economía y de textos seminales como el de Acemoglu y Robinson (2012) ya mencionado. Los economistas utilizan el concepto de instituciones para referirse a las estructuras gubernamentales y esto abarca sus reglas y todo lo que acarreen. En cambio, en Ciencia Política las instituciones aluden a las reglas, usualmente formales (Acuña y Chudnovsky, 2013).

Continuando con la revisión, otros artículos definen la capacidad institucional en relación con la noción de gobernanza y de la participación de múltiples actores. En este contexto, la capacidad institucional implica la habilidad para coordinar y facilitar la colaboración entre diferentes actores, tanto públicos como privados (Russo y Darmohraj, 2016; Arenilla Sáez, 2017). En otros casos, el concepto aparece ligado directamente a la

profesionalización de las administraciones públicas, con foco en la discusión en la calidad de los recursos humanos de la burocracia y su capacidad técnica (Moreno Jaimes, 2007; Da Silva y Nunes, 2019), con una visión centrada en el nivel local y ligada a ciertas dimensiones clásicas de la discusión de capacidad estatal que vienen desde el clásico texto de Evans y Rauch (1999).

Por ejemplo, Moreno Jaimes (2007) analiza la influencia del entorno electoral en el desarrollo de la capacidad institucional a nivel de los gobiernos municipales en México. Examina si la competencia electoral y la alternancia partidista han fomentado el desarrollo de capacidades institucionales básicas, como sistemas administrativos profesionalizados y basados en el mérito. Define la capacidad institucional como la aptitud de los gobiernos locales para implantar sistemas administrativos profesionalizados y meritocráticos que mejoran la gobernanza y la prestación de servicios públicos. Da Silva y Nuez (2019) estudian la relación entre las transferencias voluntarias de recursos federales y el apoyo político al gobierno en el Congreso de Brasil. La capacidad institucional se define como la capacidad de los municipios para gestionar eficazmente las transferencias federales, influida por factores técnicos y políticos.

En cambio, Thies (2005) usa la noción de capacidad institucional no por su aspecto administrativo o técnico, sino más relacionada con la capacidad del Estado para sobrevivir y fortalecerse. El artículo aplica el enfoque belicista a la construcción del Estado en América Latina y sostiene que, si bien las guerras estimularon la construcción del Estado en la Europa moderna temprana, el contexto histórico de América Latina es otro y analiza el desarrollo estatal en la región examinando la capacidad institucional. Esta se define como la habilidad del Estado para extraer recursos de la sociedad, sirviendo la guerra y la rivalidad como estímulos para esta función extractiva. Como se puede observar, esta mirada se parece bastante a otras líneas de estudios sobre capacidad estatal analizadas previamente.

Sin embargo, también la capacidad institucional se mide a través de la provisión de servicios esenciales (agua y saneamiento), relacionando la capacidad con la habilidad de cumplir con las necesidades básicas de la población. Domínguez Serrano (2010) examina el acceso al agua y al saneamiento en el estado de Veracruz, México, como un problema de capacidad institucional local. Esta última se define como la capacidad de los gobiernos e instituciones locales para gestionar eficazmente los servicios de agua y saneamiento, incluidos los aspectos técnicos, logísticos y de gobernanza.

Como queda claro de esta discusión, entre quienes usan la noción de capacidad institucional existe una mezcla de enfoques y formas de

entenderla. Lo que ahonda el carácter polisémico en el uso de dicha noción parece ser, sin embargo, que en ciertas ocasiones se utiliza en términos de lo que antes hemos discutido como dimensiones analíticas propias del concepto de capacidad estatal.

Capacidad de política

La dispersión o ambigüedad que parece dominar el uso de la noción de capacidad institucional contrasta con lo que puede observarse en relación con la de capacidad de política. Este concepto se presenta en la literatura como un marco analítico que alude a la existencia de tres dimensiones de capacidad: analítica, operativa y política. Una de las propuestas paradigmáticas al respecto es la de Koga *et al.* (2022), que lo definen como la capacidad para movilizar habilidades, recursos y flujos de información especialmente en contextos inciertos, como la pandemia de COVID-19. Asimismo, hacen énfasis en la capacidad analítica como una condición crítica para tomar decisiones basadas en evidencia. En un trabajo posterior (Koga *et al.*, 2023), los autores desglosan las diferentes dimensiones que la componen como la capacidad analítica, para evaluar y monitorear las reformas; la capacidad operativa, para implementar políticas de manera efectiva; y la capacidad política, para obtener apoyo y legitimidad para dichas reformas. En la misma línea trabajan Yan *et al.* (2022), aunque en este caso el foco de análisis son los resultados educativos en dos estados brasileiros.

Puede argumentarse que, en el uso de este concepto, existen referencias implícitas a la idea de capacidad organizacional y de servicio civil, pero la unidad de análisis pasa a ser las políticas antes que el Estado como tal. La utilización de esta noción ha crecido en las disciplinas de Administración y Políticas Públicas, y está muy en boga. Sin embargo, además del cambio de unidad de análisis desde el Estado hacia las políticas, no quedan claras las diferencias sustantivas. Sin duda, se pierden de vista referencias al poder del Estado, más vinculadas a la Ciencia Política, pero no aparecen grandes cambios en otros aspectos. Se piensa el desarrollo de capacidades en términos de la implementación de una política, pero se deja de lado la idea de Estado en su acepción más amplia. Así, parece que estas políticas operan en el vacío y no como resultado de un entramado de otras acciones impulsadas por otras agencias del Estado. Al mismo tiempo, se deja de lado la idea de que para funcionar estas políticas necesitan mínimas condiciones de legalidad que son resultado del accionar del Estado en sentido amplio.

Capacidad administrativa y organizacional

En lo referente a la noción de capacidad administrativa, su utilización parece plantear cierta superposición con los dos conceptos anteriores. De trabajos como los de Olavarría Gambia (2013) o Molina-Garzón *et al.* (2022) se desprende la idea de que capacidad administrativa refiere a la habilidad de funcionarios o agencias gubernamentales para la implementación de políticas o la provisión de servicios públicos, a partir de la coordinación y colaboración con otras instancias. Que esto sea posible está ligado al diseño institucional y al rol de liderazgo ejercido por diferentes actores. En el primer trabajo, la capacidad administrativa se define como la aptitud de las instituciones gubernamentales para aplicar eficazmente las políticas públicas, teniendo en cuenta el diseño institucional, el liderazgo y la coordinación entre los actores clave. Así, la noción se utiliza para analizar la implementación de una política pública particular (el desarrollo del Transantiago en Chile), y se la define por su éxito y no por sus características organizacionales. En el segundo, la capacidad administrativa se define como la aptitud de los funcionarios públicos para cooperar eficazmente entre distintos niveles de gobierno, facilitada por interacciones frecuentes y vínculos sociales. Se plantea el efecto de la descentralización en la cooperación entre funcionarios públicos, en especial, en el sector sanitario, y cómo esto mejora la capacidad administrativa gracias a una mayor interacción y comunicación, en el caso de los municipios en Honduras.

Para el caso de la noción de capacidad organizacional, la utilización parece ser menos homogénea. En textos como los de Camerlo y Coutinho (2022), la capacidad organizacional se define como la aptitud de un ministerio para intervenir en el funcionamiento de otros ministerios y gestionar procesos administrativos más amplios. En este sentido, se parece más al poder de incidir en las decisiones (Mann, 1998, 2008). Por su parte, Rodríguez Balmaceda (2022) define la capacidad organizacional como la aptitud de los ministerios para intervenir en las funciones de otros ministerios, gestionar la coordinación interministerial y asumir amplias responsabilidades administrativas. Así, el concepto aparece ligado a la actividad de ciertas agencias gubernamentales (en particular, ministerios en Argentina y en Honduras). En ambos casos, dicha capacidad se encuentra definida como la habilidad para coordinar las acciones con otros actores y ejercer el control sobre otras agencias. Por el contrario, para otros autores como Ziccardi (2012) o Albertus (2020), la noción aparece ligada a la capacidad de comunidades o grupos de ciudadanos de organizarse para lograr que el Estado cumpla con sus demandas o participar en la implementación de programas públicos.

Por último, es interesante que la noción de capacidad organizacional remite poco a cuestiones de la organización y mucho a cuestiones de influencia o poder sobre actores organizados.

4.3. Las capacidades estatales y los conceptos vecinos según los documentos de organismos internacionales

En paralelo a la producción académica, realizamos una revisión de 24 documentos publicados por organismos internacionales durante el período 2014-2024. En particular, examinamos libros, reportes técnicos y notas de investigación publicadas por el Banco Mundial, el BID, CAF, la OCDE y el PNUD, que se han enfocado en las capacidades estatales con especial énfasis en la región de América Latina y el Caribe. Se trata de reportes institucionales o de trabajos comisionados a diferentes autores.

Dada la misión de los organismos de este tipo, no llama la atención que una parte relevante de dichos documentos esté orientada a presentar análisis de áreas particulares del funcionamiento del Estados con la intención de fortalecer sus capacidades. El supuesto de fondo es que capacidades estatales más robustas permiten desarrollar políticas que logren alcanzar sus objetivos y, como consecuencia, promover mejoras en términos de crecimiento, eficiencia y equidad. Dentro de este grupo, destacan trabajos enfocados en la gestión de los recursos humanos que hacen funcionar la burocracia, en los procedimientos implementados, así como en la gestión financiera, analizando tanto el estado de las administraciones públicas de la región como diferentes reformas que han buscado promover mejoras.

Una dimensión mucho más recurrente que en la producción académica es la capacidad del Estado vinculada a la provisión de bienes públicos. Sin duda, esta es la diferencia más llamativa. Un buen punto de inicio para el análisis es la serie “Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe”, desarrollada en colaboración entre la OCDE y el BID, que ya ha tenido cuatro ediciones (2014, 2017, 2020 y 2024). En estos documentos, se define la capacidad estatal de manera amplia como la capacidad de los gobiernos para implementar políticas públicas eficiente y equitativamente, con énfasis en la gestión financiera, la contratación pública y la profesionalización del servicio civil. Tomando esto como base, se hace un análisis empírico de una serie de indicadores clave con el objetivo de caracterizar y comparar el desempeño de las administraciones públicas en América Latina y el Caribe. En el reporte de 2017, la capacidad estatal se midió a través de la efectividad de las políticas fiscales y sociales, la transparencia en la administración pública, la contratación pública y la adopción de tecnologías digitales para

mejorar los servicios gubernamentales. En 2020, se evaluó en términos de la calidad de la gobernanza pública, la eficiencia en la administración pública y la transparencia en la toma de decisiones. En 2024, se analizó en términos de gobernanza pública y su papel en el desarrollo inclusivo y la transición hacia una economía verde, destacando la necesidad de reforzar la confianza pública y mejorar las competencias estatales. En términos generales, el diagnóstico realizado para los diferentes años en los que se publicó el Panorama suele hacer hincapié en la necesidad de mejorar la transparencia en la contratación pública, fortalecer la profesionalización del servicio civil, adoptar reglas fiscales más estrictas para mejorar la eficiencia y la equidad en la administración pública, así como en desarrollar mecanismos para fomentar la participación ciudadana y mejorar la confianza en el Estado.

El interés por el servicio público también aparece como eje central en otros trabajos del BID y en diversas publicaciones de CAF. El reporte “Building State Capacity in the Caribbean: A Baseline Report of the Civil Service”, publicado por el BID en 2018, pone énfasis en diferentes países del Caribe. En este caso, la capacidad estatal se piensa en términos de la profesionalización de la función pública, la planificación de recursos humanos y la capacidad de liderazgo y gestión en los sectores gubernamentales. El análisis empírico del funcionamiento de las administraciones de los seis países considerados (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica, Surinam, Trinidad y Tobago) encuentra deficiencias similares a las identificadas en los panoramas anteriormente mencionados. Por lo tanto, el documento plantea la necesidad de reforzar las agencias de servicio civil, implementar sistemas de gerenciamiento de recursos humanos integrados, fortalecer el desarrollo de la carrera profesional y contener la masa salarial para mejorar la eficiencia en la gestión pública.

En la misma línea, trabajan Iacoviello y Chudnovsky (2014) en el documento “La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina”, publicado por CAF, que analiza diferentes reformas al servicio civil llevadas adelante en países como Argentina, Chile, Perú y República Dominicana. La capacidad estatal se define aquí en términos similares a los casos anteriores, entendiéndola como la habilidad del sector público para implementar políticas efectivas, lo cual depende de la profesionalización y transparencia en el servicio civil. La mayor parte de las propuestas es similar a las mencionadas en párrafos anteriores, pero se suma la necesidad de promover una alineación entre las decisiones políticas y la ejecución administrativa. Otros documentos y publicaciones amplían la mirada, para ir más allá del servicio civil en la conceptualización sobre las capacidades estatales y las

propuestas orientadas a fortalecerlas. Un documento de referencia en este sentido es el publicado en 2015 por CAF con el título “Un Estado más efectivo: Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas”, cuyo planteo central es que América Latina se caracteriza por la implementación deficiente de políticas públicas y esto tiene que ver con la falta de capacidad técnica en la burocracia, sistemas de compras deficientes y limitada participación ciudadana.

Una aproximación similar está presente en el trabajo de la OCDE “Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences”, de 2018, que entiende las capacidades estatales como la habilidad del gobierno para usar evidencia en la formulación de políticas públicas. Esto incluye no solo obtener y evaluar evidencia, sino también aplicarla en el proceso de implementación de políticas. El trabajo presenta estudios de caso de países que implementaron reformas para mejorar la toma de decisiones informada por evidencia. Y si bien estos se ubican afuera de la región de América Latina y el Caribe, se busca que las lecciones aprendidas de dichas experiencias puedan ser retomadas por los gobiernos latinoamericanos. Sin duda, las recomendaciones resultan relevantes al respecto, en tanto proponen fortalecer la infraestructura gubernamental para integrar la evidencia en la toma de decisiones, mejorar las habilidades de los funcionarios para interpretar y aplicar evidencia, crear unidades estratégicas que promuevan la toma de decisiones basadas en evidencia en todo el gobierno.

Este enfoque ha estado muy presente también en otros dos esfuerzos más recientes: el documento “Capacidades estatales y problemas complejos de políticas públicas: cómo abordar vulnerabilidades que afectan el desarrollo humano”, publicado por el BID en 2023, y el reporte “Gobernanza para el Desarrollo en América Latina y el Caribe: Recomendaciones a partir de los Diálogos Promovidos por CAF y PNUD”, presentado en 2024 por estas dos instituciones. El primero de los trabajos plantea un análisis de las capacidades estatales para enfrentar problemas complejos, como la desigualdad y el cambio climático, que afectan el desarrollo humano en América Latina. En el documento se destacan las limitaciones estructurales de los gobiernos de la región para gestionar este tipo de problemas complejos debido a la rigidez institucional y la falta de coordinación intersectorial. Se propone un enfoque más de política pública, ya que define la capacidad del Estado por su habilidad de coordinarse para atender problemas complejos.

El segundo informe recopila las conclusiones y recomendaciones derivadas de diálogos subregionales organizados por CAF y PNUD sobre

cómo mejorar la gobernanza pública en América Latina y el Caribe. Se trató de cuatro encuentros llevados a cabo entre abril y agosto de 2024 en Antigua (Guatemala), Cartagena (Colombia), Santiago (Chile) y Puerto España (Trinidad y Tobago). Los diálogos giraron en torno a la legitimidad democrática, la transformación de capacidades estatales, la renovación de contratos sociales y fiscales, y la seguridad ciudadana. Las propuestas se centran en fortalecer la administración pública, mejorar la transparencia y fomentar la colaboración entre distintos niveles de gobierno. En línea con lo identificado en trabajos anteriores, aquí también la capacidad estatal se vincula con la implementación de políticas públicas eficientes, con transparencia y profesionalización, aunque se agrega que estas deben tender a garantizar el cumplimiento de los derechos ciudadanos y la justicia fiscal.

Algunos documentos se concentran en ciertas áreas política pública y se realizan análisis sectoriales de la capacidad del Estado. En general, se asume que el desarrollo de capacidades estatales (entendidas en términos similares a lo planteado por los documentos analizados previamente) aparece como condición para la implementación de políticas públicas efectivas y, por lo tanto, es relevante plantear recomendaciones para su fortalecimiento para atender temáticas puntuales como la violencia contra mujeres y niñas (Daverio, 2020), la evasión fiscal (Bando *et al.*, 2021), la gobernanza de datos (CAF, 2021), la internacionalización productiva (Hallak y López, 2022), la volatilidad macroeconómica (Franco Chuaire *et al.*, 2023) o las políticas de contraloría interna (Torral, 2024). Otros trabajos se enfocan en cuestiones como el cambio climático (Chudnovsky, Filippo y Mosqueira, 2023) o la promoción del desarrollo productivo (Chudnovsky *et al.*, 2017), aunque utilizan el concepto vecino de capacidades institucionales. La definición de dicha noción se sustenta en la combinación de infraestructura, recursos humanos especializados, flexibilidad organizacional y estabilidad política y, al igual que la idea de capacidades estatales presentada en documentos anteriores, se plantea como condición para la implementación de políticas exitosas.

A pesar de que la producción de estos organismos sobre la temática ha tendido a recurrir a la noción de capacidades estatales como condición para atender problemáticas concretas, también se han verificado esfuerzos relevantes orientados a ahondar en la discusión conceptual. CAF ha actuado como líder en este sentido, ya que dos publicaciones impulsadas por dicha institución resultan de referencia al respecto: *Capacidades estatales. 10 textos fundamentales* (2015) y *12 notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión* (2017), ambas bajo la coordinación de Acuña y Chudnovsky. La primera compila trabajos de referencia sobre

la discusión acerca de las capacidades estatales, mientras que la segunda aborda diferentes nociones vinculadas con el Estado y su funcionamiento. Aunque se trata de un trabajo teórico, la preocupación de fondo parece compartida con las publicaciones de carácter más empírico que se revisaron previamente: la dificultad en América Latina para desarrollar capacidades estatales eficientes y coherentes, con problemas en la implementación de políticas públicas debido a la debilidad institucional y a la falta de coordinación entre actores.

Asimismo, el trabajo “The Origins of the State”, de Carles Boix, encargado por el Banco Mundial en 2017, asume un nivel de abstracción aún mayor, en tanto que propone una genealogía del Estado analizando su surgimiento como una organización que ostenta el monopolio de la fuerza sobre una población estable. Desde una visión histórica, examina cómo las sociedades transitan de una condición sin Estado a la formación del Estado, con un enfoque en las condiciones que permiten su consolidación y los factores que lo hacen caer en un “Estado fallido”. El concepto de Estado es entendido como una estructura con el monopolio de la violencia legítima, surge en respuesta a la necesidad de cooperación en sociedades donde la igualdad entre los actores era insostenible sin un ente coercitivo. Si bien la noción de capacidades estatales no es el foco central del trabajo ni se concentra particularmente en América Latina, el andamiaje conceptual que presenta permite entender las dificultades y desafíos que enfrentan los Estados de la región en la actualidad.

Otros trabajos se enfocan directamente en el concepto de capacidades estatales. Entre los ejemplos más destacados, vale la pena mencionar el trabajo “What is State Capacity?”, del Banco Mundial (Khemani, 2019), y el reporte “Capacidad de Estado”, de CAF/PNUD (Mazzuca, 2023). El primero proporciona un marco para entender la capacidad estatal desde la perspectiva de las relaciones principal-agente dentro de las burocracias gubernamentales. A diferencia de trabajos anteriores, plantea la particular relación que tienen las capacidades estatales con la “cultura burocrática”, entendida como los incentivos, creencias y expectativas compartidas entre el personal estatal. A su debido tiempo, esta afecta el desempeño de las agencias gubernamentales y, por lo tanto, la efectividad de las políticas.

El segundo documento es aún más sugerente en tanto analiza la capacidad estatal como un factor clave para el desarrollo humano y aborda las dificultades de su definición y medición. Aunque asume una definición de capacidades estatales en línea con la aceptada por la literatura, uno de los aportes más relevantes del trabajo es la propuesta de herramientas

conceptuales para desglosar el concepto de capacidad estatal, diferenciando entre Estado, régimen, gobierno y administración. En línea con la mayoría de las recomendaciones discutidas previamente, el informe advierte sobre la necesidad de fortalecer las capacidades permanentes de la administración pública, mejorar el monopolio de la violencia y adoptar reformas institucionales que promuevan la autonomía y la profesionalización del servicio civil.

En síntesis, en la producción de reportes técnicos, notas técnicas, documentos y libros por parte de las agencias de desarrollo examinadas, existe también una variedad de formas definir y medir la capacidad estatal (cuadro 1.2).

Cuadro 1.2. Dimensiones analíticas que se destacan por documento

#	Autor/es	Organismo	¿Cómo se define la capacidad del Estado?	Dimensión/es
1	Iacoviello y Chudnovsky (2014)	CAF	La capacidad estatal se define como la habilidad del gobierno para implementar políticas públicas efectivas, lo cual depende de la profesionalización, transparencia y planificación estratégica en la administración pública.	Presupuestaria Gestión de personas
2	OCDE y BID (2014)	OCDE/BID	La capacidad estatal se define como la capacidad de los gobiernos para implementar políticas públicas de manera eficiente y equitativa, con énfasis en la gestión financiera, la contratación pública y la profesionalización del servicio civil.	Extractiva/fiscal Organizacional Gestión de personas
3	Chudnovsky (Comp.) (2015)	CAF	La definición varía en distintos trabajos. Se divide entre los que proponen definiciones unidimensionales de la capacidad estatal (centradas en lo coercitivo, lo fiscal, lo administrativo o lo organizativo) y los que plantean visiones multidimensionales.	No aplica (consiste en la traducción de clásicos. Cada texto es diferente)

#	Autor/es	Organismo	¿Cómo se define la capacidad del Estado?	Dimensión/es
4	OECD (2015)	OECD	Gobernanza efectiva, definida como la capacidad del Estado para coordinar políticas públicas, asegurar la participación ciudadana, gestionar eficientemente los recursos y combatir la corrupción de manera que promueva el desarrollo inclusivo y sostenible.	Gobernanza
5	CAF (2015)	CAF	La capacidad estatal se define como la habilidad del Estado para diseñar, implementar y aprender de las políticas públicas, mejorando la calidad de la burocracia, los sistemas de compras públicas y los mecanismos de monitoreo y evaluación.	Gestión de personas Monitoreo y evaluación
6	Chudnovsky et al. (2017)	BID	La capacidad institucional para implementar políticas de desarrollo productivo, definida como la combinación de infraestructura, recursos humanos especializados, flexibilidad organizacional y estabilidad política.	Infraestructura Gestión de personas Gestión de conflictos
7	Acuña y Chudnovsky (2017)	CAF	Se discuten conceptos como el Estado, la democracia, la gobernabilidad, la gobernanza y las capacidades estatales, con un enfoque multidimensional que abarca la perspectiva histórica, teórica y política.	Varía según los textos
8	Boix (2017)	Banco Mundial	El concepto de Estado, entendido como una estructura con el monopolio de la violencia legítima, surge en respuesta a la necesidad de cooperación en sociedades donde la igualdad entre los actores era insostenible sin un ente coercitivo.	Coerción

#	Autor/es	Organismo	¿Cómo se define la capacidad del Estado?	Dimensión/es
9	OCDE y BID (2017)	OCDE/BID	La capacidad estatal se mide a través de la efectividad de las políticas fiscales y sociales, la transparencia en la administración pública, la contratación pública y la adopción de tecnologías digitales para mejorar los servicios gubernamentales.	Extractiva/fiscal Provisión de bienes públicos Gestión de personas
10	Lafuente y Molina Bolaños (2018)	BID	La capacidad estatal, que se mide en términos de la profesionalización de la función pública, la planificación de recursos humanos y la capacidad de liderazgo y gestión en los sectores gubernamentales.	Gestión de personas
11	Khemani (2019)	Banco Mundial	La capacidad estatal es la habilidad del Estado para implementar políticas públicas eficaces, moldeada por la cultura burocrática que se deriva de las interacciones políticas y las relaciones entre líderes, burócratas y proveedores de servicios.	Coordinación Provisión de bienes públicos
12	Daverio (2020)	CAF/PNUD	Capacidad estatal para implementar políticas de prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres, considerando la transversalidad de género y la interseccionalidad.	Coordinación Provisión de bienes públicos
13	OECD (2020)	OECD	La capacidad estatal se mide por la habilidad del gobierno para usar evidencia en la formulación de políticas públicas. Esto incluye no solo obtener y evaluar evidencia, sino también aplicarla en el proceso de implementación de políticas.	Provisión de bienes públicos Monitoreo y evaluación

#	Autor/es	Organismo	¿Cómo se define la capacidad del Estado?	Dimensión/es
14	OCDE y BID (2020)	OCDE/BID	La capacidad estatal es evaluada en términos de la calidad de la gobernanza pública, la eficiencia en la administración pública y la transparencia en la toma de decisiones.	Extractiva/fiscal Provisión de bienes públicos Gestión de personas
15	Bando <i>et al.</i> (2021)	BID	La capacidad estatal se define como la habilidad del Estado para hacer cumplir la ley, regular la actividad económica y proporcionar bienes y servicios públicos, destacando su relación con la capacidad de reducir la evasión fiscal.	Legal Provisión de bienes públicos Extractiva/fiscal Regulación
16	CAF (2021)	CAF	La capacidad estatal para enfrentar crisis como la pandemia de COVID-19 se mide a través de la digitalización de servicios públicos, la apertura de datos y el uso ético de inteligencia artificial en la toma de decisiones.	Infraestructura Gestión
17	Hallak y López (2022)	BID	La capacidad estatal se define como la habilidad del gobierno para adoptar, operar y evaluar políticas de apoyo a la internacionalización productiva, considerando factores como la administración de incentivos fiscales, infraestructura, y coordinación interinstitucional.	Infraestructura Coordinación Extractiva/fiscal
18	Mosqueira y Alessandro (2023)	BID	La capacidad estatal se refiere a la habilidad de los gobiernos para implementar políticas públicas integradas y efectivas ante problemas multidimensionales como la desigualdad y el cambio climático.	Implementación Provisión de bienes públicos

#	Autor/es	Organismo	¿Cómo se define la capacidad del Estado?	Dimensión/es
19	Chuaire, Scartascini y Tommasi (2023)	BID	La capacidad estatal se define como la habilidad del gobierno para implementar políticas públicas de manera eficiente, influenciada por la calidad de la burocracia, la independencia del poder judicial y la fortaleza institucional.	Implementación Provisión de bienes públicos
20	Mazzuca (2023)	CAF/PNUD	La capacidad estatal se define como una combinación de los poderes permanentes de la administración pública y el monopolio de la violencia, lo que permite al Estado implementar políticas públicas eficaces en todo el territorio.	Coerción Provisión de bienes públicos
21	Chudnovsky, Filippo y Mosqueira (2023)	BID	La capacidad organizacional para el cambio climático se define como la habilidad de una agencia pública para implementar políticas relacionadas con el cambio climático, en términos de presupuesto, coordinación, estructura organizacional, recursos humanos e información.	Implementación Provisión de bienes públicos Coordinación Gestión de personas
22	OCDE (2024)	OCDE/BID	La capacidad estatal se analiza en términos de gobernanza pública y su papel en el desarrollo inclusivo y la transición hacia una economía verde, destacando la necesidad de reforzar la confianza pública y mejorar las competencias estatales.	Gobernanza
23	CAF y PNUD (2024)	CAF/PNUD	La gobernanza efectiva es clave para el desarrollo sostenible, enfocándose en mejorar la administración pública, la inclusión social, la justicia fiscal y la seguridad ciudadana.	Gobernanza

#	Autor/es	Organismo	¿Cómo se define la capacidad del Estado?	Dimensión/es
	Toral (2024)	CAF	El control interno como una herramienta directa para mejorar la capacidad estatal, identificando problemas antes de que afecten el bienestar ciudadano y reduciendo el patronazgo y la corrupción en los gobiernos locales.	Gestión

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

El aparato estatal se ve atravesado por diferentes lógicas y, en consecuencia, su estudio recae en distintas disciplinas de las Ciencias Sociales e incluso de las humanidades. Este capítulo se enfocó en el análisis de la producción sobre capacidad estatal y conceptos vecinos en las Ciencias Sociales y lo hizo con base en la clasificación vigente en los índices que lideran la producción académica global. Lo interesante es que las disciplinas siguen compartimentadas en “la porción” del Estado que les compete o en los programas de investigación de tradición dentro de cada una de ellas. En el caso de la Ciencia Política, la pregunta sobre las causas y consecuencias de la capacidad del Estado sigue vigente, así como la búsqueda de mediciones agregadas que den cuenta de una realidad heterogénea de manera parsimoniosa y sintética. Sigue también vigente la (saludable) pregunta acerca del rol del Estado en los grandes temas, como el desarrollo, la globalización y la guerra.

En ese sentido, la revisión sistemática de la literatura académica muestra que el uso de las dimensiones clásicas como la capacidad extractiva/fiscal (en la línea de Tilly) sigue en boga, al igual que aquella más vinculada a la centralidad del servicio civil. La canónica “dicotomía” wilsoniana entre lo político y lo técnico, retomada por Weber en su llamado a la creación de un cuerpo público aislado de las influencias negativas de la política, sigue siendo central en el debate y sigue siendo un desafío. En paralelo coexisten esfuerzos en la dirección opuesta a la mencionada, en la que se busca desagregar la noción y observarla de manera diferenciada por agencia del Estado y por área sectorial. Asimismo, el ámbito de lo subnacional parece estar consolidándose y existe una interesante creatividad con relación a cómo medirla. Sin embargo, ese debate, más bien retoma los temas

nacionales y los analiza en otro nivel de gobierno; no parecería haber una agenda nueva, producto de pensar la capacidad estatal en el nivel local.

Tampoco parece haber grandes diferencias de contenido entre quienes estudian la capacidad organizacional, la institucional y la administrativa. El análisis de los artículos muestra la misma variación entre conceptos que dentro de ellos. En todos los casos, la conversación gira en torno a los grandes temas “de siempre”: la capacidad extractiva/fiscal de un Estado y, por ende, la presupuestaria; la capacidad de gestión de las personas y de su profesionalización (con vistas a frenar la corrupción); la capacidad de coordinar acciones, políticas y agencias públicas; la capacidad de coerción (tanto en el control de bordes territoriales en su acepción clásica como en el vínculo con el crimen organizado); la capacidad de proveer bienes públicos; y la capacidad legal. En relación con esta última dimensión analítica, dado que este capítulo se centró en analizar la prevalencia de la producción en Ciencias Sociales, un límite claro es que dejó afuera la producción jurídica sobre el Estado de derecho. Esta falta de vasos comunicantes tanto adentro como afuera de las Ciencias Sociales debería mejorarse para promover la discusión acerca del rol del Estado en el desarrollo y el rol del Estado en garantizar la democracia.

Dentro de las Ciencias Sociales, incluso, es notoria la disociación entre la producción en revistas de Ciencia Política y en Administración y Políticas Públicas. Estas últimas disciplinas se han concentrado más en escribir sobre las capacidades organizacionales y últimamente sobre el marco analítico de capacidad de política pública. Otro límite claro en el ámbito de los estudios sobre capacidad estatal es que, a pesar de que existe cierto consenso con relación a que esta descansa fuertemente en los servicios civiles, no se incluye el programa de investigación sobre las burocracias a nivel de calle que ha sido vasto en Administración Pública. Esta ausencia de diálogo también es evidente, ya que los servidores públicos del área de la salud y de la educación, por ejemplo, son mayoría en la región y de ellos depende el acceso a derechos, a bienes públicos y, en última instancia, a la legalidad que provee el Estado en un territorio.

Sin duda, la necesidad de considerar el Estado de derecho y las burocracias a nivel de calle nos recuerda la importancia de lo local. La capacidad de los Estados con relación a la mayoría de los temas que enfrentan y enfrentarán dependerá —de manera creciente— de fortalecer la comprensión sobre cómo mejorar la capacidad estatal, institucional, organizacional y administrativa en el nivel subnacional. Más aún, la evidencia global muestra que lo que “funciona” para resolver la mayor parte de los

desafíos públicos, yendo desde la adaptación al cambio climático hasta la disminución de la violencia contra mujeres, sucede en el nivel local. Esto nos obliga a repensar la pregunta acerca del “Estado” nacional hacia los estados/provincias y municipios e incluso hacia las ciudades y comunas. La pregunta, quizás, ahora sea cómo escalar esas lecciones aprendidas de regreso desde lo local hacia lo nacional y redefinir el rol de ese centro con base en esta nueva evidencia. La provisión de bienes y garantía de derechos, la salud, la educación, la atención a desastres climáticos, el acceso a la justicia, al agua potable, entre tantos otros derechos de las personas, recaen cada vez más fuerte en ese ámbito. Esto es clave y debe ser considerado desde la academia para no terminar en un ejercicio analítico apasionante, pero que se mira solo a sí mismo.

Por último, los organismos internacionales y las agencias de desarrollo muestran la vigencia y la preocupación por profesionalizar los servicios civiles. Comparten la inquietud con las publicaciones académicas, pero se enfocan (lógicamente) en proponer formas de profesionalizar la gestión de los recursos humanos. Otro tema que sigue vigente es la digitalización y, cada vez más, el rol de la inteligencia artificial. Sin embargo, el tema más recurrente es la importancia de la capacidad de provisión de bienes públicos. Esto es clave, dado que este aspecto destaca la dimensión relacional de la capacidad estatal, que se manifiesta en la capacidad del Estado para exigir que otros actores sociales se sometan a sus reglas y políticas, así como en su capacidad para implementar decisiones que puedan ir en contra de la voluntad de estos, lo que caracteriza la relación entre autonomía y capacidad. La autonomía y la capacidad son indisociables. No es posible concebir un Estado autónomo sin capacidad ni un Estado capaz sin autonomía. Sin embargo, esto no implica aislamiento. En este sentido, existe una relación de mutua influencia entre ambas. En particular, es bastante evidente que la autonomía permite ampliar las capacidades estatales. No obstante, no es tan claro que la capacidad pueda generar autonomía, aunque pequeñas innovaciones organizacionales pueden ampliar sus márgenes. Asimismo, la capacidad de proveer bienes públicos involucra de manera directa la dimensión organizacional del aparato estatal, a través del cual se expresan las distintas capacidades del Estado pensadas como atributos. Es decir, las agencias y los recursos con los que cuenta el Estado para la provisión de bienes públicos y la implementación de políticas públicas. Las competencias que las agencias desarrollan a partir de dichos recursos varían tanto en el tiempo como entre áreas de política y a través del territorio. Así, en lugar de hablar de capacidad estatal, se podría hablar de capacidades estatales que

dependen, a su vez, de las competencias organizacionales de cada agencia del aparato estatal y de sus vínculos con el entorno.

En síntesis, no resulta sorprendente que en América Latina el debate sobre capacidad estatal haya ganado relevancia durante las últimas décadas, considerando los importantes desafíos que los Estados de la región han enfrentado y enfrentan. El crecimiento de la violencia y el accionar de grupos criminales, la persistencia y profundización de las desigualdades, los altos niveles de evasión fiscal, entre otros temas, vuelven a poner constantemente en el centro de la discusión política y académica la necesidad de repensar por qué en la región muchos Estados no han logrado desarrollar capacidades estatales sólidas, mientras que en otros casos los esfuerzos han dado mejores resultados.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C. H. & Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En C. H. Acuña (Comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 19-67). Siglo XXI.
- Banco Mundial. (1997). *World development report: The state in a changing world*. World Bank.
- Bransch, F. & Kvasnicka, M. (2017). *Male gatekeepers gender bias in the publishing process?* (IZA DP N.º 11089). IZA - Institute of Labor Economics.
- Card, D., DellaVigna, S., Funk, P. & Iriberry, N. (2020). Are referees and editors in economics gender neutral? *The Quarterly Journal of Economics*, 135(1), 269-327.
- Ceci, S. J., Ginther, D., Kahn, S. & Williams, W. (2014). Women in academic science: A changing landscape. *Psychological Science in the Public Interest*, 15(3), 75-141.
- Chudnovsky, M. (2015). Introducción. Por qué “capacidades estatales” y esta selección para comprenderlas. En *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales* (pp. 15-23). CAF.
- Chudnovsky, M. (2021). Latin American public administration. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Cingolani, L. (2013). *The state of state capacity: A review of concepts, evidence and measures*. UNU-Merit.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-559.
- Evans, P. & Rauch, J. (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.
- Freidenberg, F. & Suárez Cao, J. (2021). Creando redes de mujeres en una disciplina masculinizada: el caso de la Red de Politólogas. *Polis (Santiago)*, 20(59), 147-164. <https://dx.doi.org/10.32735/s0718-6568/2021-n59-1592>
- Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America*. University of California Press.
- Hengel, E. (2022). Publishing while female. Are women held to higher standards? Evidence from peer review. *The Economic Journal*, 132(648), 2951-2991. <https://doi.org/10.17863/CAM.17548>
- Krasner, S. D. (1984). Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*, 16(2), 223-246.
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25, 185-213.
- Mann, M. (1998). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *Archives Européennes de Sociologie*, 25(2), 186-213.
- Mann, M. (2008). Infrastructural power revisited. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4), 355-365.
- Mazzuca, S. (2021). *Latecomer state formation: Political geography and capacity failure in Latin America*. Yale University Press.

Mazzuca, S. (2023). *Capacidad de Estado*. CAF/PNUD.

Mazzuca, S. & Munck, G. (2020). *A middle-quality institutional trap: Democracy and state capacity in Latin America*. Cambridge University Press.

O'Donnell, G. (1993). On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries. *World Development*, 21, 1355-1369.

Oszlak, O. (1980). Estado, planificación y burocracia: los “procesos de implementación” de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericanas. En *25 aniversario del INAP 1955-1980*. México.

Oszlak, O. (2011). *El rol del Estado: Micro, Meso, Macro*. Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco.

Page, M. J., McKenzie, J. E., Bossuyt, P. M., Boutron, I., Hoffmann, T. C., Mulrow, C. D., Shamseer, L., Tetzlaff, J. M., Akl, E. A., Brennan, S. E., Chou, R., Glanville, J., Grimshaw, J. M., Hróbjartsson, A., Lalu, M. M., Li, T., Loder, E. W., Mayo-Wilson, E., McDonald, S., ... Moher, D. (2021). The PRISMA 2020 statement: An updated guideline for reporting systematic reviews. *BMJ*, 372, n71.

Robinson, J. A. & Acemoglu, D. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty* (pp. 45-47). Profile.

Skocpol, T. (1979). *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia, and China*. Cambridge University Press.

Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in. En P. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 3-43). Cambridge University Press.

Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Listado de artículos sobre América Latina y el Caribe revisados

Acemoglu, D., García-Jimeno, C. & Robinson, J. (2015). State capacity and economic development: A network approach. *American Economic Review*, 105(8), 2364-2409.

Albertus, M. (2020). Land reform and civil conflict: Theory and evidence from Peru. *American Journal of Political Science*, 64(2), 256-274.

Alpino Bigonha Salgado, V. & Girardi, S. (2011). Nuevos arreglos institucionales para la gestión pública democrática en Brasil. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 50, 105-142.

Arenilla Sáez, M. (2017). Social innovation and institutional capacity in Latin America. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 67, 33-68.

Arenilla Sáez, M. (2019). The institutional architecture and the fulfilment of the 2030 Agenda in Ibero-America. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 75, 5-44.

Armesto, A. (2021). Bribes in social services and redistributive preferences in Latin America. *Política y Gobierno*, 28(2).

Berens, S. & Ruth-Lovell, S. P. (2021). Does clientelism hinder progressive social policy in Latin America? *Acta Política*, 56(4), 694-718.

Berthin Siles, G. (2008). Strengthening the capacity to design and implement transparency and anti-corruption policies in Latin America. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 41, 141-172.

Brinks, D. M. (2012). The transformation of the Latin American state-as-law: State capacity and the rule of law. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 561-583.

Camerlo, M. & Coutinho, E. M. (2022). The importance of government portfolios in Argentina: A multidimensional analysis. *Política y Gobierno*, 29(2).

- Ch, R., Shapiuro, J., Steele, A. & Vargas, J. F. (2018). Endogenous taxation in ongoing internal conflict: The case of Colombia. *American Political Science Review*, 12(4), 996-1015.
- Chudnovsky, M., González, A., Hallak, J. C., Sidders, M. & Tommasi, M. (2018). State-capacity building: Examining design policies in Argentina. *Gestión y Política Pública*, 27(1), 79-110.
- Cid, A. & Lerner, A. M. (2023). Local governments as key agents in climate change adaptation: Challenges and opportunities for institutional capacity building in Mexico. *Climate Policy*, 23(5), 649-661.
- Cortázar Velarde, J. C. (2011). Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 49, 99-122.
- Dargent, E. & Urteaga, M. (2016). Respuesta estatal por presiones externas: Los determinantes del fortalecimiento estatal frente al *boom* del oro en el Perú (2004-2015). *Revista de Ciencia Política*, 36(3), 655-677.
- Del Cueto, J. F. (2023). Plebiscitarianism and state capacity erosion in Mexico. *Revista de Ciencia Política*, 43(2), 301-322.
- Domínguez Serrano, J. (2010). El acceso al agua y saneamiento: Un problema de capacidad institucional local. Análisis en el estado de Veracruz. *Gestión y Política Pública*, 19(2), 311-350.
- Feldmann, A. (2012). Measuring the Colombian “success” story. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 739-752.
- Freigedo, M., Fuentes, G. & Milanese, A. (2015). State capacities and regulation in public-private partnerships: Challenges for the new development strategies. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 65, 93-126.
- Garfias, F. (2018). Elite competition and state capacity development: Theory and evidence from post-revolutionary Mexico. *American Political Science Review*, 112(2), 339-357.
- Gingerich, D. W. (2013). Governance indicators and the level of analysis problem: Empirical findings from South America. *British Journal of Political Science*, 43(3), 505-540.
- Grin, E. & Abrucio, F. (2018). The state capacities of Brazilian municipalities in a context of policies’ decentralization. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 70, 93-126.
- Hevia, F. (2015). State capacity building and government-citizens relationship patterns: A sub national analysis in Mexico. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 62, 107-134.
- Koga, N., Loureiro, M., Palotti, P., Lins, R., Couto, B. & Lima, S. (2022). Analysing the information sources Brazilian bureaucrats use as evidence in everyday policymaking. *Policy & Politics*, 50, 1-24.
- Koga, N., Palotti, P., Miranda, P., Couto, B. & Soares, M. (2023). Analytical capacity as a critical condition for responding to COVID-19 in Brazil. *Policy and Society*, 42(1), 117-130.
- Krook, M. L. & Sanin, J. R. (2016). Violence against women in politics: A defense of the concept. *Política y Gobierno*, 23(2), 459-490.
- Lenschow, A., Newig, J. & Challies, E. (2015). Globalization’s limits to the environmental state? Integrating telecoupling into global environmental governance. *Environmental Politics*, 25(1), 136-159.
- Molina-Garzón, A., Grillos, T., Zarychta, A. & Andersson, K. P. (2022). Decentralization can increase cooperation among public officials. *American Journal of Political Science*, 66(3), 554-569.
- Moreno Jaimes, C. (2007). Los límites políticos de la capacidad institucional: Un análisis de los gobiernos municipales en México. *Revista de Ciencia Política*, 27(2), 131-153.
- Munck, G. (2004). Democratic politics in Latin America: Contributions from an institutional perspective. *Política y Gobierno*, 11(2), 315-349.

- Muñoz, M. & Pachón, M. (2021). COVID in Colombia: A crisis of governability and response. *Revista de Ciencia Política*, 41(2), 291-320.
- Olavarría Gambi, M. (2013). From the formulation to the implementation of Transantiago: Analysis of the political process of a public policy. *Gestión y Política Pública*, 22(2), 355-400.
- Ordóñez, M. (2023). Loyal to the executive: The effect of state capacity on local horizontal accountability. *Revista de Ciencia Política*, 43(1), 1-24.
- Paredes, M. & Pastor, A. (2021). Erradicación en suspenso: La dimensión simbólica de la pacificación negociada en el VRAEM. *Revista de Ciencia Política*, 41(1), 163-186.
- Piscopo, J. M. (2016). State capacity, criminal justice, and political rights: Rethinking violence against women in politics. *Política y Gobierno*, 23(2), 437-458.
- Prestol, J. (2022). Regional integration and institutional capacities: An exploratory analysis of their impact on development in Central America and the Dominican Republic. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 84, 75-106.
- Rasmussen, M. B. & Knutsen, C. H. (2021). Party institutionalization and welfare state development. *British Journal of Political Science*, 51(3), 1203-1229.
- Rettberg, A. (2020). Colombia in 2019: The paradox of plenty. *Revista de Ciencia Política*, 40(2), 235-258.
- Rich, J. (2023). Outsourcing bureaucracy to evade accountability: How public servants build shadow state capacity. *American Political Science Review*, 117(3), 835-850.
- Rivera, F. R. & Nercesian, I. (2022). Pandemic times: Elites and influence in Central America. *Revista de Ciencia Política*, 42(3), 489-514.
- Rodrigues da Silva, E. & Nunes, A. (2019). The relevance of the voluntary transfers of federal resources for the consolidation of the government's support base in the Brazilian Congress. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 75, 233-258.
- Rodríguez Balmaceda, C. G. (2022). Importancia ministerial. Modelo de análisis aplicado al caso hondureño. *Política y Gobierno*, 29(1).
- Russo, N. & Darmohraj, A. (2016). Public-private collaboration in tourism. Institutional capacities in local tourism management partnerships in Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 65, 157-192.
- Sánchez Talanquer, M. (2020). Mexico 2019: Personalistic politics and neoliberalism from the left. *Revista de Ciencia Política*, 40(2), 401-430.
- Schenoni, L. L. (2021). Bringing war back in: Victory and state formation in Latin America. *American Journal of Political Science*, 65(2), 405-421.
- Soifer, H. D. (2012). Measuring state capacity in contemporary Latin America. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 585-598.
- Thies, C. (2005). War, rivalry, and state building in Latin America. *American Journal of Political Science*, 49(3), 451-465.
- Touchton, M., Sugiyama, N. B. & Wampler, B. (2017). Democracy at work: Moving beyond elections to improve well-being. *American Political Science Review*, 111(1), 68-82.
- Urteaga Quispe, M. (2017). State-building in Latin America: Analyzing its historical foundations. *Política y Gobierno*, 24(2), 435-457.
- Yan, Y., Sano, H. & Sumiya, L. A. (2022). Policy capacity matters for education system reforms: A comparative study of two Brazilian states. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 25(2), 253-281.
- Ziccardi, A. (2012). Espacio público y participación ciudadana: El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México. *Gestión y Política Pública*, 21(spe), 187-226.

Listado de documentos de organismos internacionales revisados

Acuña, C. & Chudnovsky, M. (2017). *12 notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión*. CAF.

Bando, R., Martínez-Carrasco, J. & Yarygina Udovenko, A. (2021). *A state capacity results-based approach to reduce tax evasion* (Discussion Paper N.º IDB-DP-00740). Inter-American Development Bank, Office of Strategic Planning and Development Effectiveness.

Boix, C. (2017). *The origins of the state* (Background Note for the 2017 World Development Report). World Bank.

CAF (2015). *Un Estado más efectivo: Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas*. CAF.

CAF (2021). *Gobernanza de datos y capacidades estatales para la pospandemia* (Policy Brief #28). CAF.

CAF & PNUD (2024). *Gobernanza para el desarrollo en América Latina y el Caribe: Recomendaciones a partir de los diálogos promovidos por CAF y PNUD*. CAF y PNUD.

Chudnovsky, M. (Comp.). (2015). *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. CAF.

Chudnovsky, M., Filippo, A. & Mosqueira, E. (2023). *Autoevaluación de capacidades institucionales en cambio climático* (Nota Técnica N.º IDB-TN-2752). Banco Interamericano de Desarrollo.

Chudnovsky, M., González, A., Hallak, J. C., Sidders, M. & Tommasi, M. (2017). *Construyendo capacidades institucionales para implementar PDP: El caso de las políticas de promoción del diseño en la Argentina* (Documento de Trabajo del BID N.º IDB-WP-850). Banco Interamericano de Desarrollo.

Daverio, A. (2020). *Documento de política sobre desarrollo de capacidades institucionales para el abordaje de la violencia contra las mujeres y las niñas en América Latina*. CAF/PNUD.

Franco Chuaire, M., Scartascini, C. & Tommasi, M. (2023). *¿Cuál es el rol de la capacidad de Estado para lidiar con la volatilidad macroeconómica?* (Perspectivas de investigación N.º 103). Banco Interamericano de Desarrollo.

Hallak, J. C. & López, A. (2022). *¿Cómo apoyar la internacionalización productiva en América Latina? Análisis de políticas, requerimientos de capacidades estatales y riesgos* (Nota Técnica N.º IDB-TN-02629). Banco Interamericano de Desarrollo.

Iacoviello, M. & Chudnovsky, M. (2014). *La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina* (Documento de trabajo N.º 2015/02). CAF.

Khemani, S. (2019). *What is state capacity?* (Policy Research Working Paper 8734). World Bank.

Lafuente, M. & Molina Bolaños, E. (2018). *Building state capacity in the Caribbean: A baseline report of the civil service* (Technical Note N.º IDB-TN-1512). Inter-American Development Bank.

Mazzuca, S. (2023). *Capacidad de Estado*. CAF/PNUD.

Mosqueira, E. & Alessandro, M. (2023). *Capacidades estatales y problemas complejos de políticas públicas: Cómo abordar vulnerabilidades que afectan el desarrollo humano*. Banco Interamericano de Desarrollo.

OECD (2015). *Multi-dimensional review of Peru: Volume 1. Initial assessment*. OECD Publishing.

OECD (2016). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*. Éditions OECD.

OECD (2020a). *Building capacity for evidence-informed policy-making: Lessons from country experiences* (OECD Public Governance Reviews). OECD Publishing.

OECD (2020b). *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*. OECD Publishing.

OECD (2024). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024*. OECD Publishing.

OECD (s.f.). *OECD Development Pathways*. OECD Publishing.

OECD/IADB (2014). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014 Innovación en la gestión financiera pública*. OECD Publishing.

Toral, G. (2024). *Internal control as state capacity* (Working Paper #2024/08). CAF.

Apéndice: Descripción detallada de metodología

Criterios de inclusión y exclusión

Conceptos y palabras clave (comunes para todas las búsquedas)

Para identificar los artículos relevantes se estableció cuáles serían los conceptos que orientarían dicha tarea y se llegó al siguiente listado: *State capacity*, *Organizational capacity*, *Administrative capacity*, *Government capacity*, *Institutional capacity* y *Policy capacity*.

Para llevar a cabo la búsqueda de manera sistemática se definió un conjunto de palabras clave tanto en inglés como en español, que sirvieran para dar cuenta de dichos conceptos.

Cuadro 1.A1. Palabras clave para la búsqueda en Web of Science

Concepto	Palabras clave buscadas en Web of Science
<i>State capacity</i>	<i>state capacity</i> , <i>state capacities</i> (utilizando <i>state capacit*</i>), capacidad estatal, capacidades estatales
<i>Organizational capacity</i>	<i>organizational capacity</i> , capacidad organizacional
<i>Administrative capacity</i>	<i>administrative capacity</i> , capacidad administrativa
<i>Government capacity</i>	<i>government capacity</i>
<i>Institutional capacity</i>	<i>institutional capacity</i> , capacidad institucional, capacidades institucionales
<i>Policy capacity</i>	<i>policy capacity</i> , capacidad de política

Una vez definido el campo y los criterios de búsqueda se utilizó el buscador de WoS. Para ser incluido en nuestra base, se estableció que el artículo debía contener alguna de las palabras listadas previamente en el título, resumen o palabras clave establecidas por el autor.

La búsqueda se realizó considerando el campo *Topic* y solo los trabajos que estuviesen catalogados en el SSCI de WoS.

Por último, es importante destacar que la identificación de los artículos a incluir en nuestro análisis se da porque el buscador de Web of Science encontró la palabra clave al menos una vez en alguno de esos campos de interés (título, resumen, palabras clave establecidas por el autor).

Revistas académicas identificadas (utilizado para la segunda, tercera y cuarta búsqueda)

En el caso de las seis disciplinas de interés se identificó, en primer lugar, a aquellas revistas que se ubican entre las 10 más importantes (top 10) de acuerdo a los criterios de impacto identificados por WoS (total de citas, Journal Impact Factor). En el proceso fue necesario condensar en una misma categoría las publicaciones de Administración Pública y Políticas Públicas, ya que WoS las ubica en categorías diferentes en su catalogación.

Considerando que se trata de la identificación y el análisis de la literatura centrada en América Latina, se decidió incluir también revistas en español o portugués, asumiendo que muchos trabajos podrían estar publicados en dichos idiomas. Se estableció como regla que debían estar catalogadas en alguna de las categorías en las que WoS divide su listado de revistas académicas (Q1, Q2, Q3, Q4), considerando como máximo las primeras cinco que aparecieran ordenadas por su impacto.

Cuadro 1.A2. Lista de revistas seleccionadas en la categoría Administración Pública

	Nombre de la revista	Total de citas	2023 JIF	2023 JIF Quartile	5 Year JIF	Records en WoS
1	Public Administration Review	13,044	6.1	Q1	7.5	6,107
2	Policy and Society	2,144	5.7	Q1	7.8	431
3	Climate Policy	5,194	5.3	Q1	6.5	1,647
4	Journal of Public Administration Research and Theory	7,293	5.2	Q1	6.6	1,132
5	Public Management Review	7,310	5	Q1	6.3	1,598
6	Journal of European Public Policy	6,967	4.6	Q1	5.5	2,334
7	Public Administration	5,054	4.3	Q1	4.4	3,786
8	Policy and Politics	1,665	4.3	Q1	4.2	1,442
9	Review of Public Personnel Administration	1,781	4.2	Q1	5.4	495
10	Policy Studies Journal	3,533	4.1	Q1	4.9	2,740
11	Journal of Comparative Policy Analysis	1,112	3.9	Q1	2.8	614

	Nombre de la revista	Total de citas	2023 JIF	2023 JIF Quartile	5 Year JIF	Records en WoS
12	Policy Sciences	3,019	3.8	Q1	4.9	1,186
13	Journal of Accounting And Public Policy	3,677	3.3	Q1	4.6	856
14	Administration & Society	2,705	3.2	Q1	3.1	1,698
15	Regulation & Governance	2,034	3.2	Q1	3.5	733
16	Nonprofit Management & Leadership	1,723	3.2	Q1	3.6	541
17	Public Personnel Management	1,156	3.1	Q1	3.4	1,604
18	Public Policy and Administration	1,010	2.9	Q1	3.5	278
19	Gestión y Política Pública	157	0.9	Q4	0.5	378
20	Revista del CLAD Reforma y Democracia	113	0.1	Q4	0.1	352

Cuadro 1.A3. Lista de revistas seleccionadas en la categoría Ciencia Política

	Nombre de la revista	Total de citas	2023 JIF	2023 JIF Quartile	5 Year JIF	Records en WoS
1	Annual Review of Political Science	6,426	9.7	Q1	14.2	608
2	International Organization	8,990	8.2	Q1	8.6	1,372
3	American Political Science Review	19,016	5.9	Q1	7.9	11,670
4	Environmental Politics	4,621	5.2	Q1	6.2	2,231
5	American Journal of Political Science	15,210	5	Q1	7.1	2,617
6	Contemporary Political Theory	800	4.9	Q1	2.7	1,008
7	Political Analysis	6,050	4.7	Q1	7.8	725
8	Political Geography	5,844	4.7	Q1	4.2	2,970
9	Journal of Chinese Political Science	943	4.6	Q1	3.7	593

	Nombre de la revista	Total de citas	2023 JIF	2023 JIF Quartile	5 Year JIF	Records en WoS
10	British Journal of Political Science	5,917	4.6	Q1	5.0	1,841
11	Revista de Ciencia Política	427	1.5	Q2	1	566
12	Acta Política	926	1.4	Q2	0.68	749
13	Revista de Estudios Políticos	423	0.5	Q4	0.5	876
14	Historia y Política	289	0.4	Q4	0.3	634
15	Política y Gobierno	150	0.4	Q4	0.2	482

Cuadro 1.A4. Lista de revistas seleccionadas en la categoría Economía

	Nombre de la revista	Total de citas	2023 JIF	2023 JIF Quartile	5 Year JIF	Records en WoS
1	Energy Economics	45,860	13.6	Q1	12.4	6,680
2	Journal of Economic Literature	12,175	11.5	Q1	15.0	6,007
3	Quarterly Journal of Economics	40,042	11.1	Q1	20.8	2,089
4	American Economic Review	73,392	10.5	Q1	15.3	8,316
5	Journal of Financial Economics	51,933	10.4	Q1	11.4	3,511
6	Journal of Econometrics	29,126	9.9	Q1	6.7	5,086
7	Energy Policy	67,144	9.3	Q1	8.4	15,090
8	World Bank Research Observer	1,776	8.7	Q1	8.3	360
9	Transportation Research Part E-Logistics and Transportation Review	17,564	8.3	Q1	9.2	3,091
10	American Economic Review Insights	1,028	8.1	Q1	8.3	172

	Nombre de la revista	Total de citas	2023 JIF	2023 JIF Quartile	5 Year JIF	Records en WoS
11	Revista de Historia Económica	311	0.6	Q4	0.6	284
12	Investigación Económica	216	0.6	Q4	0.6	454
13	Revista de Historia Industrial	186	0.4	Q4	0.4	632
14	Estudios de Economía	102	0.4	Q4	0.5	187
15	Trimestre Económico	265	0.4	Q4	0.5	1613

Cuadro 1.A5. Lista de revistas seleccionadas en la categoría Relaciones Internacionales

	Nombre de la revista	Total de citas	2023 JIF	2023 JIF Quartile	5 Year JIF	Records en WoS
1	Foreign Affairs	4,612	6.3	Q1	4.6	11,569
2	International Security	3,998	4.8	Q1	8.8	1,407
3	World Politics	4,745	4.5	Q1	5.1	1,380
4	Review of International Organizations	1,795	4.5	Q1	6.9	530
5	Contemporary Security Policy	912	4.0	Q1	4.0	248
6	International Affairs	4,307	3.9	Q1	4.6	16,998
7	Global Environmental Politics	1,999	3.9	Q1	4.8	908
8	New Political Economy	2,711	3.8	Q1	4.4	980
9	Review of International Political Economy	3,996	3.7	Q1	5.2	1,420
10	Marine Policy	15,218	3.5	Q1	3.9	6,693
11	Revista Brasileira de Política Internacional	339	1.1	Q3	1.2	433

Cuadro 1.A6. Lista de revistas seleccionadas en la categoría Sociología

	Nombre de la revista	Total de citas	2023 JIF	2023 JIF Quartile	5 Year JIF	Records en WoS
1	Annals of Tourism Research	17,807	10.4	Q1	11.2	4,258
2	Annual Review of Sociology	15,241	8.9	Q1	12.8	1,004
3	Gender & Society	7,179	7.2	Q1	7.1	3,055
4	American Sociological Review	24,016	7.1	Q1	14.3	2,534
5	Sociological Methods & Research	7,645	6.5	Q1	6.0	1,274
6	Journal of Health and Social Behavior	10,796	6.3	Q1	7.2	1,470
7	Population and Development Review	5,804	4.6	Q1	11.2	3,376
8	American Journal of Sociology	21,089	4.4	Q1	5.9	9,332
9	Work and Occupations	1,778	4.4	Q1	4.7	1,446
10	Information Communication & Society	8,179	4.2	Q1	5.3	2,141
11	Revista Española de Investigaciones Sociológicas	565	1.0	Q3	0.9	747
12	Revista Internacional de Sociología	375	0.8	Q4	0.5	674
13	Convergencia Revista de Ciencias Sociales	230	0.5	Q4	0.7	510

Cuadro 1.A7. Lista de revistas seleccionadas en la categoría Estudios del Desarrollo

	Nombre de la revista	Total de citas	2023 JIF	2023 JIF Quartile	5 Year JIF	Records en WoS
1	Sustainable Development	8,443	9.9	Q1	10.6	1,895
2	Long Range Planning	10,674	7.4	Q1	10.2	3,678
3	Habitat International	2,583	6.5	Q1	7.1	3,148
4	Cambridge Journal of Regions Economy and Society	30,616	5.6	Q1	7.4	571
5	World Development	1,625	5.4	Q1	6.5	8,056

	Nombre de la revista	Total de citas	2023 JIF	2023 JIF Quartile	5 Year JIF	Records en WoS
6	Information Technology For Development	5,769	5.1	Q1	5.4	533
7	Journal of Peasant Studies	5,338	4.4	Q1	5.7	2,641
8	Journal of Environmental Planning and Management	2,568	4.4	Q1	3.9	1,953
9	Climate and Development	4,057	3.5	Q1	4.2	879
10	Entrepreneurship and Regional Development	604	3.3	Q1	6.3	882

Alcance geográfico (utilizado para cuarta búsqueda)

Para la cuarta búsqueda, entre los criterios de búsqueda se estableció que solo se incluirían los artículos que en su título, resumen o palabras clave definidas por el autor hiciesen referencia a la región o a alguno de sus países.

Para dar cuenta de este alcance geográfico se estableció que los artículos debían contener alguna/s de las siguientes palabras: “Latin America”; “antigua and barbuda”; “argentina”; “bahamas”; “barbados”; “belice”; “bolivia”; “brazil”; “chile”; “colombia”; “costa rica”; “cuba”; “dominica”; “ecuador”; “el salvador”; “granada”; “guatemala”; “guyana”; “haiti”; “honduras”; “jamaica”; “mexico”; “nicaragua”; “panama”; “paraguay”; “peru”: “dominican republic”; “saint kitts and nevis”; “saint lucia”; “saint vincent and the grenadines”; “surinam”; “trinidad and tobago”; “uruguay”; “venezuela”.

Es importante dejar en claro que el criterio de inclusión/exclusión de esta dimensión geográfica da cuenta de que el contenido del artículo haga referencia a la región o a algún país, sin importar que la revista en la que fuese publicado o la institución de adscripción del autor esté o no en América Latina. En algunos casos puede existir coincidencia al respecto, pero en otros no necesariamente.

Alcance temporal (común para todas las búsquedas)

Se fijó un período limitado que incluyó solo los artículos publicados entre los años 2004 y 2024 (a agosto).

Información recolectada y calibración de la búsqueda

Para culminar esta sección es importante detallar cuál es la información que se obtuvo de los artículos identificados como relevantes para nuestro análisis. De dichos trabajos se identificó la siguiente información: revista y

fecha de publicación; título, resumen y palabras clave; autor/es y su afiliación institucional; disciplina; conceptos encontrados. Esta información fue compilada en una base de datos para cada búsqueda.

Con dicha información se procedió a realizar una revisión para confirmar que los artículos incluidos en la base correspondieran al objetivo general de la investigación. Especial atención se brindó al conjunto que había caído dentro de los criterios de búsqueda por incluir alguno de los conceptos en las Keywords-Plus, palabras clave asignadas de manera automática por WoS. En algunos casos se tomó la decisión de mantener estos artículos, mientras que en otros se estableció excluirlos.

Cuadro 1.A8. Descripción de búsquedas realizadas

	Palabras clave buscadas	Foco disciplinar	Restricción geográfica	Resultado
Primera búsqueda	<i>state capacity, state capacities</i> capacidad estatal, capacidades estatales	Ciencias Sociales	No	Base de datos 1: 2552 artículos
Segunda búsqueda	<i>organizational capacity</i> , capacidad organizacional <i>administrative capacity</i> , capacidad administrativa <i>government capacity, institutional capacity</i> , capacidad institucional, capacidades institucionales	Ciencia Política, Administración Pública, Economía, Relaciones Internacionales, Sociología, Estudios del Desarrollo (84 revistas)	No	Base de datos 2: 477 artículos
Tercera búsqueda	<i>policy capacity</i> , capacidad de política	Ciencia Política, Administración Pública y Economía	No	Base de datos 3: 317 artículos
Cuarta búsqueda			Artículos referidos a América Latina y el Caribe y/o alguno de los países de la región	Base de datos 4: 52 artículos

Fuente: Elaboración propia.

2. CAPACIDAD DE ESTADO. DEL QUÉ AL CÓMO (MEDIRLA)

Sebastián Mazzuca

Introducción

La investigación sobre capacidad estatal está marcada por un consenso y un disenso igualmente fuertes. El *consenso* es que la capacidad de Estado afecta casi todos los fenómenos sociales, económicos y políticos humanamente importantes, desde la prosperidad económica y el bienestar de las poblaciones —en especial de los sectores más vulnerables— hasta la consolidación de la democracia y la reducción de conflicto civil e internacional (Acemoglu *et al.*, 2015; Dincecco, 2017; Mazzuca y Munck, 2020; Mainwaring y Pérez Liñan, 2023; Fearon y Latin, 2003; Patrick, 2011; Piazza, 2008).

El *disenso* ocurre alrededor de la cuestión de qué es la capacidad de Estado (Berwick y Christia, 2018; Lindvall y Teorell, 2016; Cingolani, 2013; Mazzuca, 2012; Centeno *et al.*, 2017; Soifer, 2008). Desde la convocatoria de “volver a colocar al Estado en el primer plano” (Skocpol, 1985), politólogos, sociólogos y economistas han propuesto decenas de definiciones, varias potencialmente incompatibles entre sí. Existe una definición minimalista de capacidad que posiblemente ningún especialista objetaría. Según ella, la capacidad de Estado es la “habilidad (del inglés *ability*) del gobierno de implementar sus decisiones” (Herre y Arriagada, 2023). Sin embargo, todas las investigaciones emplean una noción más específica de capacidad de Estado, que agrega uno o más atributos al punto de partida minimalista. Son las versiones específicas las que difieren entre sí. Haciendo un repaso ilustrativo pero no exhaustivo, algunos autores equiparan la capacidad estatal con el poder del Ejecutivo de tomar decisiones sin restricciones; otros,

con la cantidad y calidad de bienes públicos que produce la administración nacional; otros, con la presión tributaria; otros, con el tamaño del ejército y la calidad del equipamiento bélico; para unos, es la cantidad de información que posee el gobierno sobre la población; y para otros, es la efectividad del Estado de derecho a lo largo de todo el territorio del país.

La falta de una definición ampliamente aceptada crea un problema serio a la tarea de medición de la capacidad estatal, el tema de este capítulo. El problema, planteado de forma extrema, es que lógicamente las definiciones operativas —el paso previo a la generación de indicadores y la recolección de datos para medir capacidades estatales— se derivan de las definiciones conceptuales. Sin definición conceptual, por lo tanto, no es posible producir una definición operativa, lo que a su vez bloquea la medición de la capacidad de Estado¹.

Aunque sea un obstáculo serio para la medición, la falta de una definición aceptada no es una barrera infranqueable. Y ello es porque en el mismo disenso sobre la definición se pueden hallar avances importantes, que consisten principalmente en identificar qué partes de las definiciones de capacidad de Estado en competencia deben incluirse en cualquier definición exhaustiva a la que pueda arribarse en el futuro, y sobre todo qué aspectos deben excluirse. En otras palabras, carecemos de una definición completa viable, pero es posible identificar criterios para evaluar qué componentes de las definiciones en pugna son útiles para hacer avanzar nuestro conocimiento. Poseemos una especie de semáforo, que distingue tres tipos de atributo en las múltiples definiciones de capacidad de Estado acumuladas en el último medio siglo: los verdes, que identifican elementos individualmente necesarios (aunque no colectivamente suficientes) de cualquier definición posible de capacidad de Estado; los rojos, que deben descartarse por pertenecer a fenómenos que conviene diferenciar de la capacidad de Estado; y los amarillos, o ambiguos, sobre los que aún no tenemos razones contundentes para incorporarlos o descartarlos.

Este texto tiene cinco secciones centrales. La primera repasa y justifica una conceptualización minimalista de capacidad de Estado centrada en la noción de *recursos*. Esta conceptualización sirve, entre otras cosas, para entender los bordes y las relaciones entre capacidad de Estado, por un lado, y capacidad de gobierno y autonomía de Estado, por otro. La segunda sección contrasta la definición minimalista de capacidad de Estado

con la definición maximalista. Ambas definiciones son útiles, pero para diferentes propósitos, potencialmente incompatibles entre sí: análisis causal versus *benchmarking* de desarrollo. La tercera sección es la central, pues operacionaliza el concepto minimalista para producir indicadores y datos. Ofrece una desagregación tripartita del concepto en recursos coercitivos, económicos e intelectuales. Esta división sirve para organizar el universo de indicadores disponibles en la literatura académica y la práctica del desarrollo. La cuarta sección pasa revista de las principales bases de datos, evalúa su calidad y extrae lecciones para renovar los esfuerzos de medición en un nivel superior de calidad. Una de las lecciones es la importancia de una cuarta dimensión intangible de la capacidad, que, a falta de terminología mejor, se podría denominar “productividad estatal”. La quinta sección ofrece consejos y métodos para medir la productividad estatal, destacando que las capacidades estatales subnacionales son “las frutas más a mano”. Las conclusiones recapitulan el enfoque para medir capacidad estatal.

1. Conceptualización

Otros capítulos de este libro abordan el tema de la conceptualización de la capacidad estatal. Sin embargo, es fundamental aquí repasar las principales lecciones aprendidas en el área de la conceptualización que son directamente relevantes para la operacionalización y medición.

Antes que nada, es preciso volver a lo básico y rescatar el valor analítico de la definición minimalista, así como clarificarla y purgarla de sus problemas. El abordaje de la noción de capacidad de Estado más frecuente en la literatura es la “especificación conceptual”. Por medio de este tratamiento, los investigadores entran en una carrera por agregar más y más atributos en busca de soluciones a los problemas analíticos, como si nuevos componentes de la definición pudieran resolver las incompatibilidades entre los viejos —una quimera—.

En contra de este abordaje, el presente capítulo opta por la estrategia de “clarificación conceptual”, que consiste en purgar de ambigüedades y confusiones el núcleo duro de la definición minimalista, que goza de un acuerdo amplio pero implícito. La estrategia es la clarificación sin expansión del concepto. Su propósito es fortalecer una herramienta conceptual básica para producir una definición rectificadora, de tal modo que pueda servir para una operacionalización y medición exitosas (es decir, una definición que evite los riesgos de los puntos muertos tan habituales cuando la discusión descansa

¹ Y ello sin importar cuál sea el nivel geográfico (nacional, provincial o municipal) y el marco de tiempo (breve hasta un año, o de largo plazo para un período de décadas).

solamente en especificación conceptual). Para propósitos científicos, conviene clarificar la noción minimalista en vez de expandirla. Procedamos.

1.1. Los tres atributos: implementación, gobierno y habilidad

La definición de capacidad de Estado como la habilidad del gobierno para implementar políticas tiene tres palabras clave: “habilidad”, “gobierno” e “implementación”.

Vayamos de atrás para adelante. El foco en “implementación” es una decisión clave, aunque poco percibida: la capacidad afecta el terreno de la *ejecución* de decisiones, no de la *toma* de decisiones o el *diseño* de políticas. Esto es un aporte valioso porque distingue claramente la capacidad de Estado de la *autonomía* de Estado. Autonomía se refiere a la capacidad de un actor de decidir sus objetivos sin interferencia de otros. Capacidad, por su parte, es el poder de llevar esos objetivos a cabo. Por lo tanto, la definición minimalista de capacidad hace un trabajo importante de demarcación. Todo lo que es autonomía (o falta de ella), todo lo que se refiere al proceso de selección de objetivos y definición de cursos de acción, queda afuera del concepto de capacidad. Autonomía es una luz roja en el semáforo de la conceptualización y medición de capacidad.

El foco en “gobierno”, el segundo de los tres componentes de la definición, es un verdadero dolor de cabeza que es preciso solucionar. Es lisa y llanamente un error equiparar Estado y gobierno. El gobierno es al Estado lo que el capitán es al barco. El gobierno es una persona o un equipo de personas; el Estado es la maquinaria. Los gobiernos pasan; el Estado queda (o al menos sobrevive a varios recambios de gobierno). El concepto de gobierno es otra luz roja en el semáforo. Hay que excluirlo de la definición de capacidad. Esta confusión entre Estado y gobierno es fundacional. Es típica de la literatura sobre política de Estados Unidos, donde ni los especialistas ni el sentido común distinguen entre Estado y gobierno. Todo es lo mismo. Esa confusión es la causa de buena parte de los desacuerdos en la literatura sobre cómo concebir la capacidad de Estado y, por eso mismo, de cómo medirla.

En otras palabras, así como es preciso distinguir capacidad de Estado de autonomía de Estado (un logro de la definición minimalista), también es necesario distinguir capacidad de Estado de capacidad de gobierno (un defecto de la definición minimalista). El cuadro 2.1 organiza el campo semántico generado por la definición minimalista. Se trata de cuatro nociones (autonomía de Estado y de gobierno, y capacidad de Estado y de gobierno) que es conveniente delimitar claramente antes de proceder a medir (Mazzuca, 2012).

Cuadro 2.1. Campo semántico de la definición minimalista (DM)

		Entidad	
		Gobierno	Estado
Atributo	Capacidad	Equiparación de la DM: error	Concepto a medir
	Autonomía		Distinción de la DM: acierto

Fuente: Elaboración propia.

Las capacidades de gobierno se refieren al poder específico del jefe de Estado (presidente o primer ministro) y su coalición legislativa. Este poder radica en la popularidad, los votos, los vínculos dentro de la clase política y los apoyos entre los sectores organizados de la sociedad, entre otros. La capacidad del Estado es otra cosa: son poderes más permanentes que si bien están *a disposición* del gobierno de turno, por definición lo sobreviven y quedan, relativamente intactos, a disposición del siguiente gobierno. La lista de poderes de este tipo puede ser muy extensa, pero es posible organizarla en tres tipos: militar, el poder de la fuerza; económico, el poder del dinero; y científico, el poder del conocimiento.

Así llegamos a la tercera palabra clave de la definición minimalista, habilidad, del inglés *ability*, que muy probablemente fue introducida como sinónimo suficientemente próximo para no reusar *capacity* en la definición de *state capacity*. Ahora bien, traducir *ability* como “habilidad” es una operación etimológicamente correcta pero semánticamente absurda, si la intención es encontrar precisión científica para definir capacidad de Estado. En castellano, habilidad denota destreza, en particular la pericia para ejercer un arte, oficio o deporte; solamente caracteriza acciones de personas y es una virtud inferior al talento. La habilidad está desligada de cuestiones de poder. En inglés, en cambio, el sustantivo *ability* y el adjetivo *able* están ligados a las posibilidades de acción, como en la expresión *the person is willing and able*, es decir, la persona quiere y puede. *Ability* en inglés refiere directamente a *poder* de un modo que la expresión castellana habilidad evita. Pero los términos y las etiquetas no importan. La clave es el concepto, y para conceptualizar capacidad es imprescindible incluir la noción de *poder*, que se perdería si se insistiera con el concepto de habilidad.

1.2. Capacidad como poder y poder como recursos

El punto de vista que informa el resto de este capítulo es que la clarificación semántica de *ability* en la definición de capacidad es el paso crucial para avanzar —quizá de forma lenta pero firme— en la operacionalización y medición. Y ese progreso se debe al simple hecho de recordar que capacidad de Estado es *una forma de poder*. En particular, es *el poder de implementar políticas*. Este poder se encuentra *a disposición* del gobierno, pero no *pertenece* al gobierno. Son poderes que preceden y sobreviven a cualquier gobierno. Pertenecen al Estado. Es esta la clave para operacionalizar capacidad de Estado, en especial, para recabar información sobre estructuras políticas permanentes en lugar de planteles gubernamentales transitorios.

No hay poder de un actor sobre otro si ese actor no controla *recursos* que el otro no tiene. De este modo, la noción algo vaga de poder se hace mucho más tangible —y medible— al redefinirla como “recursos”. Medir capacidad de Estado es medir recursos del Estado. La capacidad del Estado es recursos que el Estado tiene y mantiene, mientras los gobiernos van y vienen.

En suma, para medir la capacidad de Estado se requiere diferenciarla, por un lado, de la autonomía de Estado (distinción incluida ya en la definición minimalista) y, por otro, de la capacidad de gobierno (la falta de distinción es un defecto de nacimiento de la definición minimalista). Como la capacidad de Estado es el conjunto de poderes a disposición de los gobiernos para implementar sus políticas, la medición de la capacidad de Estado debe enfocarse en la evaluación de la cantidad y el tipo de recursos que controla el Estado de forma permanente.

Tenemos entonces la definición minimalista clarificada y rectificada: la capacidad de Estado es el conjunto de recursos permanentes a disposición de gobiernos (transitorios) para implementar políticas. La nueva definición minimalista no va a saldar los desacuerdos sobre cómo conceptualizar la capacidad de Estado. Pero es un paso importante, porque es altamente probable que toda futura conceptualización superior en calidad deba incluir la versión minimalista. En otras palabras, no es exagerado sostener que existe un consenso implícito en toda la literatura, ya sea científica o de *policy*, alrededor del concepto minimalista. Dado el estado actual del conocimiento, la definición minimalista clarificada y rectificada es un módulo necesario de cualquier enfoque. Es un módulo (y no una definición completa), porque se le pueden agregar extensiones conceptuales en múltiples direcciones; y es necesario, porque ninguna nueva definición de capacidad estará completa sin él.

La definición minimalista clarificada y rectificada contiene suficiente material conceptual para avanzar con la operacionalización y la medición

exitosas. Operacionalizar el concepto minimalista por medio de dimensiones e indicadores cada vez más válidos y precisos es, a diferencia de otros trabajos conceptuales en las ciencias sociales que terminan en puntos muertos, una promesa cierta de consolidación y expansión de conocimiento. Antes de analizar la validez de posibles indicadores de capacidad de Estado, conviene evaluar la utilidad del concepto a operacionalizar.

2. Los dos usos del concepto capacidad

La definición minimalista rectificada no es de ninguna manera un concepto correcto o verdadero. El objetivo de la definición es ser *útil*. ¿Para qué? Para un propósito específico, a saber, formular y testear hipótesis sobre las causas y los efectos de la capacidad. En este estadio de la investigación, la clave de un concepto científicamente útil es maximizar la cantidad de fenómenos que puedan estar conectados causalmente con la capacidad. Cuanto más pequeña la definición de capacidad, mayores son las oportunidades de estudio empírico. En efecto, la noción minimalista maximiza las hipótesis posibles —como veremos, no es un juego de palabras—.

En el polo opuesto de la definición minimalista se encuentra la definición maximalista. La oposición con la definición minimalista no hace a los conceptos maximalistas inútiles, sino útiles para otro propósito. Si el propósito de las definiciones minimalistas es científico, el de las maximalistas es *normativo*: fijar objetivos que los Estados deberían alcanzar (objetivos justificados con argumentos de filosofía política, no de ciencia política).

Del uso normativo de la definición maximalista se sirven múltiples actores —*think tanks*, organismos multilaterales, agencias de riesgo, medios de comunicación, entre otros— para llamar la atención sobre un rango de desafíos que afectan un país o una región. En estos círculos la búsqueda de capacidad de Estado es una manera canónica de *benchmarking*, y el diagnóstico de falta de capacidad es una forma de plantear una constelación distintiva de problemas de desarrollo. Lo distintivo de las brechas de capacidad es que son desafíos a la vez estructurales y políticos. Normalmente, los problemas políticos son coyunturales (no estructurales), y los problemas estructurales son de índole económica o social. La noción de capacidad de Estado sirve para marcar una agenda de desafíos de transformación política que habitualmente es pasada por alto, sino eclipsada, por la frecuente asociación entre política y coyuntura. Una ventaja de este uso de la noción de capacidad de Estado es que evita cargar las tintas en contra de

gobiernos de turno, con lo cual es posible hacer *benchmarking* propiamente político (a diferencia de los *benchmarks* de los ODS, por ejemplo, que son principalmente socioeconómicos), tomando distancia de las disputas partidarias o electorales y, de ese modo, preservar la imparcialidad política.

2.1. Incompatibilidad entre uso científico y uso normativo

Tanto el uso científico como el normativo de la noción de capacidad de Estado son valiosos. Pero son incompatibles entre sí. El principio fundamental del uso científico es la *exclusión* conceptual: los atributos que podrían ser causas o efectos del fenómeno estudiado deben quedar afuera de su definición. La definición de un fenómeno bloquea el análisis causal cuando incluye atributos que tienen relaciones causales entre sí. Mientras no sepamos con cierta confianza cuáles son las causas y los efectos de la capacidad del Estado, el enfoque prudente es el del minimalismo reseñado en la sección anterior: ante la duda, la mejor estrategia conceptual es dejar afuera de la definición de capacidad de Estado cualquier aspecto de la vida económica, política y social que pudiera tener una relación causal con ella.

En cambio, el uso normativo del concepto de capacidad de Estado premia la inclusión de más y más atributos que reflejen las aspiraciones de ciudadanos y tomadores de decisiones, como el buen gobierno, los derechos humanos, la legitimidad política, la cooperación con la sociedad, la paz social, además de los atributos coercitivos básicos del Estado, que proveen a la defensa exterior y la seguridad interior. El uso normativo apunta a una definición maximalista de capacidad. La definición maximalista no solo es más grande que la minimalista (en rigor, la incluye y le agrega atributos), sino que es abierta, susceptible de sufrir nuevas extensiones a medida que el uso normativo abarca nuevos tópicos. Toda brecha de desarrollo político que apunte a estructuras permanentes, y se eleve por sobre el debate partidario-electoral centrado en asuntos coyunturales, es candidata a la inclusión dentro de la agenda de capacidad de Estado. Para el uso normativo, el concepto de capacidad de Estado mejora con su expansión: cuanto más grande, más útil. Sin embargo, la misma expansión conceptual que robustece el uso normativo es nociva para la ciencia: a medida que se agregan fenómenos a la definición de capacidad, se reduce proporcionalmente la cantidad de fenómenos que pueden ser estudiados en sus relaciones de causa y efecto con respecto a la capacidad estatal.

2.2. Lecciones para la medición

Tanto el concepto minimalista del uso científico como el maximalista del uso normativo se pueden operacionalizar. Ahora bien, para el uso científico, los

estándares de medición son más exigentes, pues prohíben el empleo de medidas que interfieran con el análisis causal. Más aún, como veremos, las técnicas de medición del concepto maximalista son incompatibles con las técnicas de medición del concepto minimalista.

La utilidad del concepto minimalista de capacidad de Estado se pone a prueba, principalmente, en el estudio de los efectos. Es extensa la literatura que estudia los efectos de la capacidad estatal sobre: 1) el desarrollo económico; 2) las probabilidades de transición y consolidación democrática; 3) las probabilidades de conflicto civil e internacional, incluidos riesgos geopolíticos globales; 4) el desarrollo humano, en particular educación y salud; 5) la calidad del Estado de derecho; y 6) la eficacia de la respuesta política a crisis climáticas y sanitarias.

Es aquí donde el concepto maximalista de capacidad de Estado anula la posible utilidad científica del concepto minimalista: la visión maximalista interpreta las brechas en los seis efectos de la capacidad del Estado como medidas indicativas de deficiencias en la capacidad del Estado misma. O sea, el maximalismo tiende a fusionar los seis efectos posibles de la capacidad de Estado con la propia capacidad de Estado. Si bien ello aumenta la concientización del público sobre los problemas políticos estructurales de un país, el uso normativo bloquea al mismo tiempo el avance científico.

El consejo del enfoque maximalista de medir la capacidad del Estado por medio de sus efectos —es decir, usar alguno de los *resultados* de la capacidad como indicador indirecto del nivel de capacidad— produciría un error insalvable para el uso científico. Si, por ejemplo, se utiliza la tasa de mortalidad infantil para medir la capacidad (sanitaria) del Estado, entonces queda anulada la posibilidad de identificar el efecto de la capacidad estatal sobre la mortalidad infantil, pues ambos fenómenos requieren medidas independientes. Lo mismo se aplica a otros fenómenos que suelen usarse como indicadores de capacidad, como PIB per cápita, cantidad de víctimas de conflicto armado, tasa de alfabetización, entre otros.

La lección es que es perentorio deslindar el uso científico del uso normativo. Si el objetivo es entender causa y efecto, la noción normativa no tiene nada que hacer. En particular, lo que es efecto de un fenómeno como la capacidad estatal no puede ser su indicador. La forma más habitual y contraproducente que tiene el error de medir la capacidad estatal por su efecto es tomar el nivel de suministro de un bien público como indicador de capacidad. Este error se debe evitar en el uso científico por tres razones.

Primero, si se utiliza el nivel de suministro de un bien público como indicador de capacidad, lo que en sentido estricto ocurre es una de dos fallas científicas: o desaparece la posibilidad de estudiar empíricamente

la relación entre la capacidad y el nivel del bien público que se usa para medirla, o se establece una correlación artificialmente alta entre capacidad (medida por un indicador de su efecto) y su efecto. En el primer caso, causa y efecto (capacidad y suministro) se hacen parte del mismo fenómeno por decisión definicional. En el segundo, se correlacionan dos indicadores del mismo fenómeno, que tiene que tender a 1.

La segunda razón para evitar las mediciones que evalúan la capacidad de Estado por medio del nivel de suministro de un bien público es que la capacidad del Estado no es la *única* causa del éxito o la efectividad de una decisión política. También intervienen la capacidad de gobierno, la autonomía de Estado y gran cantidad de imponderables, desde *shocks* externos a cuestiones de salud de los responsables de la implementación. Es decir, la efectividad de implementación es una medida muy imperfecta, plagada de ruido, de la capacidad de Estado.

Finalmente, la tercera razón es que, por ahora, los efectos de la capacidad son demasiado desconocidos como para usarlos como *proxies* de medición. Si la ciencia hubiera avanzado lo suficiente como para haber establecido clara e inequívocamente que la capacidad de Estado tiene, por ejemplo, un efecto positivo, lineal sobre el nivel de PIB per cápita, entonces sí se podría usar el PIB per cápita como *proxy* de capacidad de Estado (en aquellos estudios que quieren entender los efectos de la capacidad del Estado sobre otros fenómenos distintos del PIB per cápita, por ejemplo, la probabilidad de conflicto civil). Pero todavía la ciencia está lejos de haber determinado tales efectos, con lo cual no hay justificación alguna para usarlos como *proxies* de capacidad estatal.

En suma, para que una medida de capacidad estatal sea útil en su uso científico, los indicadores de capacidad estatal no deben cubrir resultados sociales, económicos y políticos de la capacidad estatal. Para su uso normativo, en cambio, el concepto sí puede abarcar dimensiones que se midan por medio de resultados.

3. Medición del concepto minimalista

3.1. Estándares de calidad

El paso clave para medir cualquier concepto es la *operacionalización*, que a su vez consiste de dos operaciones: a) la desagregación del concepto original, que generalmente es muy grande, en componentes más pequeños —y por ello medibles— conocidos como *dimensiones*, y b) la identificación de un conjunto de *indicadores* para medir cada una de las dimensiones.

Esta sección identifica las dimensiones y los indicadores de la definición minimalista rectificadora de capacidad estatal. El Apéndice 1 hace lo mismo con las dimensiones de la definición maximalista.

Así como la principal virtud de los conceptos es su utilidad, la de los indicadores es su *validez*, es decir, que efectivamente midan el concepto en cuestión (Adcock y Collier, 2001). Existen varios tests para evaluar la validez de los indicadores de un concepto, pero la preocupación principal en esta etapa de la investigación es lo que se conoce como validez de *contenido*. A diferencia de la validez convergente o la validez nomológica, la validez de contenido exige, por un lado, que el indicador mida capacidad estatal y no conceptos distintos, en especial los vecinos, que se prestan fácilmente a confusión, y, por otro, que la batería de indicadores usados cubra el universo entero del significado del concepto, o sea, que no quede aspecto sin medir. Ambos estándares de validez ayudan a la elección de dimensiones con las que desagregar el concepto de capacidad del Estado, el tópico de la siguiente sección.

3.2. Las tres dimensiones de la definición minimalista: coerción, extracción y conocimiento

La conceptualización de la primera sección extrajo de la definición minimalista el elemento clave de la capacidad, a saber, los recursos. Y clarificó que no se trata de cualquier clase de recurso, sino de los recursos permanentes a disposición de los gobiernos de turno (es decir, transitorios), lo cual separa la capacidad de Estado de la capacidad de gobierno (que radica en el caudal electoral en las democracias y, en todos los regímenes, en apoyos sociales, alianzas políticas, patrimonio de los miembros del equipo de gobierno, etcétera).

Una desagregación válida del concepto de capacidad de Estado exige una clasificación de los recursos —el concepto operativo clave— cuyas categorías sean mutuamente excluyentes y colectivamente exhaustivas. La exhaustividad del conjunto de categorías es una condición necesaria para que todo el universo de significado del concepto de capacidad sea medido. Para lograr exhaustividad, es posible explotar la clasificación tripartita clásica del concepto de poder —que lo divide en militar, económico y cultural— y, de ese modo, examinar capacidades en términos de medios de coerción, medios de producción y adquisición, y conocimiento en sentido amplio (Lukes, 1986; Poggi, 2013).

Como veremos, dimensionar los recursos coercitivos no plantea complicaciones. Los recursos económicos se distinguen en *stocks* y *flujos*. El *stock* a su vez es el capital físico de propiedad pública hundido en el

territorio (carreteras, rutas fluviales y marítimas, puertos, líneas férreas, aeropuertos, flotas de transporte, edificios, plantas de energía, instalaciones y equipamientos) y el capital líquido (reservas de moneda fuerte). El *flujo* son los recursos fiscales, que incluye impuestos y resultados de colocaciones financieras (negativas o positivas dependiendo de si el Estado es prestamista o deudor neto).

El conocimiento incluye, por un lado, la capacitación de las burocracias civiles y, por otro, la información sobre la población y el territorio producida y compilada por los institutos públicos de estadística.

3.3. Indicadores de la definición minimalista

Poder coercitivo. El indicador por antonomasia de la primera de las tres dimensiones, la coercitiva, es el poder de las fuerzas de seguridad nacionales, las fuerzas armadas para la defensa externa y la policía para la seguridad interna. La cantidad de miembros de las fuerzas es una buena medida inicial, pero debe ser ponderada con al menos dos indicadores complementarios. La productividad de las fuerzas de seguridad está condicionada por la cantidad y calidad de equipamiento, desde armas de fuego y vehículos hasta sistema de prisiones y campos de entrenamiento, así como por el nivel promedio de entrenamiento profesional.

Poder económico. Los recursos fiscales del Estado son el indicador más frecuente de capacidad. Es práctica estándar usar el cociente entre el total de ingresos fiscales y el producto bruto (Dincecco, 2017). Una medida simple alternativa es la recaudación per cápita, que resulta de dividir la recaudación total por la cantidad de habitantes.

Estudios más sofisticados de capacidad fiscal agregan, como medida adicional, la relación entre impuestos directos e indirectos. Como los impuestos directos requieren mayor esfuerzo fiscal que los impuestos indirectos, una tasa directos / indirectos mayor indica mayor capacidad. Para transformar esta tasa en porcentaje, y producir una medida análoga a la primera, se puede hacer la operación: impuestos directos / (impuestos directos + impuestos indirectos).

Aunque el porcentaje de la recaudación total con relación al producto bruto es la medida más ampliamente aceptada de capacidad estatal, el indicador refleja mejor el *tamaño* del Estado que su *capacidad*. La falla es grave, lo cual revela el estado todavía precario de nuestro entendimiento de la capacidad estatal, tanto en el plano conceptual como en el de la medición.

Es fácil detectar el error conceptual con un examen somero de los casos de Suecia, Estados Unidos, China, Cuba y Haití. Por tamaño (recaudación / PIB),

el orden de los Estados es: China, Cuba, Suecia, Estados Unidos y Haití. Pero Cuba, el segundo Estado más grande, es el anteúltimo en capacidad, y Haití, con un Estado diminuto, es el último. Estados Unidos tiene un Estado relativamente pequeño pero muy capaz. Suecia, quizá el Estado más capaz del conjunto, es el tercero en la lista de tamaño. En otras palabras, no existe correlación entre tamaño y capacidad. Y no queda claro por qué debería ser de otra manera, como suponen las mediciones estándares: el nivel de impuestos es una prioridad política, no una capacidad. No tiene sentido equiparar capacidad estatal a elección política. Sin embargo, implícitamente, esta medida fiscal de capacidad contrabandea esa equiparación a nivel de indicadores.

Por ello es importante complementar esta medida sencilla con otras. Los impuestos son un *flow*, que se puede combinar con medidas de *stock*. Para filtrar falsos positivos como Cuba, Corea del Norte y Venezuela, que tienen sectores públicos gigantes en términos de PIB, pero Estados de baja capacidad, conviene mirar si las reservas de capital físico del país aumentan o disminuyen. Estados comunistas que tienen un gran flujo de impuestos con relación al producto, pero “comen” sus *stocks* de moneda dura o de infraestructura son capaces solamente en apariencia. La tasa de inversión anual en infraestructura es un indicador que ofrece una buena aproximación a la sustentabilidad del nivel de carga impositiva. Qué período y qué tasa requiere la inversión para mantener el *stock* de infraestructura física es una cuestión abierta que este capítulo no puede resolver. Lo importante es reconocer que la carga impositiva (el tamaño) por sí sola es poco informativa, que requiere un indicador de sustentabilidad.

El capital físico de un país, especialmente la infraestructura de transporte y comunicaciones, es una medida de *stock* con valor propio (no solamente como complemento de otras medidas). Es, desde luego, la que mejor refleja el contenido del concepto de “poder infraestructural” de Michael Mann (1984), la principal inspiración de la actual generación de estudios sobre capacidad. Una medida simple es la calidad y extensión de la red de carreteras y vías ferroviarias. Esta medida no es la única, y el lector puede fácilmente imaginar sustitutos y complementos. Lo importante es retener el indicador, que tiene solo un uso intermitente en la literatura, pero gran validez de contenido.

Conocimiento. En la última década, cobró importancia la noción de “legibilidad” como faceta de la capacidad de Estado. En rigor, no es más que el conjunto de información que el Estado recoge sobre su sociedad para entenderla mejor (para hacerla “legible”), presumiblemente con el objetivo último de intervenir efectivamente sobre ella cuando sea necesario o posible. La literatura coloca el foco en el volumen de la información censal, catastral, de ingresos y

de salud de la población. Conectado con la capacidad fiscal del Estado, un dato clave para los gobiernos es la capacidad contributiva de cada ciudadano. Con el advenimiento de tecnologías superinteligentes para el procesamiento de datos, esta dimensión de la capacidad estatal puede expandirse exponencialmente, produciendo información sobre preferencias políticas, económicas y sociales a un nivel de detalle hasta hace poco impensable.

Más importante que la información archivable, la gran capacidad producida por el conocimiento es la capacitación técnica del funcionariado público. Una de las correlaciones más fuertes en las ciencias sociales se establece entre nivel de educación y nivel de productividad. Históricamente, la profesionalización del servicio público fue el gran salto de capacidad de los Estados de Occidente y del extremo Oriente. Funcionarios más capacitados producen sistemáticamente Estados más capaces (como en las firmas privadas, donde mayores niveles de capital humano aumentan la productividad de todos los factores). El indicador de esta dimensión es el nivel de educación promedio del funcionariado. En suma, la dimensión conocimiento tiene dos subdimensiones: legibilidad —la base de datos del Estado— y capacitación —la educación de sus funcionarios—. El cuadro 2.2 presenta la operacionalización del concepto minimalista de capacidad de Estado. El concepto maximalista es operacionalizado en el Apéndice 1.

Cuadro 2.2. Dimensiones e indicadores del concepto minimalista de capacidad de Estado

Concepto operativo	Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores
Recursos	Recursos militares	Ejército	Cantidad de miembros de cada fuerza
		Policía	Capacitación
			Calidad del equipamiento
	Recursos económicos (fiscales)	Stocks: capital hundido y reservas líquidas	Revenues / PIB Revenues / población Capital físico (infraestructura de transporte, comunicación, agua y energía): extensión y calidad
		Flujos: impuestos e intereses	Reservas en moneda dura

Concepto operativo	Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores
Recursos	Conocimiento	Capacitación técnica de la burocracia	Nivel de educación
		Conocimiento producido y acumulado en reparticiones burocráticas	Censos poblacionales y económicos, encuestas de hogares y empresas, catastros Volumen y calidad de los datos

Fuente: Elaboración propia.

4. Mediciones existentes: inventario y evaluación

4.1. Breve inventario

Los datos disponibles sobre capacidad estatal provienen de tres tipos de fuente: investigadores académicos, bancos multilaterales de desarrollo y fundaciones de la sociedad civil global. Entre las académicas, las bases de datos más populares son el *Quality of Government Index* (QOG) producido por Instituto de Calidad de Gobierno de la Universidad de Gotemburgo, y el *Rigorous and Impartial Public Administration Index* (VDEM/Imp) producido por el Varieties of Democracy Institute. Tres investigadores, Mark Dincecco (DIN) y Jonathan Hanson y Rachel Sigman (HSI, en coautoría), han creado sus propias bases e índices, y, de ese modo, provisto un enorme servicio a la comunidad académica. Sus bases son menos populares, pero, por razones que veremos más adelante, son más respetadas por la comunidad científica.

La reina de la base de datos de la banca multilateral es el *Government Effectiveness Index* (WGI) del Banco Mundial. La sociedad civil global ha producido múltiples índices. Dentro de ellos se destacan el *Bertelsmann Transformation Index* (BTI) de la Fundación Bertelsmann, el *Fragile States Index* (FSI) del Fondo para la Paz y el *Corruption Perceptions Index* (CPI) de Transparencia Internacional. El Apéndice 2 compila descripciones someras de las principales bases de datos.

La gran diferencia entre las mediciones académicas (QOG, VDEM/Imp, DIN y HSI) y las mediciones de bancos y fundaciones de la sociedad civil (WGI, BTI, FSI y CPI) es que las primeras buscan avanzar la ciencia, mientras que las segundas buscan hacer *benchmarking*, según la distinción de la segunda sección. Es decir, WGI, BTI, FSI, CPI se basan en definiciones de capacidad estatal maximalistas o abiertas: su propósito no es identificar

relaciones causales, sino llamar la atención de la comunidad de decisores y practicantes sobre múltiples déficits de desarrollo político. Sus índices, en general una combinación de múltiples dimensiones, agregan componentes que para usos científicos es preciso mantener separados.

Entre las mediciones académicas, sin embargo, solo las de investigadores individuales son minimalistas (DIN) o suficientemente cuidadosas de no incluir en su índice factores que, para el análisis causal, conviene dejar afuera de él (HSI). QOG y VDEM/Imp, al ser menos cuidadosas respecto de atributos a incluir y excluir, son menos valiosas para la investigación científica. Estos dos índices, además, padecen el problema de que no miden capacidad de Estado, aunque a menudo sus promotores y usuarios los presenten de esa manera. QOG no distingue entre capacidad de Estado y capacidad de gobierno, y VDEM/Imp no mide recursos sino reglas (procedimientos que siguen los funcionarios).

Entre las mediciones de bancas y fundaciones internacionales, una distinción importante es el interés que lo inspira: desarrollo económico, paz mundial o transparencia política. El WGI mide *public governance*, porque su interés principal es entender cómo afecta el desarrollo; el FSI se interesa por capacidad estatal, porque trabaja bajo el supuesto, muy razonable, de que los Estados frágiles, como muchos en Medio Oriente y África, son incubadores de grupos terroristas que pueden desestabilizar equilibrios geopolíticos continentales o mundiales; el BTI se interesa en una combinación de desarrollo y paz; finalmente, el CPI está estructurado para medir niveles de corrupción. La corrupción, sin embargo, no es un problema de capacidad, sino de autonomía. La corrupción puede afectar la capacidad, porque es la desviación de recursos públicos con fines privados. Pero en rigor es la captura del Estado por el gobierno en colusión con grupos privados. Es decir, la corrupción es un déficit de autonomía de Estado, cualidad perdida a manos de líderes o partidos políticos. Y justamente porque es importante entender sus relaciones con la capacidad estatal es que hay que mantenerla al margen de la definición.

4.2. Tipos de medida

Este conjunto de ocho medidas de capacidad estatal y conceptos vecinos se puede ordenar sobre la base de dos dimensiones. Primero, las observaciones pueden ser objetivas o basadas en opiniones (subjetivas). Segundo, pueden medir la capacidad directa o indirectamente a través de sus resultados (lo que en ciencia serían “efectos”). El cuadro 2.3 presenta la tipología de medidas y clasifica a los distintos índices.

Cuadro 2.3. Clasificación de las mediciones disponibles

		Fuente	
		Directa	Indirecta
Observación	Objetiva	DIN	WGI (componentes-o)
	Subjetiva	FSI, QOG, VDEM/Imp, CPI HSI (componentes-d)	HSI (componentes-i) BTI WGI (componentes-s)

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar, todos los datos excepto DIN son completamente subjetivos o incluyen componentes subjetivos. En su mayoría se basan en cuestionarios a “expertos”, que son indagados con preguntas sobre la imparcialidad, la capacitación y el rol del mérito en las administraciones públicas. Varias bases también contienen datos de opinión pública, sobre todo referidos a la satisfacción ciudadana con servicios como la justicia, la seguridad, la educación y la salud públicas para evaluar el grado de suministro de esos bienes públicos.

4.3. Evaluación crítica I: problemas

Como regla general, los datos objetivos son superiores a las opiniones. Los errores contenidos en las mediciones basadas en percepción de expertos han sido abundantemente discutidos en el contexto de las mediciones de democracia (Little y Meng, 2023). De modo que es todavía muchísimo lo que se puede mejorar en medición de capacidad de Estado.

Salvo HSI, ninguna fuente justifica el uso de medidas subjetivas sobre medidas objetivas. El argumento de HSI se basa en la noción de que la capacidad es “inobservable” y, por lo tanto, solo medible indirectamente por medio de relevamiento de opiniones, de expertos o del público. Este punto merece atención aparte.

Un problema común a todas las medidas subjetivas de capacidad es la falta de un *ranking* válido entre los puntajes colocados por los expertos. En efecto, las mediciones subjetivas solicitan a los expertos en países individuales que coloquen un puntaje en distintas dimensiones de capacidad para el país en cuestión. Sin embargo, cuando los expertos colocan el puntaje en su país están virtualmente a ciegas de los puntajes colocados en otros países por

los demás expertos. Vale decir, un puntaje de 6 sobre 10 colocado por el experto en un país no tiene por qué guardar una relación de igualdad con un 6 colocado por el experto de un segundo país o de inferioridad con un 8 colocado por el experto de un tercer país. Sin un *ranking* válido que ordene los países de menor a mayor en la variable capacidad, es simplemente imposible hacer análisis de correlaciones entre capacidad y otras variables, el insumo básico de cualquier análisis estadístico.

Con respecto a la diferencia entre medidas directas e indirectas, como vimos, las mediciones indirectas cancelan de antemano la posibilidad de análisis causales importantes porque toman al posible efecto como indicador de la causa. Si bien esa práctica puede ser útil para *benchmarking*, es incompatible con los objetivos de la ciencia.

La clasificación sirve entonces para desestimar aquellas bases de datos que, a falta de una justificación sofisticada, acarrear los dos problemas a la vez: se basan en observaciones subjetivas y en fuentes indirectas. Vimos también que VDEM/Imp, CPI y QOG miden reglas (en vez de recursos) o cuestiones de gobierno (en lugar de Estado), con lo cual también se las puede marginar para inventariar las medidas sobre capacidad de Estado que aportan a la tarea científica.

4.4. Evaluación crítica II: aportes

Del relevamiento de las bases de datos, un primer aporte es la validación de la dimensionalización tripartita del concepto de capacidad de Estado ofrecida en la tercera sección. La división de la capacidad en coercitiva, económica y científica cubre la totalidad de los indicadores usados por los índices — sean objetivos, subjetivos, directos o indirectos—. La dimensionalización aquí ofrecida es superior, porque las bases de datos o bien no ofrecen dimensiones (pasan directo del concepto a los indicadores), o bien producen dimensiones de manera inductiva. Las dimensiones inductivas no tienen justificación teórica de las dimensiones usadas, en particular, carecen de prueba lógica de que las dimensiones propuestas son individualmente necesarias y colectivamente exhaustivas.

Las bases de datos ofrecen lecciones para cada una de las tres dimensiones de capacidad. En estos índices la capacidad fiscal es la única medida objetiva ampliamente aceptada. El consenso en el estado del arte es observar la relación entre recaudación fiscal y PIB. Esta es la medida privilegiada por DIN y utilizada en HSI y WGI. Hemos visto que esta medida tiene el problema de confundir capacidad con tamaño del Estado. El tamaño del Estado (por ejemplo, mínimo, medio o grande) es una cuestión de

decisión política y por ello es relativamente independiente de la capacidad. Existe, sin embargo, una manera parcial de subsanar el problema. Si se excluyen los países comunistas (donde un tamaño fiscal de casi 100 % con relación al PIB esconde países con Estados débiles) y a los países ricos del Atlántico Norte, Oceanía y Japón (que varían mucho en tamaño, pero *prima facie* tienen capacidades dentro del mismo rango), la medida fiscal captura importantes variaciones dentro del amplio conjunto de países en desarrollo, incluidos centralmente los de América Latina. Una segunda lección es que los indicadores y metodología de mediciones estándar de capacidad fiscal son útiles.

Respecto de la capacidad coercitiva, no disponemos de medidas objetivas de la capacidad coercitiva del Estado. VDEM ofrece una medida subjetiva que es ampliamente citada, el “porcentaje del territorio efectivamente controlado por el gobierno” (VDEM-Cap). A pesar de ser subjetiva, esta medida evita el problema de comparación entre unidades, porque los porcentajes son ordenables por medio un *ranking* ordinal. Sin embargo, dos mejoras son posibles. Primero, no se debería renunciar a medidas objetivas. Se puede observar la fuerza militar oficial con relación al poderío de fuerzas insurgentes y organizaciones criminales. Segundo, el control del territorio puede ser medido a nivel de cada jurisdicción subnacional para producir descripciones más precisas de la capacidad coercitiva. Esta estrategia es capaz de producir no solo la medida de tendencia nacional (promedio lineal o ponderado de las medidas subnacionales), sino también, al disponer de una medida por cada jurisdicción subnacional, descripciones más precisas de variaciones espaciales dentro de cada país y medidas de dispersión respecto de la tendencia central.

Por último, las medidas de conocimiento y capacitación, que todavía descansan en percepciones de expertos, deberían hacerse de forma objetiva, meta que puede acelerarse con el avance de la capacidad de almacenamiento y procesamiento digitales.

El tercer y último aporte lo ofrecen HSI. Ellos sostienen que la capacidad estatal es una “variable latente”, imposible de observar. No ofrecen explicación, pero el argumento parece ser el que plantearon Lindvall y Teorell (2016): la capacidad es un efecto causal, es decir, lo que convierte a los insumos en un resultado y, como todo efecto causal, es inobservable. El argumento tiene un punto valioso que es preciso rescatar. Pero antes es conveniente purgar las confusiones. Lo que en ciencia no se puede observar no es la causa, sino el mecanismo causal. Los autores confunden causa con mecanismo. La capacidad es una causa y, como vimos, hay una

fuerte justificación teórica para equipararla a recursos, que según una larga tradición de pensamiento político es lo mismo que poder (=capacidad).

Además de confundir causa con mecanismo causal, tanto Lindvall y Teorell como Hanson y Sigman adoptan una posición extrema: sostienen que toda capacidad es inobservable. Dada la escasez de conocimiento que todavía padecemos, la actitud tiene que ser más modesta y prudente. Es necesario concebir la posibilidad de que algunos componentes de capacidad sean observables y otros no lo sean. Ya hemos visto que los tres tipos de recurso son observables y en principio medibles de forma objetiva y directa, tarea que apenas se inicia.

¿Cómo entender entonces el componente no observable de la capacidad? Aquí la disciplina de la economía ya ha hecho mucho trabajo y podemos pedir prestado de ella. Para evaluar el PIB, la economía usa una función de producción que además de incluir insumos observables (capital, trabajo ponderado por capacitación y recursos naturales) tiene un residuo que llama productividad total de los factores. A diferencia de los insumos (“factores”), este residuo no es observable. Es decir, en distintas sociedades los mismos insumos pueden producir distintos niveles de PIB. La diferencia está dada por la productividad total de los factores. De forma análoga, uno podría pensar que dos Estados distintos, con el mismo nivel de insumos (impuestos, coerción, capacitación y conocimiento), producen resultados diferentes. Ello se debe a la “productividad total de los factores” o, aunque en algunos círculos suene desagradable, la “productividad estatal”. Esta lección es de suma importancia: además de los recursos tangibles ya inventariados, es posible que la capacidad estatal tenga un factor de productividad intangible. Y que en ese sentido sea una propiedad latente, para la cual la estadística ha desarrollado técnicas de medición especiales, empezando por *factor analysis*.

La posibilidad de que la capacidad estatal tenga dimensiones latentes es la única justificación disponible para recurrir a mediciones subjetivas, o en general a consultas a funcionarios y expertos que tengan experiencia vívida, de primera mano, sobre la productividad estatal.

5. Productividad estatal: cómo y dónde medirla

La reciente detección de la necesidad de medir la “productividad estatal” como variable latente de la capacidad presenta un dilema. Por un lado, ocuparse sistemáticamente de la productividad estatal —como los economistas lo hicieron con la productividad total de los factores con relación

al PIB— promete romper con el estancamiento, en niveles mediocres de calidad, en que se encuentran las mediciones de capacidad. Por otro, como la productividad estatal es una variable latente, y todavía sabemos poco de ella, es probable que los próximos pasos deban confiar desproporcionadamente en recolectar percepciones de funcionarios y expertos, es decir, se deberá recurrir a medidas subjetivas, por definición inferiores a las objetivas.

El punto más débil de la consulta de expertos, como vimos, es la imposibilidad de formar un *ranking* válido entre los casos por la sencilla razón de que los expertos nacionales consultados carecen de una visión comparativa internacional. El puntaje asignado por el especialista en un país puede tener un significado diferente del mismo puntaje asignado por el especialista de otro país. Como los especialistas, por definición, saben mucho de un país, pero poco de los demás, el *ranking* entre países basados en opiniones expertas semeja una quimera.

Sin embargo, la historia cambia por completo a nivel subnacional. Existen especialistas, especialmente funcionarios de carrera veteranos en el gobierno nacional, cuya labor les ha requerido lidiar a diario con todos los gobiernos subnacionales durante largos períodos. Ellos están en una posición privilegiada para producir un *ranking* de productividad entre Estados subnacionales. La información se puede extraer por medio de entrevistas exploratorias, encuestas estructuradas e incluso *focus groups* con un puñado de funcionarios en posiciones similares.

Tres observaciones son cruciales para llevar a cabo esta medición. Primero, los funcionarios deben alinearse conceptualmente con el entrevistador. Como vimos, conceptualizar la capacidad de Estado es una tarea sofisticada en la medida que requiere la habilidad de diferenciarla de conceptos vecinos como capacidad de gobierno y autonomía de Estado. Vale decir, la entrevista deber ser precedida por una sesión de clarificación de conceptos y coordinación de terminología.

Segundo, no existe funcionario nacional que conozca todas las áreas de política del Estado. A lo máximo que se puede aspirar es encontrar un especialista en un área específica, por ejemplo, finanzas, vivienda, educación o extensión agraria. La selección de áreas de política que maximicen la representatividad de las medidas de capacidad estatal subnacional es crucial.

Por último, la conceptualización de las capacidades de los Estados subnacionales requiere un esfuerzo de adaptación de las ideas y metodologías de medición referidas a capacidades estatales. En principio, ese esfuerzo no es trivial.

Recapitulación

La medición de la capacidad estatal debe avanzar en cuatro frentes. Por un lado, las tres dimensiones tangibles operativizadas en la tercera sección: capacidad coercitiva, capacidad económica y capacidad científica (conocimiento y capacitación). Por otro, la dimensión intangible de la productividad estatal. Las tres dimensiones tangibles son insumos; la dimensión intangible es el residuo que cubre la diferencia entre insumos y resultados —como lo hace la productividad total de los factores en mediciones de PIB—.

Las tres primeras dimensiones tienen indicadores (cuadro 2.2) que pueden medirse por medio de la recolección de datos objetivos, que a su vez son superiores a los datos subjetivos (percepción de expertos y opinión pública). La cuarta dimensión es latente, y es difícil imaginar una manera de medirla que no sea por medio de percepciones de expertos.

De las tres dimensiones tangibles, solo tenemos datos confiables a nivel nacional de la capacidad fiscal. Las otras dos dimensiones son enormes áreas de oportunidad. El camino es claro, dada la operacionabilidad del concepto, pero la tarea será ardua.

Los Estados subnacionales son el lugar más indicado para medir la cuarta dimensión, la intangible productividad estatal. Para esta tarea, la opinión *informada* de expertos evita mucha de las debilidades de las percepciones de expertos en Estados nacionales.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., García-Jimeno, C. & Robinson, J. A. (2015). State capacity and economic development: A network approach. *American Economic Review*, 105(8), 2364-2409. <https://doi.org/10.1257/aer.20140044>
- Adcock, R. & Collier, D. (2001). Measurement validity: A shared standard for qualitative and quantitative research. *American Political Science Review*, 95(3), 529-546. <https://doi.org/10.1017/S0003055401003100>
- Berwick, E. & Christia, F. (2018). State capacity redux: Integrating classical and experimental contributions to an enduring debate. *Annual Review of Political Science*, 21(1), 71-91. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-072215-012907>
- Centeno, M. A., Kohli, A. & Yashar, D. J. (2017). Unpacking states in the developing world: Capacity, performance, and politics. En M. A. Centeno, A. Kohli & D. J. Yashar, *States in the developing world* (pp. 1-32). Cambridge University Press.
- Cingolani, L. (2013). *The State of State Capacity: A review of concepts, evidence and measures*. (MERIT Working Papers N.º 053). United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT).
- Dincecco, M. (2017). *State capacity and economic development: Present and past*. Cambridge University Press.
- Fearon, J. D. & Laitin, D. D. (2003). Ethnicity, insurgency, and civil war. *American Political Science Review*, 97(1), 75-90. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000534>
- Hanson, J. K. & Sigman, R. (2021). Leviathan's latent dimensions: Measuring state capacity for comparative political research. *The Journal of Politics*, 83(4), 1495-1510. <https://doi.org/10.1086/715066>
- 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. <https://doi.org/10.1177/0022343310361838>
- Herre, B. & Arriagada, P. (2023). *State Capacity*. Our World in Data. <https://ourworldindata.org/state-capacity>
- Lindvall, J. & Teorell, J. (2016). *State capacity as power: A conceptual framework*. (STANCE Working Paper Series; Vol. 2016, N.º 1). Department of Political Science, Lund University.
- Little, A. T. & Meng, A. (2023). Measuring democratic backsliding. *PS: Political Science & Politics*, 1-13.
- Lukes, S. (Ed.). (1986). *Power*. NYU Press.
- Mainwaring, S. & Pérez-Liñán, A. (2023). Why Latin America's democracies are stuck. *Journal of Democracy*, 34(1), 156-170. <https://doi.org/10.1353/jod.2023.0010>

Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie* 25(2), 185-213.

Mazzuca, S. L. (2012). Legitimidad, autonomía y capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 32(3), 545-560. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000300002>

Mazzuca, S. L. & Munck, G. L. (2020). *A middle-quality institutional trap: Democracy and state capacity in Latin America*. Cambridge University Press.

Patrick, S. (2011). *Weak links: fragile states, global threats, and international security*. Oxford University Press.

Piazza, J. A. (2008). Incubators of terror: Do failed and failing states promote transnational terrorism? *International Studies Quarterly*, 52(3), 469-488. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2008.00511.x>

Poggi, G. (2013). *Forms of power*. John Wiley & Sons.

Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. En P. B. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 3-37). Cambridge University Press.

Soifer, H. (2008). State infrastructural power: Approaches to conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43, 231- 251. <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9028-6>

Apéndice 1. Dimensiones de la definición maximalista

Paradimensionalizar la definición maximalista, ya no alcanza con la clasificación de formas de poder que fue posible explotar en la operacionalización de la definición maximalista. Existe una clasificación implícita pero generalmente aceptada de *tipos* de Estado, que incluye el Estado territorial, el Estado administrativo, el Estado nacional y el Estado de derecho².

1.1. Estado territorial y Estado administrativo

El Estado territorial, por definición, no *tiene* capacidad, sino que es una capacidad, a saber, el monopolio de la violencia dentro del territorio definido por sus bordes. El grado de monopolización de la violencia, más que una capacidad, mide “estatalidad”, es decir, cuán estructurada por un Estado está la sociedad. Estatalidad es equivalente a los medios de coerción del enfoque minimalista.

La capacidad del Estado administrativo es el poder de la burocracia civil: además de su capacitación, el abanico de recursos no militares que pueden considerarse propiedad pública. Abarca lo que en el enfoque minimalista se divide en recursos económicos y conocimiento en sentido amplio. En artículos anteriores he considerado que la capacidad del Estado administrativo, o la capacidad de la administración, es el único significado válido de la noción “capacidad de Estado”.

El Estado territorial y el Estado administrativo cubren exactamente el mismo terreno que el Estado (a secas) de la definición minimalista. Ello confirma que el Estado minimalista es un módulo necesario de cualquier definición maximalista.

1.2. Estado nacional y Estado de derecho

El Estado nacional y el Estado de derecho incluyen las dos capacidades anteriores y agregan, cada uno, un atributo adicional. El Estado nacional incluye el sentido de nacionalidad, la comunidad cultural de la población. Para muchos autores, el sentido de pertenencia y lealtad de la población a una nación es, o habilita, capacidades estatales: naturaliza la obediencia al

2 Se podría incluir también un quinto tipo de Estado, a saber, el Estado de bienestar, pero ese Estado es más una cuestión de decisión política que afecta el tamaño más que su calidad. Pueden existir Estados liberales altamente capaces que, por decisión política y legado histórico, alientan al máximo la actividad del mercado y proveen muchos menos servicios que los Estados de bienestar. Estados Unidos es un ejemplo de un Estado más capaz, aunque considerablemente menos intervencionista que el promedio de los Estados latinoamericanos.

Estado, lo cual ahorra el uso de medios de coerción y reduce la resistencia de la población a pagar impuestos, e incentiva a los funcionarios a tener el mejor desempeño posible.

El Estado de derecho incluye el cumplimiento efectivo y riguroso, a lo largo de todo el territorio, de un sistema legal occidental, basado en la ingeniería institucional liberal-republicana moderna. Como lo teorizaron la Ilustración francesa, los Federalistas y Max Weber, este sistema incluye derechos humanos, división de poderes, independencia del poder judicial y separación entre los administradores y los medios de administración (es decir, los recursos del Estado administrativo). Varios autores consideran que el constitucionalismo liberal y republicano es una fuerza autónoma, cuya vigencia no depende necesariamente de la fuerza física, el monopolio de la violencia del Estado territorial, que lo haga cumplir.

Los dos tipos de Estado, el nacional y el de derecho, que agrega la definición maximalista contribuyen al atributo de la *legitimidad* del Estado. Para usos científicos es conveniente separar capacidad de legitimidad. Y ello por la razón ya conocida: solo la separación analítica de los fenómenos permite el estudio de sus relaciones empíricas. El nacionalismo y el patriotismo pueden ser causas de la capacidad del Estado administrativo, como han sugerido los padres fundadores de la literatura (Gerschenkron, 1963; Evans, 1995). Y el Estado de derecho puede depender, al menos en parte, de la capacidad del Estado territorial, o estatalidad. En general, más que una capacidad, el Estado de derecho es un bien público en sí mismo, es decir, un tipo de *resultado* de la capacidad.

Nación y derecho dotan al Estado territorial y administrativo de legitimidad (autoridad tradicional y autoridad racional-legal, respectivamente). El regreso del Estado al primer plano ha sido desde siempre una agenda antieconomicista, que cuestionaba en particular la premisa marxista según la cual la política es “superestructural” a la economía, que a su vez implica que el Estado carece de “autonomía”. La agenda es neoweberiana en el sentido de que prefiere concebir a la autonomía como una variable en sentido estricto: considera que es preciso recoger evidencia sistemática que determine el grado de autonomía de cada Estado individual, y dejar que ella decida en qué casos el Estado es un reflejo, instrumental o estructural, del dominio capitalista, y en qué casos el Estado entra en conflicto con los intereses de las clases económicamente dominantes.

La agenda neoweberiana agregó, precisamente, la capacidad como variable adicional. Lo que esa agenda no hizo es aplicar a la “legitimidad” el mismo criterio de evaluación empírica que a la autonomía. No hay por qué

suponer que todos los Estados gozan de igual nivel de legitimidad, como se desprende de la definición del propio Weber que incluye la legitimidad como componente constitutivo. Así como la autonomía es una variable a medir, la legitimidad también lo es. No dejan de ser Estados los países en que el monopolio de la violencia tiene serias brechas de legitimidad. En todo caso, esas brechas irán causando desafíos al monopolio de la violencia, pero eso es un proceso causal que no se puede decidir por artificio definicional.

Desde luego, a la definición maximalista no le importan las relaciones causales, sino el rendimiento evocativo y crítico del concepto.

El cuadro 2.A1 presenta las dimensiones y subdimensiones de la definición maximalista.

Cuadro 2.A1. Dimensiones y subdimensiones del concepto maximalista de capacidad de Estado

Concepto operativo	Dimensiones	Subdimensiones
Tipo de Estado	Estado territorial o <i>Estatidad</i>	Ejército
		Policía
	Estado administrativo o <i>Capacidad estatal</i> en sentido estricto	<i>Stocks</i> : capital hundido y reservas líquidas
		Flujos: impuestos e intereses
		Capacitación técnica de la burocracia
		Conocimiento producido y acumulado en reparticiones burocráticas
	Estado nacional	Sentido de nacionalidad de la población
		Patriotismo de funcionarios
	Estado de derecho	Extensión territorial sistema legal, especialmente derechos
		Autonomía poder judicial
		Patrimonialismo

Fuente: Elaboración propia.

Apéndice 2. Bases de datos: descripción y ficha metodológica; referencias

HSI

Measures state capacity by combining 21 different indicators related to three key dimensions: extractive capacity, coercive capacity, and administrative capacity. Higher values indicate greater state capacity.

The State Capacity Dataset seeks to fill a gap in comparative, cross-national research by providing researchers with a measure that captures the multidimensionality of the concept and is distinct from other concepts of interest such as economic development or regime type. Version 1 of the dataset covers the years 1960-2015 for 177 countries.

The methodology for the state capacity estimates is described in “Leviathan’s Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research.” Additional documentation is provided in the online appendix associated with the article.

Strongly relies on VDEM-Cap.

VDEM-Cap

Percentage of territory effectively controlled by government, 2023

Question: Over what percentage (%) of the territory does the state have effective control?

Clarification: With this question we seek to judge the extent of recognition of the preeminent authority of the state over its territory. We are not interested here in perfect control by the state, or whether it is relatively effective in comparison to other states, but an assessment of the areas over which it is hegemonic, e.g., where it is recognized as the preeminent authority and in a contest of wills it can assert its control over political forces that reject its authority. Several illustrative examples may help in this coding. During civil wars the claim of the state to rule is effectively neutralized by insurgent groups (e.g., the Tamil Tigers in Sri Lanka). There are also situations in which criminals or warlords exert control in contravention of state authority (e.g., opium growers in parts of Indochina). There are also cases of failed states where the central government cannot assert control over a share of its territory (e.g., contemporary Somalia). Here, we ask you to estimate the size of the territory that the state has effective control over, as a percentage (%) of the total territory that is officially part of the country.

By “officially part of the country”, we refer to international law. In cases where international law is not entirely clear, we refer you to general

understandings. For example, China claims sovereignty over Taiwan, but it remains under the control of its own government. For purposes of this question, Taiwan should not be considered a failure to control its territory by the government of the PRC.

Based on the expert estimates by V-Dem. They consider the extent to which the government is recognized as the main authority, or rejected by others, such as insurgent groups, criminal organizations, or other countries.

VDEM-Imp

Rigorous and impartial public administration index

Based on the expert estimates and index by V-Dem. It captures the extent to which public officials respect the law, and administer it without arbitrariness and bias. Higher scores mean more rigor and impartiality.

Question: Are public officials rigorous and impartial in the performance of their duties?

Clarification: This question focuses on the extent to which public officials generally abide by the law and treat like cases alike, or conversely, the extent to which public administration is characterized by arbitrariness and biases (i.e., nepotism, cronyism, or discrimination).

The question covers the public officials that handle the cases of ordinary people. If no functioning public administration exists, the lowest score (0) applies.

Responses: 0: The law is not respected by public officials. Arbitrary or biased administration of the law is rampant. 1: The law is weakly respected by public officials. Arbitrary or biased administration of the law is widespread. 2: The law is modestly respected by public officials. Arbitrary or biased administration of the law is moderate. 3: The law is mostly respected by public officials. Arbitrary or biased administration of the law is limited. 4: The law is generally fully respected by the public officials. Arbitrary or biased administration of the law is very limited.

Scale: Ordinal, converted to interval by the measurement model.

BTI

Basic state functions score (closest to state capacity)

Based on the expert estimates and score by the Bertelsmann Transformation Index (2024). It combines information on the extent to which the state has the monopoly on the use of force and provides basic public services across the country. It ranges from 1 to 10 (most functioning).

QOG

The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, publishes the well-known *Quality of Government Index* (QOG) (Teorell *et al.*, 2019). The index is based entirely on data from PRS Group's (2018) International Country Risk Guide (ICRG), and more specifically, on the ICRG indicators *Bureaucracy Quality*, *Corruption*, and *Law and Order*. It captures thus primarily procedural aspects of state capacity, such as corruption and impartiality. QOG is computed as the simple average of its three sub-indicators, which are all coded in-house by the ICRG staff. The final index ranges from 0 (low) to 1 (high) and provides data for almost 150 countries in the world from 1984 on.

CPI

The CPI ranks 180 countries and territories around the globe by their perceived levels of public sector corruption, scoring on a scale of 0 (highly corrupt) to 100 (very clean).

<https://www.transparency.org/en/cpi/2023>

3. CAPACIDAD ESTATAL Y DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Mauricio Cárdenas y David Carbonell¹

Introducción

En los próximos años, el desarrollo económico en América Latina debe centrarse en lograr una transición climática y energética exitosa, lo que implica construir economías con bajas emisiones de CO₂. Para alcanzar este objetivo, es esencial que los países posean ciertas capacidades estatales para diseñar e implementar políticas que contribuyan a la transición, incluyendo un conjunto renovado de instituciones destinadas a promover y regular sectores clave para la reducción de emisiones. Este es el caso, por ejemplo, de las políticas industriales necesarias para descarbonizar la economía.

Las múltiples fallas de mercado que aceleran el cambio climático justifican una intervención activa del gobierno para garantizar una transición energética y climática efectiva, pues el mercado es incapaz de reflejar adecuadamente las externalidades negativas asociadas con las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). El aire limpio y los ecosistemas estables son recursos comunes no excluibles ni rivales, lo que genera incentivos para su sobreexplotación.

Aunque la cooperación internacional es crucial para abordar estos desafíos, este capítulo se centra en las capacidades estatales necesarias para la mitigación y adaptación climática a nivel nacional. Como enfatizan Stern y Stiglitz (2021), varias fallas de mercado agravan los desafíos, entre

¹ Documento preparado para el proyecto *Repensar las capacidades estatales* de CAF. Algunos aspectos de este texto se basan en trabajos realizados conjuntamente con Mateo Prada.

ellas la insuficiente inversión en investigación y desarrollo (I+D), el acceso limitado a capital a largo plazo y la infraestructura inadecuada, como redes eléctricas, transporte público y sistemas de reciclaje. Además, la información imperfecta sobre el contenido de carbono de los productos y los beneficios de las inversiones en reducción de emisiones de GEI obstaculizan aún más la transición climática. Abordar estas fallas de mercado requiere intervenciones gubernamentales que, a menudo, generan costos y beneficios distribuidos de manera desigual entre los diferentes actores, lo que plantea consideraciones clave de economía política en el diseño de políticas climáticas.

Este documento se enfoca en algunas de las áreas más relevantes para los países de América Latina y el Caribe (ALC), comenzando con el importante rol que juegan las economías ilegales en la generación de emisiones de GEI. Las economías ilegales y la capacidad estatal débil están estrechamente relacionadas. Por ello, es esencial destacar la naturaleza de este problema y la importancia de un conjunto de capacidades estatales relevantes para enfrentarlo. Por su parte, los países de la región tienen Estados —por lo general— débiles fiscalmente y con una alta dependencia de rentas provenientes de industrias contaminantes, como los hidrocarburos. De manera que la transición climática en ALC también tiene una dimensión fiscal desafiante en una región con baja capacidad inicial.

La dimensión energética supone aumentar la oferta y la demanda de energía limpia, lo que en muchos casos requiere algún tipo de “políticas de desarrollo productivo” (un término más utilizado en ALC en comparación con políticas industriales o de transformación estructural). Independientemente del término, el mensaje es el mismo: fomentar la colaboración público-privada para desarrollar nuevas tecnologías e invertir en proyectos a largo plazo que aceleren la transición energética. Esto incluye una amplia gama de actividades con diferentes grados de intervención estatal y, por ende, de capacidades estatales requeridas. La lista comprende desde la generación de energía renovable (donde una adecuada regulación es suficiente) hasta la electrificación del transporte (donde, por lo general, son necesarios subsidios fiscales). También se necesita capacidad estatal para producir nuevas fuentes de energía limpia (como el hidrógeno verde, en mayor grado, o los biocombustibles, en menor grado). Las políticas de desarrollo productivo también pueden ayudar a acelerar la transformación de energía limpia en productos limpios, que suelen ser más transables que la energía.

La innovación es un área donde las intervenciones del sector público son importantes. La subinversión en investigación se debe a que, aun siendo costosa, es de libre acceso, lo que reduce los retornos privados de la

innovación, especialmente cuando el carbono está subvaluado. Los gobiernos deben apoyar no solo la investigación básica, sino también el desarrollo y la comercialización de nuevas tecnologías para superar el denominado “valle de la muerte de la innovación” (Grubb *et al.*, 2014). Esto requiere instituciones que faciliten la inversión y promuevan la innovación tecnológica. Las políticas industriales verdes deben integrar incentivos como subsidios o aranceles preferenciales para estimular la creación de industrias menos contaminantes, respaldadas por marcos regulatorios que fomenten la expansión de estas tecnologías en un entorno competitivo (Kemp y Never, 2017).

Los instrumentos de política para apoyar la innovación incluyen mecanismos de reducción de riesgos (por ejemplo, garantías de préstamos o compras públicas para garantizar la demanda de nuevos productos y servicios), promoción de inversiones e incentivos fiscales para I+D; también, financiamiento a universidades e institutos de investigación, subvenciones para investigación básica, concursos de innovación e inversiones en educación y formación laboral en industrias sostenibles. Las inversiones públicas de capital y los préstamos a través de bancos de desarrollo nacionales también son importantes para proporcionar el capital necesario para la innovación e inversión “orientada a misiones” (Mazzucato y Penna, 2016; Detter *et al.*, 2020). Estas intervenciones requieren recursos gubernamentales significativos, ya que los actores privados a menudo subestiman los retornos potenciales de las tecnologías amigables con el clima, lo que conduce a una subinversión sin acciones gubernamentales audaces.

Muchas de las intervenciones mencionadas ejercen una presión significativa sobre la capacidad fiscal del Estado. Este es, quizás, el desafío más importante en los países de ALC, debido a la falta de espacio fiscal actual, resultado del aumento de la deuda pública en los últimos años y los históricamente bajos niveles de ingresos tributarios. Como mencionamos, en muchos países estos problemas se ven agravados por la dependencia de las rentas provenientes de combustibles fósiles como fuente de ingresos gubernamentales. Es decir, la acción climática puede reducir los ingresos del gobierno, en particular, en países que dependen en gran medida de las rentas de los combustibles fósiles, lo que plantea desafíos fiscales. Por lo tanto, fortalecer la capacidad estatal en la región implicará concentrarse en generar nuevas fuentes de ingresos públicos. Esto es relevante para los gobiernos subnacionales, que dependen en gran medida de las regalías y la tributación de las industrias extractivas.

De modo que diseñar las intervenciones que debe hacer el gobierno es complejo y conlleva consecuencias políticas y económicas. Las intervenciones

pueden generar conflictos distributivos dentro de los países (por ejemplo, entre emisores de carbono y quienes desean gravar las emisiones) o entre generaciones presentes y futuras. Los gobiernos con horizontes políticos cortos pueden no actuar de manera responsable frente al clima. También puede surgir un comportamiento de búsqueda de rentas, requiriéndose mecanismos adecuados para monitorear los riesgos de corrupción (Aiginger y Rodrik, 2020; Cherif y Hasanov, 2019; FMI, 2021).

Los conflictos entre intereses a favor y en contra de reformas climáticas, entre ganadores y perdedores (Aklin y Mildenberger, 2020), y entre actores económicos “verdes” (baja emisión de carbono) y “marrones” (altamente emisores de carbono) son comunes en este contexto. Las Empresas Nacionales de Petróleo (NOCs, por sus siglas en inglés) desempeñan un papel significativo en los países dependientes de rentas petroleras, al igual que los ministerios de finanzas, dado que muchos países en desarrollo y emergentes dependen en gran medida de los ingresos fiscales provenientes de sectores intensivos en carbono. Los votantes también son actores cruciales: aunque generalmente apoyan un aire más limpio y estándares ambientales más altos, y se oponen a las industrias extractivas, suelen ser reacios a aceptar precios más altos de la energía.

Basado en esta lista de prioridades, el capítulo explora los desafíos para establecer instituciones robustas que promuevan, organicen y regulen sectores clave involucrados en la transición climática en América Latina. La estructura del texto es la siguiente: la sección 1 analiza la relación entre la capacidad estatal débil y las economías ilícitas vinculadas a la explotación de los recursos naturales, lo que complica los esfuerzos gubernamentales para promover una economía verde sostenible y regular el uso de la tierra de manera efectiva. La sección 2 aborda un modelo para el tipo de instituciones que podrían ayudar a resolver las fallas de coordinación que deben superarse para prevenir la degradación de la biodiversidad en ALC, las Federaciones de Carbono. La sección 3 examina cómo los ingresos gubernamentales se verán afectados a medida que disminuya la dependencia de los combustibles fósiles. Los gobiernos necesitarán fortalecer su capacidad fiscal mediante la reestructuración de sus sistemas tributarios para apoyar una base económica diversificada, incluyendo la implementación de impuestos al carbono. Estos cambios tendrán implicaciones en la economía política, ya que ciertos sectores se beneficiarán de subsidios y políticas favorables, mientras que otros enfrentarán mayores cargas tributarias como parte de una estrategia más amplia para financiar la transición verde. La sección 4 presenta el nuevo rol del gobierno como regulador y facilitador de la economía sostenible, a

medida que los países pasan de un modelo de desarrollo basado en industrias extractivas a otro en el que el uso renovable del capital natural se convierte en central. Los gobiernos deberán proporcionar marcos regulatorios adecuados y opciones de financiamiento para apoyar el crecimiento de sectores críticos en la transición climática. La sección 5 subraya las tensiones entre los gobiernos centrales y subnacionales que pueden surgir durante la transición climática y energética, y discute los cambios institucionales necesarios para abordarlas. Finalmente, la última sección concluye el análisis.

1. Destrucción del capital natural: capacidad estatal débil y economías ilícitas

Las economías ilícitas representan un desafío significativo para el desarrollo económico sostenible, especialmente en regiones donde la capacidad estatal es débil y el Estado de derecho es frágil. En América Latina, por ejemplo, la explotación ilegal de recursos naturales —a través de la minería, la tala o el narcotráfico— socava los esfuerzos por gestionar el capital natural de manera sostenible. Estas actividades no solo degradan los ecosistemas, sino que también distorsionan los incentivos del mercado, dificultando el crecimiento de industrias legales y sostenibles. Además, las economías ilícitas generan incentivos perversos que perpetúan la pobreza y la degradación ambiental, complicando aún más la capacidad de los gobiernos para implementar políticas climáticas efectivas (Boekhout, 2014).

La degradación ambiental causada por la deforestación y las actividades ilícitas, en particular en la Amazonía, ha impactado de manera considerable tanto a la biodiversidad como al clima. La cuenca amazónica, un sumidero de carbono fundamental a nivel global, ha perdido cerca del 17% de su cobertura forestal debido a actividades humanas, impulsadas por la agricultura a gran escala, la ganadería y la minería ilegal (WWF, 2022). Brasil, que posee la mayor parte del Amazonas, enfrenta presiones de deforestación principalmente por el cultivo de soja y los pastos para ganado, que ocupan aproximadamente el 80% de las áreas deforestadas de la región (OC Panel for the Amazon, 2021). Estas actividades no solo disminuyen la capacidad del bosque para secuestrar carbono, sino que también interrumpen el ciclo hidrológico, reduciendo la capacidad del Amazonas para generar los “ríos voladores” de vapor de agua cruciales para los patrones de lluvia regionales y globales. El efecto acumulativo de estas actividades acerca el Amazonas a un punto de inflexión ecológico, más allá del cual podría dejar de funcionar como un ecosistema

de selva tropical, con implicaciones catastróficas para la estabilidad climática global (Fearnside, 2018; Gatti *et al.*, 2021).

El impacto de las economías ilícitas trasciende la degradación ambiental, pues también debilita las instituciones estatales, erosionando la capacidad de los gobiernos para hacer cumplir regulaciones y recaudar impuestos. Cuando los recursos naturales se desvían hacia actividades ilegales, los Estados pierden ingresos que podrían haberse invertido en bienes públicos o meritorios, como infraestructura, educación o salud, por lo que se hace más pronunciada la escasez financiera, lo que obstaculiza las inversiones en energía renovable, agricultura sostenible y otros sectores renovables. Además, las economías ilícitas tienden a fomentar la corrupción, debilitando las instituciones y complicando la implementación de políticas de desarrollo transparentes y efectivas (Mehlum *et al.*, 2006). La relación entre la capacidad estatal débil y las economías ilícitas se refleja claramente en los patrones de violencia y crimen en América Latina. Así, “la debilidad en el Estado de derecho está vinculada a los homicidios: una mejora de una desviación estándar en el índice de Estado de derecho se asocia con una reducción del 18% en los homicidios” (Bisca *et al.*, 2024, p. 18). Esto muestra que la gobernanza débil no solo agrava los niveles de criminalidad, sino que también fomenta un entorno propicio para las economías ilícitas. Por lo tanto, las regiones con capacidad estatal limitada enfrentan mayores desafíos para combatir estas economías y gestionar los recursos naturales de manera sostenible. Estos desafíos reflejan la necesidad de equilibrar la acción contra la criminalidad con políticas que reduzcan los incentivos económicos para participar en actividades ilícitas, como la promoción de cultivos sostenibles y la restauración ecológica en zonas afectadas (Blattman, 2024).

En este contexto, la expansión de mercados ilegales ha alterado el equilibrio entre los Estados y los actores no estatales, con implicaciones para la seguridad y el desarrollo a largo plazo. Esto no solo afecta los niveles de violencia, sino también la redistribución económica, al desviar recursos hacia sectores ilegales y reducir los ingresos fiscales necesarios para financiar bienes públicos esenciales.

De manera que, aunque las economías ilícitas pueden ofrecer beneficios económicos a corto plazo, sus impactos negativos en la cohesión social y en la estabilidad institucional plantean desafíos significativos para las democracias de la región. La creciente dependencia de estas economías destaca la necesidad de intervenciones que reduzcan su atractivo, como iniciativas de desarrollo sostenible que incluyan oportunidades legales para comunidades vulnerables.

Durante la década de 1980, en Colombia la economía derivada del narcotráfico alcanzó entre el 3% y el 7% del producto interno bruto (PIB), dependiendo de la estimación utilizada (Montenegro *et al.*, 2019). Aunque estas cifras han disminuido desde entonces, reflejan la dependencia de ciertas economías de ingresos ilícitos para mantener su dinamismo. Sin embargo, esta dependencia tiene un costo elevado: la infiltración de organizaciones criminales en sistemas judiciales y políticos ha debilitado estructuras democráticas en toda América Latina. También es cierto que existe una relación de doble vía, pues de acuerdo con Bisca *et al.* (2024), las tasas de homicidio aumentan un 3-6% después de un año de crecimiento negativo en ALC, un efecto que no es observado en otras regiones. Este hallazgo refuerza la idea de que las características socioeconómicas de la región agravan la relación entre economía y crimen.

Más aún, en algunas regiones las economías ilícitas vinculadas a los recursos naturales, como el cultivo de coca en Colombia, son un motor económico principal que complica los esfuerzos gubernamentales para promover una economía verde sostenible y regular el uso del suelo de manera efectiva. Por ejemplo, Marín-Llanes *et al.* (2024) encuentran que un aumento de una desviación estándar en los cultivos de coca durante el período 2014-2019 se correlacionó con un incremento del 2,5% al 3,1% en el PIB municipal. Sin embargo, estos beneficios económicos estuvieron acompañados de costos ambientales sustanciales, como un aumento del 104% en la deforestación y un incremento del 302% en las tierras convertidas a pastizales para ganado dentro de la Amazonía colombiana (Marín-Llanes *et al.*, 2024). Esto sugiere que, si bien el cultivo de coca contribuye a la actividad económica local, es nocivo para la transición climática necesaria, y muestra que las actividades ilegales representan un obstáculo para lograr un desarrollo sostenible de la región.

Prueba de lo anterior es que la cuenca del Amazonas está siendo cada vez más afectada por el cultivo ilícito de coca, estrechamente asociado con la deforestación y la degradación ambiental. En Colombia, por ejemplo, los cultivos de coca alcanzaron aproximadamente 253.000 hectáreas en 2023 (UNODC, 2024), mientras que Perú enfrenta un impacto similar, con el 99% de sus cultivos de coca concentrados en la región amazónica. Estas economías ilícitas, impulsadas por la alta rentabilidad de la cocaína, contribuyen a una significativa pérdida de bosques y destrucción de hábitats.

El impacto ambiental de la producción de cocaína va más allá de la deforestación, ya que involucra el uso de grandes cantidades de químicos tóxicos que a menudo se desechan sin tratar en el medio ambiente. Por cada kilogramo

de cocaína producido, se utilizan aproximadamente 340 litros de gasolina y grandes cantidades de cemento, cal y otros agentes tóxicos (UNODC, 2023). Este proceso genera residuos químicos que contaminan cuerpos de agua y suelos locales, afectando tanto a los ecosistemas como a las comunidades locales. Por ejemplo, se estima que se produjeron al menos 1.250 toneladas de cocaína en la Cuenca Amazónica, lo que implica tener como insumo 423 millones de litros de gasolina, de los cuales aproximadamente 85,4 millones de litros se evaporan en la atmósfera, contribuyendo a la contaminación del aire y el suelo. Además, en las regiones aledañas a la producción de cocaína, como partes de la Amazonía colombiana, esta contaminación plantea graves riesgos para la salud de las poblaciones cercanas, afectando la productividad agrícola y la calidad del agua (UNODC, 2023).

El impacto ambiental y social de la producción de cocaína se ve agravado por la expansión de infraestructura de transporte necesaria para estas actividades, particularmente carreteras y pistas de aterrizaje clandestinas. En la Amazonía, por cada kilómetro de carretera legal, se estima que existen tres kilómetros de carreteras ilegales creadas para apoyar el comercio de drogas (UNODC, 2023). Esta expansión provoca un aumento en la deforestación y la erosión del suelo, lo que desestabiliza los ecosistemas y contribuye al deterioro ambiental de la región. La construcción de infraestructura ilegal no solo afecta la cobertura forestal, sino que también actúa como un canal para otras formas de delitos ambientales, como la tala ilegal y el tráfico de vida silvestre. Además, los narcotraficantes reinvierten las ganancias del comercio de cocaína en actividades intensivas en tierra, como la tala y la ganadería, lo que acelera aún más la deforestación en áreas protegidas y territorios indígenas (Science Panel for the Amazon, 2021; Mazzucato y Braga, 2024).

De modo que las áreas controladas por redes criminales se convierten en “espacios no gobernados”, donde el Estado tiene poca o ninguna presencia, lo que dificulta los esfuerzos para aplicar políticas que promuevan el desarrollo sostenible. Además, la presencia de estas economías perpetúa con frecuencia la violencia y los conflictos, desestabilizando a las comunidades y desalentando la inversión (en particular, la que no tiene su origen en rentas del narcotráfico). Esto genera un ciclo en el que las actividades ilegales destruyen el capital natural, debilitan la capacidad estatal y obstaculizan la transición hacia un desarrollo bajo en carbono.

Entonces, los gobiernos deben fortalecer la capacidad institucional para enfrentarse a las economías ilícitas, con el fin de gestionar eficazmente el capital natural y garantizar el desarrollo sostenible. Acemoglu y Robinson (2019) argumentan que una gobernanza estatal efectiva es esencial para

prevenir la apropiación de recursos naturales por parte de actores ilegales y asegurar que los ingresos derivados del capital natural se destinen a inversiones productivas en capital humano y físico. Sin capacidades estatales fuertes, el desarrollo de una economía baja en carbono será reemplazado por la continua explotación ilegal con altas emisiones de carbono.

2. Innovación institucional: el rol de las Federaciones de Carbono

El desarrollo de mercados de carbono tiene retos, pues solo grandes empresas logran acceder a ellos. Por ello, Cárdenas y Guzmán (2023) proponen crear Federaciones de Carbono, que son cooperativas nacionales diseñadas para agrupar pequeños productores de carbono forestal, como comunidades indígenas, organizaciones campesinas y poblaciones rurales. Su propósito es garantizar que estos actores, usualmente marginados en ciertos procesos políticos, puedan acceder a los beneficios de los mercados de carbono. Las federaciones actúan como intermediarias para facilitar servicios y recursos, promoviendo el desarrollo de las cadenas en los mercados de carbono. Además, esto puede mejorar significativamente su poder de negociación y reducir las asimetrías de información que suelen beneficiar a los actores más sofisticados en las transacciones de créditos de carbono (Fulton y Giannakas, 2013). Este tipo de modelo no solo podría reducir costos y aumentar la eficiencia, sino también permitir una mejor distribución de los ingresos generados por los créditos de carbono, como sugieren experiencias previas en mercados cooperativos agrícolas (Ostrom, 1990).

Un beneficio clave de estas federaciones es su capacidad para proporcionar asistencia técnica apropiada para distintos contextos. Por ejemplo, mediante economías de escala, las federaciones pueden reducir los costos de asistencia técnica y desarrollar planes de manejo de tierras. Este enfoque puede fortalecer las capacidades de los Estados en ALC para gestionar los recursos naturales de manera sostenible, abordando problemas como la deforestación y la degradación de los ecosistemas (Griscom *et al.*, 2017). Además, estas estrategias pueden generar información relevante que permita a los Estados mejorar la planificación territorial y la administración de sus recursos.

Estas federaciones también pueden desempeñar un papel crucial como intermediarias en procesos de certificación para cumplir con estándares regulatorios y voluntarios en mercados de carbono. Esto no solo reduciría la dependencia de actores externos, sino que también permitiría una mayor

transparencia y control por parte de las comunidades locales sobre los beneficios derivados de los proyectos de carbono. Al desarrollar capacidades técnicas y de verificación a gran escala, las federaciones pueden posicionarse como actores clave en los procesos de certificación, lo cual contribuye a garantizar que los créditos de carbono cumplan con estándares ambientales y sociales reconocidos internacionalmente (Cárdenas y Guzmán, 2023). Este tipo de intermediación fortalece las capacidades estatales para regular mercados complejos y garantizar que las regulaciones climáticas sean cumplidas.

Ahora bien, estas federaciones fortalecen el poder de negociación de los pequeños productores. Al agrupar la oferta de créditos de carbono, se podría negociar directamente con compradores nacionales e internacionales, eliminando intermediarios y maximizando los beneficios para los participantes. Este modelo puede replicar el éxito de cooperativas en mercados agrícolas, donde la integración ha permitido a los pequeños productores acceder a precios más justos y a mercados globales. Al combinar esta capacidad con incentivos fiscales bien diseñados, los gobiernos de ALC podrían impulsar economías bajas en carbono (Bijman *et al.*, 2012). Además, al facilitar el encuentro entre pequeños productores y compradores internacionales, los Estados pueden generar una plataforma que facilite su integración en cadenas de valor globales.

Otro aporte relevante es la capacidad de gestionar riesgos financieros para los productores. Las federaciones pueden establecer fondos de estabilización de precios, productos de gestión del riesgo cambiario y herramientas para hacer frente a regulaciones cambiantes. Estos mecanismos pueden reducir la exposición de pequeños productores a la volatilidad de precios y riesgos regulatorios, ofreciendo una mayor seguridad económica y fomentando su participación en los mercados de carbono. En el contexto de ALC —donde es usual la falta de acceso a financiamiento—, estas medidas pueden representar un cambio significativo en las oportunidades para pequeños actores (De Janvry y Sadoulet, 2016).

Adicionalmente, las federaciones pueden contribuir a la diversificación económica, en especial en regiones dependientes de actividades extractivas. Al promover proyectos de carbono como alternativas viables y rentables, podrían incentivar a las comunidades locales a desarrollar actividades sostenibles, como el ecoturismo o la agricultura regenerativa, que sean compatibles con los objetivos de reducción de emisiones. Esto, a su vez, fortalecería las capacidades estatales al integrar estrategias de conservación y desarrollo económico en una sola plataforma de acción climática que serían —justamente— las federaciones de carbono. Este

enfoque de diversificación económica también reduciría la dependencia de los Estados de ingresos provenientes de actividades extractivas (una problemática que se desarrollará más adelante en el texto).

El establecimiento de estas federaciones puede ser una herramienta para mejorar la capacidad estatal en ALC. Al centralizar y coordinar los esfuerzos de múltiples actores, las federaciones pueden enfrentar fallas de mercado y fortalecer las capacidades estatales para implementar políticas climáticas efectivas. Dado que hay una creciente presión para desarrollar mercados de carbono robustos, las federaciones podrían desempeñar un papel importante en la transición hacia economías bajas en carbono en la región, fortaleciendo la planificación y regulación estatal de los mercados climáticos. A largo plazo, la capacidad estatal se ve reforzada al generar marcos legales y administrativos más sólidos, necesarios para garantizar la sostenibilidad de estos mercados y su alineación con los objetivos climáticos globales.

3. Capital natural e industrias extractivas: planear un futuro con menores rentas

En un escenario de emisiones netas cero, modelado por la Agencia Internacional de Energía (IEA), se proyecta que el suministro de combustibles fósiles disminuirá drásticamente para 2050, con el fin de reducir las emisiones de carbono y mitigar el cambio climático. Según las últimas proyecciones, se anticipa que la oferta de petróleo caerá un 75 %, pasando de 91 millones de barriles diarios (mb/d) en 2020 a solo 24 mb/d en 2050. Por su parte, se espera que el suministro de gas natural también disminuya, aunque a un ritmo más lento. En particular, se proyecta que la demanda global de gas natural alcance su punto máximo a finales de esta década y disminuya a 2.466 mil millones de metros cúbicos (bcm) para 2050, lo que representa una reducción aproximada del 41 % desde el nivel actual de 4.186 bcm en 2023 (IEA, 2024). De manera similar, la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA), en su hoja de ruta para 2050, predice que la demanda de combustibles fósiles con fines energéticos caerá a un tercio de los niveles actuales, con una disminución de la demanda de petróleo y carbón del 70 % y del 85 %, respectivamente (IRENA, 2018).

El sector petrolero de América Latina es particularmente vulnerable a estos escenarios de descarbonización. La producción de petróleo en la región tiende a involucrar costos más altos e intensidades de carbono mayores en comparación con otras regiones, lo que la hace menos resiliente frente a los

cambios en la demanda (Cárdenas y Orozco, 2023). Por lo tanto, la capacidad del Estado para movilizar recursos, regular mercados y gestionar riesgos será crucial para una transición efectiva hacia una economía baja en carbono.

De acuerdo con análisis recientes, los países con mayores costos de extracción, como Colombia, enfrentan riesgos elevados a medida que disminuye la demanda de combustibles fósiles. En Colombia, el costo promedio de extracción oscila entre 20 y 25 dólares por barril, lo que limita su competitividad frente a países con costos más bajos, como Brasil y Guyana (Mesa *et al.*, 2024). A medida que la demanda global de combustibles fósiles disminuya, es probable que los productores con altos costos sean los primeros en experimentar recortes en la producción o tensiones económicas. En contraste, PwC (2024) estima que Vaca Muerta (la principal formación de hidrocarburos no convencionales de Argentina) producirá alrededor de un millón de barriles de petróleo y 200 millones de m³ de gas por día hacia fines de esta década, lo que muestra un importante crecimiento del sector de los hidrocarburos para ese país. Esto indica que, aunque Argentina, Brasil y Guyana podrían extender su producción de combustibles fósiles, e incluso aumentarla, los países con costos de extracción más altos deberán pivotar hacia diversificación económica con mayor rapidez. El mensaje principal es que no todos los exportadores de petróleo en ALC enfrentan la misma situación, pero eventualmente todos sufrirán una disminución en los ingresos.

La disminución anticipada tanto en el consumo de petróleo como en la necesidad de transformar el sector energético de la región de uno basado en combustibles fósiles a otro de cero emisiones presenta desafíos significativos para los países latinoamericanos productores de petróleo. En estos contextos, la falta de diversificación fiscal y económica compromete la capacidad para implementar estrategias de descarbonización efectivas, incluidas políticas industriales verdes. Fortalecer la capacidad fiscal estatal, reducir los costos de capital y alinear prioridades económicas y ambientales serán esenciales para superar estos desafíos.

Históricamente, el Estado ha desempeñado un papel dominante en el sector petrolero de América Latina, caracterizado por la nacionalización total o parcial de los recursos. Sin embargo, los gobiernos han tendido a involucrar al sector privado en el desarrollo de energías renovables, enfatizando mecanismos basados en el mercado. La expansión de las energías renovables ha sido impulsada por diversas herramientas, incluidas subastas para la adquisición de electricidad de fuentes renovables, financiamiento doméstico a través de bancos de desarrollo nacionales, incentivos fiscales y políticas que apoyan la investigación y el desarrollo (IRENA, 2016a). Todos

estos componentes requieren mecanismos regulatorios mejorados.

Ahora bien, a medida que disminuye la demanda de combustibles fósiles, los gobiernos enfrentan un espacio fiscal reducido, lo que podría agravar las restricciones presupuestarias. El Fondo Monetario Internacional (FMI) enfatiza que los países con economías menos diversificadas enfrentarán mayores riesgos fiscales, y muchos tendrán que replantearse cómo asignan los ingresos restantes provenientes de la extracción de combustibles fósiles, priorizando potencialmente la diversificación económica y las inversiones en energías renovables (Mesa *et al.*, 2024).

Desde una perspectiva de política energética, los países de ALC enfrentan un dilema: detener la emisión de nuevas licencias de exploración como un paso inicial hacia la reducción de la dependencia de combustibles fósiles o fomentar nuevas actividades de exploración para fortalecer la capacidad fiscal y abordar la crisis climática. Los países de la región han optado por diferentes estrategias en este sentido. Argentina, Brasil y Guyana han promovido activamente la inversión en exploración de petróleo y gas, en contraste con Colombia, que ha desalentado estas actividades. Curiosamente, Colombia es un productor de alto costo, mientras que productores de menor costo, como Brasil y Guyana, han optado por capitalizar las condiciones actuales del mercado, ampliando la producción y aprovechando los costos más bajos para capturar participación de mercado antes de que la demanda disminuya (EIA, 2023). Esta variación entre los países de América Latina subraya las diversas respuestas estratégicas que cada nación adopta para mitigar los riesgos fiscales, a medida que se contraen los mercados de combustibles fósiles. En países con un sector petrolero en declive, como México y Colombia —y, en parte, Venezuela—, los empleos en la industria de combustibles fósiles corren el riesgo de quedar obsoletos junto con los activos del sector, dejando a muchos trabajadores desempleados o subempleados, a menos que se implementen programas de reconversión laboral. Por lo tanto, los gobiernos no solo deben fomentar un entorno favorable para los proyectos de energía renovable, sino también garantizar que la fuerza laboral esté preparada para asumir nuevos roles dentro de la economía verde. Las políticas activas del mercado laboral, como la capacitación para la reconversión y la asistencia en la búsqueda de empleo, serán cruciales para gestionar esta transición de manera fluida y equitativa (Mesa *et al.*, 2024).

3.1. La magnitud del problema

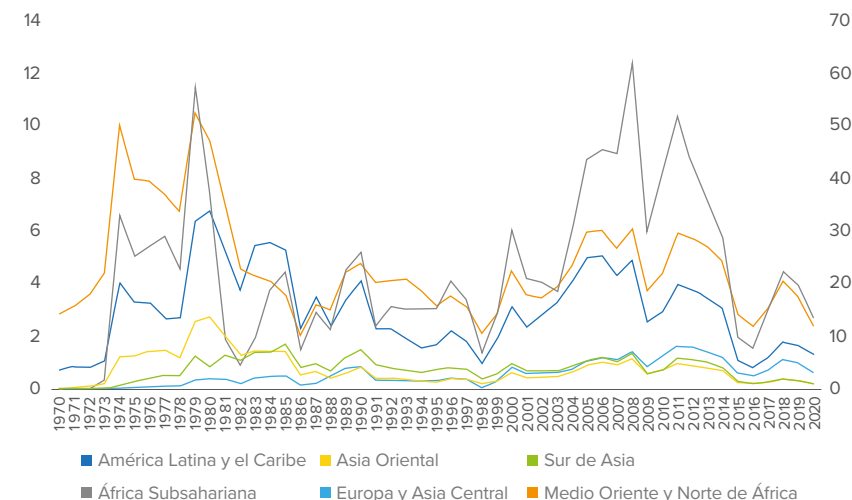
El Estado ha ocupado un papel central en la gestión de los recursos petroleros en América Latina. Las NOCs han sido fundamentales para cumplir múltiples objetivos, como capturar rentas, generar ingresos para los gobiernos, así

como proporcionar subsidios y bienes públicos de forma directa. Las grandes inversiones iniciales de capital, los altos niveles de riesgo geológico y de mercado, y la volatilidad de los precios han creado condiciones propicias para un fuerte involucramiento gubernamental en el sector petrolero.

Los gobiernos utilizan diversos regímenes fiscales para recaudar y gestionar las rentas provenientes del sector petrolero, incluyendo el uso de regalías, dividendos, impuestos corporativos, bonificaciones, impuestos sobre la renta de recursos y pagos por alquileres (Malicha, 2018). Comparada con otras regiones, ALC se destaca como la tercera región que recibe las mayores rentas petroleras como porcentaje del PIB, después del Medio Oriente y el Norte de África, y el África subsahariana. Dentro de América Latina, los países presentan distintos niveles de dependencia del petróleo para financiar sus gastos gubernamentales. Por ejemplo, entre 2000 y 2014, las rentas petroleras de Venezuela representaron el 19,84 % de su PIB, el nivel más alto en la región. Durante el mismo período, Ecuador (10,94 %), Colombia (4,24 %) y México (3,48 %) también registraron niveles de dependencia petrolera superiores al promedio latinoamericano, que fue del 3 % durante el período 2000-2020.

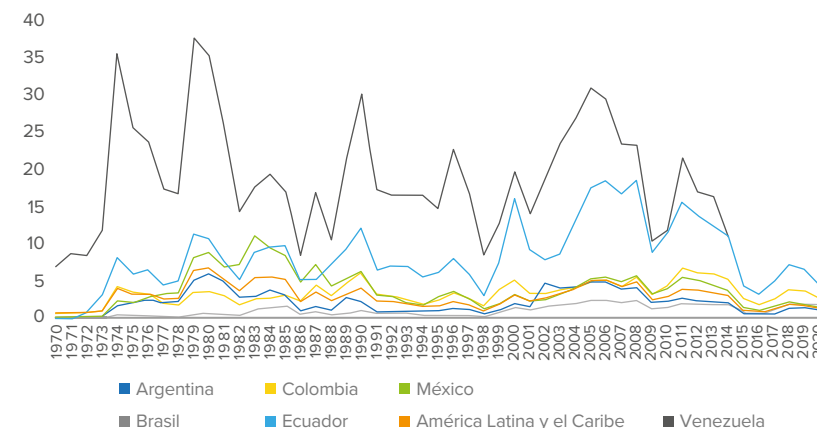
Antes del colapso de los precios del petróleo en 2014, las NOCs en América Latina estaban transfiriendo cantidades sin precedentes de recursos a los gobiernos. Por ejemplo, en 2013 Ecopetrol transfirió el equivalente al 14 % del gasto público total al gobierno colombiano; Pemex, el 19 % al gobierno mexicano, e YPF, el 25 % al gobierno boliviano. Sin embargo, la caída en los precios del petróleo, de \$108,17 en 2014 a \$57,20 en 2015 (y nuevamente a \$41,84 en 2020), provocó una reducción significativa en las transferencias gubernamentales, lo que generó crecientes presiones fiscales para los países de América Latina. Por ejemplo, las transferencias de Ecopetrol pasaron del 14 % del gasto público total en 2013 al 4 % en 2020. Una situación similar ocurrió con Pemex (4 %) e YPF (9 %) (National Resource Governance Institute, 2022). Esto refleja lo que podría suceder en el futuro a medida que los ingresos provenientes del petróleo disminuyan.

Figura 3.1. Rentas derivadas del petróleo (% del PIB), según regiones del Banco Mundial



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2021).

Figura 3.2. Rentas del petróleo (% del PIB), para una selección de países de América Latina



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2021).

El mensaje principal aquí es que el papel de las NOCs tenderá a disminuir con la caída de los precios del petróleo, y, por lo tanto, las capacidades asociadas con ellas no necesariamente contribuirán a una transición energética exitosa. Esto plantea tanto un desafío como una oportunidad: aunque la disminución de las rentas petroleras puede ejercer presión sobre las finanzas públicas, los países tienen el potencial de introducir estrategias de financiamiento climático e inversión verde. Al redirigir los subsidios de los combustibles fósiles e integrar prácticas de presupuestación verde, los gobiernos pueden promover un desarrollo a largo plazo que esté alineado con los objetivos climáticos y la diversificación económica (Cárdenas y Peña, 2024).

4. Capacidades estatales para una política industrial exitosa

Los países de América Latina deben ser cautelosos al proponer políticas industriales, en especial cuando estas estrategias son excesivamente ambiciosas en relación con sus capacidades estatales. Entre los desafíos que enfrentan los Estados con recursos limitados, se destacan los riesgos de perseguir políticas transformadoras sin las bases institucionales y económicas necesarias. Como señala Evans (1995, p. 10), “la aspiración sin la capacidad estatal necesaria puede llevar a errores que socaven incluso las bases existentes de ventaja comparativa”. Esto subraya el peligro de extender en exceso la intervención estatal, donde las políticas industriales pueden desestabilizar inadvertidamente las estructuras económicas existentes en lugar de fomentar el crecimiento.

Además, las estrategias industriales excesivamente ambiciosas pueden exacerbar las ineficiencias y generar costos políticos y económicos. Esto es relevante para América Latina, donde las debilidades institucionales y la capacidad fiscal limitada dificultan la ejecución efectiva de políticas diseñadas para promover industrias de alto valor. Por lo tanto, las políticas industriales efectivas deben basarse en una evaluación realista de las capacidades estatales y burocráticas. Esto resalta la importancia de evitar estrategias que puedan sobrecargar la capacidad administrativa limitada y comprometer la implementación, así como la necesidad de construir instituciones fuertes y eficientes antes de embarcarse en proyectos políticos ambiciosos. Las políticas públicas deben alinearse cuidadosamente con las capacidades estatales para garantizar su viabilidad y promover una transformación económica sostenible en ALC. El resto de esta sección explora algunos ejemplos de los tipos de capacidades estatales requeridas para la transición energética.

4.1. Un éxito temprano: marcos de políticas de energía renovable

Los países de América Latina han promovido el desarrollo de fuentes de energía renovable estableciendo objetivos de energía renovable a mediano y largo plazo y creando marcos regulatorios específicos. Ya en 2008, Uruguay, a través de su Política Energética Nacional 2005-2030, se fijó como meta alcanzar el 90% de la generación eléctrica a partir de fuentes renovables para 2015. Desde entonces, otros dieciocho países de América Latina han seguido este ejemplo, estableciendo objetivos de energía renovable. Por ejemplo, en 2014 Colombia se propuso alcanzar una capacidad instalada de 3.689 MW de energías renovables no hidroeléctricas para 2028. Ese mismo año, Brasil, en su Plan Decenal de Expansión de Energía 2024, estableció como metas aumentar la participación de la energía eólica del 2% al 8% para 2024, además de lograr que el 23% de su generación eléctrica proviniera de energías renovables no hidroeléctricas (IRENA, 2016b). De hecho, para 2023 la energía eólica ya representaba el 15,2% de la matriz energética de Brasil; además, la energía fotovoltaica llegó al 5,7% y la biomasa al 8,4%, por lo que la generación eléctrica renovable (sin incluir hidroeléctricas) alcanzó el 29,3% (ABEEólica, 2023).

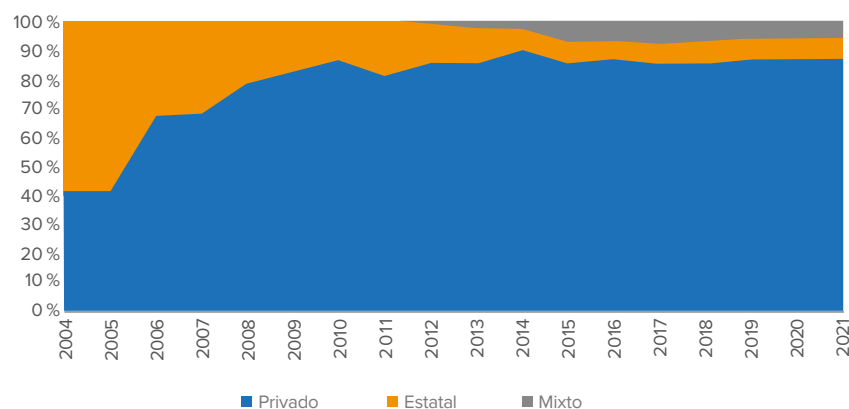
Al establecer estos marcos de política y objetivos de energía renovable, los gobiernos expresaron su compromiso a largo plazo con la transición energética y enviaron señales claras a los diferentes actores del sector energético. Estas acciones iniciales de los países de ALC estuvieron en parte motivadas por su vulnerabilidad frente a eventos climáticos extremos, lo que generó conciencia sobre la necesidad de diversificar la matriz energética y gestionar los riesgos asociados con el suministro de energía. Curiosamente, gran parte de estas inversiones no ejercieron presión sobre las finanzas públicas, ya que solo requirieron regulación gubernamental adecuada, el uso activo de subastas de energía y la participación de instituciones públicas.

Estas estrategias han requerido un papel distintivo del Estado, caracterizado por un enfoque menos intervencionista, limitado a establecer marcos regulatorios claros, facilitar las inversiones privadas y definir las reglas del juego para las subastas competitivas². Como resultado, las inversiones en energías renovables en la región han sido impulsadas principalmente

2 Desde mediados de la década de 2000, América Latina ha liderado el uso de subastas para desarrollar su capacidad de energías renovables no convencionales. Brasil y Uruguay llevaron a cabo algunas de las primeras subastas exitosas de energías renovables en el mundo en 2005 y 2006, respectivamente. Desde entonces, otros países latinoamericanos han seguido su ejemplo. Perú realizó en 2009 su primera subasta abierta de energías renovables, adjudicando 142 MW de energía eólica y 80 MW de energía solar. México inició el proceso de subastas en 2015, tras la liberalización de su

por capital privado. De hecho, el 97% de la capacidad instalada de energía solar en ALC entre 2011 y 2021 dependió de capital privado³. En cuanto a la energía eólica, aunque inicialmente fue impulsada por inversiones del sector público, el sector privado ha desempeñado un papel cada vez más importante, representando un promedio del 79% de las inversiones entre 2004 y 2021. Como se puede observar en la figura 3.3, la participación de capital privado ha sido una fuente creciente de financiamiento de capital en el sector de la energía eólica durante los últimos 15 años.

Figura 3.3. Capacidad instalada de energía eólica en América Latina según origen del capital (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Diálogo Chino (2021).

sector energético en 2013, lo que resultó en la adjudicación de 211 MW de energía eólica y 194 MW de energía solar en tres subastas de energía limpia.

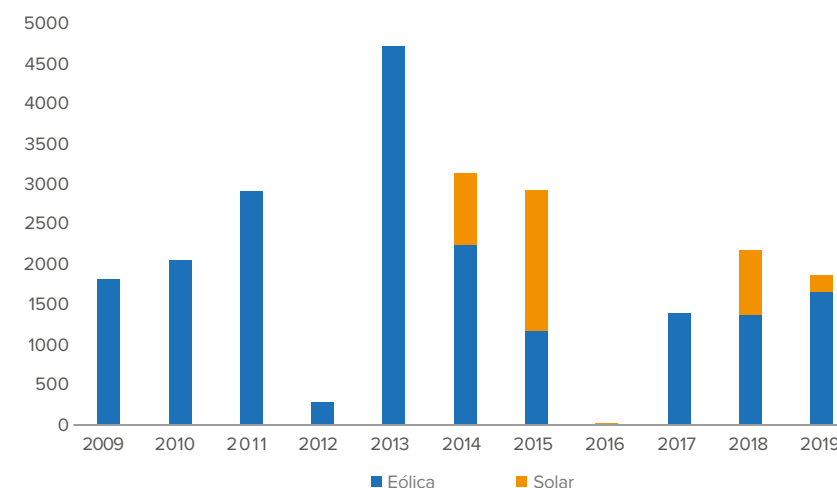
Aunque Chile ha realizado subastas tecnológicamente neutrales de manera regular desde 2006, en 2014 comenzó a adjudicar contratos para generación con fuentes de energía renovable no convencional. Entre 2014 y 2017, adjudicó 3.409 MW de energía eólica y 1.947 MW de energía solar (Viscidi e Yépez, 2019; OLADE, 2020). De manera similar, desde 2016 Argentina ha intensificado sus subastas a través del Programa RenovAr, el principal instrumento del país para atraer capacidad de energías renovables. Como resultado, el gobierno adjudicó 2.466 MW de energía eólica y 1.732,5 MW de energía solar.

Tras una experiencia fallida en febrero de 2019, Colombia realizó su primera subasta de energías renovables en octubre de 2019, adjudicando tres proyectos solares y seis eólicos. En América Central, otros países como Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua o Panamá, también han llevado a cabo subastas de energía renovable durante la última década (Viscidi e Yépez, 2019; OLADE, 2020).

³ Ver <https://dialogue.earth/en/energy/46611-mapping-latin-americas-non-hydro-renewable-energy-transition/>

El uso de subastas ha demostrado ser un mecanismo eficaz para aumentar la capacidad instalada de energías renovables en América Latina. Por ejemplo, para 2018 el 80% de la energía eólica había sido instalada mediante subastas públicas (OLADE, 2020). A nivel de país, en el período 2009-2019, Brasil adjudicó 19.590 MW para proyectos de energía eólica y 3.662 MW para proyectos de energía solar a través de subastas (figura 3.4); y para 2022 contaba con una capacidad instalada de 25.640 MW de energía eólica y 21.100 MW de energía solar. Aunque no todos los proyectos de energía solar y eólica adjudicados entre esos años han iniciado operaciones, estas cifras resaltan la importancia de los mecanismos de subasta para expandir las fuentes de energía renovable no convencional (ANEEL, 2020).

Figura 3.4. Proyectos de energía eólica y solar (MW) adjudicados mediante subastas en Brasil (2009-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ANEEL (2020).

4.2. Requisitos de contenido local

Brasil ha sido un pionero en el incentivo a proyectos de energía renovable no convencional mediante políticas industriales activas. A partir de 2002, durante la administración del presidente Cardoso, el Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (PROINFA), a través de un sistema de subsidios e incentivos, estableció como meta aumentar la capacidad instalada de energía renovable (eólica, biomasa y pequeñas hidroeléctricas) en 3.300 MW antes de 2007. Esta expansión incluyó un requisito del 60 % de contenido nacional, o localización, lo que significa que los bienes manufacturados o servicios utilizados en la construcción de proyectos de energía renovable debían ser producidos localmente (IEA, 2015).

Aunque se esperaba que PROINFA tuviera una segunda fase, diseñada para garantizar que el 10 % de la capacidad instalada total de generación eléctrica proviniera de fuentes de energía renovable alternativa para 2022, este terminó, de manera no oficial, allanando el camino para el sistema de subastas descrito anteriormente. Si bien las subastas no incluían requisitos de contenido nacional, los ganadores a menudo aprovecharon la línea de industrialización FINAME del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), que ofrecía tasas de interés más bajas, pero exigía requisitos de contenido local. BNDES proporcionó alrededor de 9.000 millones de dólares para financiar las principales partes de 264 instalaciones de energía eólica entre 2003 y 2017 (Hochstetler, 2020). Esta autora sostiene que las medidas de contenido local del BNDES no funcionaron bien para la industria solar, debido a que los costos locales eran extremadamente altos durante la década de 2000. La solución fue reducir los requisitos de contenido local a partir de la subasta de 2014. Sin embargo, incluso con la disminución de estos requisitos y las tasas de interés más bajas ofrecidas por el BNDES, la producción local de componentes aún no había despegado (Hochstetler, 2020).

4.3. Uso activo de instituciones públicas de financiamiento

Los países de América Latina han utilizado instituciones públicas de financiamiento, incluidos los bancos de desarrollo, para escalar las inversiones en energía renovable. Brasil y México son ejemplos destacados del uso de préstamos a través de bancos de desarrollo para financiar nuevos proyectos de energía renovable. El BNDES de Brasil ha proporcionado préstamos subsidiados a largo plazo, financiando hasta el 70 % de los requerimientos de capital total para proyectos de energía renovable; además, a través de su Fondo Nacional de Cambio Climático, el BNDES invirtió 3.200 millones

de dólares en energía eólica, pequeñas hidroeléctricas y biocombustibles en 2014, lo que representó el 50 % de los nuevos proyectos de energía renovable. De manera similar, México, a través de instituciones financieras estatales como Bancomext, Banobras y NAFIN, ha ofrecido préstamos de bajo costo que mitigan riesgos y estimulan la participación de instituciones financieras privadas, y en 2012 este mecanismo financió proyectos de energía renovable por un valor de 507 millones de dólares, lo que representó el 31 % de la inversión de México en energía renovable (IRENA, 2016a).

4.4. Rol limitado de incentivos fiscales

Muchos países de América Latina emplean diversos incentivos fiscales para fomentar el uso de energías renovables no convencionales. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay, por ejemplo, ofrecen exenciones de IVA y no aplican aranceles a la importación de equipos para energía renovable, como paneles solares para generación fotovoltaica y turbinas eólicas. En Ecuador y Uruguay, se aplica una tasa de IVA del 0 % a los paneles solares y bienes relacionados con proyectos de energía solar (PwC, 2020).

En Perú y Colombia, los incentivos fiscales incluyen regímenes especiales de depreciación para inversiones en energías renovables. En Perú la maquinaria y los equipos para plantas de energía renovable son elegibles para depreciación fiscal acelerada a una tasa anual del 20 %, vigente hasta 2025, mientras que en Colombia la depreciación acelerada se aplica a los equipos y la infraestructura utilizados en proyectos de energía renovable, y la tasa de impuesto sobre la renta corporativa para estos proyectos se redujo al 20 % en 2016. Estas medidas ayudan a atraer inversión privada al permitir que las empresas recuperen sus inversiones más rápidamente a través de tasas de depreciación más altas.

4.5. Tareas pendientes para políticas industriales verdes efectivas

La implementación de políticas climáticas efectivas requiere un cambio de modelos tradicionales hacia un enfoque colaborativo que priorice las alianzas entre actores gubernamentales y del sector privado. Como enfatizan Juhász *et al.* (2024), este enfoque —denominado autonomía incrustada— permite a los gobiernos mantener influencia regulatoria, mientras fomentan innovaciones adaptativas específicas de cada sector mediante un compromiso cercano con la industria.

Las asociaciones público-privadas que faciliten la transferencia de tecnología permitirán a los gobiernos aprovechar las capacidades del sector privado para acelerar la transición energética (Kastelli *et al.*, 2023). Los Estados

deben desarrollar marcos legales que posibiliten alianzas estratégicas con el sector privado para el desarrollo de proyectos de infraestructura verde, como transporte sostenible y redes de telecomunicaciones eficientes. La participación activa del sector privado es esencial para movilizar recursos, impulsar la innovación tecnológica y escalar proyectos de sostenibilidad. Estas asociaciones deben diseñarse con mecanismos claros de rendición de cuentas y evaluación de impacto para garantizar el cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad.

Crear mercados competitivos para energías renovables, como se ha visto en las subastas de energía solar y eólica de Chile, permite que la inversión privada entre en el mercado y que los consumidores se beneficien de precios más bajos y acceso a tecnologías limpias. La inversión extranjera directa (IED) puede desempeñar un papel significativo en el desarrollo de infraestructura sostenible y energías renovables. Nuevamente, la capacidad estatal en forma de marcos regulatorios transparentes y predecibles que generen confianza en los inversores y faciliten la transferencia de tecnología y conocimiento es indispensable.

4.6. Investigación y desarrollo (I+D) como estrategia clave

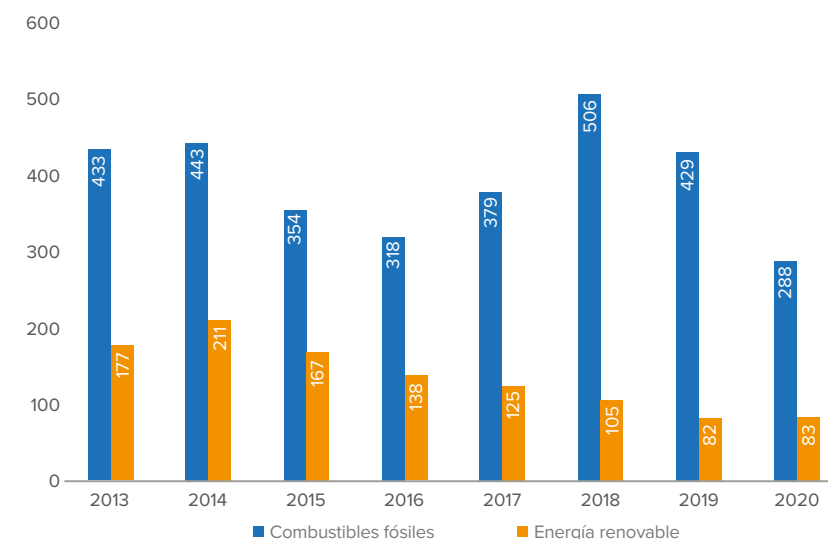
Los gobiernos han invertido en I+D para avanzar en la innovación y la producción local de paneles solares y turbinas eólicas. El creciente número de patentes de energía solar fotovoltaica en China y su transformación de importador a innovador fue impulsado por la inversión gubernamental en I+D, la creación de infraestructura de investigación, los incentivos para laboratorios privados y la promoción de formación de mano de obra calificada (IEA, 2021).

En América Latina, Brasil ha adoptado políticas nacionales para apoyar inversiones públicas en I+D en energías renovables y ha logrado crear una industria creciente de energía solar y eólica. Sin embargo, como se muestra en la figura 3.5, el presupuesto gubernamental para I+D en combustibles fósiles sigue siendo mucho mayor que el destinado a fuentes de energía renovable. De hecho, durante los últimos seis años, el presupuesto de I+D para energías renovables cayó progresivamente, mientras que las inversiones en combustibles fósiles aumentaron entre 2016 y 2018.

En México (figura 3.6), el presupuesto de I+D para combustibles fósiles disminuyó desde 2013, pasando de 229 millones de dólares a 13 millones en 2021. Por el contrario, entre 2013 y 2018, el presupuesto de I+D para fuentes renovables aumentó de 4 millones de dólares en 2013 a 31 millones en 2018, pero estos niveles cayeron nuevamente entre 2019 y 2021, volviendo a los niveles de 2013.

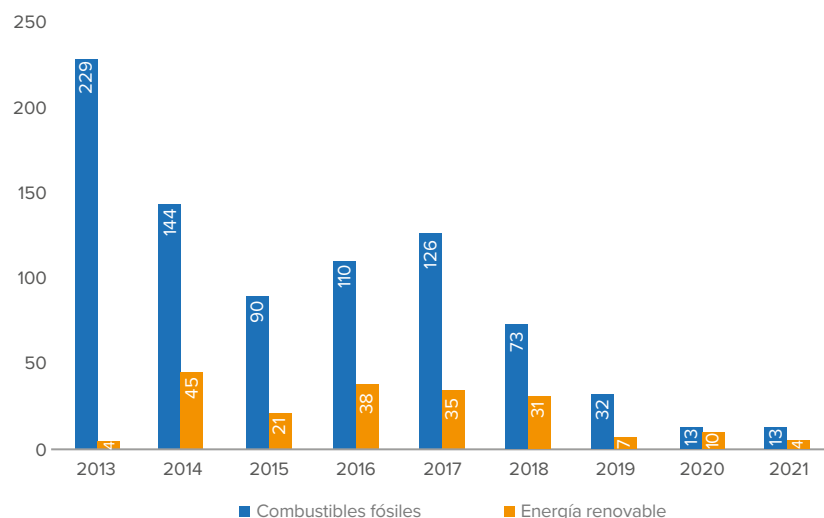
Junto con los incentivos fiscales, la I+D puede verse como una estrategia política que requiere la asignación de fondos públicos para incentivar la producción, innovación y comercialización de fuentes de energía renovable no convencionales. La I+D puede ser costosa para los gobiernos y demanda inversiones a largo plazo. Sin embargo, como lo ejemplifica el caso de Brasil, aún existen grandes inversiones gubernamentales destinadas a combustibles fósiles que podrían ser reorientadas hacia la investigación necesaria para la transición energética.

Figura 3.5. Presupuesto público total de I+D en energía para Brasil (en millones de USD)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la IEA (2021).

Figura 3.6. Presupuesto público total de I+D en energía para México (en millones de USD)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la IEA (2021).

5. Capacidades estatales para la transición: abordar tensiones entre gobiernos centrales y subnacionales

La dependencia de los gobiernos subnacionales en América Latina de los ingresos provenientes de las industrias extractivas presenta desafíos significativos al intentar transitar hacia fuentes de energía sostenibles. En Colombia, el presupuesto del Sistema General de Regalías (SGR) para el bienio 2023-2024 fue de aproximadamente \$29,9 billones de pesos colombianos (cerca de siete mil millones de dólares), lo que representa alrededor del 2,1% del PIB. De estos recursos, el 92,5% se destinó a la inversión en departamentos y municipios, fortaleciendo el desarrollo subnacional (DNP, 2024). De manera similar, en Chile la Ley de Regalías Mineras de 2023 estableció fondos como el Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo, que distribuye cerca de 225 millones de dólares anuales a los gobiernos regionales (Gobierno de Chile, 2024). En Perú el sistema de canon y regalías transfirió aproximadamente 2.400 millones de dólares

(9.807 millones de soles) a los gobiernos regionales y locales en 2021, lo que representó una parte significativa de sus presupuestos (MEF, 2022). Estas importantes contribuciones fiscales crean una dependencia que puede llevar a los líderes locales a priorizar los ingresos extractivos de corto plazo sobre los objetivos de desarrollo sostenible a largo plazo. Esta dependencia puede resultar una trampa de economía política, donde los líderes locales resistan iniciativas destinadas a transitar hacia sectores de energía renovable por temor a que estos proyectos disminuyan su base de ingresos y expongan a sus comunidades a dificultades económicas.

Para abordar esta tensión, los gobiernos centrales deben contar con capacidad institucional y financiera para crear incentivos que alienten a los gobiernos subnacionales a adoptar una transición hacia la sostenibilidad. En Brasil, por ejemplo, el gobierno federal reasignó una parte significativa de los ingresos petroleros para apoyar proyectos de energía renovable e iniciativas de diversificación económica en regiones dependientes de recursos extractivos. Así, las autoridades centrales pueden proporcionar un marco general que alinee las políticas fiscales, la planificación económica y los objetivos ambientales, mitigando la resistencia a las iniciativas de energía renovable.

Desde una perspectiva política, tanto los gobiernos nacionales como los subnacionales necesitan coordinar sus esfuerzos para equilibrar las necesidades económicas de corto plazo con los objetivos de sostenibilidad a largo plazo. En Bolivia la Ley de Hidrocarburos 3058 asigna el 11% de las regalías a las regiones productoras y el 1% a las regiones no productoras (Ministerio de Minería y Metalurgia, 2020). Implementar políticas que reasignen progresivamente una porción de estos fondos a proyectos de desarrollo sostenible puede ayudar a financiar la infraestructura, mejorar los servicios públicos y estimular la diversificación económica, asegurando que las regiones no sufran choques económicos repentinos al reducir su participación en industrias extractivas.

Como los gobiernos subnacionales deben desarrollar estrategias para reducir su dependencia de las industrias extractivas, fomentar la inversión en sectores como el turismo, la agricultura y la producción de energía renovable puede servir como una estrategia de diversificación. Además, puede ser importante que empresas privadas (por ejemplo, de energía renovable) inviertan en estos lugares, de modo tal que se creen nuevas oportunidades de empleo, que ayuden a compensar las posibles pérdidas de ingresos derivadas del sector extractivo, inversión que debe estar atada a la capacitación de una mano de obra que pueda llevar a cabo los trabajos necesarios para las industrias sostenibles.

Una transición exitosa requiere una fuerte alineación intergubernamental en las políticas fiscales. Los gobiernos centrales deben introducir reformas fiscales que ofrezcan a los gobiernos subnacionales fuentes de ingresos confiables vinculadas a industrias sostenibles. Esto podría incluir incentivos fiscales para proyectos de energía renovable en regiones dependientes de industrias extractivas o la creación de esquemas de reparto de ingresos, donde una parte de los ingresos del gobierno central provenientes de iniciativas de energía verde se destinen a los municipios afectados. Así, se garantiza que las regiones reciban beneficios derivados de políticas sostenibles, lo que puede incentivar a los líderes locales a apoyar la transición (el rol de las comunidades que habitan en estas poblaciones se desarrolla con más detalle en la siguiente subsección).

En conclusión, se pueden producir tensiones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales debido a la falta de incentivos que tienen los últimos para impulsar una transformación hacia una economía más sostenible. De modo que lograr un cambio sostenible que reduzca la dependencia de las industrias extractivas requiere un enfoque que combine incentivos, reformas fiscales y desarrollo de habilidades laborales.

5.1. Comunidades locales y tensiones sociales: cuestiones de permisos

En América Latina, los mecanismos de consulta con las comunidades locales han adquirido importancia para definir la trayectoria de proyectos extractivos y, cada vez más, de iniciativas de energía sostenible⁴. Aunque estos mecanismos fueron establecidos para proteger los derechos de las comunidades indígenas y locales, con frecuencia han provocado retrasos significativos o incluso la cancelación de proyectos percibidos como perjudiciales para el medio ambiente o los medios de vida locales. Por ejemplo, el proyecto minero La Colosa en Colombia, valorado en 2.000 millones de dólares, fue detenido después de que el 98 % de los residentes de Cajamarca votaran en contra en un referéndum. Resultados similares han ocurrido en la región, como el proyecto de carretera TIPNIS en Bolivia (415 millones de dólares) y el proyecto minero Tía María en Perú (1.400 millones de dólares). Estos casos revelan los intensos conflictos sociales derivados del impacto del sector extractivo en los recursos naturales y las comunidades, y

4 La consulta previa en Colombia tiene su origen en el Convenio 169 de la OIT, ratificado mediante la Ley 21 de 1991, que protege los derechos de los pueblos indígenas y tribales. El Decreto 1320 de 1998 formalizó el proceso de consulta para las comunidades indígenas y afrodescendientes en relación con la explotación de recursos naturales en sus territorios, garantizando su participación y la preservación de su integridad cultural, social y económica.

subrayan la importancia de la consulta como una herramienta para obtener licencia social.

Las capacidades estatales desempeñan un papel central en la gestión de estas consultas para garantizar que no obstaculicen la transición hacia la energía sostenible. Un ejemplo destacado es el de San Andrés, Colombia, donde la comunidad se opuso a un proyecto de energía eólica destinado a reducir la dependencia de los combustibles fósiles. Este caso pone de manifiesto un desafío clave: incluso los proyectos de energía renovable pueden enfrentar resistencia si las comunidades sienten que no están suficientemente involucradas o si los impactos potenciales no se comunican de manera transparente. Esta resistencia, aunque basada en preocupaciones legítimas, puede obstruir la capacidad de avanzar en la transición energética. Para superar este obstáculo, los Estados deben fortalecer su capacidad institucional para involucrar a las comunidades desde las primeras etapas del proceso de planificación, utilizando mecanismos de intercambio de información que garanticen una comprensión mutua de los beneficios y las posibles desventajas del proyecto.

Una capacidad importante que debe tener el Estado es la de diseñar procesos de consulta que sean percibidos como confiables dentro de la población afectada. Así, al integrar evaluaciones de impacto social y ambiental desde las primeras fases de planificación y comunicarlas de manera transparente, el gobierno puede generar mayor confianza con las comunidades. Por ejemplo, el sistema de canon en Perú para redistribuir regalías demuestra cómo los marcos financieros pueden mejorar la aceptación comunitaria al vincular directamente los beneficios del proyecto con el desarrollo local.

De forma que puede ser importante crear mecanismos de distribución de beneficios que hagan visible la transición hacia la energía sostenible como una ventaja para las comunidades locales. Tal como sucede con el SGR en Colombia, vincular los ingresos de proyectos de energía renovable a beneficios tangibles para las comunidades locales, como infraestructura, empleo o iniciativas educativas, podría ayudar a que las poblaciones vean con mejores ojos estos proyectos. Los acuerdos de distribución de beneficios específicamente relacionados con proyectos renovables podrían alinear los incentivos comunitarios con los objetivos energéticos del Estado, haciendo que la transición hacia energías renovables sea más atractiva a nivel local. Los gobiernos, por lo tanto, deben estar preparados para diseñar marcos fiscales que canalicen los ingresos de proyectos renovables hacia el desarrollo comunitario, en particular, en regiones históricamente marginadas o aisladas.

El Estado también debe invertir en desarrollar capacidades técnicas dentro de las comunidades para que puedan participar activamente en proyectos sostenibles. Programas de capacitación enfocados en habilidades necesarias para las industrias de energía renovable podrían proporcionar incentivos económicos a largo plazo para que los miembros de la comunidad apoyen dichos proyectos. Por ejemplo, en Ecuador, donde el 40 % de las regalías mineras se destinan a los gobiernos locales, se podrían reasignar fondos similares para iniciativas de capacitación en energías renovables. Al ofrecer formación técnica y planes de desarrollo laboral, el Estado puede ayudar a que las diversas poblaciones contemplen a los sectores renovables como una opción laboral, lo cual, además, reduce la dependencia de actividades extractivas, al tiempo que enfrenta los problemas de empleo en estas poblaciones.

Asimismo, la rendición de cuentas en la implementación de los proyectos es fundamental para mantener la confianza de las comunidades. El Estado debe establecer mecanismos de monitoreo e informes para proporcionar a las comunidades actualizaciones continuas sobre los proyectos y abordar preocupaciones de manera oportuna. Este enfoque no solo refuerza la transparencia, sino que también asegura que los proyectos cumplan con los estándares ambientales y sociales prometidos durante las consultas. Estos marcos pueden generar confianza pública y demostrar el compromiso del Estado con prácticas sostenibles, haciendo que las comunidades sean más propensas a apoyar proyectos renovables como una alternativa viable a las industrias extractivas.

Adicionalmente, el Estado necesita tener la capacidad de enfrentar los conflictos y dificultades que surjan a lo largo de la construcción y operación de los proyectos. El ejemplo de TIPNIS en Bolivia, donde el desarrollo de una carretera generó intensos conflictos, muestra cómo la falta de mecanismos adecuados de resolución de quejas contribuyó a una oposición prolongada. Establecer organismos independientes de resolución de conflictos puede ayudar a gestionar las disputas, permitiendo que los proyectos avancen sin exacerbar tensiones sociales.

Ahora bien, ir más allá de los marcos tradicionales de consulta previa mediante un modelo de coparticipación que compense a las regiones por albergar proyectos de energía sostenible podría proporcionar un mecanismo más efectivo para fomentar la aceptación local y avanzar en el desarrollo económico. A diferencia de los proyectos extractivos —que están sujetos a regalías bajo sistemas como el SGR en Colombia, por ejemplo—, las iniciativas de energía sostenible, particularmente los proyectos de energía eólica y solar,

en la actualidad no generan transferencias fiscales directas a las regiones anfitrionas. Esta discrepancia a menudo conduce a la resistencia, ya que las comunidades y los gobiernos regionales perciben un desequilibrio entre las cargas que soportan —como el uso de la tierra, las alteraciones ambientales o el cambio de los medios de vida— y los beneficios que reciben.

La transición hacia un esquema de coparticipación, donde los ingresos o incentivos fiscales provenientes de proyectos de energía sostenible se compartan con las comunidades locales, podría alinear los incentivos regionales con los objetivos de sostenibilidad nacional, creando un escenario de beneficios mutuos para ambas partes. Así, este modelo funcionaría de manera similar a los sistemas de regalías, asignando un porcentaje fijo de los ingresos del proyecto de energía renovable a las regiones en las que este tiene lugar. Por ejemplo, si un porcentaje de los ingresos de una planta de energía eólica se reinvirtiera directamente en la comunidad anfitriona, podría generar apoyo público para el proyecto, al tiempo que aborda las disparidades socioeconómicas que a menudo alimentan la oposición.

Adoptar un modelo de coparticipación también podría reducir significativamente los retrasos y estancamientos con frecuencia asociados con los procesos de consulta previa. Aunque esenciales para proteger los derechos comunitarios, estas consultas muchas veces se vuelven demasiado problemáticas y políticas, sumado a la posibilidad de que las comunidades perciban los proyectos como amenazas en lugar de oportunidades. Al incorporar mecanismos de compensación en el diseño del proyecto, los gobiernos pueden anticiparse a la resistencia. Este enfoque cambia la relación entre el gobierno y las comunidades, pues se pasa de un cumplimiento meramente procedimental a una asociación activa, fomentando un ambiente colaborativo que minimiza los conflictos. Además, los incentivos fiscales vinculados a proyectos renovables podrían estimular la actividad económica regional y diversificar las economías locales, alejándolas de la dependencia de las industrias extractivas (e incluso, de las ilegales).

El caso del Colector Sur en Bogotá, Colombia, resalta los desafíos que plantea el marco actual de consulta previa. Este proyecto, destinado a construir una planta de tratamiento de aguas residuales para reducir la contaminación del río Bogotá, enfrentó retrasos significativos debido a la ausencia de una consulta inicial con la comunidad indígena Muisca. Aunque el proyecto buscaba abordar problemas ambientales, la falta de relación con las comunidades afectadas resultó en acciones legales que detuvieron su progreso. El fallo de la Corte Constitucional subrayó que cualquier proyecto que impacte territorios indígenas o valores culturales requiere

consulta previa, incluso si los impactos son indirectos. Este caso pone de manifiesto cómo los errores procedimentales y la falta de diálogo pueden crear barreras legales y sociales, que retrasan proyectos de infraestructura esenciales y aumentan los costos. También, revela la tensión entre las necesidades de desarrollo y los requisitos procedimentales de la consulta, y destaca la necesidad de mecanismos alternativos, como la coparticipación, para reducir los conflictos y garantizar tanto la inclusión comunitaria como la viabilidad de los proyectos.

En resumen, aunque los mecanismos de consulta previa son relevantes para proteger los derechos comunitarios, el Estado debe desarrollar una serie de capacidades para garantizar que estos procesos no obstaculicen las iniciativas de energía sostenible. Además, siguiendo a Kapczynski y Michaels (2024), la política industrial orientada a objetivos climáticos debe incluir mecanismos en los que se tengan en cuenta los intereses de comunidades marginadas para mantener la responsabilidad democrática en la ejecución de políticas. Al promover mecanismos de distribución de beneficios, capacitación técnica y monitoreo, los gobiernos en ALC pueden hacer que las comunidades estén dispuestas a aceptar proyectos renovables.

Conclusiones

El desarrollo económico en América Latina requiere una transición climática y energética que reduzca significativamente las emisiones de gases de efecto invernadero. Para ello, es necesario fortalecer la capacidad estatal en la región, atendiendo tanto las fallas de mercado que dificultan la inversión en tecnologías limpias como las restricciones fiscales derivadas de la dependencia de sectores contaminantes. Las intervenciones gubernamentales deben priorizar no solo la regulación, sino también el diseño de políticas industriales que permitan diversificar la economía y reducir las externalidades negativas.

La capacidad estatal débil y la expansión de las economías ilícitas presentan un obstáculo para alcanzar estos objetivos. La explotación ilegal de recursos naturales, como la minería y el cultivo de coca, degrada ecosistemas esenciales y agrava la deforestación en regiones como la cuenca del Amazonas. Además de dañar el medio ambiente, estas actividades desvían recursos económicos y fiscales hacia circuitos ilegales, que debilitan las instituciones gubernamentales e impiden inversiones en bienes públicos necesarios para la transición energética. Este ciclo refuerza

patrones de violencia y pobreza, y consolida un entorno donde los incentivos económicos y políticos obstaculizan un desarrollo sostenible.

Por una parte, el desarrollo de mercados de carbono en América Latina enfrenta importantes limitaciones, como el difícil acceso para pequeños productores y comunidades rurales. En este contexto, las Federaciones de Carbono se presentan como una alternativa para superar estas barreras. Al agrupar pequeños actores, estas federaciones permiten reducir asimetrías de información, mejorar el acceso a mercados internacionales y redistribuir de manera más equitativa los ingresos generados por los créditos de carbono. Además, promueven la sostenibilidad al ofrecer asistencia técnica y mecanismos para mitigar riesgos financieros, lo que incentiva la participación de actores marginados en los mercados de carbono.

Las Federaciones de Carbono también contribuyen a fortalecer las capacidades estatales al facilitar la planificación territorial y la regulación de los mercados climáticos. Su capacidad para actuar como intermediarias en la certificación y estandarización de créditos de carbono no solo aumenta la transparencia, sino que también permite alinear estos mercados con los objetivos climáticos globales. Al promover la diversificación económica en comunidades dependientes de actividades depredadoras, estas federaciones ofrecen una plataforma para integrar estrategias de conservación y desarrollo económico.

Por otra parte, las proyecciones globales de disminución en la demanda de combustibles fósiles tienen implicaciones profundas para América Latina, ya que los ingresos derivados de la extracción de petróleo y gas representan una fuente significativa de financiamiento público. Se estima que la oferta global de petróleo caerá un 75 % para 2050, reduciéndose de 91 millones de barriles diarios en 2020 a 24 millones, mientras que la demanda de gas natural disminuirá un 41 % para el mismo período, pasando de 4.186 mil millones de metros cúbicos a 2.466 mil millones. Esta contracción en la demanda pone en riesgo a países con altos costos de producción, como Colombia, donde el costo promedio de extracción oscila entre 20 y 25 dólares por barril, frente a competidores con costos más bajos, como Brasil y Guyana.

La disminución de ingresos fiscales provenientes de los combustibles fósiles obligará a los Estados de la región a reconsiderar sus modelos económicos y fiscales, dado que las NOCs han transferido montos significativos para financiar el gasto público. Este patrón sugiere que, a medida que los ingresos derivados del petróleo disminuyan, las economías menos diversificadas enfrentarán mayores presiones fiscales, lo que limitará la capacidad de financiar la adopción de estrategias que incluyan

la diversificación económica, el financiamiento climático y la promoción de energías renovables.

Finalmente, la transición energética presenta tanto desafíos como oportunidades. Los países que no diversifiquen sus economías a tiempo podrían tener mayores costos sociales, como el desempleo en sectores asociados a los combustibles fósiles. Sin embargo, iniciativas como el redireccionamiento de subsidios a energías renovables y la implementación de políticas laborales pueden mitigar estos riesgos. En este contexto, los gobiernos deben priorizar el fortalecimiento de sus capacidades fiscales y regulatorias, garantizando una transición que no solo cumpla con los objetivos climáticos globales, sino que también proteja la estabilidad económica de la región.

El diseño de políticas industriales en América Latina debe considerar las capacidades estatales existentes para evitar comprometer la estabilidad económica. Las experiencias previas sugieren que las estrategias ambiciosas, cuando se implementan sin la infraestructura institucional adecuada, pueden generar ineficiencias y costos adicionales. En el caso de América Latina, donde las capacidades administrativas y fiscales son limitadas, los Estados deben priorizar enfoques graduales y factibles. Esto incluye marcos regulatorios sólidos que faciliten la participación del sector privado en áreas como las energías renovables, sin sobrecargar la capacidad administrativa del Estado.

La promoción de energías renovables en la región ha avanzado en varios países de la región. Por ejemplo, países como Brasil y Uruguay han demostrado cómo establecer objetivos claros y emplear mecanismos como subastas públicas pueden atraer inversiones significativas del sector privado. Estas estrategias no solo diversifican la matriz energética, sino que también permiten reducir los costos de implementación al minimizar la presión sobre los recursos fiscales. Además, el financiamiento proporcionado por bancos de desarrollo, como el BNDES en Brasil, ha sido clave para movilizar capital hacia proyectos sostenibles.

El papel de la investigación y el desarrollo (I+D) es crucial para impulsar la innovación tecnológica y fomentar la producción local en sectores clave. Sin embargo, el presupuesto destinado a I+D en energías renovables sigue siendo limitado en comparación con las inversiones en combustibles fósiles, como en Brasil y en México. La inversión estratégica en I+D puede no solo estimular la creación de nuevas industrias, sino también reducir la dependencia de tecnologías extranjeras, fortaleciendo las capacidades locales y promoviendo la autosuficiencia en el desarrollo energético.

La dependencia de los ingresos provenientes de las industrias extractivas por parte de los gobiernos subnacionales en ALC representa un desafío significativo para la transición hacia fuentes de energía sostenibles. La alta proporción de los presupuestos locales financiada por regalías crea incentivos para priorizar ingresos de corto plazo. Esta dependencia limita la capacidad de los líderes locales para adoptar estrategias de desarrollo sostenible y diversificación económica. Además, la falta de incentivos específicos desde el gobierno central puede intensificar esta resistencia, dificultando la implementación de políticas climáticas a nivel subnacional.

Para abordar esta problemática, los gobiernos deben implementar mecanismos que redistribuyan los beneficios de los proyectos sostenibles hacia las comunidades locales, como esquemas de coparticipación o incentivos fiscales vinculados a iniciativas de energía renovable. La reasignación de ingresos, combinada con programas de capacitación técnica para desarrollar habilidades en sectores sostenibles, podría reducir la dependencia de las industrias extractivas y fortalecer las bases económicas de las regiones afectadas. De esta forma se puede pasar de mecanismos como la consulta previa hacia formas de coparticipación semejantes a los del SGR de Colombia. Así, habría mecanismos de compensación económica que ayudarían a reducir tensiones y garantizar la aceptación de las poblaciones, lo que facilitaría el desarrollo de proyectos sostenibles.

Entonces, la transición climática y energética en América Latina exige superar desafíos estructurales como la dependencia de ingresos extractivos, la debilidad institucional y las tensiones sociales. Para abordar estas limitaciones, los gobiernos deben implementar políticas que diversifiquen sus economías y fortalezcan las capacidades estatales, además de priorizar la redistribución de beneficios de proyectos sostenibles hacia comunidades locales mediante incentivos fiscales. Asimismo, la inversión en investigación y desarrollo tecnológico, junto con programas de capacitación laboral, resulta clave para reducir la dependencia de tecnologías importadas y estimular la innovación local.

Referencias bibliográficas

Acemoglu, D., & Robinson, J. (2019). *The narrow corridor: States, societies, and the fate of liberty*. Penguin Press.

Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). (2020). *Resultado de leilões de geração e transmissão de energia elétrica*. Governo do Brasil - Portal de Dados Abertos. <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/resultado-de-leiloes>

Aiginger, K., & Rodrik, D. (2020). Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 20(2), 189-207.

Aklin, M., & Mildenerberger, M. (2020). Rejecting compromise: Corporate political activity and climate change. *Environmental Politics*, 29(7), 1083-1105.

Associação Brasileira de Energia Eólica e Novas Tecnologias (ABEEólica). (2023). *Boletín anual*.

Banco Mundial. (2023). *Rentas derivadas del petróleo (% del PIB) - Colombia*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PETR.RT.ZS?locations=CO>

Bijman, J., Iliopoulos, C., Poppe, K. J., Gijssels, C., Hagedorn, K., Hanisch, M. & Van der Sangen, G. (2012). *Support for farmers' cooperatives: Final report*. European Commission. <https://edepot.wur.nl/245008>

Bisca, P. M., Chau, V., Dudine, P., Espinoza, R., Fournier, J.-M., Guérin, P., Hansen, N.-J. H. & Salas, J. (2024). *Violent crime and insecurity in Latin America and the Caribbean: A macroeconomic perspective* (DP/2024/009). Fondo Monetario Internacional. <https://doi.org/10.5089/9798400288470.087>

Blattman, C. (2024). *Bad medicine: Why different systems of organized crime demand different solutions*. <https://doi.org/10.31235/osf.io/ghcpj>

Boekhout van Solinge, T. (2014). The illegal exploitation of natural resources. En L. Paoli (Ed.), *The Oxford handbook of organized crime*. Oxford Handbooks. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199730445.013.024>

Cárdenas, M. & Guzmán Ayala, J. (2023). Forest-based carbon markets: Pitfalls and opportunities. *CGD Policy Paper 313*. Center for Global Development.

Cárdenas, M. & Orozco, D. (2023). *El cambio climático y la política fiscal en América Latina y el Caribe: Impactos y opciones de política*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-02/PNUDLAC-working-paper-40-climate-ES.pdf>

Cárdenas, M. & Peña, C. (2024). *Climate action in Latin America and the Caribbean: Fiscal policies and the indispensable role of finance ministries*. Inter-American Development Bank.

Cherif, R. & Hasanov, F. (2019). *The return of the policy that shall not be named: Principles of industrial policy* (Working Paper N.º 2019/074). International Monetary Fund.

De Janvry, A. & Sadoulet, E. (2016). Access to Land and Development. *The new Palgrave dictionary of economics*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-349-95121-5_2126-

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2024). *Los grandes retos que enfrentan las regalías en Colombia*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PublishingImages/Planeacion-y-desarrollo/2024/Septiembre/PDF/articulo-de-sgr.pdf>

Detter, D., Fölster, S. & Ryan-Collins, J. (2020). *The public wealth of nations: Harnessing the value of state-owned assets to invest in the future*. Palgrave Macmillan.

Diálogo Chino. (2021). *Mapping Latin America's non-hydro renewable energy*. <https://dialogue.earth/en/energy/46611-mapping-latin-americas-non-hydro-renewable-energy-transition/>

Energy Information Administration [EIA]. (2023). *Non-OPEC countries' oil production growth driven by Brazil and Guyana*. <https://www.eia.gov/outlooks/steo/report/BTL/2023/04-nonOPEC/article.php>

Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.

Fearnside, P. M. (2018). Brazil's Amazonian forest carbon: The key to Southern Amazonia's significance for global climate. *Regional Environmental Change*, 18(1), 47-61.

Fondo Monetario Internacional (FMI). (2021). *Cooperación climática. Finanzas y Desarrollo*, septiembre. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2021/09/pdf/imf-on-risks-opportunities-climate-change-buckley.pdf>

Fondo Mundial para la Naturaleza [WWF]. (2022, 8 de noviembre). *Amazonía en crisis: La pérdida de bosques amenaza a la región y al planeta*. <https://www.worldwildlife.org/descubre-wwf/historias/amazonia-en-crisis-la-perdida-de-bosques-amenaza-a-la-region-y-al-planeta>

Fulton, M. & Giannakas, K. (2013). The future of agricultural cooperatives. *Annual Review of Resource Economics*, 5, 61-91. <https://doi.org/10.1146/annurev-resource-091912-151928>

Gatti, L. V., Basso, L. S., Miller, J. B., Gloor, M., Gatti Domingues, L., Cassol, H. & Neves, R. (2021). Amazonia as a carbon source linked to deforestation and climate change. *Nature*, 595(7867), 388-393. <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03629-6>

Gobierno de Chile. (2024). *Todo lo que debes saber sobre el royalty minero en Chile*. <https://www.gob.cl/noticias/royalty-minero-conozca-las-comunas-beneficiadas-y-cuanto-dinero-recibiran/>

Griscom, B. W., Adams, J., Ellis, P. W., Houghton, R. A., Lomax, G., Miteva, D. A. & Woodbury, P. (2017). Natural climate solutions. *Proc Natl Acad Sci USA*, 114(44), 11645-11650. <https://doi.org/10.1073/pnas.1710465114>

Grubb, M., Hourcade, J. C. & Neuhoof, K. (2014). *Planetary economics: Energy, climate change and the three domains of sustainable development*. Routledge.

Hochstetler, K. (2020). *Political economies of energy transition: Wind and solar power in Brazil and South Africa*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108920353>

IEA. (2015). *Programme of Incentives for Alternative Electricity Sources - Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica - PROINFA*. <https://www.iea.org/policies/4019-programme-of-incentives-for-alternative-electricity-sources-programa-de-incentivo-a-fontes-alternativas-de-energia-eletrica-proinfa>.

IEA. (2021). *Employment growth in clean energy and related areas to 2030, in the Announced Pledges and Net Zero Scenarios*. <https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/employment-growth-in-clean-energy-and-related-areas-to-2030-in-the-announced-pledges-and-net-zero-scenarios>

IEA. (2024). *World Energy Outlook 2024*. <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2024>

IRENA. (2016a). *Renewable energy benefits: Measuring the economics*. IRENA. https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2016/IRENA_Measuring-the-Economics_2016.pdf

IRENA. (2016b). *Renewable energy market analysis: Latin America*. IRENA. [/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2016/IRENA_Market_Analysis_Latin_America_2016.pdf](https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2016/IRENA_Market_Analysis_Latin_America_2016.pdf)

IRENA. (2018). *Global energy transformation: A roadmap to 2050*. IRENA. [/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2018/Apr/IRENA_Report_GET_2018.pdf](https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2018/Apr/IRENA_Report_GET_2018.pdf)

Juhász, R., Lane, N. & Rodrik, D. (2024). The new economics of industrial policy. *Annual Review of Economics*, 16, 213-242. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-081023-024638>

Kapczynski, A. & Michaels, J. (2024). Administering a democratic industrial policy. *Harvard Law and Policy Review*, 18, 280-342.

Kastelli, I., Mamica, L. & Lee, K. (2023). New perspectives and issues in industrial policy for sustainable development: From developmental and entrepreneurial to environmental state. *Review of Evolutionary Political Economy*, 4, 1-25. <https://doi.org/10.1007/s43253-023-00100-2>

- Kemp, R. & Never, B. (2017). Green transition, industrial policy, and economic development. *Oxford Review of Economic Policy*, 33(1), 66-84. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grw037>
- Malicha, W. (2018). Oil rents management and distribution in the global south. *Advances in Social Sciences Research Journal*, 5(8), 464-474. <https://doi.org/10.14738/assrj.58.4735>
- Marín-Llanes, L., Fernández Sierra, M., Vélez Lemes, M., Martínez-González, E. & Murillo-Sandoval, P. (2024). *Coca-based local growth and its socio-economic impact in Colombia* (Documento CEDE; 2024-31). Facultad de Economía, Universidad de los Andes. <https://hdl.handle.net/1992/75108>
- Mazzucato, M. (2015). *The green entrepreneurial state*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose. <https://doi.org/10.4324/9781315747378-9>
- Mazzucato, M. & Braga, J. P. (2024). *A just transition for the Amazon: A mission-oriented framework* (Working Paper Series IIPP WP 2024-15). UCL Institute for Innovation and Public Purpose. <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/WP2024-15>
- Mehlum, H., Moene, K. & Torvik, R. (2006). Institutions and the resource curse. *Economic Journal*, 116(508), 1-20. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2006.01045.x>
- Mesa, D., Panton, A., Sridhar, T., Stuermer, M., Ungerer, C. & Tianbo, A. (2024, 27 de marzo). *Key challenges faced by fossil fuel exporters during the energy transition* (Staff Climate Note N.º 2024/001). Fondo Monetario Internacional.
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]. (2022). *Alcance sobre la distribución y uso del canon y regalía minera en el Perú*.
- Montenegro, S., Llano, C. & Ibañez, A. M. (2019). *El PIB de la Cocaína 2005-2018: Una Estimación empírica* (Documento CEDE N.º 2019-44).
- Natural Resource Governance Institute. (2022). *National oil company database*. <https://www.nationaloilcompanydata.org/indicator>
- OLADE. (2020). *Procesos competitivos para el financiamiento de proyectos de energías renovables: Situación en América Latina y el Caribe*. OLADE. <https://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/old0441.pdf>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511807763>
- Palacios, L. (2002). The petroleum sector in Latin America: Reforming the crown jewels. *Les Études du CERI*, 88, 44.
- PwC. (2020). *Tax incentives for renewable energy in Latin America*. PwC. <https://www.pwc.com/co/es/publicaciones/tax-renewable/tax-incentives-renewable-energy-col.pdf>
- PwC. (2024). *Vaca Muerta: El futuro de Argentina*. PwC. <https://www.pwc.com.ar/es/assets/document/invertir-en-vaca-muerta.pdf>
- Science Panel for the Amazon. (2021). *Amazon assessment report 2021. Parte 1*. United Nations Sustainable Development Solutions Network. <https://www.theamazonwewant.org/wp-content/uploads/2022/05/220511-SPA-2021-Part-I-Reduced.pdf>
- Stern, N. & Stiglitz, J. E. (2021). *The social cost of carbon, risk, distribution, market failures: An alternative approach* (NBER Working Paper N.º 28472).
- United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC]. (2023). *The drugs-crime nexus in the Amazon basin*. UNODC.
- United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC]. (2024). *Monitoreo de resumen ejecutivo cultivos de coca*. UNODC.
- Viscidi, L. & Yépez, A. (2019). *Clean energy auctions in Latin America*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0002133>

4. CAPACIDADES ESTATALES Y DESARROLLO SOCIAL

Carolina Trivelli y Adriana Urrutia¹

Introducción

El tránsito del siglo XX al siglo XXI en América Latina conllevó un cambio en los paradigmas del desarrollo y, en consecuencia, una renovación de la arquitectura institucional pública para el desarrollo social. En los países de la región, existen amplias variaciones en la capacidad estatal, tanto entre países como dentro de ellos. Estas diferencias no solo se manifiestan en la capacidad del Estado para proveer bienes públicos, como educación y salud, sino también en su habilidad para ejercer control territorial, recaudar impuestos y garantizar el orden (Urteaga, 2017). Las brechas históricas en materia de política social se habrían originado a mediados del siglo XX cuando se diseñaron e implementaron sistemas de seguridad social dirigidos a grupos de trabajadores formales (los casos de Argentina, Brasil y Chile, donde los sindicatos juegan un rol importante), dejando de lado al sector informal y a los trabajadores del ámbito rural (que en países como Perú llega a representar el 70 % de la población) (Garay, 2016). La dependencia histórica en élites locales, como es el caso peruano, habría debilitado los proyectos de construcción estatal en comparación con escenarios donde se designaron administradores externos sin vínculos con élites locales, como en Chile y en México (Soifer, 2016). Así bien, aun si se habla de región para referirse a las

¹ Las autoras agradecen los comentarios de Oscar Cetrángolo y Juan Fernando Londoño a versiones previas de este documento, así como de todos los participantes del taller realizado en la ciudad de Buenos Aires el 22 de noviembre que permitieron consolidar la versión final de este texto.

dinámicas generales ocurridas en el espacio latinoamericano, es necesario distinguir sendas diferencias entre la construcción del Estado que impactan en las capacidades y posibilidades pasadas, presentes y futuras en materia de política social.

Basándonos en tipologías previas que vinculan el desarrollo del Estado con el desarrollo de la política social, proponemos categorizar a los Estados a grandes rasgos —y reconociendo las limitaciones de esta división—, en función de 1) el grado de consolidación del Estado, y 2) la capacidad de sostener la prioridad de políticas sociales más allá de los períodos de gobierno (que se vuelva prioridad de Estado más allá de quién lo administre) (Sottoli, 2002; Boullon y Delgado, 2019) (figura 4.1). En resumen, las dinámicas propias de la política social varían en un gradiente de países con políticas sociales consolidadas más cercanas al universalismo y países en situación de inestabilidad política con un desarrollo del Estado con limitaciones para la sostenibilidad de su política social.

Figura 4.1. Grupos de países latinoamericanos en función del nivel de desarrollo del Estado y sus capacidades



Fuente: Elaboración propia.

Definimos capacidad estatal como la capacidad del aparato estatal para transformar el mandato —establecido mediante la Constitución y orientado al ejercicio de derechos fundamentales— en acciones públicas. Este mandato, complejo y de largo plazo, excede los períodos gubernamentales (que varían de 4 a 6 años entre los países).

En este contexto, la capacidad estatal para el desarrollo social se ha orientado hacia las prioridades definidas por cada gobierno en el marco del mandato del Estado, adoptando un enfoque más técnico y operativo, con énfasis en focalizar, evaluar y medir los resultados principalmente asociados a la pobreza, lo que ha influido en el desarrollo global de la capacidad estatal para el desarrollo social. Resolver problemas complejos sigue dependiendo de estas prioridades, las cuales están ligadas al desarrollo del Estado, el tamaño del gobierno y el marco normativo. Sin embargo, este enfoque resulta limitado para articular y sostener soluciones de largo plazo, especialmente en Estados con recursos precarios, lo que plantea desafíos significativos en su capacidad para enfrentar problemas complejos, como la desigualdad y el cambio climático, que requiere migrar hacia enfoques más transversales y sistémicos, superando las limitaciones de las políticas tradicionales organizadas en silos sectoriales y rígidos (Mosqueira y Alessandro, 2023). Además, las dinámicas del juego político y su impacto en las políticas públicas varían de un impacto de mediano plazo (en función de la elección de gobierno) a un impacto anual, como, por ejemplo, el caso de Guatemala, donde el presupuesto para los programas sociales se aprueba mediante ampliaciones al presupuesto anual que vota el Congreso de la República.

La institucionalidad social, entendida como un conjunto de reglas de juego formales e informales, que incluyen prácticas y formas de organización, y que dan forma al contenido y a las dinámicas administrativas y políticas de las políticas sociales (Repetto, 2004), va a verse transformada a lo largo del siglo XXI en la región. Al cierre de la época de ajuste estructural (fines de la década de 1990), las capacidades de los Estados se habían construido en torno a la promoción del desarrollo económico, con resultados diferenciados a nivel subnacional (Acemoglu *et al.*, 2015) y con limitaciones en el combate contra la pobreza, lo que promoverá cambios en las líneas de acción posteriormente. Con la llegada del siglo XXI y el *boom* de los *commodities* (2000-2010), la capacidad estatal se construye en torno a la promoción del desarrollo social (Cingolani, 2013) como complementariedad de los servicios universales, a través de instrumentos de acción pública específicos como las transferencias monetarias condicionadas. Finalmente, en el período 2010-2020, considerada una década de desaceleración, la capacidad estatal se orientará a promover el objetivo del desarrollo inclusivo (Vom Hau, 2012).

En este capítulo queremos explicar la construcción de la capacidad estatal para el desarrollo social desde la descripción de lo que sucede en tres distintos momentos —primer momento: el cambio al siglo XXI y la fase de renovación de la arquitectura institucional; segundo momento: la nueva infraestructura para la inclusión social y la especialización de nicho; tercer momento: los límites de un modelo de especialización—. Analizaremos los cambios a nivel de paradigma, transferencias de políticas e instrumentos de acción pública² y las reformas institucionales.

Nos proponemos explicar la evolución de los principales referenciales³ de política social desde su circulación, apropiación e implementación por los diferentes actores, nacionales e internacionales, y sus saberes expertos en materia de política social (Morresi y Vommaro, 2012) como una forma de describir y caracterizar la construcción de capacidad estatal, tomando en consideración tres elementos clave de su construcción: la administración pública para la gestión de asuntos sociales del Estado, el crecimiento de los ámbitos de intervención estatal y el fortalecimiento o debilidad de esta capacidad (Soifer, 2016).

A lo largo de estos tres momentos, la existencia de diferentes iniciativas que aparecían aisladas interpela a los expertos en desarrollo y da lugar al surgimiento de dos grandes puntos de agenda: la necesidad de articulación a nivel institucional y la necesidad de una traducción en el territorio de los efectos de las políticas sociales. Nuestra propuesta es que el grueso de las capacidades estatales se orientó a implementar buenos programas sociales temporales y focalizados, y se prestó mucha menos atención y recursos a la provisión de servicios sociales universales orientados a implementar estrategias de corte más universalista. Y, consecuentemente, se prestó poca atención, esfuerzo y recursos a desarrollar los dos puntos de agenda previos: capacidades e instrumentos para la articulación de intervenciones, para la definición de estrategias multisectoriales y multidimensionales, con aterrizajes territoriales efectivos. En síntesis, ocurrió una transición

sociotécnica (Geels, 2018) que resultó en la configuración de una tecnocracia estatal que terminó desarrollando una política e institucionalidad de nicho, políticas de alta especialización, efectivas y fragmentadas en el sistema de desarrollo social que no cuenta con posibilidades de transitar hacia una mirada/vocación para la universalización y que hoy constituye uno de los principales desafíos compartidos de la región.

1. Cómo se enfrenta el desafío del desarrollo social en América Latina: instrumentos de acción pública, cambios de enfoque y reformas institucionales

La generación de capacidades para el desarrollo social en la región ha ocurrido a través del desarrollo de instrumentos de acción pública específicos, que han llevado a un cambio de conceptualización del desarrollo (un cambio de paradigma de política pública) (Hall, 1993). Las capacidades estatales generadas para el desarrollo social responden a la lectura, las prioridades y las propuestas de cada gobierno en el marco del mandato en materia social que tiene el Estado. Estas capacidades responden a lo que el gobierno, en tanto administrador del Estado, se propone hacer, pero a la vez dependen de la efectividad que ese mismo gobierno tenga para convencer y movilizar a los actores —personas e instituciones— para desarrollar determinadas capacidades en el aparato estatal.

Por ello los cambios de paradigma conducen a reformas institucionales y/o modificaciones en la arquitectura social. Todo esto en el marco de contextos políticos que serán determinantes, marcos institucionales variables y una transformación en los perfiles profesionales que forman parte de la administración pública entendida como el conjunto de organizaciones, personas, reglas formales e informales, capacidades y prácticas que tiene el mandato de convertir las políticas, las leyes y el presupuesto en servicios que permitan avanzar hacia la implementación de un enfoque de derechos (Echebarría y Cortázar, 2007).

1.1. Antecedentes: consecuencias de las políticas de ajuste estructural, atención creciente a la reducción de la pobreza y a la medición de la pobreza como instrumento de acción pública

Durante la década de 1990, en el contexto de las reformas desregulatorias y promercado promovidas por el Consenso de Washington, muchos países implementaron transformaciones orientadas a mejorar la eficiencia en la

2 La expresión “transferencia de políticas” hace referencia a “los procesos de desarrollo dentro de los sistemas políticos y sociales existentes, de programas de acción, de políticas o incluso instituciones cuyos marcos de acción resultan de ideas o provienen de instituciones o de programas de acción de otros sistemas políticos o sociales (en general extranjeros)” (Russeil, 2014, pp. 640-650).

3 Un marco de referencia de una política pública es la representación de la realidad sobre la cual reposa esta política, un lugar en el que la sociedad construye su relación con el mundo y las representaciones que se da para comprender y actuar sobre la realidad tal y como es percibida (Muller, 2010).

provisión de servicios sociales. De forma general, estas iniciativas incluyeron medidas como la descentralización de servicios de educación, salud y agua hacia los gobiernos subnacionales, la introducción de esquemas de pensiones de capitalización individual y la desregulación de los sistemas de salud.

En los países de universalismo consolidado, se destacan algunas reformas de sistemas universales, como la reforma de la seguridad social de 1995 en Uruguay que introdujo un sistema mixto de pensiones (público y privado) y requirió un complejo proceso de negociación política entre actores políticos de corte reformista de distintas bancadas en el Parlamento (Luján, 2002).

En los países de universalismo segmentado, como Argentina, se desarrollaron planes focalizados, como el Plan Trabajar, un programa de empleo temporal en sus tres versiones, que brindaba a los beneficiarios una suma fija mensual, acceso a asistencia de salud y cobertura de riesgos, que alcanzó a 140.000 personas en 1997, un año marcado por los preparativos electorales. Asimismo, también se promovió una reforma del sistema previsional que transitó hacia un modelo mixto (Neffa, 2009).

En los países de universalismo en construcción, se establecieron programas de alivio temporal a la pobreza, con un enfoque de eficiencia, como es el caso peruano del Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), creado en 1991, con el fin de reducir la pobreza extrema en zonas rurales y urbanas marginales mediante la implementación de proyectos comunitarios que mejoraran la infraestructura básica y fomentaran el desarrollo productivo. También se promueven reformas como la del sistema previsional en Perú, que implementa un esquema de modelos paralelos entre el sistema privado y el sistema público.

Los resultados de este período fueron mixtos: si bien se lograron algunos avances en eficiencia, también se observaron impactos negativos en la equidad y limitaciones para alcanzar una cobertura universal. Estas reformas pueden interpretarse como una respuesta al agotamiento de los sistemas de seguridad social contributivos establecidos en el período de posguerra, los cuales habían generado expectativas poco realistas de cobertura universal debido a la alta informalidad laboral en la región. En este sentido, resulta fundamental reflexionar sobre esta trayectoria para destacar que no existen soluciones universales ni permanentes en materia de política social.

Durante el período de ajuste estructural, la agenda y demanda internacional de promover capacidades de medición de la pobreza y la desigualdad va a producir uno de los instrumentos que cambiará las dinámicas de las políticas de desarrollo social: la medición del desarrollo. En 1990 las Naciones Unidas, a través del Programa de las Naciones Unidas

para el Desarrollo (PNUD), publica el primer *Informe de Desarrollo Humano*. Por primera vez, se plantea el establecimiento de indicadores sociales para medir el desarrollo humano a nivel global, entre los cuales se encuentra el índice de desarrollo humano (Naciones Unidas, 1990). Tímidamente, desde entonces se agrega al debate sobre pobreza la necesidad de considerar y medir también la desigualdad. En ese contexto, cuatro cambios principales van a dar lugar a la transformación de cómo se conceptualiza el desarrollo. La lógica de este período está orientada a la eficiencia de las intervenciones sociales, lo que genera un cambio en los esfuerzos que se venían dando desde el retorno de la democracia en la región (década de 1980) que hizo de la equidad una prioridad de política pública.

Varios cambios representan una transformación cognitiva (cómo se representan la desigualdad y la pobreza) y las herramientas de acción pública se adaptarán a ellos. El primero es de corte instrumental: la cuantificación de la pobreza se vuelve una preocupación central, como lo demuestra, en la primera mitad de la década de 1990, la publicación, en muchos casos, de los primeros informes oficiales (nacionales) sobre este tema. A partir de ahí se diseñan indicadores, y buena parte de los países comienzan a diseñar estrategias de medición de la pobreza y para ello fortalecen sus sistemas estadísticos para dar seguimiento a indicadores claves (y complejos), se desarrollan capacidades e instrumentos (encuestas de hogares) y se conciben estándares internacionales de medición (Dargent *et al.*, 2018). Algunos ejemplos son el programa Medición de las Condiciones de Vida (MECOVI) del Banco Interamericano de Desarrollo, que buscó mejorar la calidad y disponibilidad de las encuestas de hogares en países de la región con el fin de contar con información sobre las condiciones de vida de la población y ampliar su cobertura (Moncada & Lee, 2005). Otro esfuerzo a destacar es la iniciativa Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) de la Universidad de Oxford, que buscó promover mediciones multidimensionales de la pobreza basadas en el método Alkire-Foster a nivel nacional y global (Global MPI | OPHI, s.f.). Mucho de los proyectos desarrollados por OPHI han influido las mediciones oficiales de los países (añadiéndoles indicadores multidimensionales), así como las narrativas globales al respecto. El PNUD ha sido un activo promotor y usuario de estas mediciones multidimensionales, las ha usado para promover comparaciones entre países y regiones, y para monitorear el progreso en materia social en distintos países y regiones⁴.

4 A pesar de ello, solo cerca de diez países de la región ya cuentan con indicadores oficiales multidimensionales de pobreza. México fue el primero en implementar una medida oficial multidimensional recién en 2009.

El segundo cambio de corte cognitivo está vinculado a la difusión de enfoques transversales, que se relaciona con la puesta en agenda de la necesidad de políticas específicas según grupos poblacionales. En este período, la creación de instrumentos de acción pública (Lascoumes y Le Galès, 2005) guiados por la agenda internacional estará marcada principalmente por dos hitos claves cuyos inicios datan de la década anterior: la conferencia de Beijing en 1995, que resultará en la adopción de un compromiso con la institucionalidad para la igualdad de género (CEPAL, 2010), y la adopción del convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), que si bien fue anunciado en 1989, se traducirá en instrumentos de acción orientados a la población indígena en las décadas siguientes. A estos dos hitos se suman otros espacios de puesta en agenda transnacional, como la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social llevada a cabo en Copenhague, Dinamarca, en marzo de 1995; la III Cumbre de las Américas en Quebec en 2001, y la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia realizada en Durban en el año 2001, eventos considerados importantes en la construcción posterior de una agenda de inclusión social (Buvinic y Roza, 2004).

El tercer cambio clave también de corte cognitivo es el del referencial en cuanto al ámbito en el que deben ocurrir las intervenciones del desarrollo, el espacio rural, y se construye así un enfoque que toma en consideración las dinámicas espaciales. El desarrollo en el ámbito rural no es más sinónimo de desarrollo agrario, sino más bien el espacio para discutir una mirada multisectorial y pluriactiva en el marco de una mirada territorial. Esta mutación sucede cuando en la comunidad académica se plantea la necesidad de analizar e indagar los resultados de política con un enfoque territorial (Berdegué y Schejtman, 2003) que permita ir más allá del paradigma sectorialista.

Conjuntamente con los cambios en la forma en que se conceptualizaba el desarrollo, los Estados latinoamericanos emprenden reformas institucionales en el contexto de reformas estructurales, enmarcadas en las recomendaciones del Consenso de Washington, y como parte de la coyuntura de democratización del final del siglo XX e inicios del XXI. Por ello, un cuarto cambio es de tipo institucional. Entre las principales reformas que tienen impacto en las capacidades de los Estados se encuentra la descentralización (Grindle, 2009), resultado de una voluntad de desarrollar poder infraestructural, la búsqueda de una mayor capacidad del Estado para penetrar su territorio e implementar logísticamente sus decisiones en él (Mann, 2006, citado en Urteaga, 2017) partiendo de una desconcentración

de sus funciones. Además, se suma la liberalización económica y la reforma fiscal, así como la reforma de los sistemas de seguridad social y pensiones, entre los que destaca el ejemplo chileno que pasó a un régimen de corte privado. En este marco se recortan programas sociales universales, se reduce el tamaño de los aparatos públicos y se cortan programas de corte social. Ellos se reemplazan con fondos de inversión social y programas de asistencia temporal a grupos sociales específicos.

Las reformas estructurales resultaron en una profundización inicial de la pobreza y una exacerbación de las desigualdades territoriales (Repetto y Andrenacci, 2006). Como resultado de los cambios en las ideas sobre el desarrollo y la infraestructura institucional, los Estados latinoamericanos pondrán entonces énfasis en el desarrollo de programas de alivio temporal a la pobreza. Esto implicaba que los grupos de bajos ingresos serían priorizados (focalizados) y que los demás grupos dependerían del mercado para acceder a oportunidades que promuevan su bienestar (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016).

De forma más específica, a la vez que la agenda internacional promueve la medición de la pobreza como indicador de desarrollo social, a nivel nacional los procesos de consolidación democrática impulsan y requieren de la generación de diversas capacidades estatales. A nivel institucional, otras reformas buscan dar soporte a iniciativas para el desarrollo y se priorizan la descentralización, la desregulación/privatización o desestatización y el incremento del gasto público. A la par prevalece una mayor participación ciudadana en los programas sociales, la focalización como estrategia y el monitoreo y evaluación para buscar eficiencia y transparencia en las intervenciones (Repetto y Andrenacci, 2006). A un nivel técnico, por citar un caso específico, se promueven capacidades que aseguren la transparencia de datos y procedimientos de medición, los que obligaron a un cambio en la representación de los funcionarios: los datos dejan de ser propiedad de la institución para ser bienes públicos (Dargent *et al.*, 2018).

Sin embargo, en este período las capacidades estatales se ven limitadas, en parte, como consecuencia de los esfuerzos por racionalizar (y reducir) el cuerpo de funcionarios públicos y de reformas que se truncan (como los casos de Brasil y de Perú) por contextos políticos complejos; en ciertos casos, como el chileno, las reformas logran ser sostenibles incrementando la capacidad del Estado y el desempeño de su cuerpo de servidores públicos (Echebarría y Cortazar, 2007).

En síntesis, en el período de ajuste estructural, las políticas sociales buscaron acompañar las reformas económicas y del Estado y se orientaron

a garantizar el desarrollo de capacidades humanas mediante servicios básicos, como la educación y la salud, y a establecer una red de seguridad para la población vulnerable afectada por *shocks* adversos, pero la frontera no estaba clara entre estas y las políticas económicas o sectoriales (Francke, 2004), situación que cambiará en la década siguiente. Esto nos permite hacer hincapié en el hecho de que las posibilidades de éxito de la política social dependen en buena medida de la situación del entorno macroeconómico. En el primer momento, los precios de los *commodities* serán favorables al desarrollo social, pero al revertirse esa situación posteriormente surgen dificultades para los países que también se ven afectados por la crisis financiera global, y eso limita las posibilidades de expansionismo de la política social. La heterogeneidad de resultados está condicionada por estas diferencias entre subgrupos de países y entre países de forma individual.

1.2. Primer momento: una renovada arquitectura para el desarrollo social

En los primeros años del siglo XXI, un consenso mayor a nivel internacional se estableció al reconocer que las reformas estructurales no habían permitido al Estado desarrollar las capacidades suficientes para reducir la pobreza y, como resultado de ello, las desigualdades se habían incrementado (Levitsky y Roberts, 2011).

La década de 2000 a 2010 se caracterizó por un contexto de crecimiento sostenido, conocido también el *boom* de los *commodities*, período de gran demanda de materias primas que benefició a países esencialmente primario-exportadores. Aunque permitió un incremento en el gasto social, exigió diseñar e implementar instrumentos de acción pública focalizados para atender las necesidades de poblaciones específicas y buscar la transformación de la arquitectura institucional para el desarrollo social, así como el surgimiento de una burocracia especializada en materia de política social⁵. Esto contribuyó y obligó a los países a pensar en estrategias más ambiciosas y complejas, no solo programas, para que los ciudadanos resistieran mientras la nueva configuración económica les ofrecía oportunidades. Cobran entonces protagonismo las intervenciones sociales que deben complementar los mandatos de los sectores universales como salud, educación, alimentación y trabajo (Francke, 2004).

En los países de universalismo consolidado, entre otros ejemplos, está el caso chileno que con el Plan Auge (2005) introdujo reformas en el sector salud a través de un sistema de garantías explícitas para patologías prioritarias,

asegurando acceso, calidad, plazos de atención y protección financiera, y beneficiando especialmente a grupos vulnerables. Asimismo, amplió su sistema de protección social a través de reformas como el Pilar Solidario en Pensiones (2008), que garantizó ingresos básicos para adultos mayores en situación de vulnerabilidad, y programas de vivienda y educación enfocados en los sectores más desfavorecidos. Aunque estas reformas lograron reducir desigualdades y mejorar el acceso, enfrentaron desafíos de sostenibilidad y brechas entre el sistema público y el sistema privado.

En los países de universalismo segmentado, con el cambio de siglo emergieron un conjunto de iniciativas focalizadas como el Programa de Emergencia Laboral. En Argentina, durante el gobierno de la Alianza, se implementó el Programa de Emergencia Laboral (PEL) para fomentar consorcios productivos locales y el autoempleo, distribuidos mediante comités de crisis, un antecedente de los consejos consultivos del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, junto al Programa Solidaridad, inspirado en el modelo mexicano del PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación)⁶. Esto demuestra la dependencia que tiene la política social en las dinámicas políticas (Neffa, 2009).

Otro caso a destacar en este período es la reforma de salud mexicana que tuvo resultados limitados. Basada en la implementación del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), buscó universalizar el acceso a la salud, integrando a la población no asegurada al sistema mediante el Seguro Popular. La reforma se diseñó para resolver los desequilibrios financieros históricos del sistema de salud, como la inequidad en la distribución de recursos y la dependencia del gasto de bolsillo, que afectaban especialmente a los sectores más pobres, producto de la segmentación histórica del sistema desde 1943. Entre los resultados esperados se encontraba la reducción de gastos catastróficos y el aumento de la cobertura, con el objetivo de alcanzar la protección financiera universal para 2010. Pero la reforma enfrentó limitaciones, como la resistencia en los estados más pobres para ajustar su infraestructura de salud, las dificultades en la transición gradual de la afiliación y la presión financiera por la expansión de los servicios. Además, aunque se lograron avances, la equidad y la sostenibilidad financiera siguen siendo desafíos significativos.

5 El gasto social pasó de representar el 10% del PIB de la región en 1994-1996 a más del 15% en 2014-2016 (Izquierdo *et al.*, 2018).

6 En el caso argentino es necesario destacar la impronta que deja la crisis económica de 2001, causada por la Ley de Convertibilidad, los despidos tras la privatización de YPF y la recesión de 1998 que generara desempleo y pobreza. La situación económica va a marcar las dinámicas sociales y fomentar un intercambio entre la agendas de los movimientos y de la política social.

En los países de universalismo en construcción, los programas de transferencias monetarias condicionadas que explicamos a continuación jugaron un papel fundamental.

Es en este contexto que se trasladan a una mayor escala los programas de transferencias monetarias condicionadas que surgen en la segunda mitad de la década de 1990 en América Latina y que se caracterizan por un enfoque de asistencia social (*workfare*) que promueve la responsabilidad individual (Brown y Pérez, 2016). En Brasil, Bolsa Escola es el primer programa que se crea con el fin de brindar transferencias monetarias a niños de bajos ingresos. El segundo programa es Progresar, creado en 1997, que tenía como objetivo poner fin a la transmisión intergeneracional de la pobreza a través de transferencias monetarias condicionadas que promovieran la participación en iniciativas de salud y la asistencia a la educación básica de los niños de las familias beneficiadas (Levy & Rodríguez, 2005). Este se convierte en 2002 en Oportunidades, y en 2014 en Prospera, y se vuelve el programa que marcará la transformación del impacto de este tipo de intervención en la región, logrando mover la brújula de indicadores de acceso a salud y educación a través de una subvención mensual a las familias en mayor situación de vulnerabilidad.

A raíz del éxito para el alivio temporal a la pobreza de Oportunidades, los técnicos del desarrollo empiezan a transferir este modelo a otros países de la región y a desarrollar capacidades en diferentes equipos de servidores públicos para su diseño e implementación⁷. Estas intervenciones implicaban desarrollar capacidades para la combinación de apoyo financiero (que incluía acceso a servicios bancarios) con mecanismos de seguimiento nominal respecto al uso de los servicios universales de salud y educación (CEPAL, 2011). Dichos programas han atravesado fases sucesivas que permiten ver roles diferenciados del Estado en países con distintos índices de desarrollo humano y en diversos contextos políticos. En un primer momento, fueron concebidos como medidas de alivio temporal, como contrapeso a los efectos de las crisis económicas y los ajustes políticos. Pero, en un segundo momento, como instrumentos para generación de capital humano y mecanismo de ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza/programas de activación laboral, y, por último, en ciertos casos, como mecanismos de redistribución de los ingresos generados por actividades extractivas (De

Sardan y Piccoli, 2018). También han sido desarrollados programas dirigidos a trabajadores informales (Brown y Pérez, 2016) y de empleo temporal.

En varios países, el Estado emplea las transferencias monetarias condicionadas como un instrumento para desarrollar capacidad de penetración territorial en zonas remotas o marginadas, particularmente en las regiones andinas y amazónicas, donde antes había tenido poca o ninguna presencia, generando capacidades de empadronamiento, desarrollo administrativo y de provisión de servicios públicos como centros educativos y puestos de atención de salud (De Sardan y Piccoli, 2018).

Los programas de transferencias monetarias condicionadas son un caso de transferencia de políticas entendido como un proceso por el cual se toma el conocimiento de políticas, instituciones y prácticas de un sistema político y se aplica para formular políticas en otro sistema. En ese contexto, la participación de organizaciones internacionales y regionales ha jugado un rol en la transferencia de estos instrumentos de acción pública. Un ejemplo es la exportación del programa Chile Solidario a Colombia, Guatemala y Paraguay, posteriormente a la adaptación en otros contextos del programa Oportunidades (Osorio, 2020). Esto fue posible gracias a la emergencia de una tecnocracia social regional, un cuerpo de funcionarios con conocimiento técnico en el diseño e implementación de políticas sociales que cuenta con autonomía funcional que le permite influir en decisiones y transferir políticas de un país a otro y que son vistos como islas de eficiencia en Estados politizados con capacidades limitadas (Dargent, 2014).

Los programas de transferencias monetarias condicionadas resultan eficaces. Pero su impacto depende de lo que pasa en sectores de corte universal, como salud, educación, trabajo, de mayor desarrollo en los países de universalismo consolidado, medianamente en los países de universalismo fragmentado y con muchas limitaciones en los países de universalismo en consolidación. Esto demuestra que, sin servicios sociales universales de calidad, las intervenciones focalizadas como las transferencias monetarias condicionadas son poco efectivas para generar impactos sostenibles; son eficaces, pero con impactos limitados. Cuando la cobertura y calidad de los servicios de educación y salud para los escolares no son adecuadas, el impacto —en los ingresos futuros, en su ejercicio ciudadano o en la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza— de programas que logran con efectividad aumentar la asistencia escolar y a los servicios de salud y/o la alimentación de los niños será limitado.

En ese sentido, las agendas nacionales dan forma a una institucionalidad social donde, por un lado, las iniciativas en materia de política social se caracterizan por la sectorialización (sectores sociales universales como salud

7 En 2001 se crea Familias en Acción en Colombia; en 2003 Bolsa Família surge en Brasil, consolidando varios programas sociales en esta intervención; en Nicaragua aparece en 2003 la Red de Protección Social; en 2009, Tekoporã en Paraguay; en Perú JUNTOS se crea en 2006; y en 2008, el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador.

y educación; sectores de infraestructura como vivienda y saneamiento, y transportes y comunicaciones; iniciativas asociadas a los programas sociales). Y, por otro, por la atención a grupos sociales específicos, lo que condiciona estos procesos a políticas de nicho construidas así por su focalización. Se van a ir desarrollando muchas intervenciones dirigidas a grupos particulares, como, por ejemplo, las mujeres (políticas alimentarias, como Hambre Cero en Brasil, y programas de transferencias monetarias condicionadas), los niños (programas de desarrollo infantil temprano, erradicación de desnutrición crónica infantil o anemia, entre otros, como el Programa Nacional Cuna Más en Perú) y las poblaciones vulnerables (como el Programa Nacional de Prevención y Control de la Tuberculosis en Perú).

Además de los temas de agenda, las dinámicas que resultan de la forma en que se desarrollan las capacidades de los Estados se va a ver condicionada por la interacción entre contextos nacionales e internacionales. Los inicios de la especialización de la gestión social ocurren en un contexto donde la capacidad de las agencias estatales varía significativamente. Mientras algunas agencias, como los ministerios de Relaciones Exteriores y los bancos centrales, suelen ser meritocráticas y eficientes, otras, como las del sector de salud y educación, carecen de profesionales capacitados, sufren de clientelismo y son ineficientes (Dargent, 2014). Por ello, los tecnócratas sociales son un perfil altamente atractivo dado que acumulan *expertise* o saberes expertos por su interacción con organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que juegan un rol clave a través de implementación de instrumentos como los préstamos y la asistencia técnica, plataformas importantes en la transferencia de políticas. Las tecnocracias sociales son una élite en las burocracias nacionales que goza de legitimidad técnica y política que les permite ser puente entre las estructuras técnicas y las decisiones políticas. La autonomía tecnocrática, y por ende su capacidad de fortalecer la capacidad estatal, depende de cuatro factores principales: 1) la complejidad técnica del área de política pública; 2) el consenso técnico en el área de implementación; 3) los costos políticos del fracaso (los tecnócratas ocupan el lugar que los políticos no aceptan por miedo al fracaso); 4) la conexión entre una constelación de actores donde muchas veces los actores internacionales y el sector privado confían más en la tecnocracia que en los políticos o burocracias clásicas (Dargent, 2014). Estos factores configuran la capacidad de las tecnocracias para influir en la capacidad del Estado para el desarrollo social, pero a la vez refuerzan una dinámica de nicho en una institucionalidad precarizada.

A la par de los tecnócratas sociales, se encuentra otro grupo de actores que son las comunidades epistémicas (Osorio, 2020), redes de expertos con

conocimiento compartido (que oscilan entre la academia, el sector público y el sector privado) que juegan un rol clave en la creación y difusión de políticas, intercambio promovido por los organismos internacionales.

Desde las esferas internacionales, se refuerza la hiperespecialización de los servidores públicos en materia social y el intercambio con diferentes comunidades epistémicas a través de espacios de encuentro pensados para este fin. La especialización creciente de este cuerpo de servidores públicos va a cristalizarse en el nombre de gerencia social y su fortalecimiento se ve como una respuesta a los desafíos en materia de política social desde inicios de este siglo (Repetto *et al.*, 2005). Un ejemplo (que ocurrirá en una etapa posterior) son los foros ministeriales sobre desarrollo de América Latina y el Caribe o las conferencias regionales sobre desarrollo social que organizan el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desde 2014, que han sido realizadas en cinco oportunidades y han logrado la publicación de documentos, como la “Agenda Regional de Desarrollo Inclusivo de 2020”.

El modelo de desarrollo promovido en América Latina en los inicios del siglo XXI es un modelo de competitividad sistémica cuyas principales características de protección y promoción social son la asistencia con la búsqueda de la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza, en los que se entiende la protección como asistencia y acceso a la promoción en el marco de un Estado que es subsidiario-promotor (Filgueira, 2013). El Estado garante busca establecer sistemas de protección social sobre mínimos incrementales, y la protección es sinónimo de garantía ciudadana. No solo es necesario cuantificar el bienestar, se vuelve imperativo hacer seguimiento y evaluar las intervenciones públicas para conocer su pertinencia.

De manera más amplia, el reto que enfrentan los países latinoamericanos en la primera década del siglo XXI es la construcción de un sistema de protección social en países con alta informalidad y donde la institucionalidad no está pensada con ese fin. La superposición de la *expertise* técnica a una arquitectura institucional reciente intenta compensar la ausencia de peso político y capacidad de movilización de las burocracias estatales de más larga data para la ejecución de innovaciones de política en las políticas de desarrollo.

1.3. Segundo momento: una nueva infraestructura para la inclusión social y especialización de nicho

A lo largo del siglo XXI, la nueva agenda de políticas de desarrollo con inclusión social es promovida, como hemos señalado, desde el ámbito internacional, y las ideas de autores como Amartya Sen adquieren un peso importante. El desarrollo humano, los aspectos multidimensionales de la

pobreza, la desigualdad y la exclusión social ganan protagonismo frente a la pobreza (como falta de recursos económicos) como limitante para el desarrollo social. El cambio de un enfoque meramente económico a otro de libertades y capacidades individuales (Sen, 1999) resulta determinante en el diseño posterior de políticas sociales que se consolida a partir de la década de 2010.

En ese marco, los países empiezan a diseñar intervenciones y programas en tres dimensiones distintas: alivio temporal con fines de protección, mecanismos de prevención (seguridad social, seguros y mecanismos de diversificación) y mecanismos de promoción basados en actividades económicas o cadenas productivas que fomenten la graduación de la pobreza (Devereux y Sabates-Wheeler, 2004), también llamados reducción de riesgos, mitigación de riesgos y alivio tras crisis (Acuña y Repetto, 2006).

Para lograr el objetivo de desarrollar capacidades individuales entre los más vulnerables, los Estados fortalecen sus capacidades estatales continuando el camino de la hiperespecialización. Este cambio va a verse operativizado en una transformación de la arquitectura institucional para el desarrollo social. A nivel nacional, esto se convierte en tres herramientas e iniciativas principales, herramientas normativas, políticas sociales y programas focalizados, y en la creación de entes rectores especializados como los ministerios de Desarrollo Social o de Inclusión Social (cuadro 4.1).

Es necesario destacar el impacto que generó en América Latina la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de Brasil en 2004, con el propósito de erradicar la pobreza y, algo específico del caso brasileño, combatir el hambre. El MDS, en sus primeros años, consolidó el programa Bolsa Família como instrumento de acción pública para el desarrollo. En 2011, durante la presidencia de Dilma Rousseff, la economista Tereza Campello asumió como ministra y lideró una estrategia integral de combate contra la pobreza, Brasil sem Miséria, que transitaba de los programas asistenciales a la necesidad de articulación de sectores universales como salud, educación y acceso a servicios básicos (Campello *et al.*, 2014). Con esta propuesta y los logros alcanzados, Brasil se vuelve un referente en la región en tanto país creador de una ingeniería social con capacidad de incorporar acciones previas para el desarrollo —como los programas de alivio temporal— en estrategias de más largo alcance que se tornaron políticas de Estado.

La creación de entidades *ad hoc* para el desarrollo social genera un efecto de compartimentación de la política social. Si bien el objetivo era dar prioridad política a la lucha contra la desigualdad y la pobreza, los ministerios de Desarrollo pierden fuerza política cuando ocurren los cambios

de gobierno hacia gobiernos cuya agenda política o de campaña no había sido la lucha contra la pobreza y la exclusión social. En este momento de transición sociotécnica (Geels, 2018), las capacidades estatales están supeditadas a las prioridades políticas, y los funcionarios que trabajan en esos sectores no logran generar mecanismos para ejercer rectoría a nivel interestatal e intergubernamental. Las iniciativas diseñadas en estos años se tornan aisladas sin una política y un liderazgo de Estado que exija resultados pensados para cerrar brechas y no producen el impacto deseado por sí mismas. Los técnicos, en su rol especializado, no tienen capacidad política para hacer de este tipo de política una prioridad pública.

Cuadro 4.1. Cronología de la creación de ministerios de Desarrollo Social en América Latina y sus principales competencias

País / Variable	Principal instancia dedicada al desarrollo social	Año de creación	Rector de la focalización	Implementa políticas y programas de pobreza y desarrollo social	Lidera la Comisión Intersectorial de Desarrollo Social o equivalente	Gestiona programas sociales	Promueve la articulación intergubernamental para el desarrollo	Gestiona herramientas de seguimiento y evaluación	Referencia a intervenciones universales
Costa Rica	Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social / Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	1971	1	1	1	n. d.	1	n. d.	n. d.
Haití	Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo	1983	n. d.	1	1				
Cuba	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	1994	n. d.	1					
Jamaica	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	2000	n. d.	1					
Brasil	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al hambre	2004	1	1	1	1	1	1	1

País / Variable	Principal instancia dedicada al desarrollo social	Año de creación	Rector de la focalización	Implementa políticas y programas de pobreza y desarrollo social	Lidera la Comisión Intersectorial de Desarrollo Social o equivalente	Gestiona programas sociales	Promueve la articulación intergubernamental para el desarrollo	Gestiona herramientas de seguimiento y evaluación	Referencia a intervenciones universales
República Dominicana	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales	2004	n.d.	1	1				
Panamá	Ministerio de Desarrollo Social	2005	n.d.	1	1	n.d.	1	n.d.	n.d.
Uruguay	Ministerio de Desarrollo Social	2005	n.d.	1	1	n.d.	1	1	n.d.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ministerio de Planificación del Desarrollo	2006	1	1	1	n.d.	n.d.	n.d.	Se señala que busca la socialización y universalización de servicios básicos
Ecuador	Ministerio de Inclusión Económica y Social	2007	n.d.	1	1	n.d.	n.d.	n.d.	
Nicaragua	Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez	2007	n.d.	1	1	1	1	n.d.	
Colombia	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	2011	n.d.	1	1	1	1	n.d.	
Perú	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	2011	1	1	1	1	1	1	

País / Variable	Principal instancia dedicada al desarrollo social	Año de creación	Rector de la focalización	Implementa políticas y programas de pobreza y desarrollo social	Lidera la Comisión Intersectorial de Desarrollo Social o equivalente	Gestiona programas sociales	Promueve la articulación intergubernamental para el desarrollo	Gestiona herramientas de seguimiento y evaluación	Referencia a intervenciones universales
Guatemala	Ministerio de Desarrollo Social	2012	n.d.	1	1	n.d.	n.d.	n.d.	Uno de sus objetivos es formular estrategias para que las personas optimicen su salud, educación, calidad de vida y fortalecimiento de la seguridad alimentaria nacional
Venezuela (República Bolivariana de)	Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales	2013	n.d.	1	1	n.d.	n.d.	n.d.	
México	Secretaría del Bienestar	2018	n.d.	1	1	1	1	1	Incluye políticas de alimentación, agroforestería, productividad, economía social y empleo en ámbito rural
Paraguay	Ministerio de Desarrollo Social	2018	n.d.	1	1	n.d.	1	n.d.	
Argentina	Ministerio de Desarrollo Social	2019	n.d.	1	1	n.d.	n.d.	n.d.	

Pais / Variable	Principal instancia dedicada al desarrollo social	Año de creación	Rector de la focalización	Implementa políticas y programas de pobreza y desarrollo social	Lidera la Comisión Intersectorial de Desarrollo Social o equivalente	Gestiona programas sociales	Promueve la articulación intergubernamental para el desarrollo	Gestiona herramientas de seguimiento y evaluación	Referencia a intervenciones universales
Chile	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	2019	1	1	1	1	1	1	
Honduras	Secretaría de Desarrollo Social	2022	n.d.	1	1	n.d.	1	1	
Brasil ⁸	Ministerio de Desarrollo y Asistencia Social, Familia y Combate al Hambre	2023	n.d.	1	1	1	1	1	Incluye políticas de alimentación.

Nota: n.d.: no disponible.

Fuente: Elaboración propia basada en ReDeSoc - Red de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe - Ministerios de Desarrollo Social, s.f.

En los países de universalismo consolidado como Uruguay, se produce la reforma de salud implementada a través del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) en 2007, que tuvo como objetivo principal universalizar el acceso a servicios de salud de calidad bajo un modelo equitativo y sostenible. Esta reforma estableció un esquema de financiamiento basado en un Fondo Nacional de Salud (FONASA), que combina aportes de trabajadores, empleadores y el Estado, y permite la integración de los servicios públicos y privados. Como resultado, se logró una cobertura cercana al 100 % de la población y mejoras significativas en indicadores de salud, como la reducción de la mortalidad infantil y el aumento en la esperanza de vida. Sin embargo, enfrenta limitaciones como el aumento de los costos del sistema, la desigual

calidad en la prestación de servicios entre áreas urbanas y rurales, y los desafíos relacionados con el envejecimiento poblacional que incrementa la demanda de servicios de salud crónicos y especializados.

En los países de universalismo segmentado, algunas reformas buscaron años después lograr modelos universalistas, como Colombia con la Ley Estatutaria de Salud (Ley 1751/2015), que reconoció la salud como un derecho fundamental, garantizando acceso equitativo y universal a servicios de calidad, aunque enfrentó desafíos de financiamiento y brechas en su implementación.

Sin embargo, hasta entonces los programas de transferencias monetarias condicionadas tanto en los países de universalismo segmentado como en los países de universalismo en construcción resultaron una herramienta importante para ampliar la cobertura en salud. Otras reformas importantes fueron la reforma educativa emprendida en Ecuador. Impulsada entre 2007 y 2017 bajo el gobierno de Rafael Correa, buscó transformar el sistema educativo ecuatoriano para garantizar acceso, equidad y calidad, con iniciativas como la gratuidad de la educación pública, la mejora en la infraestructura escolar, la profesionalización docente y la creación de unidades educativas del milenio. Si bien se lograron avances significativos en la cobertura educativa y en los resultados de aprendizaje, enfrentaron críticas por su centralización y por los desafíos en la implementación en zonas rurales y marginadas.

1.4. Tercer momento: los límites del modelo de la hiperespecialización

Cuatro cambios principales van a ocurrir durante el proceso denominado “reforma de las reformas”, que impactan en las políticas de desarrollo social a partir de la segunda década de este siglo: 1) transferencias directas a familias con hijos; 2) nueva agenda en el aseguramiento de pensiones y salud; 3) aparición en la agenda pública de los cuidados y la valoración del trabajo no remunerado; 4) expansión de las capacidades fiscales del Estado (Filgueira, 2014).

El enfoque de ciclo de vida organizó la política social, en casos puntuales como el ecuatoriano o el chileno, por segmento. Pero lo que sucedió en materia de diseño e implementación por cada ciclo de vida en los países es muy diferente, y este enfoque se torna insuficiente.

Sin embargo, a lo largo de la segunda década del siglo XXI, se confirma la tendencia de que América Latina vive una paradoja que limita el desarrollo de sus capacidades. Por un lado, la voluntad de revalorizar el rol del Estado después de las políticas de ajuste estructural, buscando ir más allá del asistencialismo puntual y desarrollar capacidades técnico- administrativas (Isuani, 2012), y, por otro, las decisiones que han llevado a desarrollar una institucionalidad de nicho, capacidades hiperespecializadas que limitan el alcance del universalismo, como lo hemos señalado en la sección anterior. Dada la relativa estabilidad

8 El caso brasileño aparece dos veces dado que, durante el período 2019-2022, el ministerio pasó a ser parte del Ministerio de Ciudadanía, junto con los ministerios de Cultura y Deporte, para luego volver a ser un ministerio autónomo.

política de la región, pero sin continuidad de gobierno (los partidos cambian y la alternancia implica ruptura con las prioridades previas), se plantean estos cambios en el marco de un fortalecimiento institucional que consolida la capacidad técnico-administrativa, y la capacidad política es entendida como la capacidad de los gobernantes de apropiarse de la agenda de demandas sociales y traducirlas en política pública (Repetto, 2004).

En esa ruta, en vez de ampliar el alcance hacia una mirada universalista de derechos garantizados para los ciudadanos, los países latinoamericanos se concentraron en la reducción de la pobreza (monetaria, sobre todo), a partir de intervenciones temporales y focalizadas, dejando de lado, en mayor o menor medida, miradas más amplias que permitieran atender asuntos como la desigualdad, la universalidad de los servicios sociales y la multidimensionalidad de la pobreza. La región apostó por desarrollar capacidades estatales especializadas en reducir pobreza, dejando una brecha de capacidades (humanas, instrumentales e institucionales) que limita, hasta hoy, la respuesta efectiva del Estado ante el desafío del desarrollo social.

Los mínimos alcanzados siguen siendo muy diferentes entre países. En los países de universalismo consolidado, se ha avanzado más en la retribución de derechos y de forma más homogénea entre la población. De acuerdo con la CEPAL, las tasas de pobreza en América Latina mostraron grandes disparidades étnicas, con diferencias de hasta 30 puntos porcentuales entre indígenas y no indígenas en países como Brasil y Paraguay, mientras que en Chile y Uruguay estas brechas fueron mínimas, con tasas de pobreza indígena inferiores al 10%. Asimismo, se observa una gradualidad entre las brechas de género entre países de universalismo consolidado y países en vías de consolidación (CEPAL, 2016). Aunque las desigualdades estructurales se mantienen, y el impacto de factores como el ámbito de residencia (urbano y rural) son agravantes compartidos en toda la región, la situación es diferente entre grupos de países.

2. Qué hemos logrado, qué hemos aprendido y dónde seguimos teniendo brechas para contar con capacidades estatales que incidan en el desarrollo social

Proponemos, para entender el fortalecimiento (o limitado fortalecimiento) de las capacidades asociadas al desarrollo social, dividir las capacidades del Estado en cuatro grupos interdependientes que permiten explicar el

desigual desarrollo de una infraestructura social en la región: 1) Capacidades estadísticas, de evaluación e identificación de usuarios y de focalización; 2) Capacidades fiscales; 3) Capacidades normativas y burocráticas (instrumentos de gestión); 4) Capacidades de provisión de infraestructura y servicios (cuadro 4.2). En esta sección detallaremos cada uno de estos grupos, lo que se ha avanzado en materia de capacidad estatal en ese rubro de especialización y lo que aún está pendiente de desarrollar para transitar a políticas sociales con enfoque universalista.

Cuadro 4.2. Dimensiones de la capacidad estatal para la política social en América Latina

	Capacidades estadísticas, de evaluación e identificación de usuarios y de focalización	Capacidades fiscales	Capacidades normativas y burocráticas (instrumentos de gestión)	Capacidades de provisión de infraestructura y servicios
Caracterización	Se requirió que los Estados puedan desarrollar capacidades de medición de la pobreza, identificación usuarios de los programas (focalización) y generar datos sobre cobertura y calidad del servicio, como prioridades de las capacidades de seguimiento y evaluación.	La capacidad fiscal de un Estado determina su habilidad para obtener recursos y destinarlos a políticas redistributivas. En América Latina, la fluctuación de esta capacidad a lo largo del siglo XXI ha afectado el presupuesto disponible para políticas de desarrollo e inclusión social, influyendo en las condiciones de desarrollo de cada país.	La capacidad normativa de un Estado permite traducir prioridades de política social en herramientas legales, regulando y guiando las políticas públicas hacia objetivos específicos de desarrollo social.	La capacidad de desarrollo de infraestructura física influye directamente en la posibilidad de establecer una infraestructura social que facilite el acceso a servicios públicos esenciales. La construcción de carreteras, hospitales y escuelas impacta el acceso de la población a salud y educación, lo cual es crucial para implementar intervenciones de apoyo a grupos vulnerables y fomentar el vínculo de los usuarios con los servicios públicos (destacan en particular los esfuerzos de bancarización para programas sociales).

	Capacidades estadísticas, de evaluación e identificación de usuarios y de focalización	Capacidades fiscales	Capacidades normativas y burocráticas (instrumentos de gestión)	Capacidades de provisión de infraestructura y servicios
Capacidades desarrolladas y existentes	• Medición de pobreza y principales indicadores sociales. • Registros de niveles de vida a nivel de hogares e individuos para focalizar. • Instrumentos de seguimiento sobre acceso a servicios básicos. • Evaluaciones de procesos y seguimiento a implementación. • Evaluaciones de impacto de programas.	• Presupuestos sectoriales. • Presupuestos por resultados. • Presupuestos para intervenciones articuladas para grupos vulnerables (desarrollo infantil temprano).	• Institucionalidad con competencias en materia de desarrollo social (ministerios creados, comisiones especiales). • Comisiones de desarrollo social o de inclusión social en el Poder Legislativo. • Estrategias y/o políticas expresas de desarrollo social. • Desarrollo de instrumentos de gestión que faciliten entrega de transferencias monetarias a individuos. • Instrumentos de medición de responsabilidades.	• Priorización, gestión y recursos para inversión en infraestructura básica sectorial. • Recursos para provisión de servicios sociales con cobertura universal (salud y educación).
Capacidades adicionales necesarias para el desarrollo social	• Medidas complementarias de pobreza (indicadores multidimensionales, tableros de control con medidas de acceso y calidad de servicios básicos, medidas de acceso y calidad de paquetes integrados de servicios).	• Presupuestos multisectoriales y multianuales. • Presupuestos territoriales. • Presupuestos orientados a resultados multisectoriales.	• Definición de paquete mínimo de garantías sociales (<i>entitlements</i>). • Formación e institucionalización de espacios de escucha sobre demandas sociales.	• Recursos, gestión, inversión y provisión de infraestructura social mínima garantizada. • Inversión en paquetes conjuntos de servicios que garanticen un “piso” mínimo común para todos los ciudadanos.

	Capacidades estadísticas, de evaluación e identificación de usuarios y de focalización	Capacidades fiscales	Capacidades normativas y burocráticas (instrumentos de gestión)	Capacidades de provisión de infraestructura y servicios
Capacidades adicionales necesarias para el desarrollo social	• Seguimiento a indicadores de desigualdad (de ingresos, pero también horizontales: de género, étnico-raciales, generación, etcétera). • Evaluaciones de impacto de programas que se usan para ajustar/rediseñar intervenciones. • Registros sociales de amplio alcance que se retroalimentan permanentemente.	• Institucionalización de esquemas innovadores (pagos por resultados, etcétera). • Esquemas abiertos para seguimiento de asignación y ejecución presupuestal. • Políticas tributarias y de transferencias que reducen desigualdad (de ingresos).	• Transparencia en asignación y priorización de recursos estatales. • Instrumentos de gestión que faciliten la acción articulada del aparato público a nivel central y en los territorios.	

Fuente: Elaboración propia.

2.1. Capacidades estadísticas, de evaluación e identificación de usuarios y de focalización

Dentro del paquete de capacidades que los países de la región más supieron desarrollar, se encuentran las capacidades estadísticas, de evaluación e identificación de usuarios y de focalización, que se promovieron desde una agenda supranacional.

Desde la década de 1980, con el respaldo del PNUD, la región fue pionera en el diseño de métodos innovadores para medir la pobreza, como el Método de Medición Integrada de la Pobreza que asocia indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI) con medición del ingreso. Influenciados por las demandas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los Estados fueron desarrollando capacidad estadística, aunque de forma desigual (Dargent *et al.*, 2018). En la primera década de los años 2000, guiados por los instrumentos de acción pública como encuestas e índices globales, los Estados se actualizaron y capacitaron para diseñar herramientas de medición de pobreza y principales indicadores sociales. Los institutos de estadística,

en ese sentido, jugaron un rol importante, incluso antes de la creación de los ministerios sociales. Los gobiernos mejoraron su capacidad de definir una línea de pobreza basada en una canasta básica de consumo estandarizada a nivel nacional. Eso implicó que los funcionarios fueran capaces de identificar que la pobreza debía medirse por las necesidades de los ciudadanos y el acceso a bienes específicos, considerando la heterogeneidad de precios a nivel de cada país. Lo mismo ocurrió con la definición de una línea de pobreza extrema que implicó la capacidad de calcular una ingesta calórica estandarizada a nivel del hogar (acceso a una canasta de alimentos). Para lograr la medición de la pobreza, los gobiernos mejoraron su capacidad de utilizar las encuestas de hogares en las cuales se recoge información relacionada con el acceso a las canastas descritas anteriormente.

En las últimas décadas, países como México y Uruguay han integrado la medición multidimensional de la pobreza en sus políticas públicas para mejorar la precisión en la identificación de la población en situación de pobreza (Boltvinik *et al.*, 2014). Esto apunta a la necesidad de incorporar diferentes dimensiones que afectan el bienestar: servicios universales como la educación, la salud, el acceso a servicios básicos, la vivienda y las condiciones de empleo. En el cuadro 4.3 se presenta una síntesis de los avances de las herramientas de medición de la pobreza que buscan incluir un conjunto de variables más comprensivas del bienestar social.

Cuadro 4.3. Países con medidas de pobreza multidimensional, año de aprobación y dimensiones

Año	País	Institución encargada	Dimensiones del Indicador de Pobreza Multidimensional (IPM)
2009	México	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)	Ingreso, rezago educativo, acceso a servicios de salud, seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación
2011	Colombia	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)	Educación, condiciones de la niñez y la juventud, trabajo, salud, servicios públicos y vivienda
2015	Chile	Ministerio de Desarrollo Social	Educación, salud, empleo y seguridad social, vivienda y ambiente local, redes y cohesión social

Año	País	Institución encargada	Dimensiones del Indicador de Pobreza Multidimensional (IPM)
2015	El Salvador	Ministerio de la Presidencia	Educación, vivienda, empleo, salud y seguridad alimentaria, hábitat
2015	Costa Rica	Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social e Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)	Educación, salud, vivienda, empleo, protección social y equidad
2016	Ecuador	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), coordinación con Ministerio de Desarrollo Social y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	Educación; empleo y seguridad social; salud, agua y comida; hábitat, vivienda y medioambiente saludable
2016	Honduras	Ministerio Coordinador de Gobierno	Salud, educación, trabajo y vivienda
2017	Panamá	Ministerio de Desarrollo Social en tanto Coordinador Técnico del Gabinete Social, Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas e Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República	Educación; vivienda, servicios básicos e internet; ambiente, entorno y saneamiento; trabajo; salud
2017	República Dominicana	Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN)	Salud, educación y cuidado infantil, sustento y trabajo, vivienda y entorno, brecha digital y la convivencia
2021	Paraguay	Instituto Nacional de Estadística	Acceso al trabajo y social seguridad, vivienda y servicios, salud y medio ambiente, y educación.

Fuente: Elaboración propia con base en la información disponible en la web de la Red de Pobreza Multidimensional (MPPN Network, por sus siglas en inglés) (MPPN, s.f.).

Asimismo, para implementar programas de alivio a la pobreza, se hizo necesario decidir quiénes serían los potenciales beneficiarios de estas políticas, partiendo del supuesto de que se estableció un conjunto de

brechas vinculadas a bienes y servicios universales, así como se priorizó el uso de recursos en la población con mayor necesidad en cada caso. A raíz de eso, entre y desde las tecnocracias sociales se desarrolló la capacidad de focalización que consiste en la definición de criterios y, como consecuencia de ello, la identificación de individuos, hogares o territorios que requieren de manera específica la atención de una política pública. Eso implicó que los funcionarios fueran capaces de medir el cumplimiento de un conjunto de criterios que identifican a quienes precisan determinado programa. Dicho de otro modo, los instrumentos de acción pública generaron demandas de competencias a las que los servidores públicos tuvieron que responder.

La construcción de un marco institucional para la focalización implica un cambio de paradigma progresivo para definir quiénes deben ser los usuarios de las políticas sociales. Después del primer momento de públicos basados en características demográficas o de identidad, como consecuencia de un enfoque en el que predominó el ámbito territorial, los países latinoamericanos crearon narrativas de la vulnerabilidad como consecuencia de un cambio en los referenciales sobre los usuarios de las políticas de desarrollo e inclusión social. En la región se transitó de focalizaciones básicas a registros sociales complejos.

Estos cambios son un factor importante para entender cómo las políticas de desarrollo se vuelven políticas de nicho. La creación de perfiles interseccionales (pobreza, ruralidad, género, etnicidad, etcétera) implica capacidades de interpretación de las burocracias para entender, por un lado, los problemas en términos de colectivos y no de individuos, y, por otro, el entendimiento de que el desarrollo es consecuencia de la retribución progresiva de derechos. El cambio de desarrollo en clave asistencial a desarrollo en clave de titularidad de derechos y agencia de los ciudadanos requiere de la comunidad de servidores públicos una transformación cognitiva, que es aún una tarea incompleta. Marcos analíticos como la dimensión intergeneracional de la exclusión, desventajas acumulativas, ausencia de oportunidades de trabajar, de educarse, precisan ser compartidos por comunidades de servidores públicos con una caja de herramientas conceptual que es de alta especialización. Estos cambios de los referenciales en el análisis del problema público van a llevar a la creación de nuevas herramientas de planificación (requerimientos de bases de datos, estadísticas intersectoriales, por ejemplo) para cubrir lo que fue visto como un déficit en el público de las políticas y que generó posteriormente controversias entre los sectores de nicho del desarrollo y los sectores universales como trabajo, salud y educación. En resumen, la evolución de

la naturaleza de las políticas y programas transformaron progresivamente la demanda de competencias de los servidores públicos.

Luego, la prioridad que adquiere para los organismos internacionales la agenda de seguimiento y evaluación, y el cambio a un enfoque por resultados despertará la necesidad de formar a especialistas y fortalecer capacidades que se orienten al desarrollo de las evaluaciones de procesos y seguimiento a implementación de programas, así como al desarrollo de evaluaciones de impacto de los programas. Ahí se generan redes de especialistas a nivel internacional que transfieren conocimiento y trabajan de forma transnacional. La evidencia ha demostrado que la creación de mecanismos de evaluación externa es clave para promover la transparencia y la efectividad de las políticas implementadas (Williner y Martínez, 2023). Un ejemplo de ello son los casos de Brasil y Chile y las evaluaciones sistemáticas de sus intervenciones para fortalecer las capacidades estatales ligadas al desarrollo.

Sin embargo, a pesar de los avances logrados es preciso seguir desarrollando capacidades en ese ámbito que permitan profundizar las acciones necesarias para promover el desarrollo social. Dentro de esa agenda, en un primer momento se encuentran las tareas pendientes para la generación de datos. Se hace necesario consolidar a nivel regional medidas complementarias de pobreza, como indicadores multidimensionales (en línea con lo descrito en el cuadro 4.3), y herramientas para medir el acceso y la calidad de los servicios básicos, así como de paquetes integrados de servicios.

La generación de información desde una perspectiva de los usuarios es una capacidad que aún queda por desarrollar. Como veremos más adelante, si bien se logró en cierto momento mover la brújula en términos de reducción de pobreza, la información sobre desigualdad y la necesaria para hacerle frente son tareas pendientes. No solo en cuanto a indicadores de desigualdad de ingresos, sino también de desigualdad horizontal que permite ver las diferencias según características de la población (género, raza, edad). También es necesario mejorar los procesos de obtención de la información, como, por ejemplo, contar con registros sociales de amplio alcance que se retroalimentan permanentemente. Por último, otro pendiente en este tipo de capacidad es el referido a los marcos que promuevan y faciliten la utilización de datos y de los resultados de las evaluaciones de impacto de programas para ajustar/rediseñar las intervenciones sociales.

2.2. Capacidades fiscales

Otro conjunto de capacidades que fue desarrollado durante las dos últimas décadas del siglo XXI corresponde a las capacidades fiscales. La formulación presupuestaria de los países de la región se ha consolidado, con la voluntad

de responder a criterios técnicos y a indicadores generados por sistemas de información de alcance sectorial.

Uno de los principales ejemplos de esta capacidad es el desarrollo de presupuestos por resultados. El contexto de reformas de modernización del sector público impulsadas desde organismos internacionales, como el Banco Mundial y el BID, a inicios de la década de 1990, dio origen a una nueva estrategia de formulación de los presupuestos públicos. Se buscaba incrementar la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos, de manera que la formulación y asignación del gasto responda a objetivos y resultados específicos sobre los ciudadanos y se reduzca el peso de la programación inercial del gasto. Las primeras experiencias de presupuestos por resultados en la región sucedieron en Brasil, Chile y México.

Un siguiente nivel en el desarrollo de presupuestos por resultados fue la formulación presupuestaria articulada, en cuyo caso, en función de un conjunto de prioridades políticas para el gasto público, se impulsó el desarrollo de programas articulados en los cuales se otorgaba a un sector específico el rol de liderazgo y articulación de una prioridad del gasto en el ámbito social. Un ejemplo del uso de esta herramienta es el Programa Articulado Nutricional en Perú, que existe desde fines de la década de 2000, orientado a la obtención de resultados vinculados a la reducción de la desnutrición crónica en niños menores de 5 años, que dio origen al Programa Presupuestal orientado a Resultados para el Desarrollo Infantil Temprano. En Colombia, una herramienta más reciente de articulación presupuestal orientada al desarrollo es el Marco de Gasto a Mediano Plazo Sectorial e Institucional, que identifica metas nacionales de desarrollo en función de actores específicos para la asignación presupuestal.

Uno de los principales retos con relación a las capacidades fiscales pendientes de desarrollo es la implementación de una gestión presupuestaria multisectorial y multianual. Algunos de los problemas públicos fundamentales que enfrenta la región requieren un abordaje coordinado y contienen resultados bajo la competencia de más de un sector. En ese sentido, la formulación de instrumentos presupuestales orientados a resultados multisectoriales es un punto de agenda a futuro. De la misma manera, la proyección multianual de la gestión presupuestaria debe ser perfeccionada, así como el desarrollo de presupuestos territoriales formulados con base en datos desagregados a nivel local. Herramientas innovadoras del gasto público, como pagos por resultados y esquemas de incentivos, precisan ser institucionalizadas.

A pesar de estos avances en materia de gasto público y de generación de instrumentos para un mejor y más efectivo uso de los recursos fiscales

destinados a temas sociales, nos queda como región mucho espacio para lograr capacidades estatales en materia fiscal suficientes para enfrentar con éxito los desafíos sociales. Los avances en capacidades estatales fiscales en materia de gasto público aún son insuficientes, pues los temas de calidad del gasto público, transparencia y rendición de cuentas tienen pendientes que atender. Es importante impulsar la transparencia de la asignación y ejecución presupuestal mediante esquemas y plataformas abiertas que permitan el acceso y la vigilancia ciudadana permanente.

Pero las capacidades estatales fiscales relevantes para el desarrollo social no se limitan solo al lado del gasto público. Dos temas adicionales deben ser tomados en cuenta al discutir las capacidades fiscales para el desarrollo social. En primer lugar, las capacidades estatales para recaudar impuestos y, sobre todo, para hacerlo con equidad y progresividad son claves. En la región, con pocas excepciones la norma en materia de recaudación es sistemas con alta evasión y elusión tributaria, con complejas e ineficientes exoneraciones tributarias que perforan y complejizan los sistemas y, en buena parte de los países, alta dependencia de impuestos indirectos, que en su mayoría tienden a ser regresivos. En segundo lugar, y derivado de los problemas relacionados con las insuficientes capacidades estatales para gastar mejor y recaudar más y mejor, la región ha demostrado muy poca capacidad para reducir la (alta) desigualdad económica. Como bien han documentado Izquierdo *et al.* (2018), los países de nuestra región logran magras reducciones en las tasas de desigualdad luego de aplicar impuestos y distribuir transferencias. Claramente, si de algo adolecemos es de capacidades estatales fiscales que incidan en los elevados niveles de desigualdad.

Una política fiscal orientada al desarrollo social debiera ser la reducción de la desigualdad en sus distintas expresiones. Así, una adecuada asignación de recursos sumada a un esquema de recaudación progresivo debería generar una distribución del ingreso disponible más equitativa.

2.3. Capacidades normativas y burocráticas (instrumentos de gestión)

Los países latinoamericanos, tras haber atravesado las tres fases descritas inicialmente, han desarrollado un conjunto de capacidades asociadas a instrumentos de acción pública específicos. En la arquitectura institucional especializada para el desarrollo social, destacan la institucionalidad con competencias en materia de desarrollo social (ministerios creados, comisiones interministeriales, por ejemplo). Asimismo, sobresale la capacidad de haber articulado entre poderes del Estado, lo que ha resultado en la creación de comisiones de desarrollo e inclusión social. Con ello también el desarrollo de saberes expertos ha permitido la generación de estrategias y políticas

especializadas para el desarrollo, instrumentos de gestión que faciliten la entrega de transferencias monetarias a individuos receptores del apoyo público. La puesta en marcha de un ecosistema bancario para realizar pagos a usuarios, principalmente de los programas de transferencias monetarias condicionadas, requiere que los Estados latinoamericanos fortalezcan las capacidades de bancarización y distribución de activos monetarios. Con el auge de estos programas, surge la necesidad de conocer cuál es la población que cumple con las condiciones y de poder evaluarlo de manera permanente. Esto obliga a desarrollar sistemas de información asociados a los servicios que operan como corresponsabilidades (salud, educación) e integrarlos al sistema de información de los responsables del programa de transferencias monetarias condicionadas, así como capacidades de información y de gestión de datos.

En ese sentido, cuatro acciones prioritarias deben ser alcanzadas para fortalecer las capacidades en esta línea. Se requiere definir un paquete mínimo de garantías sociales (*entitlements*). Es necesario diseñar herramientas para recopilar información de experiencias de usuarios a través de mecanismos de escucha sobre demandas sociales. De forma complementaria, se precisa que la ciudadanía acceda a la información sobre asignación y priorización de recursos estatales. Por último, para profundizar las capacidades estatales asociadas a la presencia del Estado es ineludible diseñar e implementar instrumentos de gestión que faciliten la acción articulada del aparato público a nivel central y en los territorios.

2.4. Capacidades de provisión de infraestructura y servicios

Entre las capacidades consolidadas a lo largo de este siglo, se encuentran aquellas vinculadas al desempeño sectorial para la priorización, gestión y recursos para la inversión de infraestructura básica sectorial y para la provisión de servicios sociales con cobertura universal, como salud y educación.

Sin embargo, se requiere desarrollar una infraestructura social que sea complementaria de la infraestructura física para la provisión de servicios universales y focalizados. Esta se subdivide en la capacidad de implementar servicios de salud en los diferentes niveles de atención a través de centros de salud y la capacidad de desarrollar redes de atención que permitan aumentar las zonas de alcance de los hospitales por medio del desplazamiento de personal en territorios de complejo alcance.

Asimismo, se precisa el desarrollo de servicios de educación en los distintos niveles educativos y de acuerdo con las diferentes modalidades de atención (presencial, a distancia, híbrido, en alternancia, entre otros). De

forma complementaria, se puede contemplar la capacidad de desarrollar servicios de cuidado, como guarderías y centros de adulto mayor, que van a permitir luego el trabajo a nivel comunitario de ciertas intervenciones en el marco de políticas de desarrollo social.

Finalmente, los Estados han desarrollado de forma desigual los servicios de vivienda cuya promoción permite desarrollar capacidad para la implementación de infraestructura de servicios básicos. En ese sentido, la brecha que existe entre el ámbito urbano y el ámbito rural en el acceso a servicios básicos y el proceso de empobrecimiento de las zonas urbanas periféricas es característico de la región latinoamericana y resultado de su desigual distribución de capacidad estatal.

Por último, es urgente que los países inviertan en paquetes de servicios conjuntos que garanticen un piso común mínimo para todos los ciudadanos; de esta manera, se podrá alcanzar la última milla que la región requiere en materia de políticas de desarrollo social.

3. Límites de las políticas del desarrollo y rutas a futuro

Los resultados de las mediciones de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (vigentes hasta 2015) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible demuestran que la región sigue siendo profundamente desigual (CEPAL, 2019a). En señal de un renovado compromiso, cuando en 2016 se aprobó a nivel internacional la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se identificaron 169 metas y se definieron 232 indicadores; y en la región 13 países implementan plataformas nacionales de seguimiento a los avances contemplados en este marco global (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo, s. f.). Entre los indicadores más reportados se encuentran los asociados a pobreza, salud y bienestar, y trabajo decente y crecimiento económico, lo que refleja la prioridad que se ha dado en el abordaje técnico a estos problemas y las desiguales capacidades para el reporte de datos. En ese momento, se crearon espacios como el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, establecido en 2016 por los países miembros de la CEPAL, que busca el fortalecimiento de la arquitectura institucional para el desarrollo (CEPAL, 2018). Desde entonces, la CEPAL ha monitoreado las capacidades estadísticas de los países de la región y se observa una mejora progresiva en las capacidades de monitoreo en los años previos a la pandemia de COVID-19 (CEPAL, 2019). Sin embargo, a pesar de la voluntad que puede existir en las esferas internacionales, se deben ver las

limitaciones de los Estados para alcanzar resultados vinculados al desarrollo (el estancamiento de indicadores nacionales de pobreza, la persistencia de brechas en el territorio que demuestran la desigualdad) (Gaudin y Pareyón Noguez, 2020) que deben ser, a su vez, vistas a la luz de indicadores de desempeño del servicio civil (OECD y BID, 2024).

Las capacidades especializadas funcionan bien en el marco de una agenda reducida de política social, pero son insuficientes para una verdadera política de desarrollo e inclusión social y de combate contra la pobreza con enfoque y voluntad universalista. Estas políticas focalizadas, como hemos visto en los diferentes ejemplos, en el momento que vive actualmente la región latinoamericana, son incluso insuficientes para la agenda mínima de provisión de servicios y son aún más insuficientes en una ruta más ambiciosa de retribución de derechos.

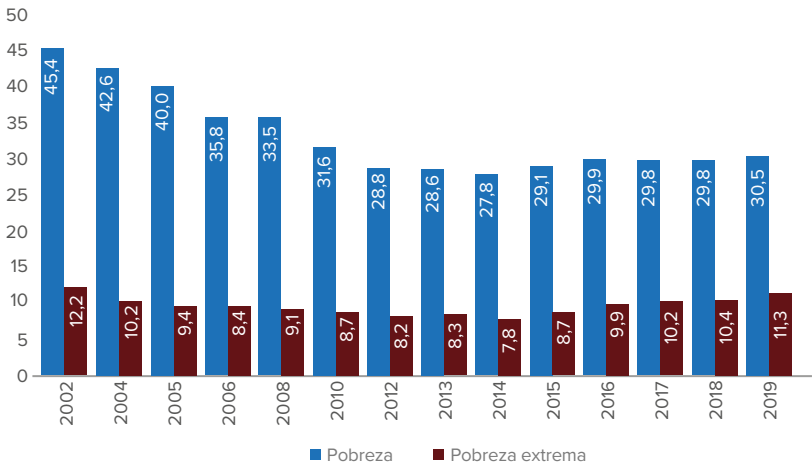
3.1. Pobreza: resultados relevantes pero insuficientes

Durante la primera década del siglo XXI, la pobreza total experimenta una disminución significativa, pasando de una tasa del 45,4% al 31,6% entre el año 2002 y el año 2010, y en la siguiente década se estabiliza en alrededor del 30% (figura 4.2). En cuanto a la pobreza extrema, aunque se reduce hasta 2014, muestra un aumento a partir de ese año alcanzando un nivel del 11,3%. La mayoría de los países de la región lograron reducciones en la pobreza, con excepción de Argentina, Brasil, Colombia y Ecuador.

Sin duda, la crisis derivada de la pandemia de COVID-19 afectó las tendencias y se tradujo en un aumento (temporal en la mayoría de casos) de la pobreza, pero sobre todo reveló lo vulnerable de los éxitos logrados en materia de reducción de pobreza, en particular en contextos marcados por altas tasas de informalidad.

Figura 4.2. Tasas de pobreza

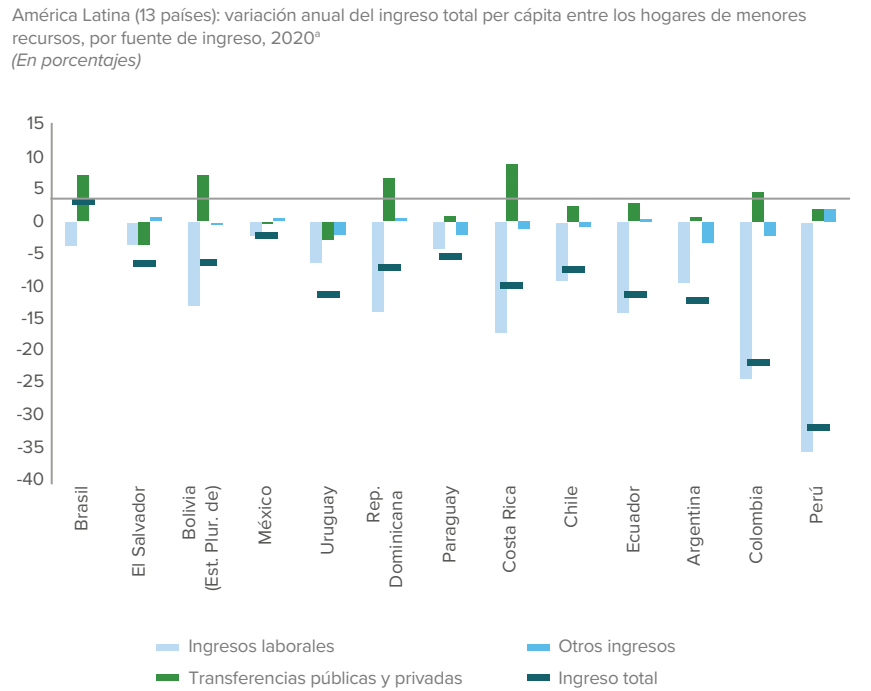
América Latina (18 países): tasas de pobreza extrema y personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2002-2019a
(En porcentajes y millones de personas)



Fuente: CEPAL, 2021.

En términos de alcance, la pobreza disminuyó de manera moderada en 7 países, de forma sustancial en 4 países, mientras que en otros 4 países registró un incremento. Al finalizar esta etapa, América Latina contaba con 7 países que presentaban mayores niveles de desigualdad que en períodos previos (figura 4.3).

Figura 4.3. Variación anual de ingreso per cápita

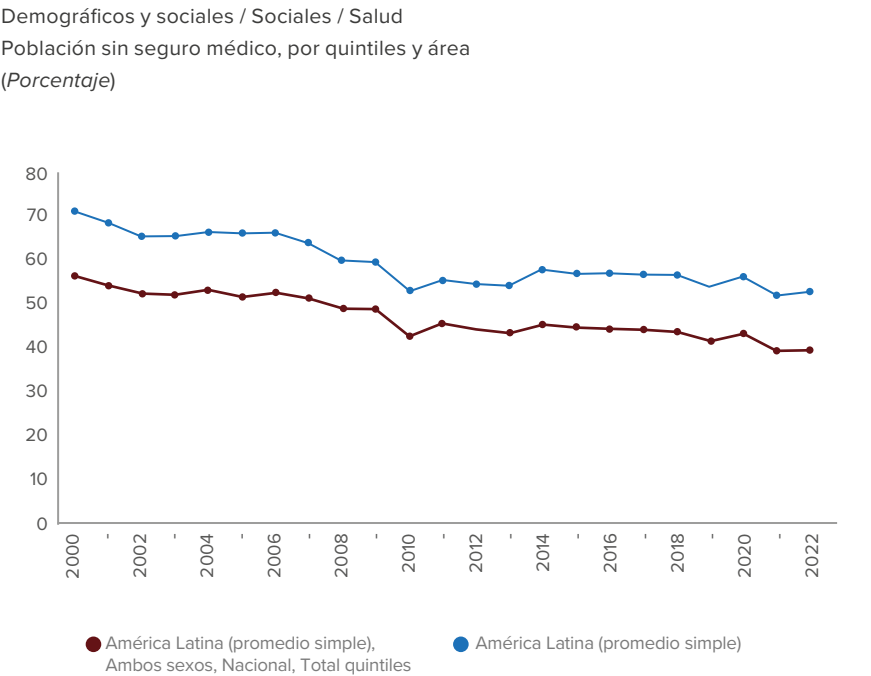


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
a Países ordenados por la intensidad del aumento de la pobreza total.

3.2. Desigualdades: brechas persistentes

A pesar de los avances en la institucionalidad para el desarrollo, América Latina sigue siendo la región más desigual, como lo muestran algunos indicadores que resaltamos. A lo largo del período 2000-2022, se reduce el porcentaje de población sin seguro médico en todos los quintiles de ingreso, pasando del 56% al 39%. Sin embargo, entre la población del quintil más pobre, aún en 2022 más del 50% no tiene seguro (figura 4.4).

Figura 4.4. Brechas de acceso a servicios universales

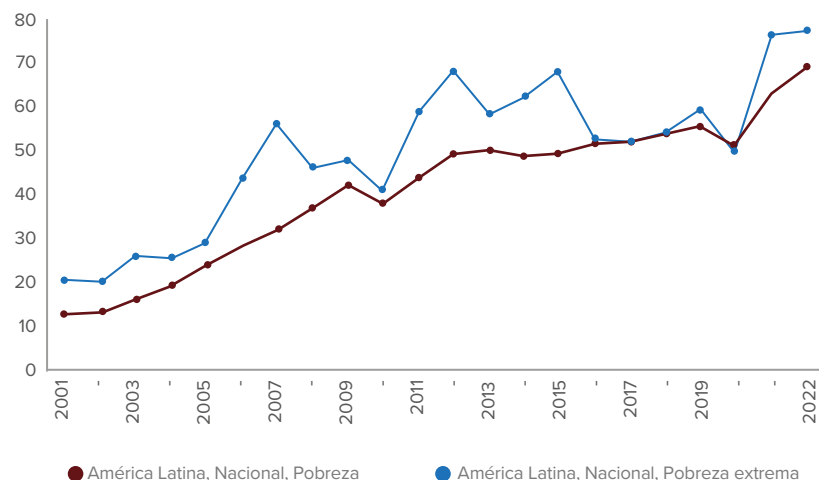


Fuente: CEPALSTAT-CEPAL-Naciones Unidas, 2024.

También se perciben brechas de género persistentes. La pobreza y la pobreza extrema se han feminizado progresivamente a lo largo del siglo XXI. Hoy en día, por cada 100 hombres pobres, hay 118 mujeres pobres y por cada 100 hombres en situación de pobreza extrema, hay 120 mujeres en esa situación (figura 4.5).

Figura 4.5. Índice de feminidad de la pobreza y pobreza extrema

Temas transversales / Género y pobreza

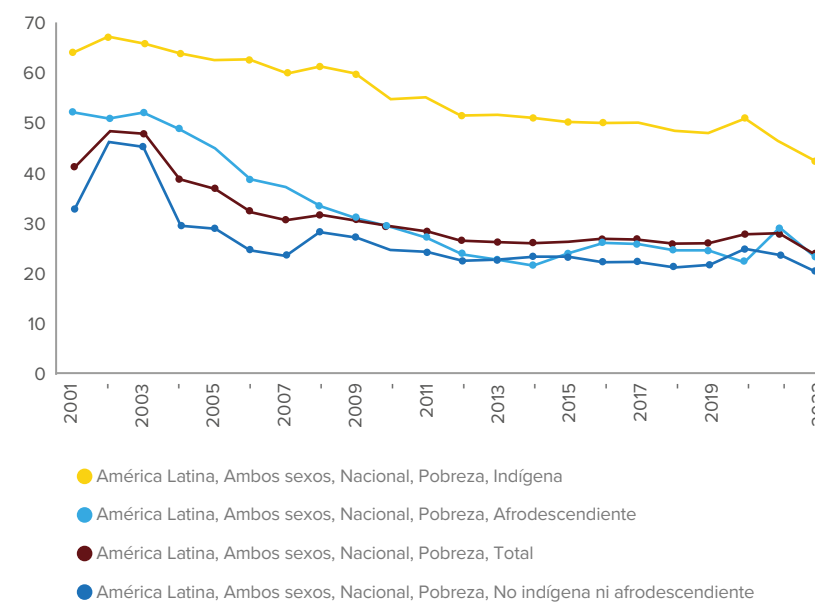
Índice de feminidad de la pobreza extrema y de la pobreza, por área
(Índice)

Fuente: CEPALSTAT-CEPAL-Naciones Unidas, 2024.

Las brechas étnicas también son un componente de la desigualdad. Si bien en todos los países ha caído la pobreza total, el porcentaje de población indígena en situación de pobreza es mucho más alta en comparación con los promedios nacionales y con la población no indígena. Así, mientras que en 2022 el 25% de la población total de 11 países de América Latina vivían en situación de pobreza, entre la población indígena de la región esta situación alcanza el 43% (figura 4.6).

Figura 4.6. Brechas étnicas y pobreza

Temas transversales / Pueblos indígenas y afrodescendientes / Sociales

Población en situación de pobreza extrema y pobreza, por autoidentificación étnico-racial, sexo y área
(Porcentaje)

Fuente: CEPALSTAT-CEPAL-Naciones Unidas, 2024.

3.3. Políticas y recursos requeridos

La interacción entre capacidades para el expansionismo de la política social universal y la política focalizada se vio limitada por una educación pública de baja calidad, la regresividad del gasto público y una tributación insuficiente (ambas capacidades de soporte). Se requiere ofrecer servicios sociales a todos los ciudadanos, independientemente del nivel de ingresos, a través de un financiamiento generalizado basado en impuestos (López-Calva, 2010) y reducir la dependencia en la focalización y las condicionalidades (Brown y Pérez, 2016). Por ello, herramientas de política complementaria son

también demandadas para mover la brújula en América Latina. A diferencia de lo que ocurre en países desarrollados (tomando como ejemplo los países de la OCDE), en 16 países de América Latina los impuestos directos y las transferencias monetarias reducen la desigualdad en solo el 4,7%, mientras que en una muestra de países desarrollados la disminución es del 38%. Lo que demuestra que la política fiscal en la región no cumple con reducir la desigualdad y tiene limitaciones en alcanzar uno de sus objetivos.

La conjunción de desigualdades y pocas capacidades se ve en particular en lo relacionado a la tributación. Las transferencias monetarias condicionadas no están diseñadas para enfrentar las desigualdades estructurales; si bien nivelan el punto de partida para los ciudadanos en situación de mayor exclusión, no abordan las causas profundas de la desigualdad. Es necesario trabajar en la capacidad de transferir más allá de quienes se encuentran en situación de pobreza extrema y para eso se requiere contar con más recursos. Sin embargo, la parte tributaria en el conjunto de países de la región tiene gran potencial para mejorar y enfrenta varios desafíos y limitaciones para ampliar la cantidad de recursos disponibles que hagan viables las reformas hacia el universalismo.

Las herramientas de política fiscal e inversión son claves para el cierre de brechas. En un país de ingreso bajo, es necesaria una inversión adicional de recursos cercana al 52% del PIB para cerrar brechas de protección social universal; en África es del 17,6% del PIB, mientras que en América Latina, comparativamente, se trata de un porcentaje menor, pues la inversión adicional anual necesaria para el cierre de las principales brechas de protección social en la población asciende al 2,7% del PIB. Si bien representa una cantidad importante de dinero, no se trata de una cifra que no sea posible plantearse como horizonte para cerrar en el mediano y largo plazo la brecha de cobertura del sistema básico de protección social (Cattaneo *et al.*, 2024).

3.4. La calidad de la administración pública en América Latina

Una forma de abordar la calidad e idoneidad del cuerpo de servidores públicos en América Latina es considerar las formas de contratación. En la región, los procesos de selección varían según el nivel jerárquico del puesto: mientras que las posiciones de alta dirección suelen cubrirse mediante nombramientos directos, los cargos de menor rango se asignan principalmente a través de concursos públicos (OECD y BID, 2024). Lo que indica que, en la mayoría de los países, para contratar funcionarios de nivel directivo se realizan procesos que no son competitivos. Aunque el 73% de los países de América Latina evalúan capacidades analíticas y conductuales

de los aspirantes por medio de entrevistas, pocos utilizan herramientas avanzadas, como centros de evaluación, que podrían mejorar la precisión de las selecciones (OECD y BID, 2024).

Asimismo, como vimos en la sección anterior, la institucionalidad de nicho y el paquete de capacidades hiperespecializadas condujo a la fragmentación de la política social, caracterizada por diferencias importantes en el acceso, los niveles de beneficio, la calidad de los servicios y la equidad entre distintos sectores de la población (Arza *et al.*, 2022). Asimismo, la hiperespecialización reduce las posibilidades de acciones articuladas entre intervenciones altamente especializadas. El principal desafío es superar la clústerización de las herramientas en torno a dimensiones como clase social y estatus laboral, género y etnicidad y raza, mientras se consolida la expansión de servicios universales y la adaptación de este enfoque de derechos generalizado (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016). Aquí sostenemos que las capacidades para el desarrollo de servicios focalizados han generado brechas dentro del propio Estado con respecto a las capacidades para expansión de servicios universales (protección social) y para servicios de soporte al desarrollo social.

En ese sentido, se requiere un fortalecimiento de la gestión, a través de la promoción de una infraestructura social para el desarrollo que combine el cierre de la brecha de capacidades y de las brechas de resultados, y que de paso para que los países de la región puedan innovar en un conjunto de mecanismos que les ayude a recuperar músculo para generar modelos de desarrollo universalista.

En este marco, proponemos cuatro puntos de agenda que deben atenderse para facilitar una transición hacia un renovado compromiso con el desarrollo social, con miras hacia el universalismo que garantice mínimos sociales para todos y que incida no solo en la reducción de la pobreza, sino en el logro de una mayor inclusión social y equidad en nuestros países (cuadro 4.4).

Cuadro 4.4. Rutas para generación de capacidades y cierre de brechas

	Ruta 1: Generar capacidad para cambiar de discurso/narrativa	Ruta 2: Generar capacidad de articulación	Ruta 3: Generar capacidad de medición de la multidimensionalidad de la pobreza y exclusión social	Ruta 4: Generar capacidad para alcanzar mínimos universales
Fase prioritaria del ciclo de políticas públicas	Fase de diseño	Fase de implementación	Fase de evaluación	Fase de resultados
Brechas de capacidades	Fortalecimiento del cuerpo de servidores públicos	Fortalecimiento de capacidades normativas y burocráticas	Fortalecimiento de capacidades estadísticas, de evaluación e identificación de usuarios y de focalización	Fortalecimiento de capacidades de provisión de infraestructura y servicios
Brechas de resultados	Cierre de brechas para atención universal	Cierre de brechas en territorio y entrega de paquetes completos de servicios públicos	Cierre de brechas específicas (capacidad de completar paquetes de servicios básicos para toda la población)	Cierre de brechas de acceso, uso de servicios y su calidad
Mecanismos a futuro	Generación de una infraestructura sostenible para el desarrollo de una carrera pública (que incluye capacitación continua)	Generación de una infraestructura social con enfoque multisectorial y territorial (que incluya pactos sociales)	Generación de una infraestructura de datos ágil, abierta y competitiva	Generación de infraestructura básica para desarrollo de infraestructura social

Fuente: Elaboración propia.

Principales retos pendientes: cuatro rutas hacia el universalismo y el cierre de brechas

Las acciones a futuro deben tomar en consideración el cambio climático global como contexto general que incrementará las vulnerabilidades y, por ende, las desigualdades y obligará a los países a repensar sus intervenciones. En ese sentido, América Latina es una región particularmente vulnerable. De acuerdo con la OIT, la protección social es una herramienta clave para mitigar los impactos del cambio climático, promover una transición justa y garantizar la equidad social. Sin embargo, persisten importantes brechas en cobertura, adecuación y financiación, en especial, en países vulnerables al cambio climático, lo que requiere inversiones sustanciales y cooperación internacional (OIT, 2024).

En este contexto es necesario considerar la naturaleza de los problemas a abordar. La desigualdad y el cambio climático son problemas complejos de naturaleza multidimensional que necesitan readaptar las capacidades estatales para trascender los enfoques tradicionales y lineales de la administración pública. Este tipo de problema se caracteriza por su alta complejidad, incertidumbre y la necesidad de coordinación entre múltiples actores y niveles de gobierno. Las políticas públicas tradicionales, organizadas en silos sectoriales y con procedimientos rígidos, suelen ser inadecuadas para abordar problemas que exigen colaboración transversal, adaptabilidad y enfoque sistémico (Mosqueira y Alessandro, 2023). Por ello se requiere alinear incentivos entre niveles, sectores y actores, y expandir la información disponible de forma que se creen sistemas integrados de información para monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.

A la luz de la revisión de las diferentes brechas, desigualdades e inequidades persistentes que los países latinoamericanos mantienen que se promueva un tránsito desde un enfoque en el que el Estado actúa según sus capacidades limitadas hacia el cumplimiento de una obligación clara que existe en la normativa, respaldada por un consenso político y orientada hacia la construcción de un sistema universalista.

Pero también se requiere partir de la idea de que se necesita mayor presupuesto, mayor inversión social y que las reglas fiscales, tributarias y presupuestales juegan un rol clave para activar una transformación de la política social hacia el universalismo.

En vista del análisis del desarrollo de capacidades de medición, implementación y articulación en los tres grandes momentos de las políticas y programas de desarrollo e inclusión social, aparecen cuatro principales retos

pendientes en el futuro inmediato para el desarrollo de capacidades estatales:

1) Capacidad de apropiación discursiva (de una narrativa de desarrollo social a secas a una de desarrollo social inclusivo o desarrollo e inclusión social), pues como hemos visto el enfoque que está tras las acciones orientadas al desarrollo social y su narrativa definen las capacidades estatales que se desarrollan; 2) Ampliación de la capacidad de articulación sectorial e intergubernamental, para lograr que las políticas de desarrollo social dejen de ser una mera colección de acciones sectoriales con concurrencias parciales a nivel de los territorios; 3) Capacidad de analizar y desarrollar herramientas para comprender la multidimensionalidad de la pobreza y la exclusión social, las interseccionalidades y la interacción de ello con las distintas desigualdades que enfrentan los ciudadanos en nuestra región; 4) Capacidad de consensuar un conjunto de garantías mínimas, como el cierre de brechas y la calidad en la provisión de servicios, como fundamento para una política que iguale las condiciones sociales para todos los ciudadanos.

Ruta 1: Generar capacidad para cambiar de discurso/narrativa

La transformación de las capacidades estatales pasa por el fortalecimiento de las competencias de los funcionarios, pero estas competencias no son neutras, implican prioridades y responden a las demandas de los decisores de las políticas públicas. Por ello se requiere una capacidad, desde el propio Estado, de generar o abrazar una narrativa sobre lo que se quiere como desarrollo social que retroalimente las capacidades que se desarrollan. Sin un discurso que marque un norte claro, las capacidades estatales se dispersan.

Como ya hemos señalado, se necesita cerrar la brecha de capacidades al interior del cuerpo de servidores públicos, lo que implica terminar con la paradoja de la hiperespecialización de competencias para el desarrollo, por un lado, y la orientación del servicio civil al logro de objetivos del desarrollo nacional, por otro. En la fase de diseño de políticas, principalmente, se precisa un cambio de narrativa que incorpore la necesidad de universalización de los servicios y programas para el desarrollo. Esto demanda que las prioridades políticas incluyan el desarrollo dentro del diseño de políticas de Estado que luego decanten en estrategias de fortalecimiento de capacidades para funcionarios que permitan alinear las prioridades de los servidores públicos en torno a un nuevo paradigma de desarrollo universalista. La adopción de este paradigma podría contribuir a orientar la agenda a priorizar el cierre de las brechas de resultados requeridas para alcanzar el universalismo. Los actores estatales juegan un rol clave, así como su capacidad de adoptar ideas

nacionales e internacionales para la transferencia de soluciones públicas y la interacción con arquitecturas institucionales y políticas que promuevan un enfoque más inclusivo (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016).

La capacidad de adaptación a nuevas ideas para generar innovación pasa a la vez por el desarrollo de una infraestructura institucional que permita el desarrollo de una carrera pública. De forma complementaria, se requiere que se generen mecanismos para la formación continua y el fortalecimiento de capacidades que den soporte a un cambio en las políticas de desarrollo.

Ruta 2: Generar capacidad de articulación horizontal y vertical

En la fase de implementación, se debe priorizar la capacidad de articulación intersectorial e intergubernamental para fortalecer capacidades para un desarrollo social inclusivo. Hacen falta sistemas nacionales que gestionen de manera efectiva los desafíos intersectoriales de forma que se garantice el universalismo que este momento del desarrollo demanda. Para hacer frente a los altos niveles de desigualdad y asimetrías territoriales, autoras como Williner y Martínez (2023) proponen cuatro criterios: la intersectorialidad, la participación de múltiples actores, la articulación multinivel y la intertemporalidad, es decir, la sostenibilidad en el largo plazo que incluya objetivos de alivio inmediato, así como mecanismos para encarar los desafíos estructurales. Los principales desafíos según las autoras se encuentran en la coordinación entre sectores y la gestión de recursos; para ello se plantea la necesidad de desarrollar capacidad normativa (a la que llaman necesidad de marcos legales) y capacidad de gasto (a la que describen como creación de fondos de financiamiento específicos para el desarrollo territorial). En ese sentido, se requiere cerrar la brecha de capacidades normativas y burocráticas y de gestión para cerrar las brechas de resultados en el territorio.

Además de la necesidad de incrementar las articulaciones entre intervenciones para lograr mayores impactos (derivados de la provisión conjunta de servicios), urge acompañar dichas acciones articuladas con iniciativas que amplíen la capacidad de resiliencia frente a *shocks* externos, con el fin de pasar de la sola capacidad de alivio temporal a la pobreza a la capacidad de protección y promoción social.

La prioridad de las políticas debe ser evitar la fragmentación de servicios entre pobres y no pobres, así como la regulación del sector privado para reducir la segmentación y fortalecer el sector público. Para generar modelos de bienestar universalista y reducir las desigualdades, es necesario reforzar las capacidades de soporte de la política social como los pactos fiscales y generar universalismos sensibles a las diferencias que tomen en

consideración desigualdades interseccionales como género, etnia y territorio (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016). En esa línea, los pactos sociales adoptados tras la pandemia de COVID-19 son un caso interesante (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2020). Se trata de mecanismos para definir acuerdos de largo plazo entre actores políticos y sociales que buscan modificar las bases del modelo de desarrollo de un país con un enfoque en la redistribución de recursos y promoción de la equidad para lograr el universalismo y la intervención en áreas clave como salud y educación.

Ejemplos en ese sentido son el Fondo Nacional para el Desarrollo Regional (FONADER) de Costa Rica que permitió financiar iniciativas locales, y el caso de Uruguay que en la región ha logrado un modelo más avanzado de universalismo. Otros autores señalan que la pandemia de COVID-19 representó también una posibilidad para que el nivel subnacional pudiera responder a la emergencia nacional, no sin presentar ciertas limitaciones (Gianella *et al.*, 2023). Se trata de articular y pasar de estrategias temporales a otras que promuevan una mejora continua en las capacidades estatales, que articulen conocimiento e innovación con el fin de reducir las brechas en talento humano a nivel nacional y regional.

En síntesis, desarrollar una infraestructura social con enfoque territorial que permita ir generando la ruta hacia el universalismo.

Ruta 3: Generar capacidad de medición de la multidimensionalidad de la pobreza y exclusión social

En la región existe un consenso cada vez mayor en cuanto al diseño de instrumentos de acción pública vinculados a la pobreza, que pareciera resolver la controversia ligada al abordaje de este problema crucial en el que ha predominado el enfoque no multidimensional de la pobreza. Pero los desafíos aún persisten. Según Boltvinik *et al.* (2014), se encuentran la necesidad de consensuar umbrales adecuados para las diferentes dimensiones del bienestar y de adoptar políticas públicas más integrales que no solo se enfoquen en la reducción de la pobreza por ingresos, sino que también aborden las privaciones sociales, políticas y culturales que afectan a la población de la región. Asimismo, es necesario seguir innovando en las metodologías de medición, con el fin de lograr una erradicación efectiva de la pobreza en sus múltiples manifestaciones.

Se trata además de generar instrumentos que permitan que los ciudadanos reciban un paquete (mínimo) de servicios y para ello que se tenga la capacidad de identificar qué servicio no le está siendo provisto a quién y en qué lugar, para informar al proveedor correspondiente.

Esto implica un cambio multinivel en las capacidades estatales requeridas. Se necesita cerrar la brecha de capacidades estadísticas de evaluación e identificación de usuarios y de focalización. Para ello es preciso actualizar la medición de competencias e identificar brechas prioritarias en el uso de herramientas para este uso, con el objeto de desarrollar y potenciar las infraestructuras de datos existentes en la región para que sean plataformas de datos abiertas, competitivas y ágiles.

Ruta 4: Generar capacidad para alcanzar mínimos para el universalismo

Basándose en la teoría de la nueva ruralidad, la CEPAL (2020) plantea abordar tanto brechas horizontales (entre países) como verticales (dentro de los propios países), con el fin de evaluar la concentración de recursos y las asimetrías de poder económico y político. Para ello se formula una metodología que permite jerarquizar las brechas y responder a ellas de forma contextual, y entender los mecanismos de distribución de los beneficios del crecimiento económico en la población. Esto implicaría una complejización en las capacidades de medición de los servidores públicos que dista de los modelos implementados hasta la fecha.

A esto se suma que la separación de las agendas de los ministerios para el desarrollo de infraestructura física de las agendas de los ministerios sociales limita las capacidades de universalización de las políticas de desarrollo social. Las capacidades estatales requeridas para la universalización del desarrollo social distan mucho de las capacidades de alta especialización con las que cuenta la región ahora. La agenda regional para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo es amplia en el corto plazo.

En ese sentido se precisa una “maximización de mínimos” (Trivelli y Gil, 2022), la creación de un mínimo de garantías que asegure condiciones de igualdad y libertad básicas para todos los ciudadanos. Este modelo ideal plantea que la implementación de derechos básicos y servicios públicos universales permite extender las libertades ciudadanas y fomentar una ciudadanía activa. A pesar de trayectorias estatales diferenciadas, se requiere generar condiciones para que los ciudadanos puedan movilizarse por sus derechos. De esa forma, se podría generar un “círculo virtuoso”, en el que el progreso social debería fomentar una ciudadanía activa que, a su vez, fortalezca la república (Trivelli y Gil, 2022). Pero en muchos casos los procesos nacionales no se ajustan a ese modelo, y esto es particularmente relevante en un contexto de crisis de la democracia, con bajos niveles de participación política y confianza ciudadana.

Sin embargo, estas propuestas deben ser enmarcadas dentro del actual contexto regional y las limitaciones que plantea. En 2022, la confianza en el gobierno en América Latina se redujo al 36,3%, y la percepción de corrupción es alta, con el 75,5% de los ciudadanos que considera que está generalizada y hay ciertas limitaciones para la creación de una gobernanza pública verdaderamente representativa. La baja confianza afecta la capacidad de pensar en estrategias de más largo plazo. Asimismo, a nivel de dinámica económica, la inflación ha impactado desproporcionadamente en los hogares en situación de pobreza extrema (OECD y BID, 2024).

En otro orden de cosas, América Latina se está viendo muy afectada por el cambio climático global. La creciente frecuencia de eventos extremos impacta la vulnerabilidad socioeconómica de los sectores más pobres y podrían empujar a millones de personas a la pobreza para 2030 (OECD y BID, 2024). Este contexto vuelve difícil implementar las cuatro rutas para el desarrollo de capacidades de forma que se logren resultados diferenciados. Se requiere generar además una ventana de oportunidad política que no dependa de las dinámicas electorales o de actores políticos, y que aunada con tiempo, recursos y constancia, ponga en el centro de las prioridades las rutas para el desarrollo. Es prioritario un acuerdo político que vuelva esta ruta sostenible para transformar el futuro de millones de ciudadanos en la región.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., García-Jimeno, C. & Robinson, J. A. (2015). State Capacity and Economic Development: A Network Approach. *American Economic Review*, 105(8), 2364-2409. <https://doi.org/10.1257/aer.20140044>
- Acuña, C. H. & Repetto, F. (2006). *La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de pobreza en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/en/handle/11319/2774>
- Arza, C., Castiglioni, R., Franzoni, J. M., Niedzwiecki, S., Pribble, J. & Sánchez-Ancochea, D. (2022). *The political economy of segmented expansion: Latin American social policy in the 2000s*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009344135>

- Berdegue, J. & Schejtman, A. (2003). *Desarrollo territorial rural*. RIMISP. http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_Cardumen.pdf
- Boltvinik, J., Tello, S. P. & González, A. D. (2014). *Multidimensionalidad de la pobreza*. CLACSO.
- Boullon, E. S. & Delgado, R. M. (2019). Estado de bienestar en América Latina: Hacia una tipología política. Análisis comparado entre Uruguay, México y Guatemala. *Cuadernos del ClaeH*, 38(110), 253-272. <https://doi.org/10.29192/CLAEH.38.2.11>
- Brown, B. & Pérez, P. (2016). ¿La condicionalidad como nuevo paradigma de política social en América Latina? *De Prácticas y Discursos*, 5, 1. <https://doi.org/10.30972/dpd.56702>
- Buvinic, M. & Roza, V. (2004). *La mujer, la política y el futuro democrático de América Latina*. Inter-American Development Bank.
- Campello, T., Falcão, T. & da Costa, P. V. (2014). *O Brasil sem miséria*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
- Cattaneo, U., Schwarzer, H., Razavi, S. & Visentin, A. (2024). *Financing gap for universal social protection: Global, regional and national estimates and strategies for creating fiscal space* (Working Paper 113). Organización Internacional del Trabajo. <https://doi.org/10.54394/FGPM3913>
- CEPALSTAT Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. (s. f.). <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>
- Cingolani, L. (2013). *The State of State Capacity: A review of concepts, evidence and measures*. <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:40/wp2013-053.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2010). *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo Tercer Período de Sesiones de la CEPAL. Síntesis*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2951-la-hora-la-igualdad-brechas-cerrar-caminos-abrir-trigesimo-tercer-periodo>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2011). *Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/27854-programas-transferencias-condicionadas-balance-la-experiencia-reciente-america>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. <https://www.sidalc.net/search/Record/dig-cepal-11362-40668/Description>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019a). *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: Antecedentes para una agenda regional*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44799-nudos-criticos-desarrollo-social-inclusivo-america-latina-caribe-antecedentes>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019b). *Panorama Social de América Latina 2018*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44395-panorama-social-america-latina-2018>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Panorama Social de América Latina 2020*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023. Versión accesible*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/69179-panorama-social-america-latina-caribe-2023-version-accesible>
- Dargent, E. (2014). Determinantes internacionales de la capacidad de las agencias estatales: Lecciones a partir de Colombia y el Perú. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 41(74), 9-40.
- Dargent, E., Lotta, G., Mejía-Guerra, J. A. & Moncada, G. (2018). ¿A quién le importa saber?: La economía política de la capacidad estadística en América Latina. En IDB Publications (América Latina y el Caribe). *Inter-American Development Bank*. <https://publications.iadb.org/es/quien-le-importa-saber-la-economia-politica-de-la-capacidad-estadistica-en-america-latina>
- De Sardan, J-P. O. & Piccoli, E. (2018). *Cash transfers in context: An anthropological perspective*. Berghahn Books.
- Devereux, S. & Sabates-Wheeler, R. (2004). *Transformative social protection* [Report]. The Institute of Development Studies and partner organisations. https://opendocs.ids.ac.uk/articles/report/Transformative_social_protection/26442910/1
- Echebarría, K. & Cortázar, J. C. (2007). Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina. En E. Lora (Ed.), *El estado de las reformas del Estado* (pp. 139-173). World Bank/Mayol Ediciones S.A.
- Filgueira, F. (2013). Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: Posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2), 10-37.
- Filgueira, F. (2014). *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. <https://hdl.handle.net/11362/35915>
- Francke, P. (2004). Las políticas sociales y la descentralización. *Allpanchis*, 36(63), 63-89. <https://doi.org/10.36901/allpanchis.v36i63.529>
- Garay, C. (2016). *Social policy expansion in Latin America*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316585405>
- Gaudin, Y. & Pareyón Noguez, R. (2020). *Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: Una perspectiva conceptual-metodológica*. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://ideas.repec.org/p/egr/col022/46435.html>
- Geels, F. W. (2018). Socio-Technical Transitions to Sustainability. En *Oxford Research Encyclopedia of Environmental Science*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199389414.013.587>

- Gianella, C., Paredes, M. & Dargent, E. (2023). *El Estado peruano frente a la Covid-19. Lecciones de la región Ayacucho*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/193269>
- Global MPI | OPHI. (s. f.). <https://ophi.org.uk/global-mpi>
- Grindle, M. S. (2009). *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 275-296.
- Isuani, F. J. (2012). Instrumentos de políticas públicas: Factores claves de las capacidades estatales. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 19, 51-74.
- Izquierdo, A. (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. IDB Publications. <https://doi.org/10.18235/0001217-es>
- Lascoumes, P. & Galès, P. L. (2005). Introduction: L'action publique saisie par ses instruments. En *Gouverner par les instruments* (pp. 11-44). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.lasco.2005.01.0011>
- Levitsky, S. & Roberts, K. M. (Eds.). (2011). *The resurgence of the Latin American Left*. Johns Hopkins University Press.
- Levy, S. & Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza: El programa Progresá. Oportunidades de México*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0012433>
- López Calva, L. F. (Ed.). (2010). *Declining inequality in Latin America: A decade of progress?* Brookings Institution Press.
- Luján, C. (2002). La reforma de la seguridad social en Uruguay: Actores y procesos de negociación. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 13, 95-122.
- Moncada, G. & Lee, H. (2005). MECOVI: Programa regional para el mejoramiento de las encuestas y la medición de condiciones de vida en América Latina y el Caribe. *Boletín en Breve*, 23, 1-4.
- Morresi, S. D. & Vommaro, G. C. (2012). Los expertos como dominio de estudio socio-político. En *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. https://www.academia.edu/40242320/Los_expertos_como_dominio_de_estudio_socio_pol%C3%ADtico
- Mosqueira, E. & Alessandro, M. (2023). *State capacities and wicked problems of public policy: Addressing vulnerabilities that affect human development*. IDB Publications. <https://doi.org/10.18235/0005052>
- Muller, P. (2010). Référentiel. En *Dictionnaire des politiques publiques* (Vol. 3, pp. 555-562). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2010.01.0555>
- Naciones Unidas. (1990). *Human Development Report 1990*. En *Human Development Reports*. United Nations. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1990>
- Neffa, J. C. (2009). El plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD). Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades. En J. C. Neffa, E., de la Garza Toledo, E. y Muñiz Terra, L. (Comp.), *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales* (Vol. 2). CLACSO/CAICYT. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100625114604/neffa1.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo. (2024, 11 de septiembre). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2024-2026: Protección social universal para la acción climática y una transición justa*. <https://www.ilo.org/es/node/664696>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos y Banco Interamericano de Desarrollo. (2024). *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2024*. IDB Publications. <https://doi.org/10.18235/0012850>
- Osorio, C. (2020). Actores en procesos de transferencia de políticas sociales en América Latina. *Estudios Públicos*, 160, 121-130. <https://doi.org/10.38178/07183089/1426200422>

ReDeSoc - Red de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe - Ministerios de Desarrollo Social (s. f.). <https://dds.cepal.org/redesoc/ministerios>

Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: Requisito para el Mejoramiento de la Política Social en América Latina*. IDB Publications. <https://doi.org/10.18235/0012049>

Repetto, F. & Andrenacci, L. (2006). Ciudadanía y capacidad estatal: Dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina. En L. Andrenacci, *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 547-599). Prometeo.

Russeil, S. (2014). Transfert de politiques publiques. En *Dictionnaire des politiques publiques* (Vol. 4, pp. 640-650). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2014.01.0640>

Soifer, H. D. (2016). *State building in Latin America* (Reprint edition). Cambridge University Press.

Sottoli, S. (2002). La política social en América Latina: Diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. *Papeles de Población*, 8(34), 43-63.

Trivelli, C. & Gil, R. (2022). Mínimos, bienestar social y republicanismo en el Perú. En *La promesa incumplida: Ensayos críticos sobre 200 años de vida republicana*. Instituto de Estudios Peruanos.

Urteaga Quispe, M. (2017). La desigual capacidad del Estado en América Latina: Análisis de sus fundamentos históricos. *Política y Gobierno*, 24(2), 435-457.

Vom Hau, M. (2012). *State Capacity and Inclusive Development: New Challenges and Directions*. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2141771>

Williner, A. & Martínez, M. F. (2023). *Políticas públicas integrales: el caso de las políticas de desarrollo territorial*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://ideas.repec.org/p/ecr/col046/68020.html>

5. CAPACIDADES ESTATALES Y ESTADO DE DERECHO

Antonia Urrejola y Alexandro Álvarez

Introducción

En este capítulo analizaremos cómo se relacionan y conectan los conceptos de capacidades estatales y Estado de derecho. Ello supone un primer desafío: por su propia naturaleza conceptual, tal como se aprecia en otras secciones de este libro, las capacidades estatales se asocian principalmente al desarrollo socioeconómico. Ello resulta natural, en el entendido de la necesidad de hacer más eficiente y sostenible la actividad estatal como promotora de desarrollo, en particular, en regiones como Latinoamérica, en la que la superación de la pobreza y el desarrollo continúan siendo promesas incumplidas.

Durante una *primera generación de reformas* (a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa del siglo XX), implementada en un contexto de prevalencia global de ideas económicamente liberales y privatistas, se promovió la reducción de la participación del Estado en la confianza de que el mercado aseguraría no solo el crecimiento, sino incluso más equidad y mejora de las condiciones de vida de los sectores históricamente postergados de la población.

Fue natural entonces que, después de la aplicación de estas políticas, cuando parte importante de las promesas de las reformas privatizadoras no fueron satisfechas, el recurso a lo estatal reapareciera. En efecto, con la recuperación de la democracia en la región, las *reformas de segunda generación*, y con ellas el interés por las capacidades estatales, se enfocaron en incorporar al Estado como un actor estratégico del desarrollo, en respuesta a las reformas neoliberales y privatizadoras de la primera generación.

Dicha realidad ha cambiado de manera sustancial. La democracia enfrenta hoy desafíos que se manifiestan en retrocesos o derivas autoritarias que presentan nuevas formas. En ese contexto, cobra relevancia la relación entre capacidades estatales y Estado de derecho.

Este capítulo pretende explorar la relación entre ambos conceptos, considerando los cambios sustanciales que ha experimentado la región. En efecto, como se verá, ya no resulta suficiente el análisis de las capacidades estatales solo asociadas al desarrollo, sino también en sus dimensiones propiamente institucionales. En el mismo contexto, se intentará asimismo una aproximación más amplia y sustancial al concepto de Estado de derecho. Ello permitirá identificar la propuesta de tres elementos como propios de esa relación: la autonomía, la universalidad y el pluralismo.

Además de esta revisión conceptual, este trabajo llevará dichas reflexiones a tres aspectos prácticos y contingentes: participación, transparencia y corrupción; balances, pesos, contrapesos e independencia de poderes; y derechos humanos.

1. Marco conceptual y problemas

1.1. Definición y contexto de las capacidades estatales

Para Julián Bertranou, la capacidad estatal es “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que les han sido asignados interna o externamente” (2015, p. 39). Este concepto se refiere a la capacidad del Estado para formular objetivos y cumplir las tareas necesarias, lo que depende de la interacción de recursos humanos, competencias y el uso eficiente de recursos organizacionales. Fabián Repetto, por su parte, enfatiza que el resurgimiento del interés por las capacidades estatales en América Latina está relacionado con mejorar el aparato burocrático estatal tras las reformas neoliberales. Para Repetto, entonces, las capacidades estatales son casi sinónimo de “capacidades burocráticas de los aparatos de gobierno” (2003, p. 1).

Hay otras definiciones más o menos comprehensivas y de habitual referencia, como la de Grindle y Hilderbrand, que sobre el concepto bajo análisis señalan que trata de “la habilidad de llevar a cabo tareas apropiadas de manera eficiente, efectiva y sostenible” (1995, p. 445) (la traducción es nuestra); u Oszlak que la define como “poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto

operativo” (2014, p. 14); o la del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que conceptualiza capacidad como “la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible” (citado por Bernazza y Longo, 2014, p. 109); o la de Sikkink, que respecto de la comparación de los Estados argentino y brasileño, expresa que esta debe acotarse a aspectos distintos a sus poderíos y autonomías frente a la sociedad y concentrarse en sus diferencias en *capacidad*. Señala la autora que “Dichas diferencias se refieren, más que al poderío o a la autonomía del Estado, a su capacidad, entendida como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales” (Sikkink y Wolfson, 1993, p. 546).

Más allá de las diferencias o los matices en el concepto de capacidad estatal presentados por diversos autores, es posible identificar ciertos elementos comunes entre ellos. Uno de los aspectos más destacados es la naturaleza instrumental de la capacidad estatal, que se concibe como un medio para alcanzar los fines asignados al Estado. En este sentido, las capacidades estatales son vistas como herramientas al servicio de objetivos, aunque estos no siempre están explícitamente definidos en las diversas definiciones disponibles en la literatura.

A pesar de que el contenido de los objetivos es central para determinar las capacidades estatales —en términos de asignación de recursos, evaluación de su suficiencia y medición de su eficiencia y eficacia—, lo cierto es que las definiciones no suelen aclarar *para qué* existe dicha capacidad. Esto lleva a considerar que las capacidades estatales son un concepto formal e instrumental, pero vacío en cuanto a contenido sustantivo.

Sin embargo, para dotarlo de contenido, es crucial tener en cuenta el contexto histórico en el cual surge la preocupación por las capacidades estatales. Tanto en el ámbito académico como entre los hacedores de políticas públicas, este proporciona claves esenciales para comprender mejor el propósito y la utilidad de estas capacidades y, de hecho, permite responder, al menos parcialmente, a la pregunta de *para qué* existen las capacidades estatales, una incógnita que parece ausente en las definiciones más estrictamente conceptuales.

En este capítulo, se explorará cómo el análisis histórico puede arrojar luz sobre esta cuestión y cómo las capacidades estatales se relacionan con el concepto del Estado de derecho, que constituye el objetivo central del estudio.

1.2. Capacidades estatales y reformas de primera y segunda generación en América Latina

La preocupación por las capacidades estatales surge como reacción a un conjunto de reformas, muchas de ellas asociadas al llamado Consenso de Washington para América Latina (Completa, 2016, p. 61), para cuya emergencia hay una inevitable remisión, como elemento de confirmación, a la caída del muro de Berlín. Efectivamente, la caída del muro y la posterior disolución de la Unión Soviética reafirmaron concretamente el fracaso social, económico y político de los llamados *socialismos reales*, y confirmaron un conjunto de políticas basadas en un Estado *minimalista*, en el que no solo el crecimiento económico, sino también el desarrollo en su sentido amplio, fueron confiados al funcionamiento del mercado y al más o menos libre desenvolvimiento de los actores económicos.

En dicho contexto, servicios y bienes sociales que habían sido históricamente resorte de los Estados fueron concebidos como susceptibles de ser cubiertos por la acción o desenvolvimiento del mercado. La idea de minimizar la participación del Estado como agente en los procesos de desarrollo se extendió ampliamente, transformando un paradigma central de la economía política en América Latina durante la segunda mitad del siglo XX (Completa, 2017, p. 115). Estas políticas no solo implicaron una reducción de la intervención estatal, como lo promovían las corrientes desarrollistas de la industrialización por sustitución de importaciones y las teorías de la dependencia, sino también una masiva privatización de agencias y empresas estatales que, bajo esos enfoques, habían sido consideradas esenciales para el rol del Estado en el desarrollo económico.

No debe pasarse por alto que este nuevo minimalismo estatal (Grindle y Hilderbrand, 1995, p. 442) surgió en un contexto latinoamericano donde el ideal weberiano de un Estado racional-burocrático no se había desarrollado plenamente, como sí ocurrió en Europa o Estados Unidos. En la región, el Estado padecía de vicios e ineficiencias estructurales, lo que llevó a describirlo como hipertrófico (Evans y Wolfson, 1996, p. 529). Este escenario creó un terreno propicio para las reformas conocidas como de primera generación, centradas en controlar la inflación, promover el mercado, privatizar empresas públicas y, en general, reducir la intervención estatal.

La preocupación *tardía* por las capacidades estatales que surgió tras este fenómeno puede explicarse en parte como una reacción a la falta de consideración o a la subestimación de la acción estatal como factor de desarrollo, al menos en comparación con la relevancia que tuvo durante las décadas anteriores. Sin embargo, el reconocimiento de esta carencia

no implicó un replanteamiento radical del modelo ni de la visión que estuvo detrás de las políticas de primera generación. De hecho, Grindle y Hilderbrand (1995) nos recuerdan que la evidencia que motivó el retorno del interés por lo público desde el Estado se basó, entre otras cosas, en estudios sobre experiencias capitalistas del lejano Oriente y algunas economías occidentales. Estos estudios demostraron que, aunque la intervención estatal a menudo se vinculaba con los fracasos o la inviabilidad de ciertos proyectos de desarrollo, la presencia y acción estatal también fue un factor clave en el éxito de otras experiencias. La inclusión del foco en las capacidades estatales no vino a cambiar el modelo, sino a perfeccionarlo.

Además de lo anterior, el ya sabido incumplimiento de la función de asignador eficiente de recursos que tendió a concedérsele al mercado, incluso en prestaciones eminentemente públicas, como la salud, la educación, la infraestructura y la superación de la pobreza, está presente entre las razones que se tuvieron a la vista para esta perspectiva neoinstitucionalista (Bernazza y Longo, 2014, p. 110). El conjunto de políticas de la primera generación de reformas probó, particularmente en América Latina, promover un “crecimiento empobrecedor (Bhagwati, 1958)”. La consideración por las capacidades estatales pretendió llenar los vacíos que, en el contexto general de las políticas neoliberales —a semejanza de las promovidas localmente por Estados Unidos y Gran Bretaña en la década de 1980 (Pierre, 2005, p. 8)— impulsadas por las instituciones financieras y de cooperación internacional, dejaban burocracias estatales incapaces de asumir los desafíos, tanto regulatorios como de políticas públicas, que se esperaba de ellas.

A mediados de la década de 1990 del siglo XX, por ejemplo, de cada 3 personas, 1 vivía en la pobreza en Latinoamérica; además, la desigualdad mostraba niveles tan altos como que, en algunos países de la región, el 10 % más rico de la población poseía 84 veces más riqueza que el decil más pobre. Ese extremo se comparaba con otros, en el que el número se reducía *solo* a 15 veces. En 1995 prácticamente todos los países de la región exhibían más desigualdad de la que se esperaba de ellos, de acuerdo a su nivel de desarrollo. Juan Luis Londoño, que presenta esta información, muestra en el mismo artículo que una parte importante de esa realidad podría superarse en el mediano plazo si la labor del Estado en materia de educación, un bien público prestado mayoritariamente por este, tanto en la región como globalmente, se expandiera en recursos invertidos y se desplegara más eficaz y eficientemente (1995, pp. 105-106).

Como vemos, tanto el entorno de las primeras reformas privatizadoras como aquellas neoinstitucionalistas que les siguieron y que empezaron a

promoverse a fines de la década de 1990, centraron sus consideraciones en el desarrollo socioeconómico. Bernazza *et al.* (2015, p. 22), por ejemplo, señalan que, incluso bajo el nuevo paradigma neoinstitucionalista que impulsó las capacidades estatales, la variable que las define es la habilidad del Estado de promover un desarrollo sostenible y una mayor inclusión socioeconómica.

Elo resultó natural en una región en la que la pobreza era y sigue siendo un desafío y el desarrollo está aún pendiente. De hecho, este aspecto, es decir, aquel que las aproxima al servicio del desarrollo socioeconómico, se aprecia extendidamente en la literatura sobre la materia (Brinks, 2012, p. 578). Así, las capacidades estatales suelen evaluarse en función de políticas públicas asociadas a ámbitos como, por ejemplo, políticas agrarias, transportes y telecomunicaciones, educación, salud, vivienda e infraestructura en general, ya sea que el Estado cumpla funciones de productor y proveedor de los bienes o servicios involucrados, ya sea que actúe como ente regulador de determinada actividad relacionada con ellos.

1.3. Tensiones entre capacidades estatales y Estado de derecho

De conformidad a lo expuesto anteriormente, podemos afirmar que hay un desafío en la identificación de la relación entre capacidades estatales y Estado de derecho, ya que, al insertarse esta relación en el campo de lo que se ha denominado *derecho y desarrollo*, tiende a subordinar la evaluación de las aptitudes institucionales del Estado de derecho a los objetivos de desarrollo. Esto genera una tensión, ya que se priorizan metas económicas o sociales por encima de los fines intrínsecamente institucionales que caracterizan al concepto de Estado de derecho, como la protección de los derechos fundamentales, la independencia judicial y la limitación del poder gubernamental. De hecho, la idea misma de un vínculo causal entre un conjunto de reformas a los sistemas legales, conforme a un estándar más o menos homogéneo de lo que se entiende por Estado de derecho, y el desarrollo económico en los países del sur global es una idea sometida a intenso debate¹.

Teniendo en cuenta el contexto descrito, esta consideración del Estado, primero para hacerlo retroceder-reducirlo-privatizarlo y, luego, con las reformas de segunda generación, reconocer que en la “poda” se habían cortado “ramassanas” (Iazzetta, 2003, p. 380), aparece una tensión conceptual que está presente en toda la discusión sobre capacidades estatales: por un lado, estos análisis tendieron a circunscribirlas conceptualmente a los ámbitos económicos del Estado como prestador de servicios o empresario,

para restringirlo o activarlo, dependiendo de si estamos hablando de las políticas de primera o segunda generación. Pero, por otro lado, se ha mantenido un cierto silencio sobre las capacidades estatales relacionadas con las funciones propiamente legales y políticas, consustanciales a un Estado de derecho, y por extensión, a la democracia.

La tendencia, marcada por las reformas de primera generación, a considerar al Estado en su versión mínima y, por consecuencia, al Estado de derecho como un mero protector de las personas, de su derecho de propiedad, como un garante del cumplimiento o resolución razonable de conflictos relacionados con los contratos entre privados (Evans y Wolfson, 1996, p. 532), no fue del todo superada por las reformas de segunda generación. Las nuevas exigencias neoinstitucionalistas al Estado fueron concebidas para asignarle funciones asociadas al desarrollo, pero no necesariamente para ensanchar o hacer más sustantiva la idea mínima de Estado de derecho, heredada de las reformas de primera generación.

Esto podría explicarse porque las reformas neoliberales se promueven e implementan en un momento histórico y en un ambiente regional latinoamericano de recuperación de regímenes democráticos y, por ello, la democracia —o más bien la ausencia de autocracias— se tuvo como un supuesto. Lo cierto es que, bajo las actuales circunstancias regionales de retroceso democrático, adquieren vital importancia dimensiones más diversificadas de las capacidades estatales, especialmente aquellas que las vinculan con el Estado de derecho y, como decíamos, con los preceptos democráticos.

1.4. Retroceso democrático y deterioro institucional en América Latina. Un nuevo contexto conceptual para las capacidades estatales

La democracia no es hoy precisamente un supuesto en la región latinoamericana. Resulta cada vez más común observar Estados que presentan un deterioro institucional, por ejemplo, sin rompimiento de las señas formales de un régimen democrático, como elecciones periódicas y poderes estatales constituidos, previsibles y en funciones, aunque con una más o menos abierta captura de ellos por poderes fácticos o por comunidades políticas hegemónicas. Las comunidades, actores, facciones o partidos que han conseguido diversos grados de hegemonía política —algunas veces legítimamente— suelen desplegar esfuerzos institucionales por capturar los demás poderes del Estado y perpetuarse en el poder.

Los fenómenos de este tipo son generalizados y graves en algunos casos, o referidos solo a partes de la institucionalidad, como los poderes

¹ Ver en general Davis y Trebilcock, 2008.

judiciales y las agencias de administración de justicia, los congresos legislativos y el poder electoral; algunas veces son implementados bajo una estrategia colectiva, u otras a través de liderazgos personales-populistas; podemos observarlos promovidos por actores extraestatales o por ramas de los poderes públicos; a veces son alimentados por narrativas abiertamente autoritarias, u otras relacionadas con conquistas sociales o bienes públicos, como la seguridad, o incluso bajo la retórica de la profundización de la democracia, la mayoría de las veces una mezcla de todas ellas. La variedad de formas en que se manifiestan estas derivas autoritarias o este deterioro institucional hace difícil cualquier catálogo exhaustivo o generalización.

El resultado suele ser que adversarios políticos, líderes sociales, disidentes, defensores de derechos, periodistas independientes, jueces y fiscales son criminalizados precisamente por los sistemas judiciales que debiesen dar garantías de independencia frente al poder gubernamental. Las propias instituciones promueven bajo estas derivas el cierre —en algunos casos total— del espacio cívico para la deliberación sobre asuntos públicos. Cuando la tendencia a perpetuarse en el poder se comienza a concretar, se incrementa la intensidad de estas condiciones, así como su abierta naturaleza autoritaria.

Estas circunstancias tensionan de manera relevante el ámbito y la amplitud del análisis de los conceptos de Estado de derecho y de capacidades estatales.

Iazzetta (2003), en un interesante trabajo sobre las cuestiones asociadas al amplio ámbito de aplicación de las capacidades estatales, recurre a la necesidad de referirse a las diferentes dimensiones del Estado: como aparato político, que llama *dimensión política*; como aparato burocrático, que denomina *dimensión administrativa*; como garante de un orden jurídico legítimo, que menciona como *dimensión legal*; y como representante o síntesis simbólica de la sociedad civil, que identifica como *dimensión simbólica*².

1.5. Dimensiones legales de las capacidades estatales. Hacia el vínculo con el Estado de derecho

El concepto mismo de Estado en sus explicaciones originarias, es decir, las de las teorías contractualistas de los siglos XVII y XVIII, queda develado —al menos analíticamente— como el de una entidad expropiadora y despótica, con el fin de evitar el caos, los abusos y la destrucción propios del mítico Estado de naturaleza, y de asegurar el bien común. La definición contemporánea de Estado refleja esta perspectiva, pues lo identifica, a fin de cuentas, como una unidad de pertenencia obligatoria, que establece límites

territoriales, que acumula el monopolio del uso de la fuerza y que ejerce la recaudación fiscal (Botana, 2016, p. 18).

Ello explica que algunos autores —no precisamente anarquistas— incluso conciben al Estado como lo opuesto o amenazante a la democracia, la que asocian a otros aspectos de la vida política, diferenciados de la estatalidad. En palabras de Alain Touraine, la democracia existe “cuando se crea un espacio político que protege los derechos de los ciudadanos contra la omnipotencia del Estado [...] el Estado no puede ser únicamente la expresión del sentimiento popular” (1994, p. 42).

Paradójicamente, es imposible concebir cualquier noción de Estado de derecho sin la existencia del propio Estado. Es decir, se requiere la estatalidad —esa construcción orientada a la coacción y expropiación— para asegurar un entorno institucional que, como se abordará en este capítulo, garantice un estricto marco de limitaciones normativas, en particular sobre los propios agentes del Estado. O, utilizando el lenguaje frecuentemente minimalista de las instituciones financieras internacionales, al menos garantice el derecho de propiedad y la resolución razonable y legítima de conflictos, sin intervenciones expropiatorias o despóticas por parte de las autoridades.

Esta construcción institucional que protege y asegura la autonomía humana necesita, como sugiere el concepto mismo de capacidades estatales, un Estado capaz. Sin este, como lo demostraron las reformas liberales de primera generación, el ideal mismo de vida en sociedad se pone en riesgo. Como lo indica Iazzetta, un régimen institucional que asegure garantías y derechos, en otras palabras, un Estado de derecho, requiere “el sustento del Estado, este debe reunir ciertas capacidades y recursos sin los cuales no logra efectivizar en forma homogénea” estos derechos y garantías (2003, p. 377).

En resumen, aunque la literatura ha abordado de manera limitada la relación entre capacidad estatal y Estado de derecho —en parte debido al contexto en el que surgió la preocupación por la conexión entre capacidades estatales y desarrollo, como se mencionó anteriormente—, resulta evidente que las capacidades estatales son fundamentales para el funcionamiento del Estado de derecho. El desafío radica en que estas capacidades deben analizarse en función de cómo limitan la naturaleza autoritaria del propio Estado, lo que pone en cuestión el significado mismo del concepto de capacidad. Como veremos, es en la comprensión de este dilema donde reside el potencial para vincular ambos conceptos.

Un modo general de resolver esta paradoja sería mediante una “coacción legítima fuerte” y una “coacción ilegítima débil” o inexistente (Botana y Roffo, 2002, p. 81). Esta hipótesis plantea que las posibilidades de ejercer ilegítimamente el poder —como privilegiar intereses privados en

2 Ver también el informe del Banco Mundial (1997).

desmedro del bien común a través de la corrupción, o reprimir la disidencia política violando los derechos civiles y políticos— resultarían severamente debilitadas. Al mismo tiempo, la capacidad del Estado para garantizar el acceso a derechos y garantías “universales” (Iazzetta, 2003), en otras palabras, para promover el bien común, sería sólida y esencial.

En esta perspectiva, resulta útil la idea de “autonomía enraizada” del Estado, acuñada por Peter Evans, en relación con las capacidades estatales. Se trata de un aislamiento, organizacional si se quiere, de la burocracia estatal, en el sentido de que esta tiene sus propias lógicas asociadas a las virtudes de lo público —al desarrollo, en las ideas de su autor— de la sociedad que lo circunda (Evans y Wolfson, 1996, pp. 536, 540), mientras que al mismo tiempo constituye un estamento profundamente consciente y mediador de la compleja trama de necesidades y demandas de dicha base social³. Retomando el lenguaje de la denuncia de Touraine, bajo la idea de la autonomía enraizada, el Estado no sería superado ni por la moral desde arriba ni por la comunidad desde abajo, sino que interactuaría constructivamente con ambas, manteniendo su autonomía (Banco Mundial, 1997).

En su trabajo sobre este mismo asunto, Daniel Brinks pareciera adherir a una concepción minimalista de capacidad estatal y del Estado de derecho, limitándose a una idea formal sin contenido sustantivo. Por ejemplo, reduce la idea de Estado de derecho a la formulación rawlsiana de la regulación por normas aprobadas con anterioridad a la situación que regulan (2012, p. 588). Sin embargo, en su identificación de los vínculos que el *Estado como derecho* establece entre actores, tanto en el sentido *vertical*, es decir, entre las autoridades y los actores privados, como en el *horizontal*, esto es, entre privados (pp. 565-566), y en el posterior análisis que hace entre autonomía y densidad del Estado, existen señas que, precisamente, van en el sentido de lo que tratamos de identificar en el presente capítulo, es decir, en darle contenido y sustancia a nuestros conceptos.

2. El derecho como parte esencial del Estado

Se comprueba primero que el derecho es parte esencial del Estado, en cuanto se trata, a fin de cuentas, de una organización que determina su estructura y objetivos, por medio de un conjunto de reglas que identificamos como derecho. De esta manera, la capacidad de esta organización está determinada por esas reglas y el modo en que tiene la habilidad de hacerlas

cumplir en un territorio determinado y sobre una población específica (Brinks, 2012, p. 562). En esta línea, el derecho —o lo que Iazzetta denomina “dimensión legal”— es un elemento esencial del Estado, pero también para entender la capacidad estatal.

2.1. Autonomía del derecho como una condición clave del Estado de derecho

Después de repasar los desafíos diferenciados que suponen para el Estado y sus capacidades los vínculos —derechos y obligaciones recíprocos— verticales en los que se relaciona con los actores sociales, por un lado, y hacer cumplir los derechos y obligaciones que se deben los actores privados entre sí, por otro, Brinks —tal como ya vimos que lo hace Evans— aborda el asunto de la autonomía.

Para referirse a este aspecto, señala que es de la esencia del Estado de derecho que las reglas legales que se apliquen sean preexistentes. La autoridad no puede alegar que está cumpliendo el derecho si, frente a cualquier nuevo conflicto, crea una nueva ley o una nueva interpretación para resolverlo. A esto lo denomina autonomía, pues el derecho no dependerá, bajo este orden, de fuerzas que le son externas, ni de la estructura, balances, ni movimientos de los poderes fácticos que lo rodean. Así, será relevantemente predecible, legítimo y permitirá monitorear de mejor manera la conducta de las autoridades estatales, entre otros efectos (Brinks, 2012, p. 568).

Pero existe un segundo aspecto de la idea de autonomía en este razonamiento: la aplicación más concreta y menos discutida del derecho es resorte del poder judicial; de ahí que, si bien la idea de Estado de derecho está sujeta a intenso debate, un poder judicial autónomo es parte central e indiscutida de este. Se trata, al fin de cuentas, en palabras de O'Donnell y Wolfson (1993, p. 81), del espacio en que se debate “el sentido de la comunidad política”.

Además de la autonomía, en cuanto aplica unas reglas preexistentes por medio de un aparato judicial independiente, hay otro elemento analizado en relación con el Estado de derecho: su densidad, entendida como la capacidad para abarcar áreas funcionales y geográficas. Citando a O'Donnell, en el mismo artículo y para ilustrar el punto, Brinks se refiere a las “zonas marrones” (la traducción es nuestra), espacios donde el derecho estatal no interviene, dejando que las relaciones sociales se desenvuelvan libremente respecto del derecho estatal, es decir, reguladas por reglas u ordenamientos privados (2012, p. 570). La densidad del derecho tiene entonces una correlación directa con la existencia de estas “zonas marrones”.

3 Ver Narbondo, 2011.

Con base en estas dos variables, autonomía y densidad, Brinks propone cuatro modelos: un *Estado politizado*, en el que no hay ni autonomía ni densidad del derecho; un *Estado de derecho politizado*, en el que no hay autonomía, pero sí densidad; un *Estado social de derecho*, en el que hay autonomía y densidad; y un *Estado liberal de derecho*, en el que hay autonomía y poca densidad.

De estos modelos, solo los que garantizan autonomía pueden considerarse verdaderos Estados de derecho; es decir, la autonomía se aprecia precisamente como la variable asociada a la calidad del Estado de derecho. Si bien Brinks reconoce que el aumento de cobertura de demandas renovadas de derechos, asociados a nuevos asuntos o grupos de personas, ha hecho que se observe un incremento de la densidad en los modelos comparados en la región latinoamericana, expresa que los modelos de densidad más minimalista —porque son más privatistas y, por ello, dejan la resolución de más aspectos de la vida social y económica a la iniciativa privada o al mercado—, pero que aseguran autonomía, tienden también a apearse al precepto del Estado de derecho.

2.2. Pluralismo político como garantía de autonomía

Estos razonamientos muestran, además de su vínculo con la evidencia, conexión con planteamientos más consolidados en la literatura sobre capacidades estatales, como la *autonomía enraizada* de Evans (1996), o la *universalidad* (O'Donnell y Wolfson, 1993, p. 86) de derechos de Iazzetta (2003, p. 388). Sin embargo, Brinks va más allá al señalar que los sistemas políticos pluralistas son fundamentales para garantizar la autonomía estatal. En efecto, al referirse a los cuatro modelos ideales, expresa que el *Estado social de derecho*, además de contar con una agenda más social y programática, está asociado a un sistema de partidos “más pluralista”.

Sociedades y, sobre todo, sistemas políticos más pluralistas son naturalmente funcionales a la autonomía que las capacidades estatales requieren en su dimensión legal. En primer lugar, porque la diversidad de intereses y realidades representadas en el sistema político permite el cultivo de la autonomía del sistema estatal, y particularmente de la justicia, por medio del balance de “ambiciones” de los distintos sectores del Estado (Hamilton *et al.*, 1961). Además, el pluralismo de un sistema político, considerando que dicha pluralidad determina nombramientos y remociones de las altas Cortes de Justicia, normalmente, permite el “enraizamiento” que, sin desnaturalizar el principio universalista y el carácter impersonal de la ley, se hace cargo de materias y poblaciones diferenciadas, como son los asuntos ambientales o

de género o los derechos de las minorías, por poner ejemplos destacados.

Las recientes derivas autoritarias en la región latinoamericana basadas en la concentración del poder, es decir, en la renuncia o pérdida del pluralismo, como antesala del deterioro de la autonomía, en los términos revisados en este trabajo, del derecho y la independencia de la justicia, y por ello del deterioro generalizado del sistema democrático, son una confirmación empírica de esta línea argumentativa.

Recapitulando, la academia, en cuanto a las capacidades estatales, ha dado poca atención a las dimensiones propiamente legales de ellas. De todos modos, la revisión de la literatura sobre estas materias nos permite identificar atributos o elementos de las capacidades estatales que favorecen la promoción y el funcionamiento del Estado de derecho desde una perspectiva que supera las visiones formalistas en torno a él, que han tendido a imponerse tanto en el contexto de la primera generación de reformas como de la segunda.

La *autonomía* del derecho, y particularmente de la administración de justicia; la *universalidad* en el reconocimiento de derechos y garantías; y el *pluralismo* en los sistemas políticos parecen avizorarse como claves en el análisis de las capacidades estatales, en lo que al Estado de derecho se refiere.

3. Estado de derecho

3.1. Origen y tradiciones en torno al concepto

El término Estado de derecho (*Rechtsstaat*) fue usado por primera vez en 1832 (Vignolo Cueva, 2011, p. 784) por el jurista alemán Robert von Mohl, quien lo opuso al de Estado de fuerza (*Machtstaat*). Sin embargo, es imposible hablar de Estado de derecho sin remitirse a pensadores previos.

Siglos antes, Aristóteles (384-322 a. C.) sostenía que era más apropiado que gobierne la ley que cualquiera de los ciudadanos. Por su parte, el origen de los principios inherentes al Estado de derecho lo encontramos en las doctrinas anglofrancesas de la separación de poderes y de la tutela de los derechos individuales, que fueron consagrados en las Constituciones de Estados Unidos y de Francia de fines del siglo XVIII. Desde esta perspectiva, es imposible hablar de Estado de derecho sin remitirse a autores como Locke, Rousseau y Montesquieu. En sus desarrollos teóricos existen elementos típicamente jurídicos respecto al origen, fundamento, organización y finalidad del Estado, que luego desembocarán en el concepto de Estado de derecho, tales como la idea de la constitución del Estado como el resultado

de un acuerdo de la sociedad, de lo que se deriva la soberanía del pueblo; el poder público debe estar separado y ser independiente; los gobernantes están sometidos a límites que están en la ley, así como sometidos a pesos y contrapesos, y todo ello se ordena al servicio del respeto y tutela de los derechos individuales (Fleitas de León, 2023, p. 24).

Von Mohl utilizó el término *Rechtsstaat* para describir un modelo de Estado en el que la ley limita el poder del gobierno, diferenciándolo del *Estado de fuerza* característico de las monarquías absolutas, donde el rey tenía un poder ilimitado. Mientras que Immanuel Kant, aunque no utilizó el término *Estado de derecho* como tal, es considerado uno de los filósofos que sentaron las bases teóricas para su desarrollo. Kant propuso que el derecho debe ser una manifestación de la razón pura, despojada de influencias externas y basada en principios universales, y que el Estado debe garantizar la coexistencia armoniosa de las libertades individuales a través de un sistema legal racional (May Cantillano, 2014).

3.2. Estado de derecho, *Rule of law* y *Rechtsstaat*

Martin Loughlin señala que son tres los aspectos fundamentales del concepto de *rule of law* en la tradición inglesa: “el *rule by law*, propio del estado legislativo; la igualdad ante la ley y *rule by reason*, que nace de la necesidad de confiar en la judicatura como un guardián de los valores implícitos de esta tradición constitucional distintiva” (citado por Soto Velasco y Ortega Puebla, 2022, p. 42). En cambio, plantea el mismo autor, el *Rechtsstaat* buscó organizar racionalmente al Estado incorporando los principios de responsabilidad del gobierno, independencia judicial, representación parlamentaria, gobernar por medio de la ley y el reconocimiento de libertades civiles básicas. Por último, de acuerdo a la tradición francesa, “la idea de *l'État de droit* se construye en oposición a *l'État légal* y con la intención de suplantarlo [...] el concepto de Estado de derecho permite concluir que ya no solo es la ley la que determina las relaciones entre la administración y la persona, sino que hay algo más —*l'État de droit*— que condiciona y limita el poder de hacer leyes” (Soto Velasco y Ortega Puebla, 2022, p. 43).

Como podemos apreciar, la evolución de la conceptualización de Estado de derecho obedece a una respuesta de los desafíos propios de cada época y las circunstancias específicas. De allí que el debate sobre el concepto de Estado de derecho en el actual contexto mundial y regional no es menor, pues estamos definitivamente en un período de profundos cambios de paradigmas que, sin duda, impactarán también la noción de Estado de derecho.

3.3. Elementos esenciales del Estado de derecho

No existe una definición única sobre el Estado de derecho, a pesar de que es un concepto cada vez más utilizado actualmente como un ideal político legitimador. Sin embargo, la literatura establece un consenso mínimo en tres elementos esenciales (Risso Ferrand, 2009, p. 865). Un primer elemento es el sometimiento de todos, gobernantes y gobernados, al derecho. No se puede obviar que un componente esencial del Estado de derecho es justamente el sometimiento de todo el poder al principio de legalidad. El principio de legalidad, que es la base del consenso que presentamos, es sustancial y no solo se basa en la mecánica o logística de someterse a las leyes, sino de hacerlo en un régimen apegado a la legitimidad democrática y constitucional. En otras palabras, este sometimiento a la legalidad se define sobre la base de principios universalmente reconocidos: constitucionalidad, legalidad, publicidad, transparencia, jerarquía normativa e irretroactividad de las normas.

Un segundo elemento es el reconocimiento y razonable protección de los derechos humanos. El derecho internacional de los derechos humanos define las obligaciones de los Estados en esa materia. El tercer elemento reconoce la existencia de un sistema de contralor razonablemente efectivo sobre quienes ejercen el poder público. En relación con el control efectivo de los agentes estatales, originalmente se limitaba al principio de la separación de poderes; sin embargo, hoy ha evolucionado a través de una vasta institucionalidad contralora, con mecanismos administrativos, jurisdiccionales, populares, etcétera.

3.4. Estado de derecho formal y Estado de derecho sustantivo

El concepto de Estado de derecho se divide en dos dimensiones fundamentales: el Estado de derecho formal y el Estado de derecho sustantivo. Como podemos notar, la diversidad presente en el concepto de Estado de derecho se manifiesta no solo en el análisis de sus orígenes, sino también en su contenido.

La concepción formal del Estado de derecho se centra en las reglas y procedimientos que le son inseparables, pero no considera el contenido de las normas que lo conforman. Es decir, el Estado de derecho se caracteriza por los aspectos no sustantivos de las leyes y las instituciones encargadas de su aplicación. En palabras de Joseph Raz, el concepto de Estado de derecho no se refiere a la existencia de la buena ley o *rule of good law*. Si así fuera, plantea el autor, no estaríamos ante un concepto jurídico, sino más bien ante una teoría filosófica. Para este autor, la idea básica del Estado de derecho es

que la ley debe ser capaz de guiar el comportamiento. Para que esto ocurra, es necesario que las leyes sean prospectivas, transparentes, claras y mantengan un grado de estabilidad (2009, p. 212, la traducción es nuestra). Desde esta perspectiva, según Raz se puede afirmar que numerosas modalidades de gobierno autoritario son conciliables con el principio del Estado de derecho. Un gobernante puede establecer normativas generales fundamentadas en arbitrariedades o motivaciones personales, sin transgredir los principios del Estado de derecho. En sus reflexiones, este autor establece una analogía entre el Estado de derecho y un cuchillo, destacando que, si bien carece de valor moral intrínseco, puede ser empleado de manera efectiva tanto para propósitos benéficos como perjudiciales. Afirma que las violaciones graves de los derechos humanos pueden ser conciliables con el principio del Estado de derecho.

En el enfoque sustantivo, desarrollado después de los horrores de la Segunda Guerra Mundial, el concepto de Estado de derecho trasciende la mera observancia de la legalidad formal, requiriendo que las leyes estén en consonancia con principios universales fundamentales, como la justicia y los derechos humanos. Desde esta perspectiva, el formalismo ha sido objeto de críticas por parte de autores destacados como Ronald Dworkin.

Según Dworkin, se pueden identificar dos modelos de Estado de derecho: el modelo de la “regla-libro” y el modelo de los derechos (*the rights conception*). El primero se centra en los aspectos formales del sistema jurídico; en cambio, el segundo modelo se enfoca en la consideración de los derechos fundamentales como núcleo central. Esta visión sostiene que un sistema jurídico se ajusta al concepto de Estado de derecho en la medida en que: (i) los derechos políticos y morales de los individuos son claramente establecidos y reconocidos por la legislación vigente, y (ii) pueden ser reclamados ante los tribunales cuando los ciudadanos así lo demanden. De acuerdo a este autor, ambos modelos son compatibles, pero el formal no es suficiente y su aplicación exclusiva no satisface las necesidades del derecho en relación con la justicia, particularmente en los llamados “casos difíciles” (citado por Candia-Falcón, 2016, p. 13).

La versión sustantiva es la más extendida hoy, pese a que va acompañada del crecimiento de la discrecionalidad judicial, tal como lo señala Candia-Falcón. Como sostienen Sebastián Soto y Magdalena Ortega, este riesgo no se debe exclusivamente a la adhesión a la versión sustantiva del Estado de derecho, sino que está más relacionado con una nueva concepción del derecho que ha ganado terreno desde mediados del siglo XX. Esta concepción, impulsada por el neoconstitucionalismo y el fin del formalismo, ha transformado profundamente el pensamiento jurídico contemporáneo.

En otras palabras, el poder judicial ha adquirido mayor protagonismo no porque se haya abandonado la concepción formal del Estado de derecho, sino debido a la evolución en torno a los principios constitucionales y los derechos fundamentales que ahora forman parte integral del derecho público. Hoy en día, cuando hablamos de “Estado de derecho”, solemos incorporar no solo las exigencias formales tradicionales —como el imperio de la ley sobre gobernantes y gobernados—, sino también otros principios como la exigencia de contrapesos y control eficaz, la protección de los derechos fundamentales, un aparato estatal más activo e interventor y la existencia de un sistema judicial eficiente (2022, p. 46).

3.5. Estado de derecho y Naciones Unidas

Más allá del debate académico del constitucionalismo y la teoría política, conviene señalar que el concepto de Estado de derecho está incorporado en la Carta de las Naciones Unidas, que afirma en su Preámbulo que uno de sus objetivos es “crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional”⁴. Y la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su párrafo preambular tercero, también da al Estado de derecho un cariz sustancial al afirmar que es “esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”⁵.

El 24 de septiembre de 2012, la Asamblea General de las Naciones Unidas celebró una Reunión de Alto Nivel sobre “el Estado de derecho en los planos nacional e internacional” y se aprobó una histórica Declaración sobre el Estado de derecho. La Declaración —resultado del acuerdo de los 193 Estados miembros— reconoce que “la promoción del Estado de derecho y la justicia deben guiar todas sus actividades y conferir previsibilidad y legitimidad a sus acciones”. Además, puso de relieve el Estado de derecho como cuestión intersectorial, que vincula los tres pilares de las Naciones Unidas: la paz y la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo.

Por su parte, según el Secretario General de la ONU, el Estado de derecho puede definirse como “un principio de gobernanza [...] exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal” (p. 5)⁶.

4 Ver <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/preamble>

5 Ver <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

6 Ver <https://docs.un.org/es/S/2004/616>

4. Estado de derecho y democracia

Tras el colapso del Estado de bienestar y sus promesas de progreso, se empieza a cuestionar la democracia como modelo político. La democracia es, sin duda, el gran logro de los tiempos modernos, el menos malo de los sistemas de gobierno, como dijo Winston Churchill.

Si bien no existe un único modelo de democracia, a nivel general se pueden mencionar, siguiendo a Robert Dahl (2009), algunos de sus elementos esenciales: elecciones libres, periódicas y limpias; sufragio inclusivo; libertad de expresión; fuentes de información independientes; y libertad de asociación. Asimismo, se observan elementos o dimensiones que contribuyen a la calidad de la democracia. O'Donnell (2008) ha resaltado entre estas dimensiones algunos aspectos claves para el debate de este capítulo: Estado de derecho, rendición de cuentas o *accountability* vertical y un sistema de contrapesos.

Otro elemento constitutivo de una democracia es su legitimidad, o sea, el apoyo hacia el sistema político. Ello significa que responde de manera satisfactoria y continua a las expectativas y necesidades de la ciudadanía. Y es precisamente en la definición de necesidades y en las expectativas que hoy el modelo es cuestionado. ¿Cómo hacer más democrática a la democracia? El sociólogo chileno Manuel Antonio Garretón advierte que el gran riesgo es que, dado un régimen democrático, este sea irrelevante o incapaz, es decir que su legitimidad desaparezca no por alguna forma de autoritarismo, sino porque no tiene la capacidad ni la calidad para procesar sus propias tareas. Para Garretón, democracia relevante significa que aquello que tiene que resolver un régimen político —gobierno, ciudadanía, marco institucional de representación de la sociedad civil y del conflicto social—, lo defina el régimen político y no los poderes facticos o incluso los poderes institucionales que sobrepasan las funciones propias, de acuerdo a la ley (citado por Lizama Carrasco, 2023). Por eso, hablar de democracia también implica hablar de desarrollo, de políticas públicas eficaces y de la renovación del contrato social.

Por su parte, en el libro *Crisis of Democracy* (2019), Adam Przeworski plantea que las amenazas actuales a la democracia no son solo políticas: remiten también a condiciones económicas, sociales y culturales. En una coyuntura de crisis democrática, la pérdida de confianza en las instituciones se extiende a todos los ámbitos: a los medios de comunicación, a las corporaciones privadas, a los valores y cultura comunitarios. En la actualidad, las causas del descontento democrático global son sistémicas, profundas y no se aliviarán por eventos aislados, como unas elecciones o un cambio de

agenda gubernamental. Se trata de una subversión *sigilosa*, mediante el uso de los mecanismos legales existentes en regímenes democráticos, para fines totalmente antidemocráticos. Y agrega: la vigencia y calidad de la democracia es cuestionada —y entra en crisis— cuando algunas características que consideramos rasgos suyos no existen: elecciones competitivas, derechos liberales de expresión y asociación, Estado de derecho.

La vigencia paralela del Estado de derecho y la democracia se justifica como una forma de reconocer límites a lo que el pueblo en la democracia puede decidir, que vienen dados por los derechos fundamentales que incluso los representantes del pueblo deben respetar. En ello existe, desde las más diversas teorías sobre la legitimidad del Estado, acuerdo; sin embargo, está abierta la discusión sobre la forma o el método en que dichos derechos deben ser protegidos frente a la afectación arbitraria, ya no del monarca, sino del legislador democrático (Marshall Barberán, 2010).

Creemos firmemente que los conceptos de capacidades estatales y Estado de derecho no pueden satisfacer por sí solos las necesidades de análisis de las realidades actuales, sin que se enriquezcan con la intersección que tienen con los elementos de una democracia. Como ya hemos visto, el contexto actual de la democracia nos impide verla como lo hicieron quienes fueron artífices de las reformas de primera y segunda generación que tratamos al comienzo de este capítulo. Ese enriquecimiento es complejo, porque se encontrarán hasta espacios aparentemente contradictorios en que el precepto democrático y los derechos humanos parecen ir a contracorriente de las políticas demandadas por la opinión pública. Reflexiones precisas, pero dotadas de más material conceptual, son urgentes. Creemos que no es razonable, bajo la excusa de precisión conceptual, mantener intocadas las ideas predominantes, particularmente en torno a capacidades estatales y Estado de derecho, y en esos análisis los elementos de la democracia deben estar presentes.

4.1. Mediciones al Estado de derecho

El Estado de derecho no ha permanecido ajeno a la emergencia de indicadores o índices como herramientas de evaluación. Estos esfuerzos han sido conducidos tanto por gobiernos nacionales como por organizaciones internacionales.

En este ámbito, destaca el Índice de Estado de Derecho del World Justice Project (WJP), que evalúa a más de 140 países a través de ocho factores: límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia civil y justicia penal. Este índice es uno de los más completos, porque

se basa en datos primarios obtenidos mediante encuestas a ciudadanos y expertos locales. Tomando en cuenta precisamente la evolución y el desarrollo teórico del concepto, ha definido el Estado de derecho y hace sus mediciones sobre la base de “cuatro principios universales: rendición de cuentas, leyes justas, gobierno abierto y justicia accesible e imparcial”⁷.

Además del WJP, existen otros enfoques para medir el Estado de derecho. Por ejemplo, el Proyecto Mundial de Indicadores de Justicia (PMIJ), desarrollado por Vera-Altus. Su análisis plantea una serie de dimensiones de carácter normativo sobre la base de la conceptualización de Estado de derecho presentada por el Secretario General de Naciones Unidas. Establece 13 canastas de indicadores: transparencia, participación, discriminación en la administración pública, discriminación en la adjudicación de contratos públicos, discriminación en la aplicación de las leyes, Policías, Poder Judicial, mecanismos de justicia informal, cárceles, vinculación con la justicia, entre otros (Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, 2008).

Además de estas mediciones, existen otros enfoques para evaluar el Estado de derecho en diferentes países. El Banco Mundial⁸, por ejemplo, desarrolla el Índice de Gobernanza Mundial (WGI) que evalúa la calidad de la gobernanza en más de 200 países con base en las opiniones de ciudadanos, expertos y empresas encuestadas. Este índice cubre seis dimensiones de la gobernanza: rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad del gobierno, calidad regulatoria, Estado de derecho y control de la corrupción.

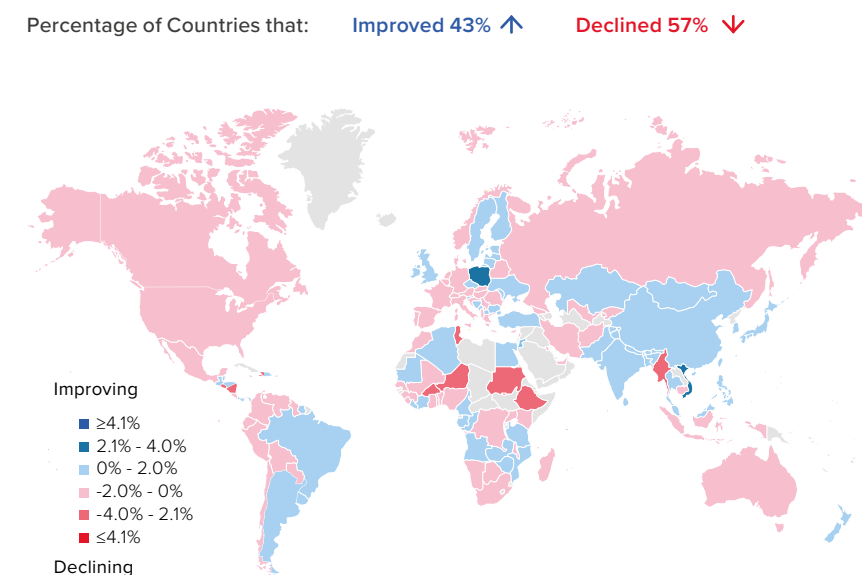
Una mención aparte merece la contribución que realiza en esta materia la Comisión de Venecia⁹. En lugar de buscar una definición teórica, esta adoptó un enfoque operativo y se concentró en identificar los elementos centrales del Estado de derecho a partir de los cuales elaboró una herramienta para evaluar el nivel de cumplimiento del Estado de derecho en cualquier Estado a través de la elaboración de una *Rule of Law Checklist*¹⁰ basada en cinco elementos centrales, desglosados en preguntas detalladas. Estos son: legalidad, certeza jurídica, prevención del abuso/mal uso de poderes, igualdad ante la ley y no discriminación y acceso a la justicia. Esta lista también aborda desafíos específicos y actuales para el Estado de derecho: corrupción y conflicto de intereses, recopilación de datos y vigilancia.

La Comisión no hace una evaluación, sino que entrega esta lista como herramienta para que autoridades estatales, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, académicos y ciudadanía puedan realizarla.

4.2. Estado de derecho en América Latina

De las distintas mediciones señaladas anteriormente, no cabe duda de que la más utilizada hoy en la del WJP. La edición de 2024 del índice¹¹ muestra que el Estado de derecho ha seguido deteriorándose en la mayoría de los países del mundo. En efecto, por séptimo año consecutivo, el Estado de derecho se debilitó en más países que aquellos en los que mejoró (81 frente a 61 países, o el 57 % frente al 43 %, respectivamente, según se aprecia en la figura 5.1).

Figura 5.1. Rule of Law Declined in 57% of Countries from 2023 to 2024



Fuente: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIInsights2024.pdf>

7 Ver <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>

8 Worldwide Governance Indicators, World Bank, www.govindicators.org

9 Ver https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN

10 Ver [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e)

11 Ver <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIInsights2024.pdf>

Esta disminución también se observa a nivel de factores, ya que las puntuaciones de cinco de los ocho factores del índice se deterioraron en más países que aquellos en los que mejoraron. El año pasado, el mayor porcentaje de países disminuyó en el Factor 1: Limitaciones al Poder Gubernamental (59 %) y el Factor 4: Derechos Fundamentales (63 %). Según el informe, este continuo deterioro global del Estado de derecho puede explicarse en gran parte por los siguientes factores:

- Las caídas en el Factor 1: Limitaciones al Poder Gubernamental fueron impulsadas por el deterioro de los controles no gubernamentales, las restricciones impuestas por el poder legislativo y las restricciones del poder judicial.
- El debilitamiento de las puntuaciones del Factor 4: Derechos Fundamentales fue provocado por la disminución de la libertad de opinión y expresión, la libertad de reunión y asociación, y la privacidad.
- Las bajas en las puntuaciones del Factor 7: Justicia Civil estuvieron promovidas por los retrasos en procesos judiciales, los mecanismos menos efectivos de resolución alternativa de disputas y el debilitamiento de la independencia judicial.

Del 57 % de los países que experimentaron un deterioro en el Estado de derecho en 2024, al menos el 78 % experimentó una disminución en estos tres indicadores, lo que, sin duda, parece alarmante. A su vez, entre los 142 países del índice, las caídas en el Factor 4: Derechos Fundamentales fueron las más generalizadas, ya que casi dos de cada tres países experimentaron una disminución en este indicador este año.

Pese a estos datos, el informe presenta algunos desarrollos positivos. En los últimos tres años, la proporción de países que experimentaron un deterioro ha disminuido constantemente. En 2024 las puntuaciones del Factor 2: Ausencia de Corrupción mejoraron en el 59 % de los países, y las puntuaciones también reflejan un mejor desempeño del Estado de derecho con la transferencia democrática del poder. En el último año, 41 países celebraron elecciones nacionales y, en 25 de ellos, ganó el partido gobernante. Entre los países con puntuaciones más altas, en general, la gente votó por el cambio con mayor frecuencia.

Sin perjuicio de los avances en materia de corrupción, en América Latina “persisten zonas grises donde, si bien existen aparatos burocráticos, están altamente penetrados, incluso coludidos, por y con el crimen organizado que avanza imparablemente en el control territorial, a veces como punta de

lanza del neoextractivismo realizado por empresas legalmente establecidas, muchas de ellas grandes multinacionales que paradójicamente reclaman el ‘Estado de derecho’ cuando ven afectados sus intereses” (Bertaccini e Illades, 2024, p. 16).

Los tres países con mejor desempeño este año fueron Dinamarca, Noruega y Finlandia. Venezuela, Camboya y Afganistán obtuvieron las puntuaciones más bajas. De 32 países de la región, 20 (63 %) bajaron su puntuación con respecto al año anterior. El Salvador (-3,2 %), Nicaragua (-2,8 %) y Haití (-2,3 %) son los que más empeoran. En contraste, 12 mejoraron su índice, entre ellos Brasil (1,5 %), Guatemala (1,3 %), República Dominicana (1,1 %) y Honduras (1,1 %).

Uruguay sigue siendo el país latinoamericano mejor ubicado a nivel mundial (puesto 24 de 142), con un índice de 0,72 %. Le siguen Costa Rica y Barbados, que desplaza a Chile del tercer lugar. En las posiciones más bajas del cuadro, aparecen Nicaragua, Haití y, último, Venezuela, con un índice de 0,26 % y una caída de 1,2 % respecto al año anterior, que se mantiene además como el peor evaluado del mundo.

Entre los factores revisados, la justicia civil se debilitó en 19 países latinoamericanos, especialmente en Ecuador, Nicaragua y Haití. El retroceso en la protección de los derechos fundamentales fue notorio en El Salvador, Nicaragua y Venezuela, mientras que la justicia penal mostró una baja más pronunciada en Venezuela y El Salvador. También causa alerta que se siguen deteriorando los límites al poder gubernamental, un elemento muy relacionado con el respeto a los derechos fundamentales y el aumento del autoritarismo.

A pesar de lo apuntado, el índice señala que, por primera vez en cinco años, son más los países latinoamericanos (59 %) que avanzan que los que caen en el factor ausencia de corrupción. En Colombia y República Dominicana se ven las mayores alzas porcentuales.

El índice promedio de América Latina es de 0,52 % y está por sobre otras regiones, como África Subsahariana (0,45 %), pero lejos de la Unión Europea (0,73 %). La revisión del índice del WJP muestra de nuevo cómo América Latina enfrenta varios desafíos significativos en materia de Estado de derecho y todos ellos son al mismo tiempo desafíos al régimen democrático. Estos desafíos son complejos y multifacéticos, reflejando tanto problemas estructurales como contingentes y contextuales en la región. Ellos requieren un enfoque integral que incluya reformas institucionales, fortalecimiento del sistema judicial, promoción de la transparencia y un compromiso renovado con los derechos humanos para mejorar el Estado de derecho en América Latina.

5. Implicancias prácticas de la relación entre capacidades estatales y Estado de derecho

5.1. Participación, transparencia y corrupción

Como hemos planteado antes, la independencia o autonomía de los poderes públicos, y particularmente de la judicatura, es uno de los elementos esenciales en el abordaje de la capacidad estatal relacionada con el Estado de derecho.

En efecto, la independencia o autonomía tiene mucha importancia en diversas dimensiones. Peter Evans, por ejemplo, al referirse a lo que denominó *autonomía enraizada*, destaca que esta permitió que, en varias experiencias desarrollistas exitosas en el mundo, el Estado asumiera riesgos pioneros como empresario. Esto promovió áreas clave de la economía y allanó el camino para que los empresarios privados se involucraran en dichas actividades, generando beneficios comunes a mediano y largo plazo. Una de las manifestaciones más claras de los efectos positivos de la autonomía estatal es su capacidad para, en palabras de Evans, prevenir la captura de rentas públicas, es decir, evitar la corrupción. La autonomía del Estado permite que las decisiones se tomen a partir del interés público, sin ceder a presiones externas basadas en intereses privados que busquen aprovecharse de los recursos estatales (Evans y Wolfson, 1996).

Por su parte, en cuanto a las dimensiones propias del Estado de derecho, la independencia o autonomía no solo implica que el campo del derecho y la estructura estatal profesionalizada deben operar con lógicas propias. Esta autonomía es crucial no solo para prevenir la corrupción, sino también para generar otros bienes comunes, como la legitimidad, eficiencia e imparcialidad del sistema de justicia.

En otras palabras, la independencia del Estado permite que las decisiones se tomen sin interferencias indebidas de actores privados o grupos de poder, lo que garantiza que el sistema legal funcione con equidad y transparencia y, por ello, con legitimidad. Además, al evitar la captura del Estado por intereses particulares, se refuerza la confianza pública en las instituciones, lo que contribuye a la estabilidad y al respeto por el Estado de derecho. En resumen, la autonomía estatal es esencial tanto para combatir la corrupción como para asegurar un sistema de justicia que sea legítimo, eficiente e imparcial, lo cual es básico para el Estado de derecho.

5.2. El papel fundamental de la transparencia

En este contexto, la transparencia juega un rol cada vez más preponderante en los sistemas institucionales del mundo y de la región latinoamericana,

al tal punto que suele establecerse como un principio constitucional que guía la gestión de todos los poderes del Estado. La transparencia tiene además la ventaja de que fortalece la autonomía y contribuye de manera relevante a que las agencias estatales persigan bienes públicos y no sean cooptadas por intereses privados. Las instituciones públicas, al estar sujetas a la vigilancia constante de la ciudadanía mediante sistemas transparentes, desarrollan mayor compromiso en garantizar servicios que benefician a toda la población.

Por su parte, el control horizontal entre los órganos del Estado —a través de pesos y contrapesos— se ve radicalmente fortalecido cuando existe transparencia de las acciones estatales y en los vínculos entre funcionarios públicos y actores privados. Ello ocurre porque, destinados como están por las normas legales y constitucionales a controlarse y balancearse recíprocamente, disponer de la información relevante que sirve de base a esas funciones, la facilita y la expone. Además, la propia misión de control recíproco se somete al escrutinio público de la ciudadanía y, por lo tanto, es fortalecida como una función estatal fundamental en un Estado de derecho.

5.3. Control ciudadano y participación

Además de fortalecer el control horizontal entre las instituciones estatales, hay herramientas poderosas para el control vertical por parte de la propia ciudadanía. En sistemas con altos niveles de transparencia, los ciudadanos están legitimados institucionalmente para exigir rendición de cuentas, basándose en información disponible a través de procesos legales formales o mediante mecanismos informales, como la opinión pública y el debate político propio de sociedades pluralistas. De este modo, la transparencia no solo contribuye a evitar la corrupción: incentiva la autonomía estatal en sus diversas dimensiones relacionadas con el Estado de derecho; promueve activamente la generación de bienes públicos; e impulsa la participación ciudadana en un ámbito que pocas décadas atrás le estaba vedado a la población.

Este es un conjunto de asuntos de la mayor urgencia para la región. En Latinoamérica, si bien Transparencia Internacional, en su *Informe de Percepción de la Corrupción 2023 (2024)*¹², identifica mejoras en el último año en esta materia por parte de Colombia, Costa Rica y República Dominicana, muestra un detrimento en todos los demás países de la región, siguiendo con ello una tendencia mundial, en la que dos tercios del total de países (180) examinados muestran problemas severos de corrupción, es decir, índices

12 Ver <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>

por debajo de 50. En la región latinoamericana, solo se exceptúan Costa Rica, Chile y Uruguay.

5.4. Balance, pesos y contrapesos e independencia de poderes

Una de las observaciones destacadas del Índice de Percepción de la Corrupción es que, independientemente de si los países son considerados regímenes autoritarios o democráticos, aquellos que presentan un deterioro en sus sistemas de justicia tienden a mostrar niveles elevados de corrupción o un empeoramiento en su desempeño en esta área. Esto revela una clara conexión entre la efectividad de los sistemas judiciales y diversos aspectos del Estado de derecho, entre ellos, la lucha contra la corrupción. La debilidad o falta de independencia en los sistemas judiciales no solo fomenta la impunidad, sino también facilita la captura del Estado por intereses privados, lo que agrava problemas estructurales y socava la gobernanza democrática.

Hemos desarrollado en este trabajo que la independencia judicial, en sus diversas aristas, es central para que el Estado de derecho prospere. Sin embargo, los pesos y contrapesos, así como la independencia de poderes, debe observarse en la gestión del Estado, más allá que la sola administración de justicia.

Desde esta perspectiva, el pluralismo político y la institucionalidad de los partidos políticos son pilares fundamentales en el sistema de balances, pesos y contrapesos en una democracia. El pluralismo, entendido como la coexistencia y promoción de diferentes ideas, intereses y grupos en la sociedad, permite que los partidos políticos representen esta diversidad dentro del sistema institucional. En este contexto, los partidos políticos juegan un rol esencial como mecanismos de contrapeso. Su función no se limita a competir por el poder en elecciones, ya que también incluye la vigilancia constante de las acciones del gobierno, garantizando que ninguna fuerza política concentre un poder excesivo. Este equilibrio es crucial para evitar abusos y preservar la integridad democrática.

Existen señales preocupantes en este sentido en la región. Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹³ ha documentado en 2021 el lento deterioro de la institucionalidad nicaragüense desde fines de la década de 1990, como causa y facilitador de la crisis de derechos humanos que afecta a ese país desde 2018, por medio de la conquista paulatina de un poder sin contrapeso alguno, que, además de la ocupación total del aparato judicial, le permite el control de todas las agencias públicas, con un poder

legislativo en el que el oficialismo tiene una hegemonía incontrarrestable. Dicha falta de pluralismo no solo fue causa y facilitó la crisis que hoy enfrenta el país, sino que es el principal obstáculo para la democratización.

En el mismo sentido, la CIDH también ha documentado, en un informe de 2024¹⁴, un deterioro institucional en El Salvador, donde por la vía de las mayorías obtenidas en sucesivas elecciones por parte del oficialismo, se permitió, en contra del texto constitucional explícito, la reelección presidencial. Con una oposición severamente debilitada, se han desplegado una serie de políticas bajo un régimen de excepción constitucional que es objeto de alarma por parte del órgano interamericano, por las violaciones de derechos de las personas que se denuncian consistentemente desde la sociedad civil salvadoreña, entre ellas, atentados contra los derechos de niños, niñas y adolescentes, contra la libertad de expresión, el derecho a un debido proceso, severos límites al acceso a la información pública, así como atentados contra la vida e integridad física, principalmente en contextos penitenciarios y de operaciones policiales.

En relación con el aspecto más analizado por la literatura sobre el concepto de pesos y contrapesos e independencia, que es, como ya decíamos, la autonomía judicial, Daniel Brinks (2012, p. 572) identifica, por ejemplo, que, si bien la exigencia de altos *quorums* de aprobación en las cámaras legislativas para la designación de jueces es una regla virtuosa, sus resultados dependen de cuán pluralista es el régimen político. Así, estas altas mayorías legislativas para proveer cargos judiciales, no tiene mucho que aportar a la independencia judicial en países sin un sistema pluralista de partidos, o con una única mayoría aplastante, como Venezuela, El Salvador o Nicaragua. De paso, precisamente todos estos países muestran serios cuestionamientos a sus aparatos de justicia.

El punto entonces es que el pluralismo, identificado en este trabajo como un aspecto central en las capacidades estatales asociadas al Estado de derecho, no ha sido considerado ni por la literatura, ni por los órganos de defensa de derechos humanos, ni por la comunidad internacional, como un indicador importante de su deterioro, aunque la evidencia regional lo revela como tal; además de ser un factor, como se ha argumentado ya, estrechamente vinculado y promotor de los otros dos elementos propios de las capacidades de un Estado de derecho: la autonomía o independencia, y la universalidad.

13 CIDH, Nicaragua. Concentración del poder y debilitamiento del Estado de Derecho, OEA/Ser.L/V/II Doc.288/21.

14 CIDH, El Salvador. Estado de excepción y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II Doc. 97/24.

5.5. Derechos humanos

La universalidad a la que se refieren Botana, Iazzetta y O'Donnell, ya citados en este capítulo, como un elemento relacionado con las capacidades estatales en su dimensión legal, no plantea un asunto demasiado sujeto a debate, sino más bien una conquista histórica de las democracias modernas.

La defensa y protección de los derechos humanos es un principio indiscutible, al menos como precepto normativo. Esto se evidencia, por ejemplo, en la condena relativamente unánime de la persecución de opositores políticos, así como del encarcelamiento o ataque a defensores de derechos humanos y periodistas por el ejercicio de su labor. Si bien estas situaciones no son infrecuentes en la región latinoamericana, carecen de defensores. En ese contexto, los Estados señalados de violar derechos humanos, en vez de defender dichas violaciones, ocultan información o se justifican de diversas maneras, alegando las difíciles condiciones institucionales, sociales o políticas que enfrentan sus países o la pretendida violencia de opositores y manifestantes. Estos Estados, en vez de pregonar la legitimidad de las violaciones de derechos, suelen comprometerse públicamente a acelerar los sistemas de justicia y las investigaciones correspondientes. Ejemplos de ello son México y Colombia en relación con los ataques a defensores de derechos humanos y periodistas, o la muerte de una periodista durante las protestas de 2019 en Chile.

Creemos entonces que, si bien la comunidad internacional y las sociedades de la región deben seguir atentas y demandantes ante las situaciones de derechos humanos, el verdadero problema analítico radica en los casos en que las mayorías ciudadanas se manifiestan claramente a favor de liderazgos o políticas que adelantan o promueven medidas o acciones que contravienen normas conocidas y consagradas de derechos humanos.

Esa es la cuestión, por ejemplo, de la pena de muerte en varios estados de Estados Unidos, o las políticas en varios países de la región latinoamericana en que, bajo la excusa de la seguridad pública o el control de la migración, se llevan adelante medidas o acciones que, desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, son inconventionales. Este tipo de situaciones, que en la experiencia comparada regional pueden considerarse simplemente como inconventionales o incluso inconstitucionalidades de una o varias medidas, acciones o políticas, también pueden formar parte de un fenómeno más amplio de captura de la opinión pública y de las instituciones, lo que contribuye al deterioro del Estado de derecho y las instituciones democráticas. Ambas hipótesis están bastante presentes en el hemisferio.

El derecho internacional, que forma parte de los órdenes legales nacionales —por medio del llamado *bloque de constitucionalidad*— aporta

la narrativa y los conceptos jurídicos, pero la articulación de los actores institucionales y extrainstitucionales, para la defensa de las bases de los acuerdos civilizatorios mínimos, es mucho más desafiante para las capacidades estatales que enfrentan un complejo escenario de demanda ciudadana, articulación de opinión pública y problemas de política pública inevitables y reales sobre estas materias.

La autonomía, la universalidad y el pluralismo en el ámbito de las capacidades del Estado de derecho resultan centrales para abordar este problema. Ellas deben enriquecerse, probablemente, con burocracias más profesionalizadas y más calificadas en estándares de derechos humanos, con el fortalecimiento del multilateralismo en las relaciones internacionales y la promoción del diálogo entre este y los hacedores de política pública locales, con la disputa de espacios simbólicos y culturales por parte de los actores estatales y políticos pro derechos, por mencionar algunos de los recursos a los que hay que echar mano para que el Estado tenga la capacidad de cumplir con esta misión que es, nada más y nada menos, su obligación jurídica internacional.

Conclusiones: propuestas y preguntas sobre capacidades estatales y Estado de derecho

La autonomía, la universalidad y el pluralismo resultan una razonable propuesta inicial de elementos constitutivos de las capacidades estatales asociadas al Estado de derecho. Considerando la naturaleza de estos conceptos y los contextos históricos que los han relacionado, este trabajo pretende ofrecer un aporte para el análisis actual en América Latina.

En este sentido, hemos intentado desplazarlos desde el ámbito desarrollista, en el que tradicionalmente se han enmarcado, hacia un enfoque más institucional. Este desplazamiento no responde únicamente a un sesgo profesional o a una simple preferencia por el institucionalismo, sino que se basa en la experiencia latinoamericana reciente: los enfoques economicistas o desarrollistas que han irrespetado el precepto democrático, prescindiendo de la “escuela de pensamiento” a la que adscriban, han resultado ser un fracaso o, en el mejor de los casos, han hecho una contribución muy modesta —mucho menor que las experiencias democráticas— al desarrollo económico y social.

Con esta premisa, este capítulo asume el desafío analítico de involucrar en su reflexión conceptos expandidos y sustanciales de democracia y Estado de derecho. Será misión posterior hacer las precisiones que permitan

distinciones analíticamente útiles, así como identificar las intersecciones entre los ámbitos de las políticas públicas, la ciencia política y el derecho, cuando se habla de capacidades estatales.

Estamos conscientes de que la opción metodológica que tomamos implica riesgos analíticos. Al suponer que la relación entre capacidades estatales y Estado de derecho, y de paso de estas con la democracia, como elementos constitutivos, es decir, como elementos recíprocamente esenciales los unos respecto de los otros, claramente optamos por abandonar —al menos en este capítulo— algunas situaciones con evidente relevancia, como el vínculo causal entre Estado de derecho y capacidades estatales, y entre democracia y capacidades estatales. Por ejemplo, los Estados de derecho —en el sentido sustantivo—, ¿son *per se* promotores de altos niveles de capacidades estatales al servicio del desarrollo? Dicho de otro modo, ¿es un Estado de derecho condición necesaria para niveles aceptables de capacidades estatales? En caso de que la respuesta sea positiva, ¿basta un Estado de derecho formal o es necesario uno sustantivo? En estas hipótesis causales, ¿qué rol juega la democracia?

Nuestra opción metodológica implica una respuesta a esas preguntas, pero este capítulo no la revisa ni la analiza. Como hemos sugerido en algunos pasajes de este trabajo, creemos que la opción por una democracia y un Estado de derecho como conceptos enriquecidos, y no solo formales, es también una opción que beneficia el desarrollo y pensamos que la historia regional muestra ese vínculo. Por eso, no creemos que haya siquiera virtud analítica en reducir a la mera formalidad las ideas de Estado de derecho y de democracia.

Sin embargo, reconocemos que en este capítulo damos esta afirmación por sentada. Por lo pronto, algunas situaciones regionales actuales e históricas podrían falsear nuestro supuesto, como las aparentes mejoras en materia de seguridad pública de los últimos años en El Salvador, o el aceptable manejo de las cuentas macroeconómicas que parecen observarse en Nicaragua, o las aparentes virtudes de las políticas económicas aplicadas en Chile en las décadas de 1970 y 1980; todos casos ocurridos en contextos de serio deterioro del Estado de derecho —considerado sustancialmente— y/o de la democracia. Este tipo de situaciones, de aparente despliegue de capacidades estatales, amenazan con ser descartadas analíticamente con la perspectiva que proponemos. Esto abre un campo muy interesante que debería ser objeto de debate y próximos trabajos.

La “impureza conceptual” por la que este texto ha optado es especialmente cierta cuando se incluye la idea de pluralismo. Se hace porque, en la realidad latinoamericana, es innegable la relación entre sociedades

y sistemas políticos pluralistas con la capacidad del Estado de derecho para mantenerse vigente. El modesto aporte de destacar este vínculo —frecuentemente pasado por alto— es suficiente para los objetivos de este trabajo. Sin embargo, aún quedan preguntas relevantes por responder: si el pluralismo es una variable que influye o define las capacidades del Estado de derecho, ¿basta con un pluralismo socio-político-cultural puramente sociológico o debe necesariamente vincularse a sistemas institucionales, en particular al sistema de partidos? ¿Cumplen con estándares adecuados de pluralismo aquellos sistemas nacionales que tienden al bipartidismo? ¿Cómo “capturar” conceptualmente un elemento con claras dimensiones sociológicas y politológicas dentro del lenguaje institucional?

La autonomía o independencia, por su parte, resulta ser el elemento más fácilmente incorporado al análisis de este capítulo: se trata de un elemento en general aceptado en la identificación del Estado de derecho y, como autonomía, de una virtud consolidada en los estudios sobre el Estado. Sin embargo, aparecen algunos problemas, de nuevo analíticos, pero con indudables efectos prácticos, en el planteamiento de la autonomía dentro de nuestra propuesta.

La autonomía estatal “hacia fuera”, es decir, respecto del contexto social que la rodea, o también llamada vertical, en referencia a la relación Estado-sociedad, es pacífica y fluida. Sin embargo, puede resultar problemática en la relación intrainstitucional, es decir, como independencia entre los poderes del Estado. Surge, entonces, una pregunta clave: ¿No requieren las amenazas a la democracia por parte de poderes fácticos, tan comunes en la región como el crimen organizado o actores privados que promueven la corrupción, un fortalecimiento del Estado en lugar del debilitamiento promovido por excesivos controles y balances moderadores de su poder? ¿No sería más eficaz empoderar al Estado, sin tantos balances ni controles, con mejores capacidades para enfrentar los problemas de seguridad pública, por ejemplo, que a ratos lo amenazan en sus propias bases? ¿Cuál es la “caja de herramientas” conceptual y práctica adecuada para contextos donde el apoyo popular permite hegemonías políticas en los poderes legislativo y ejecutivo, que, a través de los mecanismos legítimos y legales de designación de jueces, se traslada al sistema de justicia? Además, entendiendo que la independencia judicial es amplia y consolidadamente aceptada como elemento esencial en un Estado de derecho, ¿es necesaria y deseable la independencia entre los poderes legislativo y ejecutivo? ¿Cuál es el balance correcto entre el enraizamiento democrático y la autonomía del Estado respecto de la sociedad electora?

En otro ámbito, es indudable que la expansión de la ciudadanía es inseparable de las capacidades de un Estado de derecho; ello indica que este texto incluya la universalidad como una de sus propuestas. El problema es que al hacerlo se arriesga a “incluirlo todo” en una herramienta de análisis, y con ello afectar su utilidad conceptual. Ese es un riesgo —analítico y práctico— que de hecho advierte uno de los autores consultados, cuando disocia la variable densidad, entendida como alcance o cobertura del sistema legal estatal, del concepto mismo de Estado de derecho, como una virtud propia de este. En otras palabras, un sistema jurídico que lo abarque todo no es un elemento constitutivo de un Estado de derecho ni puede ser reconocido como virtuoso por sí mismo.

Resulta útil tener presente que la multiplicación de demandas identitarias, por ejemplo, propias de las sociedades contemporáneas, es un desafío real a las capacidades estatales si estas demandas se vuelven inabarcables. Este problema nos lleva a precisar los alcances del concepto de universalidad sin caer en restricciones irracionales bajo consignas simplistas, como aquella que sostiene que ciertos derechos no pueden ser reconocidos porque “deben financiarse”, tal como ocurre con derechos fundamentales como la educación o la salud. Se trata, entonces, de precisiones desafiantes y ciertamente es algo que no hace este capítulo. Baste por ahora reconocer que los catálogos de estándares de derecho internacional, fijados por órganos autorizados por el derecho internacional, podrían funcionar como un modo útil de estructurar una “agenda universal de derechos” dentro de ciertos límites definidos y razonables.

En resumen, este trabajo formula algunas afirmaciones, pero también plantea muchas preguntas adicionales. Esperamos que tanto unas como otras resulten útiles y constructivas para futuros debates académicos y prácticos.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial. (1997). *El Estado en un mundo en transformación: Informe sobre el desarrollo mundial: 1997*. Banco Mundial.
- Bernazza, C. A., Comotto, S. & Longo, G. (2015). *Evaluando “en clave pública”: Guía de indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales*. (Documentos de Trabajo 1). FLACSO.
- Bernazza, C. & Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3(2), 107-130.
- Bertaccini, T. & Illades, C. (2024). Introducción. En T. Bertaccini y C. Illades, *Transiciones inconclusas y nuevos autoritarismos en América Latina* (pp. 9-18). OTTO.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59.
- Bhagwati, J. (1958). Immiserizing growth: A geometrical note. *The Review of Economic Studies*, 25(3), 201-205.
- Botana, N. R. (2016). La democracia republicana: Pasado y presente. Estudios Sociales: *Revista Universitaria Semestral*, 51(2), 17-29.
- Botana, N. R. & Roffo, A. (2002). *La república vacilante: Entre la furia y la razón: Conversaciones con Analía Roffo*. Taurus.
- Brinks, D. (2012). The transformation of the Latin American state-as-law: State capacity and the rule of law. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 561-583.
- Candia-Falcón, G. (2016). La concepción sustantiva del Estado de derecho: Problemáticas y desafíos. *Revista Jurídicas*, 13(2), 9-26. <https://doi.org/10.17151/jurid.2016.13.2.2>

- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. (2008). *Informe del proyecto piloto de construcción de indicadores para medir el funcionamiento del Estado de derecho: Una aproximación global*. Universidad de Chile. https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/proy_pil_informe_santiago_PMIJ.pdf
- Completa, E. R. (2016). Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. *Análisis Político*, 29(87), 60-76. <https://doi.org/10.15446/anpol.v29n87.60720>
- Completa, E. R. (2017). Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? *Revista POSTData*, 22(1), 111-140.
- Dahl, R. A. (2009). *La poliarquía: Participación y oposición* (3.ª ed.). Editorial Tecnos.
- Davis, K. E. & Trebilcock, M. J. (2008). The relationship between law and development: Optimists versus skeptics. *The American Journal of Comparative Law*, 56(4), 895-946.
- Declaración de la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre el Estado de Derecho en los Planos Nacional e Internacional, A/RES/67/1 (2012).
- Evans, P. & Wolfson, L. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-562.
- Fleitas de León, L. (2023). A propósito del concepto de “Estado de derecho”: Un estudio y una propuesta para volver a su matriz genética. *Revista de Derecho*, 10(20), 23-40.
- Grindle, M. S. & Hilderbrand, M. E. (1995). Building sustainable capacity in the public sector: What can be done? *Public Administration and Development*, 15(5), 441-463. <https://doi.org/10.1002/pad.4230150502>
- Hamilton, A., Madison, J. & Jay, J. (1961). *The Federalist Papers*. Penguin Books.
- lazzetta, O. M. (2003). La democracia y los vaivenes de lo público-estatal. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 1(2), 377-408.
- Informe del Secretario General sobre el Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflicto, S/2004/616 (2004).
- Lattuada, M. & Nogueira, M. (2011). Capacidades estatales y políticas públicas: Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales*, 1(1). <https://doi.org/10.48160/22504001er1.221>
- Lizama Carrasco, G. (2023). Las aportaciones de Manuel Antonio Garretón para la ciencia política y la democracia en América Latina. *Estancias: Revista de Investigación en Derecho y Ciencias Sociales*, 3(5), 241-264.
- Londoño, J. L. (1995). *Pobreza, desigualdad y desarrollo humano en América Latina* (N.º 13.218). Fedesarrollo, 73-107.
- Marshall Barberán, P. (2010). El Estado de derecho como principio y su consagración en la constitución política. *Revista de Derecho (Coquimbo)*, 17(2), 185-204. <https://doi.org/10.4067/S0718-97532010000200008>
- May Cantillano, H. (2014). Aporte de Kant al concepto moderno del “Estado de derecho”. *Revista Jurídica IUS Doctrina*, 2(3). <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina/article/view/13569>
- Naciones Unidas. (s. f.). *Carta de las Naciones Unidas*. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/preamble>
- Naciones Unidas. (s. f.). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Narbondo, P. (2011). Contratos gerencialistas, Estado neoliberal y autonomía enraizada. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20(1), 95-129.

O'Donnell, G. (2008). *Democracia, agencia y Estado: Teoría con intención comparativa*. Prometeo Libros.

O'Donnell, G. & Wolfson, L. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 33(130), 79-99.

Oszlak, O. (2014). Políticas públicas y capacidades estatales. *Revista Forjando*, 3(5), 14-21.

Pierre, J. (2005). ¿“Poder para”... o “poder sobre”? Repensando la fuerza del Estado. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 32(1), 1-10.

Przeworski, A. (2019). *Crisis of Democracy*. Cambridge University Press.

Raz, J. (2009). *The authority of law: Essays on law and morality* (2.^a ed.). Oxford University Press.

Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: Requisito necesario para una mejor política social en América Latina. En *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (Vol. 28).

Risso Ferrand, M. (2009). Desafíos del Estado de derecho. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 865-870.

Sikkink, K. & Wolfson, L. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, 32(128), 543-574.

Soto Velasco, S. & Ortega Puebla, M. (2022). Estado de derecho: Notas para comprender un concepto plástico. *Actualidad Jurídica*, 45, 39-54. <https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/files/2022/03/AJ-45-02-Sebastian-Soto-y-Magdalena-Ortega-Estado-de-Derecho.-Notas-para-comprender-un-concepto.pdf>

Touraine, A. (1994). *¿Qué es la democracia?* Fondo de Cultura Económica.

Transparencia Internacional. (2024). *Informe de Percepción de la Corrupción 2023*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>

Vignolo Cueva, O. (2011). La cláusula del Estado de derecho, el principio de legalidad y la administración pública. Postulados básicos y transformaciones. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 61(2), 783-810.

6. CAPACIDADES BUROCRÁTICAS EN AMÉRICA LATINA

Gabriela Lotta y Cadmiel de Melo

Introducción

El tema de las capacidades estatales ha sido cada vez más reconocido como un elemento fundamental para permitir el desarrollo económico, social y democrático de los países. Sin embargo, esta discusión aún es incipiente cuando observamos las agendas de reformas y transformaciones de los Estados de los países de América Latina. Con raras excepciones, estos países todavía parecen debatir reformas de contenido neoliberal, sin una apropiación de cuáles son los elementos principales para el fortalecimiento de los gobiernos y de su capacidad para implementar políticas y para construir una democracia más fuerte y consolidada.

Este capítulo tiene como objetivo describir y analizar las capacidades burocráticas en América Latina, mostrando cómo están actualmente, cuáles son sus condicionantes y proponiendo una agenda para el fortalecimiento de las capacidades estatales en la región. Para desarrollarlo, se ha realizado un análisis bibliográfico y documental sobre los elementos relacionados con las capacidades estatales en América Latina, buscando investigaciones y análisis que las abordaran en el contexto de América Latina.

La recopilación del material se organizó en dos categorías: documentos y demás textos provenientes de agencias multilaterales, como BID, CAF, CEPAL, CLAD, OCDE, ONU y otras, nombrada como literatura gris; y *papers* y demás trabajos académicos en los portales académicos Scielo y Google Scholar, nombrada como literatura académica. Esos documentos fueron encontrados mediante la búsqueda, en cada uno de los portales, a través

de las siguientes palabras clave: “capacidades burocráticas”, “capacidades estatales” y “burocracia” (en español, portugués e inglés), durante dos semanas. Se les dio preferencia a los documentos más recientes producidos en un máximo de diez años antes de 2024, uniéndolos con textos de referencia en el estudio de las capacidades estatales. En total, se analizaron 61 referencias sobre estos temas que fueron trabajadas con enfoque en América Latina y sistematizadas a partir de diferentes discusiones para lograr presentar con éxito lo que se sabe acerca de las capacidades burocráticas de la región, sus avances, sus límites y las proposiciones para su desarrollo.

El capítulo está estructurado de la siguiente manera: en la sección 1, se repasa cómo la literatura ha conceptualizado y medido las capacidades burocráticas. En la sección 2 se expone un diagnóstico sobre las capacidades burocráticas en América Latina. En la sección 3, se analizan los factores presentados por la literatura que pueden afectar las capacidades burocráticas. Luego, en la sección 4 se ofrece una agenda de políticas que pueden fortalecer las capacidades burocráticas de la región, señalando hacia el futuro y hacia una agenda de transformaciones. En la última sección se propone una agenda para estudios futuros sobre las capacidades burocráticas en América Latina.

1. ¿Qué son y cómo se miden las capacidades burocráticas?

El término *capacidad burocrática* está relacionado con un concepto más amplio: las capacidades estatales. La idea de capacidades estatales se refiere a la capacidad de los Estados y de las organizaciones públicas para implementar objetivos estatales, independientemente de las presiones externas provenientes de la sociedad (Skocpol, 1985; Cingolani, 2013). A lo largo de los años, la literatura relacionada con la idea de capacidades estatales ha comenzado a comprender diferentes tipos de dimensión que componen este concepto macro. En este sentido, se ha desarrollado la idea de que parte de las capacidades estatales se refieren a la dimensión administrativa del Estado y a las nociones de burocracia (Cingolani, 2013). Como veremos a continuación, en la literatura existen distintas formas de conceptualizar lo que serían las capacidades burocráticas. Sin embargo, todas ellas tienen en común la idea de que: a) las capacidades burocráticas son parte de las capacidades estatales (Skocpol, 1985); y b) las capacidades burocráticas están relacionadas con la dimensión administrativa del Estado (Cingolani, 2013).

1.1. Definir capacidad burocrática: literatura académica

En la investigación realizada, Isuani presenta una de las definiciones más directas de capacidades burocráticas, entendiéndola como “el conjunto de condiciones que contribuyen a garantizar la habilidad de los organismos del Estado para realizar tareas con efectividad, eficiencia y de manera sustentable” (2022, p. 10). Esta definición hace una alusión a la definición de capacidades estatales de Skocpol, sin mencionar directamente ningún aspecto burocrático. Otra investigación que sigue esta alusión es la de Painter y Pierre, quienes no utilizan el término *capacidad burocrática*, sino *capacidad administrativa*, definiéndolo como “la habilidad de gestionar eficientemente los recursos humanos y físicos para entregar los resultados de un gobierno” (2005, p. 2).

García no se aleja de la definición original de Skocpol, pero introduce aspectos burocráticos al usar el término y definirlo como *capacidad burocrática*, “la competencia que tiene su personal de utilizar las reglas para posibilitar la acción y la eficiencia” (2023, p. 2). Por lo tanto, la capacidad burocrática no solo se refiere a la acción de los funcionarios que componen y permiten la acción del Estado, sino también a la forma en que dichos funcionarios logran mantener coordinadas y consistentes las múltiples y simultáneas acciones del Estado en los diversos escenarios de su actuación.

La introducción de los aspectos burocráticos también está presente en Gomide *et al.*, quienes, a pesar de no proponer una definición directa del término *capacidad burocrática* en su investigación, asocian el término *capacidad estatal* con la “calidad burocrática o la competencia organizacional de los servidores públicos para la implementación de políticas públicas, independientemente de sus fines” (2022, p. 222), basándose en otros autores relevantes para los estudios de capacidades estatales.

Souza tampoco define directamente el término *capacidad burocrática* cuando lo utiliza, pero es posible comprenderlo a partir de su asociación con el componente de política pública de las capacidades del Estado, que incorpora “la construcción de capacidad burocrática y el grado de profesionalización de la burocracia para investigar las condiciones en las que se formulan y ejecutan políticas” (2017, p. 31). Más adelante, la construcción de capacidad burocrática que la autora aborda detalla la introducción del aislamiento burocrático en Brasil en la década de 1960 y la creación de planes y reclutamientos de servidores burocráticos en las décadas siguientes (Souza, 2017). Por lo tanto, es lógico inferir que la comprensión del término gira en torno a cómo se convoca y compone la burocracia, y cómo se comporta en el desempeño de la promoción de políticas públicas.

Bersch *et al.* trabajan con el término *capacidad estatal autónoma*, compuesto por autonomía política y capacidad burocrática, y lo definen como “una burocracia profesional capaz de implementar políticas sin influencia externa indebida” (2017, p. 161). Los autores señalan que esta definición, aunque limitada, se deriva de las discusiones weberianas sobre el Estado y está compuesta, al menos, por tres factores principales: la profesionalización de la burocracia, su capacidad para implementar políticas y su blindaje a presiones externas (Bersch *et al.*, 2017). Además, a partir de la definición dada, es posible inferir una noción de burocracia que debe estar blindada frente a presiones externas indebidas, abriendo la posibilidad de una burocracia activa en la interacción con grupos de interés.

Papi *et al.* hacen una definición directa de capacidades burocráticas, entendiéndolas como “el grado de profesionalización y habilidades técnico-políticas de las burocracias formuladoras e implementadoras” (2024, p. 4). La influencia de las discusiones weberianas sobre el Estado está bastante presente en esta definición, al igual que en Vaz (2017), quien define este tipo de capacidad presente en “una burocracia altamente profesionalizada, con habilidades técnicas para implementar políticas públicas y protegida por cierta autonomía operativa en el ámbito de las instituciones que le subyacen” (p. 150, citando a Johnson, 1984; Chang, 2003; Evans, 2004; Ramesh y Howlett, 2015).

1.2. Definir capacidad burocrática: literatura gris

Las publicaciones de la literatura gris, en general, muestran que todavía existen dudas acerca del uso de la capacidad burocrática como concepto, lo que puede ser fruto de la reciente incorporación del concepto de “capacidad estatal” y sus dimensiones por parte de agencias multilaterales. Además, puede también ser resultado de la asociación de la dimensión burocrática de la capacidad estatal con el concepto de burocracia. Aun así, es posible identificar la idea de capacidades burocráticas en diversas discusiones que se han llevado a cabo en organismos multilaterales.

En 2015, CAF compiló diez textos fundamentales para la comprensión de lo que son las capacidades estatales, y algunos de ellos hacen referencia a las capacidades burocráticas. En esta colección, dos autores se propusieron definir *capacidades burocráticas*: Cárdenas señala que el término se asocia comúnmente con “la profesionalización de la burocracia estatal y su habilidad para brindar protección legal” (2015, p. 61), mientras que Hendrix se alinea con esta noción y la simplifica aún más, asociando capacidad burocrática

con “la profesionalización de la burocracia estatal” (2015, p. 282), aunque posteriormente también la asocia con “los incentivos y las habilidades del Estado para obtener ingresos de la sociedad” (p. 284). Aunque esta última asociación está más relacionada con la capacidad fiscal del Estado, es lógico concluir que la extracción de recursos depende de una estructura burocrática que posibilite la organización y recaudación de recursos financieros.

CAF propone el entendimiento de la capacidad burocrática como una subdivisión del concepto de capacidad estatal, en el que “el Estado necesita un aparato burocrático para diseñar e implementar políticas” (2015, p. 22). A partir de esto, se vuelve a conectar, de forma más directa, la necesidad de un aparato burocrático que sea capaz de activar la función estatal para el diseño y la implementación de políticas públicas. Repetto (2004), por su parte, discute el concepto de capacidad estatal a partir de su división en capacidades administrativas y capacidades políticas, destacando la primera en el aparato organizacional, haciendo énfasis en el apartamiento y aislamiento de sus cuadros técnico-burocráticos de los grupos de interés, su entorno y la ciudadanía, en general” (p. 14), a partir de “los factores organizativos y procedimientos para con los recursos humanos que regulan aspectos tales como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón” (p. 14).

Iacoviello y Chudnovsky revelan la dependencia de la burocracia para una capacidad efectiva del Estado, al argumentar que “la burocracia sea una entidad corporativamente coherente y que los individuos encuentren en la persecución de los objetivos colectivos la mejor manera de alcanzar sus intereses personales” (2015, p. 9, citando a Evans, 2011, p. 2). Ferraz *et al.*, en contraste, presentan una nueva perspectiva de capacidad en la cual la burocracia está directamente involucrada: la capacidad dinámica. Esta nueva dimensión, asociada a los recursos que componen las capacidades burocráticas, sitúa a los burócratas como los principales factores de innovación dentro del Estado, donde los “servidores públicos en posiciones de mando están imbuidos de creencias y actitudes típicamente schumpeterianas, [...] y/o debido a las capacidades (intangibles) de la burocracia, practicando y acumulando experiencias innovadoras” (2023, p. 12). De este modo, se avanza en la noción de capacidad burocrática como un “stock de recursos” y se refuerza su papel como factores de cambio en la rutina burocrática y, en consecuencia, en la forma en que se diseñan las políticas públicas.

En el cuadro 6.1, hacemos una síntesis de los conceptos encontrados en la literatura y lo que hay de común y de específico entre ellos.

Cuadro 6.1. Síntesis y comparación del uso del concepto de capacidad burocrática por las literaturas académica y gris

Autor	Descripción del concepto	Puntos comunes a todos los conceptos encontrados	Especificidades del concepto propuesto
Isuani (2022)	Conjunto de condiciones que contribuyen a la habilidad del Estado para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sostenibilidad.	Énfasis en eficiencia y efectividad. Relacionado con las capacidades estatales generales.	No menciona directamente aspectos burocráticos; más alineado con “capacidad estatal” general.
Painter y Pierre (2005)	Capacidad administrativa: habilidad del gobierno para gestionar recursos humanos y físicos para cumplir objetivos.	Administración de recursos humanos y físicos.	Utiliza “capacidad administrativa” en lugar de “burocrática”.
García (2023)	Competencia del personal para usar reglas y coordinar actividades simultáneas del Estado para reducir incertidumbre.	Relacionado con la coordinación efectiva de múltiples actividades del Estado.	Hace énfasis en la coordinación y reducción de incertidumbre.
Gomide et al. (2022)	Asociado a la calidad burocrática para implementar políticas públicas sin importar sus fines.	Implementación de políticas públicas. Profesionales en la burocracia.	No define directamente “capacidad burocrática”.
Souza (2017)	Relacionado con la profesionalización burocrática para formular y ejecutar políticas públicas.	Profesionalización de la burocracia. Enfoque en la formulación de políticas públicas.	Introduce aislamiento burocrático y profesionalización desde los años sesenta en Brasil.
Bersch et al. (2017)	Burocracia profesional con autonomía política, sin influencia externa indebida.	Burocracia profesional. Autonomía burocrática para implementar políticas.	Énfasis en la protección contra influencias externas.

Autor	Descripción del concepto	Puntos comunes a todos los conceptos encontrados	Especificidades del concepto propuesto
Papi et al. (2024)	Grado de profesionalización y habilidades técnico-políticas de la burocracia formuladora e implementadora.	Profesionalización y habilidades técnicas de la burocracia.	Se centra en habilidades técnico-políticas de formulación e implementación de políticas.
Vaz (2017)	Burocracia profesional con autonomía operativa en las instituciones subyacentes.	Profesionalización y autonomía de la burocracia.	Autonomía operativa en la implementación de políticas.
Cárdenas (2015), Hendrix (2015)	Profesionalización de la burocracia estatal; habilidad para brindar protección legal y recaudar ingresos.	Profesionalización de la burocracia.	Hendrix vincula la capacidad burocrática con la recaudación de ingresos estatales.
Iacoviello y Chudnovsky (2015)	Burocracia coherente corporativamente, que persigue objetivos colectivos en función de intereses personales.	Burocracia como entidad coherente con metas colectivas.	Énfasis en coherencia corporativa y alineación de intereses personales con los del Estado.
Repetto (2004)	Aparato organizacional que aísla cuadros técnico-burocráticos de grupos de interés, ciudadanos y su entorno.	Protección frente a influencias externas. Aislamiento de la burocracia.	Énfasis en el aislamiento burocrático de influencias externas.
Ferraz et al. (2023)	Capacidad dinámica: servidores examinan el entorno, reconocen oportunidades y ejecutan cambios para innovar y mejorar la burocracia.	Innovación y capacidad de cambio dentro de la burocracia. Relacionado con la profesionalización y habilidades.	Introduce el concepto de “capacidad dinámica” para explorar soluciones innovadoras y cambiar prácticas establecidas.

Fuente: Elaboración propia.

Mirando la literatura, lo que podemos concluir es que la mayoría de las definiciones consideran las capacidades burocráticas como las capacidades del Estado de tener un cuerpo profesional con capacidades de gestionar recursos y servicios. Así, relacionan las capacidades burocráticas con la efectividad y profesionalización de los servicios y servidores públicos (burócratas) para gestionar recursos y ejecutar políticas públicas de manera eficiente, autónoma y coordinada.

1.3. Síntesis de los conceptos de capacidades burocráticas y formas de medición

Analizando la literatura académica y gris en conjunto, encontramos diversas maneras de medir las capacidades burocráticas, cada una con un enfoque diferente, que son sistematizadas a continuación.

a) Composición burocrática – recursos humanos

Esta es la principal forma de medición de las capacidades burocráticas en la literatura. Se refiere a la composición burocrática en relación con sus empleados, es decir, los propios burócratas y lo que hacen en la actividad estatal. Esta categoría ha sido ampliamente explorada a través de las características de los funcionarios públicos, tanto individuales como colectivas, ya insertas en el entorno burocrático donde desempeñan sus funciones.

Marenco (2017) y Marenco *et al.* (2017) utilizan datos sobre la formación de los burócratas municipales en Brasil para explicar su capacidad de implementar políticas, al igual que Cardoso y Marenco (2020), quienes los usan para analizar el desempeño burocrático municipal brasileño, mientras que Souza (2015) los emplea para describir la capacidad burocrática en ese país. Otra forma de medición es en relación con los vínculos de estos burócratas. Cardoso y Marenco (2020) recurren al número de cargos de confianza en el personal de los municipios como una forma de evaluar el desempeño burocrático. Euclydes *et al.* (2022) analizan el número de servidores concursados disponibles en la Agencia Nacional de Minería de Brasil y cómo esto afecta su capacidad administrativa. Souza (2015) sigue esta línea al crear indicadores basados en el reclutamiento de servidores temporales y solicitados para medir la capacidad burocrática en Brasil.

Brassiolo *et al.* (2021) utilizan el número de nuevos servidores públicos y servidores públicos temporales en municipios brasileños como medición para identificar “*turnover* burocrático”, donde la burocracia cambia debido a la elección de un nuevo político. Esta medición puede entenderse como una medida de la politización de la burocracia, algo que Gingerich (2012) emplea

en su investigación para describir a los servidores designados por indicación política en la gestión de personal y en los procesos de toma de decisiones.

Fernandes y Palotti (2019) van más allá de estas opciones para medir la profesionalización de burócratas de nivel medio que ocupan cargos de confianza, analizando datos de género, edad, educación, experiencia y actividades desarrolladas por burócratas a nivel federal y cómo esto se relaciona con el desempeño de funciones estatales en las instituciones donde están asignados.

Otra medición posible en esta categoría es la percepción de los burócratas, en la cual sus impresiones, basadas en su experiencia dentro de la administración pública, proporcionan pistas sobre cómo funciona la rutina burocrática. Gomide *et al.* (2022) usaron respuestas de encuestas aplicadas a funcionarios de la administración pública federal brasileña, como factores de percepción sobre características weberianas, autonomía, recursos, entre otros, en diferentes organismos de la administración del país. Esta vía también fue utilizada por Fernandes y Palotti (2019).

b) Composición burocrática – estructuras y recursos no humanos

Esta medición generalmente se refiere a la existencia de estructuras y organizaciones que viabilizan la acción del Estado, como órganos públicos y demás sectores gubernamentales dedicados a trabajar con las diversas áreas temáticas de políticas públicas. En esta categoría, ejemplos de mediciones son la existencia de organizaciones burocráticas y recursos tecnológicos y financieros disponibles, su relación con otras organizaciones y las actividades que desempeñan dentro del contexto de la acción estatal.

Euclydes *et al.* recurren a esta medición al analizar la capacidad burocrática de la Agencia Nacional de Minería de Brasil, a partir de datos como “presupuesto total autorizado, presupuesto discrecional autorizado, instrumentos de gestión y sistemas y estrategias de monitoreo de resultados” (2022, p. 165). Esta medición es también utilizada por Sátyro y Cunha (2018), que analizaron la construcción de la burocracia municipal en el área de asistencia social a partir de la instalación de equipamientos públicos en dicha área y la creación de un cuadro de recursos humanos para operarlos.

Silva (2019) usa mediciones como la existencia y tipo de organismo municipal y concejo municipal para medir la importancia de la capacidad burocrática municipal en la implementación de las operaciones de urbanización de favelas del Programa de Aceleración del Crecimiento. Lattuada y Nogueira (2011), por su parte, emplean mediciones de las jerarquías institucionales, la estructura orgánica y las funciones e interrelaciones de agencias estatales

para evaluar las capacidades del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina en la gestión e implementación de políticas en esa área.

Gilio (2016) introduce posibles indicadores de capacidades burocráticas a nivel local, basándose en el diseño estructural de la burocracia, destacando la presencia de estructuras que faciliten el proyecto gubernamental local y la articulación de políticas públicas dentro del gobierno, con especial atención a las relaciones intra e interinstitucionales. Esta estrategia se relaciona con la discusión de Alessandro (2020), quien sostiene que las localidades que poseen “centros de gobierno” tienden a obtener mejores resultados en políticas prioritarias y de gran envergadura.

c) Instrumentos y sistemas de incentivos para la burocracia

Esta medición se refiere al marco que mantiene activa la burocracia, especialmente mediante mecanismos que promuevan su actividad. Souza (2015) ofrece un ejemplo de este tipo de medición al introducir en su análisis de la capacidad burocrática en Brasil la dimensión de promoción interna de burócratas, es decir, la ocupación de cargos de confianza por parte de servidores de carrera, y la dimensión de *accountability*, que incluye la destitución por procesos administrativos. Gomide *et al.* (2021) también utilizan esta medición, tomando factores como promociones basadas en el mérito y competencia técnica como criterio de selección para cargos de confianza.

Iacoviello y Chudnovsky (2015) establecen una conexión entre el servicio público y la capacidad del sector público para implementar políticas, usando como uno de los factores de medición de capacidades la formación de carreras públicas y la existencia de políticas que regulen a los burócratas de alto nivel, garantizando que reciban la formación adecuada junto con los incentivos profesionales necesarios para promover políticas públicas. Las carreras públicas también se utilizan como medición en Gingerich (2012), al evaluar su estabilidad, y en Gilio (2016), al evaluar las capacidades burocráticas a nivel local.

Otra medición que se incluye en esta categoría es la remuneración de los burócratas. Gilio (2016) aboga por esta medición como viable para analizar los gobiernos locales a partir de los sistemas de remuneración presentes en la administración pública. La OCDE (2024) destaca la remuneración como un factor importante en la gestión de los recursos humanos, mientras que CAF (2015) utiliza la remuneración y otros incentivos para aclarar la situación de los servidores en América Latina.

Ante la discusión realizada, el cuadro 6.2 sintetiza las categorías de medición de capacidades burocráticas encontradas, junto a su descripción y los autores que las emplean.

Cuadro 6.2. Categoría de medición para abordar las capacidades burocráticas

Categoría de medición	Descripción	Referencias
Composición burocrática – recursos humanos	Medición basada en las características de los funcionarios públicos y sus vínculos. Incluye formación, cargos comisionados, servidores concursados, percepción de los burócratas y cambios en la burocracia debido a la elección de nuevos políticos (<i>turnover</i> burocrático).	Marenco (2017), Marenco <i>et al.</i> (2017), Cardoso y Marenco (2020), Souza (2015), Brassiolo <i>et al.</i> (2021), Gingerich (2012), Fernandes y Palotti (2019), Gomide <i>et al.</i> (2022).
Composición burocrática – estructura y recursos no humanos	Medición de los recursos que componen la organización y acción burocrática (sin recursos humanos). Incluye la existencia de organismos, su estructura, jerarquías y relaciones interinstitucionales.	Euclides <i>et al.</i> (2022), Sátyro y Cunha (2018), Silva (2019), Lattuada y Nogueira (2011), Gilio (2016), Alessandro (2020).
Instrumentos y sistemas de incentivos	Medición del marco institucional que mantiene activa la burocracia. Incluye promoción interna, <i>accountability</i> , promociones por mérito y sistemas de remuneración.	Souza (2015), Gomide <i>et al.</i> (2021), Iacoviello y Chudnovsky (2015), Gingerich (2012), Gilio (2016), OCDE (2024), CAF (2015).

Fuente: Elaboración propia.

Mirando los conceptos y las formas de medición, es posible percibir una gran heterogeneidad en la manera en que se miden las capacidades burocráticas. Como con el concepto de capacidades estatales, hay una confusión conceptual entre mediciones que miran los recursos, los productos y los resultados, sin una relación de causalidad clara entre ellos.

Además, los conceptos en general no están de acuerdo en cuanto a lo que consideran como parte de la estructura del Estado. Por ejemplo, algunos de ellos toman solamente el empleo público formal y tradicional, donde existen vínculos estables. Mientras tanto, dados los cambios generados por las reformas administrativas en los últimos años y los múltiples tipos de vínculo de empleo público que se han desarrollado, conceptos así estrictos son muy limitados para mostrar la realidad de América Latina. Por ello, optamos

por adoptar una perspectiva más amplia de capacidades burocráticas y de servidores públicos, que considera no solamente los que tienen vínculos estables, sino también otras formas de contratación.

De este modo, consideraremos el servicio civil y no solo el empleo público de manera estricta. Eso nos permite comprender de forma más integral cómo son las capacidades burocráticas de los países de América Latina, donde las relaciones contractuales con el servicio no son estables. Para alcanzar el éxito en esta comprensión, presentamos algunos conceptos claves para este trabajo:

- Servicio civil: está compuesto por todas las actividades, estructuras y personas que trabajan en y para el Estado, con distintas formas de contratación.
- Empleo público: está integrado por los empleos formales de los servidores públicos con la administración pública.
- Autonomía burocrática: es la capacidad de las organizaciones públicas de mantener su misión, actividades y finalidades con baja interferencia política.
- Patronazgo: es el sistema de indicaciones políticas para posiciones en la administración pública fundamentadas en relaciones personales o partidarias.

Teniendo en cuenta estos conceptos y sus formas de medición, en la próxima sección presentamos el diagnóstico de las literaturas académica y gris acerca de las capacidades burocráticas en América Latina.

2. ¿Cómo están las capacidades burocráticas en América Latina?

Caracterizar las capacidades burocráticas de América Latina no es tarea fácil, ya que la región es extensa y cada país tiene un contexto burocrático diferente, por lo que existen muchas diversidades burocráticas que complejizan la discusión. Para alcanzar el objetivo de esta sección, se utiliza la estrategia propuesta por Lindvall y Teorell (2016), entendiendo como “capacidades burocráticas” los recursos que las componen y que son

movilizados para la acción estatal; sin embargo, es necesario tener en cuenta que la existencia de recursos no garantiza que se utilicen y se traduzcan en el objetivo para el que fueron diseñados. De este modo, mientras que algunos estudios citados en esta investigación se refieren a recursos que componen las capacidades usadas por el Estado para actuar, otros estudios pueden referirse únicamente a la composición de los recursos de una burocracia que forman su capacidad, pero que no han sido utilizados o que serán utilizados en el futuro, pudiendo o no alcanzar el éxito en el logro del objetivo de la acción estatal.

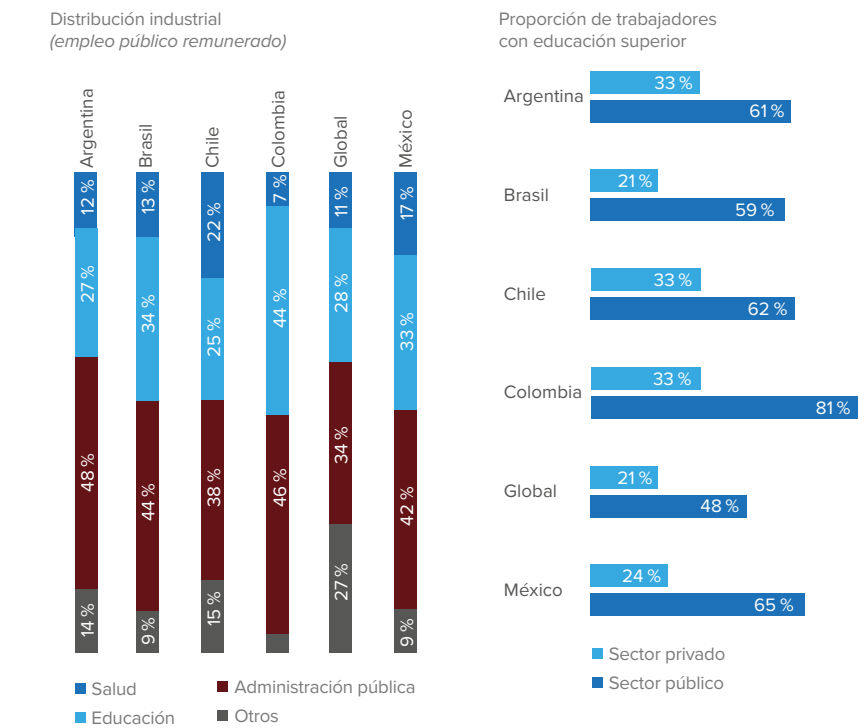
En esta sección analizamos las capacidades burocráticas de América Latina desde tiempos recientes hasta la actualidad, a partir de datos estadísticos del Banco Mundial (2024), de la OCDE (2024) y del *Index of Bureaucracy 2024* (Levy-Carciente *et al.*, 2024). Todos esos datos se refieren al nivel federal de burocracia, con foco en sus situaciones generales, sin ningún sector de política pública prioritaria. Además, las capacidades burocráticas en esta sección son también relevadas a partir de trabajos y pesquisas aplicadas, donde se seleccionaron los estudios más relevantes en búsquedas en portales académicos y de agencias multilaterales desde 2014, logrando identificar la situación más reciente de esas capacidades en América Latina. Como quedará evidenciado, la literatura demuestra que: 1) hay mucha heterogeneidad y desigualdad en las capacidades estatales al comparar países, sectores de políticas públicas y niveles de gobierno (local o nacional); 2) existen índices importantes que señalan las capacidades en la región, pero hay muchas brechas informacionales; 3) los índices, en general, miran más el poder ejecutivo y pocos estudios observan los poderes judicial y legislativo.

2.1. Panorama situacional de las capacidades burocráticas de América Latina

De manera más amplia, es posible caracterizar la composición de los recursos burocráticos en América Latina a partir del *Worldwide Bureaucracy Indicators (WWBI) Dashboard*, una iniciativa del Grupo Banco Mundial. Esta investigación recomienda que la búsqueda de estos indicadores sea bastante útil para la caracterización inmediata de las capacidades burocráticas en los países de América Latina, sirviendo como indicadores generalistas y cuantitativos.

Como ejemplo, se presenta el siguiente panorama en las figuras a continuación, utilizando como casos representativos de América Latina los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, junto con datos globales. La figura 6.1 muestra las características generales de la fuerza laboral del sector público en los países seleccionados.

Figura 6.1. Selección de indicadores burocráticos del WWBI sobre las características de la fuerza de trabajo del sector público para países representativos de América Latina



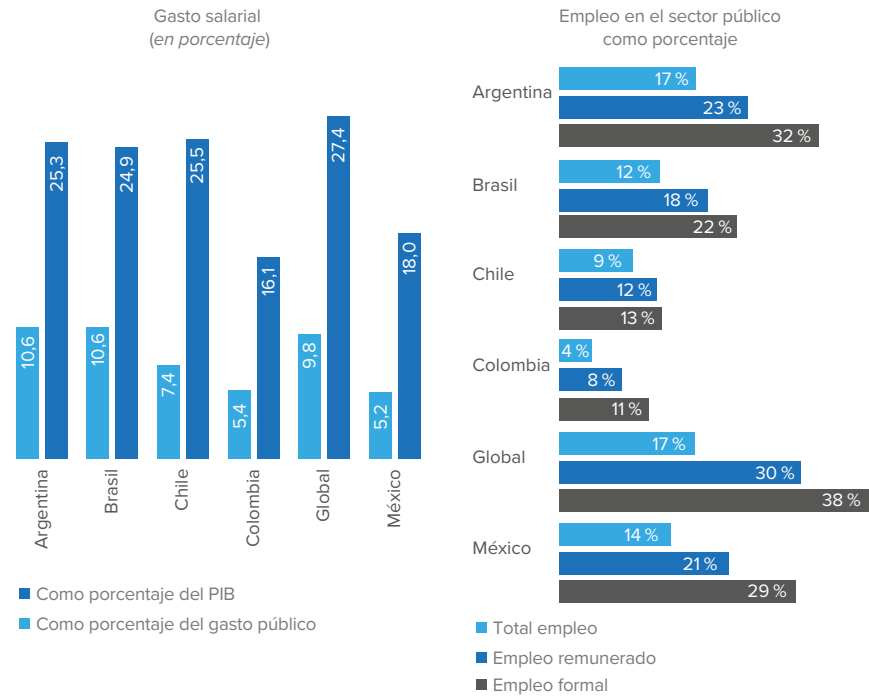
Fuente: Banco Mundial, 2024 (datos de 2018).

En todos los países seleccionados, existe un porcentaje más grande de trabajadores en el aparato estatal que en sectores como la educación y la salud. Esto significa que gran parte de la burocracia de estos países está destinada a realizar tareas de rutina burocrática y administración general. Sin embargo, la proporción de estos trabajadores varía en cada país. Otra característica que destaca en la burocracia de estos países es el porcentaje de servidores con educación superior. Colombia sobresale con el 81% de los servidores del sector público con educación superior, mientras que Brasil tiene el valor más bajo, con el 59%. Sin embargo, todos los países tienen

porcentajes de servidores con educación superior por encima de la media global, que es del 48%. Dado que los agentes públicos con mayor nivel de educación tienen una mayor probabilidad de ejercer trabajos especializados, eso muestra las diferencias que los agentes públicos podrían representar a un gobierno mediante la necesidad de actuación burocrática más detallada y minuciosa para resolver problemas sociales complejos.

En la figura 6.2, se presentan los datos del tamaño del sector público en los mismos países seleccionados anteriormente.

Figura 6.2. Selección de indicadores burocráticos del WWBI sobre el tamaño del sector público en países representativos de América Latina



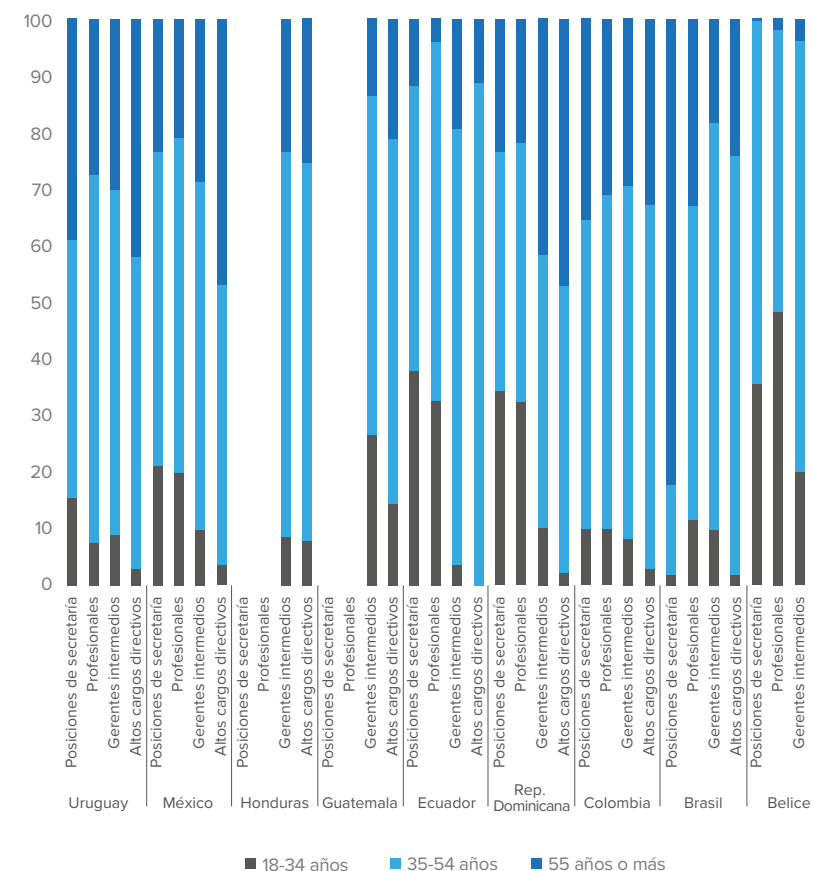
Fuente: Banco Mundial, 2024 (datos de 2018).

En este grupo, Argentina, Brasil y Chile tienen porcentajes de gasto salarial en el sector público, en relación con el gasto público, similares a la media global, en torno al 25% de todo el gasto público. Sin embargo, Colombia y México no siguen esta tendencia, presentando valores por debajo del 20%. En los datos sobre el porcentaje de empleos públicos en relación con el total de empleos en estos países, se observa que Argentina, México y Brasil muestran los porcentajes más altos, en torno al 10%, mientras que Chile presenta el 9% y Colombia apenas el 4% de empleos públicos.

Estos datos permiten inferir que países como Argentina tienen gastos más grandes con la burocracia debido a la mayor cantidad de servidores públicos en su mercado laboral nacional, siguiendo una tendencia similar a la media global. Sin embargo, países como Brasil tienen un gasto similar al de Argentina sin tener el mismo número de servidores, lo que sugiere que los burócratas brasileños reciben una remuneración más alta que los argentinos, especialmente en algunos sectores como el judicial (Atlas do Estado Brasileiro, 2024). México presenta una relación contraria, con una tasa de empleados públicos ligeramente similar a la de Brasil, pero con un gasto salarial un 6% más bajo. De todos estos países, Colombia es el país con menor gasto salarial y menor tasa de empleo público, aunque el 4% de empleabilidad en relación con la tasa de empleo del país corresponde a más del 16% del gasto público en salarios.

Esos datos del WWBI refuerzan una característica que fue anteriormente señalada en este texto: las diferencias entre las realidades de los países latinoamericanos. A pesar de compartir muchas similitudes históricas (como la colonización), sociales y económicas, los Estados de América Latina han experimentado distintas trayectorias de construcciones y reformas, lo que ha llevado a una heterogeneidad en términos de las capacidades burocráticas de los países. Esa situación queda aún más detallada en el informe *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe* (OCDE, 2024). Aunque el documento no menciona el término *burocracia*, hay dos capítulos dedicados a su caracterización general, lo que incide directamente en la capacidad burocrática estatal. La figura 6.3, por ejemplo, muestra la distribución de los empleados públicos de administraciones centrales por puesto y edad, para nueve países de América Latina y el Caribe.

Figura 6.3. Distribución de empleados públicos en administraciones centrales, por puesto y edad



Fuente: OCDE, 2024 (datos de 2022).

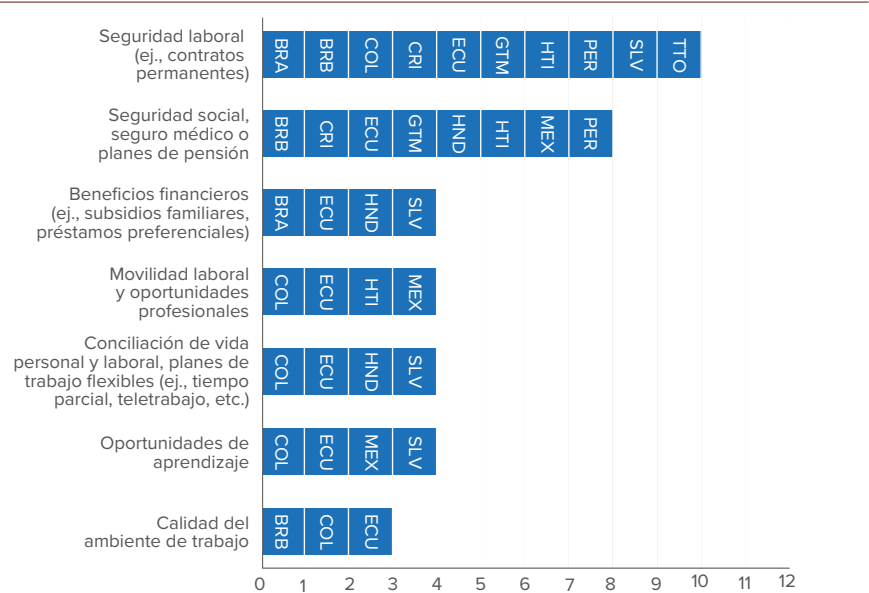
Todos los países en la figura 6.3 tienen una tendencia a presentar una mayoría de empleados públicos en el grupo de edad equivalente a 35-54 años. Ese grupo también tiende a estar más presente en los cuatro grupos de puestos analizados. Eso puede indicar que la fuerza laboral de las burocracias latinoamericanas ha atendido a su madurez, lo que significa que

ya experimentan un proceso de envejecimiento de los empleados y pronto tendrán más presión con los gastos de pensión y renovación burocrática a través de su reclutamiento.

Es válido enfatizar, sin embargo, y como muestra la figura, que esas cuestiones deberán ser tratadas de acuerdo con la situación y las características propias de cada país, visto que cada uno tiene distintas realidades de composición y organización burocrática que exigen diferentes acciones, planos y políticas para su manutención. Es de extrema importancia que cada una de esas configuraciones institucionales sea respetada para garantizar que el cuerpo burocrático logre el mejor desarrollo para atender los objetivos de cada nación. Igualmente importante es que se avance en estudios para comprender de manera específica cómo está el proceso de envejecimiento de la burocracia en cada país o subregión de América Latina.

En la perspectiva de la permanencia de la burocracia, también es necesario mirar las condiciones del empleo público para esos empleados. Una de las maneras de comprender este proceso se presenta en la figura 6.4 que analiza los beneficios previstos para los empleados en la contratación al servicio público.

Figura 6.4. Beneficios previstos para empleados en la contratación al servicio público



Fuente: OCDE, 2024 (datos de 2022).

La figura 6.4 evidencia que varios beneficios son utilizados por diferentes gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC), a pesar de que la seguridad laboral es el más común, en el 67 % de los países de ALC (OCDE, 2024). Con respecto al proceso de contratación en ALC, la OCDE (2024) señala que es variado, yendo desde países que no recurren a estrategias de difusión para atraer a candidatos calificados hasta países que activamente emplean anuncios y búsqueda personalizada de talentos. Otra manera de comprender la permanencia de la burocracia es mirar cómo se da su vínculo como empleado público (por ejemplo, si tiene estabilidad, contratos fijos, etcétera). Esto permitiría observar en qué medida existen protecciones políticas a la burocracia o si están expuestos a procesos de patronazgo y clientelismo, muchas veces asociados al contexto de América Latina. Mientras tanto, no hay datos agregados comparativos de formas de contrato y empleo público en América Latina. Solo hemos encontrado datos de Brasil, aunque estos son confiables solamente para el gobierno federal. Así que esta debería ser una agenda futura de investigaciones en América Latina.

Otro elemento para comprender el funcionamiento de la burocracia es su evaluación de desempeño. Los datos muestran que el 53 % de los países de América Latina realizan evaluaciones periódicas, mientras que el 47 % no tiene la obligación de evaluar a todos los funcionarios (OCDE, 2024). En cuanto a la diversidad e inclusión en la administración pública (políticas afirmativas para ingreso de grupos minoritarios), se señala que el 67 % de los países de ALC utilizan objetivos de inclusión, en su mayoría dirigidos a personas con discapacidades (73 %) (OCDE, 2024). Finalmente, en cuanto a los salarios se señala que el 71 % de los países de ALC tienen la misma estructura salarial en todos los ministerios y organizaciones públicas, y que más de la mitad (60 %) de todos los países usan instrumentos de promoción salarial similares por tiempo y desempeño (OCDE, 2024).

Una forma de comprender las capacidades burocráticas de la región es observar las condiciones burocráticas desde la perspectiva de la sociedad. Para eso, Levy-Carciente *et al.* (2024) han construido el *Index of Bureaucracy (IoB) 2024*, con el objetivo de ofrecer un panorama sobre las condiciones burocráticas que enfrentan las pequeñas empresas para iniciar y llevar a cabo negocios en 16 países de América Latina y 3 de Europa. En su análisis, los autores identifican tres clústeres de burocracias: las con alto costo de apertura de negocios y mediano costo para operar negocios; las con costos bajos de apertura y operación; y las con altos costos para ambas modalidades de apertura y operación de negocios. Estos datos refuerzan la diversidad presente en las burocracias latinoamericanas, especialmente

tratándose de una actividad básica para el sostenimiento socioeconómico de la región.

El informe del IoB 2024 señala que se requieren 2433 horas para abrir un negocio, mientras que para operar un negocio se necesitan 873 horas al año, es decir, el equivalente a 109 días de trabajo para que se cumplan los trámites burocráticos (Levy-Carciente *et al.*, 2024). En este sentido, los datos pueden llevar a la conclusión de que la simplificación del aparato burocrático puede mejorar la entrega de servicios para el desarrollo económico. A pesar de eso, hacerlo sin estudios previos que comprendan la demanda de los sectores productivos y que la conecten con las necesidades organizacionales de las burocracias gubernamentales puede llevar a un escenario en el cual la burocracia se vuelve incapaz de responder a tales demandas. Por lo tanto, es esencial encontrar un espacio para el desarrollo de capacidades burocráticas presentes y efectivas, atendiendo el interés de la sociedad, objetivo final de cualquier organismo gubernamental.

2.2. Movilización y contextualización de las capacidades burocráticas en América Latina

De manera más específica, es posible caracterizar la capacidad burocrática a partir de su movilización y contextualización ante los problemas que los países de América Latina han enfrentado, actualmente enfrentan o que enfrentarán en escenarios futuros. No se trata aquí de presentar todas las capacidades que existen y que son movilizadas en Latinoamérica, sino salir del panorama “estático” de las capacidades como recursos en *stock* y colocarlas en cuanto recursos para solucionar problemas reales en el mundo real.

Cárdenas (2010) presenta uno de los primeros estudios sobre la contextualización de las capacidades estatales en América Latina, indicando que la concentración de poder político y económico en estos países desalentaba la construcción de capacidades, mientras que un historial de guerras internas empeoraba esta situación. En referencia más directa sobre las burocracias en cuanto capacidades, Polga-Hecimovich (2019) encuentra burocracias diversas en cada país, período y órgano estatal analizado, y señala que no es posible entender las capacidades burocráticas en América Latina como si sufrieran las mismas dificultades o gozaran de las mismas ventajas. El autor refuerza que la región enfrenta problemas recurrentes que afectan el desarrollo de las actividades burocráticas, como la corrupción y la dificultad de adherirse a principios weberianos en todos los niveles organizacionales, pero que, aun así, las soluciones pensadas para superar tales problemas varían según el contexto burocrático estudiado (Polga-Hecimovich, 2019).

Sobre este tema, Iacoviello y Chudnovsky (2015), al trabajar la relación entre el papel del “servicio civil” y las capacidades del Estado para implementar políticas en la región, encuentran que la burocracia en América Latina es diversa, pero tiende a presentar leyes sobre el servicio público que no han logrado entregar de manera concreta lo establecido en las legislaciones. Las autoras identifican que las reformas administrativas tienden a no prosperar debido a acciones que no se comunican entre sí y que se oponen al objetivo para el cual fueron implementadas. Por lo tanto, se refuerza la necesidad de planificar e implementar acciones con un enfoque sistémico, que permita e involucre la acción conjunta de varios órganos estatales, en todos los niveles de gobierno, en pos de un proyecto de burocracia planificada, profesionalizada e informatizada para la toma de decisiones públicas (Iacoviello y Chudnovsky, 2015).

CAF (2015), a su vez, caracteriza la burocracia en América Latina a través de las competencias, motivaciones e incentivos, principalmente a partir del sistema de compensación de la burocracia y su relevancia para la selección de personal y promoción de incentivos deseables. La institución señala que el número promedio de empleados públicos con educación superior en la región alcanza el 46 %, más del doble que en el sector privado formal, aunque este valor varía considerablemente según el país analizado. Mientras tanto, en la región hay dificultades para la permanencia de servidores capacitados en la administración pública, dado que la estructura de remuneración del sector público en comparación con el sector privado no acompaña la calificación y el progreso en su carrera, y tampoco propone instrumentos que introduzcan la remuneración por desempeño, incentivándolos a ser más productivos (CAF, 2015). Así, se presenta un escenario en el cual las capacidades burocráticas pueden perder su calidad frente a cuestiones estructurales. Para lograr mejor calidad en los servicios públicos y en sus capacidades, es necesario mirar la manera en que se estructuran y organizan las cuestiones de gestión de personal en la administración pública, especialmente en lo que respecta a su valorización.

Cuando se analizan las capacidades burocráticas en cada país, se obtiene una dimensión más práctica de cuáles son los desafíos particulares de cada realidad en Latinoamérica. En Brasil, las discusiones sobre capacidades burocráticas tienden a centrarse en la burocracia del nivel federal. Souza (2017) caracteriza la burocracia brasileña como moderna, en la que ha habido un proceso de construcción de capacidades burocráticas a partir de reformas administrativas ocurridas desde 1950 y fortalecidas en el siglo XXI. Sin embargo, de acuerdo con la autora, esta construcción

no siguió una distribución uniforme de capacidades a lo largo del Estado brasileño. También señala el fortalecimiento de la capacidad burocrática de las organizaciones controladoras y fiscalizadoras, lo que la autora considera perjudicial a largo plazo para el control político de los burócratas según las disposiciones weberianas (Souza, 2017).

Gomide *et al.* (2022) demuestran, en su estudio y en concordancia con Souza (2017), que las capacidades burocráticas presentan alta heterogeneidad dentro de la administración pública federal por “una distribución dispersa y asimétrica entre los varios tipos de organizaciones y sectores de política pública” (p. 238). Euclides *et al.* (2022) dan un ejemplo de esta dispersión de capacidades a partir de la Agencia Nacional de Minería que, a pesar del aumento de la producción mineral desde los años 2000 en adelante, no tuvo sus capacidades fortalecidas, contando con baja autonomía para la asignación de recursos, contingencias financieras y una carrera pública deficiente en la institución.

A nivel local en Brasil, las discusiones sobre capacidades burocráticas también están presentes. Grin y Abrucio (2018) relatan que las capacidades burocráticas de los municipios no son capaces de responder a las demandas derivadas de la descentralización administrativa ocurrida en 1988, donde localidades con diferentes accesos a recursos tienen distintas capacidades para implementar políticas. Marengo encuentra que “la proporción de burocracia profesional aumenta la probabilidad de que un municipio implemente legislación como uso y parcelamiento del suelo, zonificación urbana y contribución sobre mejoras urbanísticas” (2017, p. 1048). Sin embargo, como señalaron Grin y Abrucio (2018), no todos los municipios pueden contar con burocracias profesionalizadas. Sátyro y Cunha, por su parte, ofrecen una perspectiva en la que el gobierno federal fomenta capacidades en los municipios en el área de políticas de asistencia social “de modo que moviliza consensos e institucionaliza la cooperación” (2018, p. 383).

En Argentina, la discusión sobre capacidades burocráticas también está más presente a nivel nacional. Pereyra y Montes (2022) relatan que la priorización de la agenda gubernamental en ciencia y tecnología permitió la creación, continuidad y especialización de una burocracia orientada al área. En el otro lado del espectro, Bertranou (2022) se centra en una organización estatal que tuvo protagonismo en la regulación del transporte ferroviario en la década de 1990, pero que se debilitó debido a nuevos contextos institucionales y que necesita reformas en sus capacidades burocráticas para poder actuar en el área. Isuani (2019) estudió las capacidades burocráticas en el área ambiental, indicando que estas se ven negativamente influenciadas

por diferentes niveles de priorización de agenda, selección e incorporación de personal y dinámicas internacionales. Lattuada y Nogueira (2011), por su parte, analizan cómo el contexto del paradigma de Estado mínimo a Estado activo predisponía el surgimiento de nuevas y ampliadas capacidades burocráticas del gobierno federal argentino para implementar políticas agropecuarias, junto con nuevas reconfiguraciones de redes de actores.

En el caso de Chile, Ordóñez (2023) analiza el efecto de la capacidad burocrática en el proceso de *accountability* vertical, señalando que la propensión de la burocracia municipal a cooperar con el jefe del poder ejecutivo, y no necesariamente su capacidad burocrática, puede imponer obstáculos a la hora de fiscalizarlo por parte de los concejales municipales. Por último, en el caso de Ecuador, Mubayed (2023) encuentra que la Comisión de Tránsito de Ecuador posee buenas capacidades institucionales, pero tiene baja autonomía y una estructura de cargos deficiente, lo que impide la utilización de estas capacidades para la promoción de políticas relevantes y estratégicas en el área para el país.

Estos estudios, aunque particulares para cada realidad nacional, demuestran que las capacidades burocráticas en América Latina son heterogéneas, poseen diferentes características, se relacionan de manera distinta con el objetivo de promover políticas públicas y que, además, despiertan variadas perspectivas en su exploración. Así, analizar capacidades burocráticas en América Latina es una tarea que exige, al mismo tiempo, una perspectiva amplia que permita identificar tendencias comunes en dificultades y oportunidades de desarrollo, y una visión detallada para las variaciones nacionales y locales en cada contexto de la región que permita que tales capacidades puedan ofrecer los mejores resultados de intervención en forma de políticas públicas efectivas.

3. ¿Qué factores potencian o limitan las capacidades burocráticas en América Latina?

Al analizar la literatura, encontramos un conjunto de condicionantes que ayudan a explicar el desarrollo y las limitaciones para el desarrollo de las capacidades estatales en América Latina, sistematizados a continuación.

3.1. Corrupción y transparencia

La corrupción y la falta de transparencia son señaladas por algunos autores como una de las principales limitantes para el desarrollo de las capacidades

burocráticas. Engel (2020) indica que ella continúa presente en América Latina y se convierte en un gran obstáculo para el crecimiento del país y para la forma en que la administración pública entrega sus servicios a los ciudadanos. Dentro del contexto de reformas, los principales puntos destacados para continuar avanzando en la lucha contra la corrupción en América Latina son “transparentar y regular el financiamiento de la política, medidas para mejorar la gobernanza del sector de infraestructura y reformas para regular los conflictos de interés” (Engel, 2020, p. 211). Para otros autores, la lucha contra la corrupción pasa por desarrollar capacidades en la burocracia para relacionarse mejor con los ciudadanos, reduciendo los costos de transacción de los servicios y el potencial de corrupción (Roseth *et al.*, 2018).

3.2. Patronazgo

Para algunos autores, procesos como el patronazgo y el clientelismo son limitantes del desarrollo de las capacidades burocráticas de la región, considerando tanto sus influencias negativas en la rutina organizacional, en el cuerpo burocrático y en la profesionalización como la fuerte influencia política. En este sentido, Suárez (2024) identifica la necesidad de despolitización del servicio civil en América Latina, destacando la importancia del establecimiento de mecanismos de evaluación claros y objetivos, en consonancia con los objetivos y competencias de cada cargo en la burocracia, así como la necesidad de planificar un marco legal y administrativo que permita la actuación del burócrata con el menor número posible de obstáculos políticos.

El refuerzo de su punto se encuentra en Oliveros (2016), quien señala que los empleados advenidos de indicaciones de patronazgo son más susceptibles a involucrarse con la oferta de servicios políticos, y también en Oliveros y Schuster (2018), que revelan asociaciones positivas entre el reclutamiento meritocrático y la estabilidad del empleado público, y menores ofertas de servicios políticos y más bajos riesgos de corrupción. Con la adopción de instrumentos meritocráticos, previsibles y profesionales, por lo tanto, se estaría combatiendo “la ‘patrimonialización’ del servicio civil en América Latina” mediante su despolitización (Suárez, 2024, p. 87).

Sin embargo, a partir de otras visiones, el patronazgo puede constituirse en herramienta de fortalecimiento del Estado a corto plazo (Panizza *et al.*, 2022). Geddes (1994), al analizar históricamente el patronazgo en países de América Latina, encuentra que las estrategias de patronazgo pueden beneficiar el fortalecimiento de la burocracia y de sus capacidades, pero que estas no

podrán desarrollarse y evolucionar sin apoyo legal e institucionalización del cuerpo burocrático. Por su parte, Toral (2024) sostiene que los gobiernos con recursos humanos limitados pueden beneficiarse de las indicaciones políticas en la ocupación de cargos públicos, motivando y guiando a la burocracia para alcanzar objetivos gubernamentales a través de políticas públicas. El autor señala, sin embargo, que el uso del patronazgo de una forma beneficiosa para la burocracia está sujeto al contexto socioeconómico en el que se halla el gobierno. Sea por una visión más positiva o negativa del patronazgo, lo que señalan los estudios de manera general es que las burocracias en América Latina están muy expuestas a influencias políticas, lo que es opuesto a un proceso de profesionalización del servicio público de la región.

3.3. Adaptación, agilidad y flexibilidad de la administración pública

Un gran y destacado desafío señalado por los autores para desarrollar las capacidades burocráticas es la estructura rígida de las burocracias y de la administración pública de América Latina (incluyendo el derecho administrativo) y su capacidad para adaptarse a las crecientes demandas, crisis y transformaciones por las que ha pasado la región. Las discusiones acerca de la rigidez de la burocracia latinoamericana se refieren a distintos elementos. Uno de ellos es el derecho administrativo de la región, que tiene influencias coloniales y no ha logrado promover más flexibilidad para las estructuras y los procesos estatales. Otro, consecuencia del primero, son las estructuras del Estado sectoriales y rígidas (incluyendo estructura organizacional, reglas presupuestarias, carreras, etcétera). La consecuencia es que los procesos estatales se fundamentan en la lógica sectorial, mientras las demandas sociales y los problemas complejos necesitan actuación intersectorial. Eso crea muchas dificultades para que las políticas públicas logren ser más efectivas y eficientes.

En este tópico, Mosqueira y Alessandro (2023) apuntan que el desarrollo de las capacidades burocráticas depende de la necesidad de la administración pública de superar desafíos complejos y de que la gestión pública se organice de forma adaptativa y flexible, centrada en acciones basadas en evidencia y en la perspectiva de la experiencia del ciudadano. Por su parte, Azumendi (2021), al analizar los casos de América Latina, muestra cómo la existencia de capacidades burocráticas permitió a estos gobiernos adoptar, durante la pandemia de COVID-19, procesos digitales, decisiones basadas en datos y coordinación intra e interinstitucional para responder a la crisis.

Shostak *et al.* (2023) dan el ejemplo de los centros de gobierno (CoG) como una forma de agilizar la acción estatal, a través de la institución de un órgano compuesto por el jefe decisorio y un grupo de servidores de alta calidad para definir agendas prioritarias y articular esfuerzos intra e interinstitucionales para alcanzar objetivos de políticas. Alessandro (2020) cita experiencias de América Latina en las que estos órganos tienen la función de decidir pautas en el gobierno de ciudades, tanto a nivel nacional como local. Sin embargo, el autor explica que solo unos pocos casos obedecen a la concepción real de los CoG, ya que los gobiernos son incapaces de definir una agenda prioritaria de acciones a ser resueltas.

3.4. Diversidad, representatividad e inclusión de género

Otro desafío que gana fuerza entre los autores y que consideran uno de los condicionantes para el desarrollo de las capacidades burocráticas es la falta de diversidad y representatividad de la burocracia frente a la sociedad.

Utilizando la idea de burocracia representativa, algunos autores argumentan que la falta de una burocracia más diversa y con características socioeconómicas más similares a la población dificulta su desarrollo (Van Ryzin *et al.*, 2017). La idea de representatividad burocrática considera que la burocracia debe reflejar la sociedad en términos de su perfil socioeconómico, sus identidades e intereses, pudiendo hacerlo de dos formas: pasiva y activa. La representatividad pasiva sugiere que la composición de la burocracia debe ser proporcional (representativa) de la sociedad en términos de características como género, etnia, discapacidades, regiones, lenguas, etcétera, para garantizar que esta refleje la diversidad de la población que sirve y, por lo tanto, aumentar su legitimidad y aceptación. La representatividad activa, a su vez, considera la capacidad de la burocracia de actuar de manera representativa, o sea, promoviendo los intereses y demandas de los grupos sociales a quienes representan pasivamente. Surge acá la idea de que personas con el mismo perfil social de determinados grupos pueden tomar decisiones más efectivas para estos grupos.

Mientras tanto, cuando miramos las burocracias de América Latina, vemos una baja representación en términos de raza, etnia y género. El informe de ONU Mujeres (UN Women, 2020) sobre las mujeres en cargos ministeriales revela que América Latina presenta diferentes escenarios de representación de género en el sector público. En algunos países de la región, el porcentaje de mujeres en estos cargos alcanza valores muy altos, como es el caso de Nicaragua, que tenía más del 58% de los cargos ministeriales ocupados por mujeres (solo detrás de España y Finlandia) (UN Women, 2020). Sin embargo,

en el otro extremo del espectro, hay países con bajos porcentajes, como Brasil, con un poco más del 9% de los cargos ocupados por mujeres (en la posición 154 entre 182 países) (UN Women, 2020).

Estos datos sugieren que abordar la cuestión de diversidad y género en el sector público de América Latina requiere, al mismo tiempo, un plan de amplia actuación combinado con acciones dirigidas a cada realidad local, de modo de garantizar una participación inclusiva de género con los cuidados necesarios a las deficiencias particulares de los países latinoamericanos. Bautista *et al.* (2022) demuestra que, de 15 países seleccionados en América Latina para su análisis, nueve de ellos (o el 60%) presentan una participación baja o muy baja de mujeres en cargos de liderazgo, con Brasil en la última posición. De los países restantes, cuatro son clasificados como en camino a la paridad de género y apenas dos como con participación paritaria (Bautista *et al.*, 2022). Actualmente, apuntan las autoras, las mujeres representan el 52% de la fuerza de trabajo, pero solo el 23,6% de ellas alcanzan cargos de nivel 1 (equivalentes al cargo de ministro) en América Latina, lo que resalta la necesidad de promover la presencia de mujeres en cargos de decisión y liderazgo en la administración pública para garantizar su participación.

3.5. Desigualdades sociales y económicas

Las desigualdades sociales y económicas de la región son señaladas como otro condicionante para el desarrollo de las capacidades burocráticas. Al analizar por qué América Latina tiene bajas capacidades estatales, Cárdenas llegó a cuatro determinantes: “el grado de desigualdad política y económica, y la incidencia de guerras internas y externas” (2010, p. 33). De estos cuatro, los tres primeros fueron señalados por el autor como los principales factores, ya que desincentivaban la construcción de capacidades a corto, mediano y largo plazo. Por ser una dimensión de las capacidades estatales, la capacidad burocrática también se deteriora a partir de estos determinantes. Grassi y Memoli (2016) identifican que la democracia es un factor condicionante para la construcción de capacidades en América Latina, entre las cuales se encuentra la dimensión administrativa, dado que las capacidades pueden ser fruto de escenarios tan amplios como el régimen político en el que se inserta.

4. De una burocracia del presente hacia una burocracia del futuro: una agenda para el fortalecimiento de las capacidades burocráticas en América Latina

Con base en el diagnóstico que se ha hecho en las secciones anteriores, proponemos una agenda de cambios para el fortalecimiento de las capacidades burocráticas en América Latina, con vistas a los desafíos contemporáneos que actualmente se ponen de los gobiernos. También, esa agenda debe tener los nuevos desafíos futuros en foco, que exigirán una burocracia cada vez más desarrollada y capacitada para enfrentar las complejidades de una sociedad en constante cambio, marcada por la globalización, la transformación digital y los crecientes problemas sociales y políticos. Estos puntos forman el fundamento de una agenda de investigación para la construcción de una burocracia que actúe en el presente y cada vez más mire hacia el futuro, que sea inclusiva, dinámica, innovadora y profundamente comprometida con los valores democráticos y el bienestar colectivo, y que logre, por lo tanto, contribuir con el desarrollo de la región.

4.1. Cambios y reformas en el sistema de recursos humanos de la burocracia

El análisis de los recursos humanos que conforman las capacidades burocráticas muestra la necesidad de implementar cambios y reformas que fortalezcan y profesionalicen la burocracia. El primer punto es combatir la politización negativa de la burocracia mediante decisiones discrecionales de selección y evaluación que refuerzan prácticas de clientelismo y patronazgo (Suárez, 2024). Para reducir este problema, es necesario promover la meritocracia en la contratación mediante concursos públicos amplios y transparentes, con medidas de acción afirmativas para fomentar una mayor diversidad en la burocracia y reducir el clientelismo, con atención a los objetivos previstos y a su implementación (Iacoviello y Chudnovsky, 2015). Además, establecer un marco legal y administrativo sólido es fundamental para el desempeño de los empleados públicos y para fortalecer sus capacidades (Geddes, 1994; Suárez, 2024), que fomente una burocracia profesionalizada orientada a servir al Estado.

Otro aspecto crucial es la evaluación del desempeño del servicio público y el sistema de remuneración. Suárez (2024) destaca la importancia de establecer mecanismos de evaluación claros y objetivos para medir las funciones específicas de cada cargo, en los que se recomienda instituir sistemas de evaluación periódica y continua del desempeño de funciones, con métricas claras de eficiencia y eficacia para todos los servidores públicos.

En cuanto a la remuneración, para solucionar la falta del uso de incentivos y de diversidad remunerativa (CAF, 2015; OCDE, 2024), se podría implementar una retroalimentación regular y otorgar incentivos basados en el desempeño, promoviendo un entorno en el que los empleados sean evaluados de manera justa y recompensados por sus logros, para evitar la fuga de talento y aumentar la motivación. Asimismo, sería conveniente investigar más a fondo los sistemas de empleo y contratación de la burocracia en la región, analizando los contratos, los sistemas de protección y los mecanismos de permanencia en los distintos países.

Un punto importante es mejorar la capacitación de los servidores mediante la creación de programas de formación continua que los preparen para las demandas actuales. CAF (2015) identificó diferentes niveles de cualificación entre los servidores en América Latina, mientras que datos de la OCDE (2024) muestran que muchos empleados públicos de las administraciones centrales en la región pertenecen a un grupo etario que requerirá capacitaciones constantes. Por lo tanto, la capacitación debe ser una prioridad en cualquier sistema de recursos humanos, abordando tanto necesidades generales que afectan a todos los gobiernos como necesidades específicas de cada país o región para superar sus desafíos.

Tanto para el presente cuanto para el futuro, la burocracia debe estar estructurada de manera que proteja y valore la experticia de los servidores públicos, reconociendo e incentivando el desarrollo continuo de competencias especializadas. Esto implica la creación de ambientes organizacionales que favorezcan la calificación técnica y la capacitación continua, garantizando que los servidores puedan perfeccionarse a lo largo de sus carreras. Es necesario fortalecer los mecanismos de gestión del conocimiento, estableciendo sistemas de intercambio de saberes entre servidores y promoviendo prácticas de mentoría, aprendizaje colaborativo y acceso a nuevas tecnologías. Además, la burocracia debe estar diseñada para preservar la independencia técnica, protegiendo la actuación de los servidores de presiones políticas e ideológicas, lo cual es esencial para garantizar la calidad de las decisiones públicas y la efectividad de las políticas implementadas.

4.2. Diversidad e inclusión en el cuerpo burocrático

La composición burocrática de los recursos humanos también debe abordarse desde una perspectiva de diversidad e inclusión. La OCDE (2024) ha informado que el 67% de los países de América Latina y el Caribe utilizan objetivos de inclusión, y que la proporción de mujeres en el

empleo del sector público entre 2011 y 2021 ha aumentado en casi todos los países analizados. Aunque estos datos sugieren un avance en términos de diversidad, aún queda mucho por hacer en cuanto a la amplitud y la calidad de las acciones de inclusión y su implementación. En este sentido, la baja participación de mujeres en posiciones de liderazgo en América Latina, evidenciada por Bautista *et al.* (2022), así como las situaciones desiguales en la participación de mujeres en cargos del sector público en la región, documentadas por ONU Mujeres (UN Women, 2020) y la OCDE (2024), son problemas que requieren atención prioritaria en los planes y políticas de mejora de capacidades. No solo porque la falta de representación puede afectar negativamente la implementación de políticas, sino también porque la ausencia de mujeres limita la equidad de oportunidades de género.

La burocracia del presente y del futuro debe ser capaz de pensar desde la diversidad del público que atiende. Esto significa que los servidores deben comprender y respetar la heterogeneidad social y cultural de la sociedad, y adaptar sus acciones según las diferentes necesidades y expectativas de los ciudadanos. Para ello, es fundamental que la burocracia sea diversa en su composición, reflejando la pluralidad de la sociedad, y que los servidores desarrollen habilidades de escucha activa y empatía. El reconocimiento de la diversidad como un valor central de la gestión pública contribuirá a políticas más justas, inclusivas y representativas, que atiendan de manera eficaz las necesidades de todos los ciudadanos, especialmente los más vulnerables. Por estas razones, es importante desarrollar políticas de inclusión de género y diversidad, estableciendo metas para aumentar la representación de mujeres y grupos subrepresentados en cargos de liderazgo en la administración pública. También sugerimos crear ambientes de trabajo inclusivos mediante programas de sensibilización y capacitación sobre diversidad en el lugar de trabajo.

4.3. Fortalecimiento de la estructura burocrática

Según datos del Banco Mundial (2024), los costos de mantener un cuerpo burocrático pueden ser altos, llegando a representar hasta el 25 % del PIB de un país. Sin embargo, mantener la estructura burocrática implica mucho más que gastos; también se requiere de órganos, secretarías, planes, acciones y actividades de rutina para asegurar el funcionamiento del gobierno. Este tema no necesariamente se resuelve con más inversión, sino con una inversión estratégica que se traduzca en resultados eficaces y eficientes.

Es fundamental mejorar la capacidad de planificación presupuestaria mediante la implementación de una gestión fiscal que priorice inversiones

en capacitación e infraestructura para la administración pública. Así, los recursos financieros captados por el gobierno se reinvertirían en el desarrollo de la burocracia, proporcionando mayores y mejores oportunidades para una gestión burocrática exitosa. Paralelamente, se podrían explorar fuentes de financiamiento alternativas, como asociaciones público-privadas y financiamiento internacional, para proyectos que busquen mejorar la eficiencia y eficacia del servicio público, apoyados por instituciones financieras que promuevan la gestión pública en América Latina.

Además de los recursos financieros, los recursos políticos también son esenciales para el fortalecimiento de la burocracia. Por ello, se recomienda fomentar la colaboración entre los diferentes niveles de gobierno, creando mecanismos que incentiven la cooperación entre las esferas federal, estatal y municipal, facilitando la implementación de políticas públicas integradas. Esto mejoraría la comunicación entre las políticas planificadas en contextos centrales y las implementadas en contextos locales, especialmente en regímenes federalistas. También es importante desarrollar redes de aprendizaje entre países, fomentando el intercambio de buenas prácticas y experiencias para fortalecer la capacidad institucional en América Latina.

4.4. Flexibilidad y agilidad administrativa

La necesidad de flexibilizar y agilizar la burocracia es un tema recurrente en el estudio de la administración pública. Los datos de Levy-Carciente *et al.* (2024) son un ejemplo de cómo la lentitud burocrática puede obstaculizar incluso actividades básicas, como obtener un permiso para establecer una microempresa. Cuando se trata de actividades más amplias y complejas, como la provisión de servicios de salud, educación y empleo, se hace evidente el impacto que una burocracia ineficiente puede tener en el desarrollo de un país. Por ello, se recomienda reestructurar las burocracias para mayor agilidad, implementando iniciativas que revisen los procesos administrativos para reducir trámites innecesarios, promoviendo una mayor digitalización y haciendo que la administración pública sea más receptiva a las demandas de la población.

En términos del personal, es necesario avanzar en reformas de las carreras (más flexibles e intersectoriales) y en la formación de burocracias con una visión más amplia y compleja de los problemas públicos. Los servidores públicos deben ser capaces de negociar, articular y coordinar acciones con otras esferas del gobierno (municipal, estatal/regional, federal), pero también con actores de la sociedad civil, organizaciones internacionales y sector privado. La burocracia debe ser capaz de operar de

manera flexible y dinámica, adaptándose a las necesidades de articulación tanto internas (dentro de la propia estructura del gobierno) como externas (con otros sectores y países). Esto exige un conjunto de habilidades, como formación interdisciplinar, pensamiento crítico, análisis de datos, creatividad y capacidad para tomar decisiones informadas en contextos de incertidumbre. Además, los servidores deben ser capaces de trabajar con intersectorialidad, buscando soluciones innovadoras que integren diferentes áreas. El entrenamiento continuo en gestión de crisis, toma de decisiones en contextos complejos y análisis de riesgo también debe ser prioritario para garantizar que los servidores puedan enfrentar eficazmente los desafíos más difíciles, como pandemias, crisis económicas o desastres ambientales.

Por lo tanto, la burocracia del futuro debe ser flexible y adaptable para abordar la creciente complejidad de los problemas sociales, económicos y ambientales. Ella también debe ser resiliente y proactiva, anticipando desafíos antes de que se conviertan en crisis. Esto exige que los servidores tengan una mentalidad estratégica, con capacidad de planificar a largo plazo y prever las consecuencias de las decisiones públicas. La gestión de crisis debe ser una competencia central, capacitando a los servidores para actuar rápidamente, coordinar respuestas efectivas y minimizar daños. Además, la burocracia debe ser capaz de articular soluciones innovadoras para problemas imprevistos, promoviendo una gestión pública que sea capaz de adaptarse y aprender de las adversidades.

En consecuencia, eso requiere la creación de estructuras intersectoriales que permitan la colaboración entre diferentes áreas del gobierno y del gobierno con la sociedad, enfocándose en la resolución de problemas que atraviesan diversas dimensiones. Estas estructuras deben ser ágiles, facilitando acciones rápidas y coordinadas, y deben ser capaces de adaptarse a las necesidades de una sociedad en constante transformación. Además, es esencial que estas estructuras, junto con aspectos legales, promuevan un ambiente de innovación, donde se fomenten ideas y soluciones creativas, favoreciendo que la burocracia resuelva problemas de manera más eficaz y dinámica. Estos cambios son necesarios para que los gobiernos tengan mejores condiciones para cumplir sus funciones y para que fortalezcan su relación con la sociedad, respondiendo a sus demandas y aprendiendo de nuevos actores para resolver problemas sociales. Es necesario adoptar enfoques adaptativos mediante la implementación de prácticas de gestión basadas en evidencia y en la retroalimentación de la comunidad, permitiendo ajustes rápidos en las políticas públicas.

En consonancia con esos cambios, se recomienda también invertir en tecnología de la información, modernizando los sistemas de gestión pública

con tecnologías digitales que faciliten la recolección y el análisis de datos para aumentar la eficiencia. La modernización debe incluir la ciberseguridad, garantizando la protección de la información ciudadana y la integridad de los datos gubernamentales.

4.5. Transparencia y lucha contra la corrupción

La modernización burocrática mediante la introducción de nuevas tecnologías está estrechamente relacionada con la transparencia. Este estudio fue posible gracias a datos recopilados y divulgados por gobiernos y otras instituciones a través de mecanismos de transparencia. En particular, la transparencia en los datos y las acciones gubernamentales facilita el control social, especialmente en la lucha contra la corrupción. La publicación de datos oficiales sobre recursos, actividades, planes e instituciones gubernamentales fortalece la relación entre el Estado y la sociedad, promoviendo la participación ciudadana y fomentando prácticas democráticas. Como sostiene Engel (2020), el avance de nuevas tecnologías, junto con la legislación de acceso a la información, ha mejorado el control de la corrupción en América Latina, aunque el autor advierte que esto no ha sido suficiente para erradicarla.

Una burocracia del futuro debe ser transparente y responsable de sus acciones y decisiones, lo que exige la implementación de mecanismos robustos de *accountability*. Por lo tanto, es crucial que los gobiernos implementen sistemas robustos de transparencia mediante la creación de plataformas y demás herramientas que comuniquen a la sociedad sobre la actividad gubernamental. Además, la burocracia debe tener la capacidad de absorber las demandas sociales, es decir, debe ser sensible y receptiva a los cambios en la sociedad, garantizando que los servicios prestados respondan a las necesidades de la población de manera justa y equitativa. Promover una burocracia más representativa e incluir a la sociedad civil y a grupos marginados en los procesos decisionales y en las políticas públicas también debe ser una prioridad para garantizar una gobernanza más democrática.

4.6. Fortalecimiento de una burocracia dedicada a la defensa de los intereses democráticos

La burocracia desempeña un papel crucial en la protección de la democracia y en la resistencia a gobiernos populistas e iliberales, funcionando como un “guardián del Estado” (Yesilkagit *et al.*, 2024; Lotta *et al.*, 2023). En un contexto de creciente autoritarismo y debilitamiento de las instituciones democráticas en distintos países del mundo (incluso en América Latina), es vital que la burocracia no solo sea un aparato técnico y administrativo, sino también un pilar que garantice la estabilidad institucional, el cumplimiento

de las leyes y la protección de los derechos fundamentales. Sin embargo, para que la burocracia cumpla este papel debe satisfacer requisitos esenciales: ser profesional, tener un *ethos* republicano, ser autónoma, pero también tener *accountability* y responsividad (capacidad de responder a las demandas sociales y políticas).

La profesionalización de la burocracia es esencial para que desempeñe un papel imparcial y competente en la administración pública, especialmente cuando enfrenta presiones políticas o ideológicas. Los servidores públicos deben ser reclutados y promovidos sobre la base de méritos, calificaciones técnicas y capacitación continua. Asimismo, la burocracia debe tener un *ethos* republicano, es decir, debe estar orientada por valores que pongan el bien común por encima de intereses personales o partidarios. Un *ethos* republicano implica que los servidores públicos, además de estar técnicamente capacitados, deben tener un compromiso con la ética pública, la transparencia, la justicia social y la igualdad. La protección de la democracia no puede basarse solo en el cumplimiento técnico de las leyes, sino también en el fortalecimiento de los valores que sustentan la democracia, como la igualdad de derechos y la promoción de la ciudadanía. La profesionalización y la construcción de un *ethos* demandan reformas en las políticas de gestión de personal en la región.

La defensa de la democracia y del Estado de derecho debe ser una prioridad en la burocracia del futuro. Los servidores públicos deben ser defensores activos de la democracia, comprendiendo la importancia de las instituciones democráticas, los derechos fundamentales y la diversidad. Deben promover valores inclusivos, respetando las diferencias culturales, raciales, de género, de orientación sexual y otras, e incorporando la diversidad como un principio básico en sus prácticas administrativas. Para ello, es esencial promover una cultura organizacional que enfatice la inclusión, la tolerancia y el respeto por las diferencias, tanto dentro de la propia burocracia como en las políticas públicas que se implementen. Esta postura garantizará que la burocracia sea un aliado de la democracia, combatiendo todas las formas de autoritarismo y discriminación.

Además, la construcción de más autonomía permite a la burocracia resistir presiones políticas y evitar que la administración pública se use para fines personales o partidarios. Para eso, debe haber una agenda de reformas en términos de la gestión de las organizaciones y de los procedimientos administrativos. Sin embargo, esta autonomía debe ser equilibrada con mecanismos de *accountability*, para garantizar que la burocracia no genere corporativismo, excesos, ineficiencia o desinterés por los problemas reales de la población. Por lo tanto, la autonomía debe ser protegida, pero siempre

dentro de un sistema de frenos y contrapesos que incluya mecanismos de fiscalización eficaces, como auditorías independientes, transparencia en las decisiones y la creación de mecanismos de denuncia y evaluación de desempeño. Es decir que las reformas deben caminar para un balance entre autonomía profesional y protección y, al mismo tiempo, mecanismos de *accountability* e inserción social.

Agenda de estudios futuros sobre las capacidades burocráticas

Considerando los cambios necesarios, pero también la falta de algunas informaciones esenciales para comprender mejor la región y avanzar en las reformas, proponemos también una agenda de estudios que podrían subsidiar mejores procesos de reforma en la región:

a) Distintas formas de contratación en el servicio civil en la región

Como ha sido dicho, todavía faltan datos al respecto de las distintas formas de contratación de servidores públicos en la región que permitan comprender los vínculos formales e informales con el servicio civil. Para eso, sería importante avanzar en una agenda de investigación centrada en las distintas formas de contratación en el servicio civil en América Latina, que debería abordar la diversidad de mecanismos empleados por los países de la región para la incorporación de personal a la administración pública. Esta diversidad incluye la contratación permanente, temporal, por mérito, por nombramiento político y por concursos públicos, entre otros. Es fundamental investigar cómo estos diferentes tipos de contratación afectan la autonomía, la eficacia y la responsabilidad de los servidores públicos, y cómo inciden en la calidad del servicio que se ofrece a la ciudadanía. Además, se debe explorar cómo la informalidad en la contratación o la proliferación de contratos temporales pueden generar inestabilidad laboral, clientelismo y dependencia política, lo que puede minar la eficiencia y la imparcialidad de la burocracia y debilitar la democracia.

b) Capacidades burocráticas en los poderes judiciales y legislativos

Un área crítica de investigación radica en el estudio de las capacidades burocráticas en los sectores judicial y legislativo de los países latinoamericanos. Mientras que se ha prestado gran atención a las capacidades de los sistemas ejecutivos, aquellas de los poderes judiciales y legislativos a menudo son pasadas por alto. Investigar cómo las burocracias de estos poderes trabajan

y desarrollan capacidades técnicas, administrativas y de gestión es crucial para comprender el funcionamiento real del Estado en la región.

c) Una mirada más compleja e intersectorial de las estructuras burocráticas

La estructura burocrática tradicionalmente ha sido vista de manera lineal y jerárquica, pero una agenda de investigación debe mirar los experimentos hechos en la región en términos de generar estructuras burocráticas de forma más compleja e intersectorial. Las problemáticas contemporáneas, como el cambio climático, la pobreza o la pandemia, requieren enfoques transversales y colaborativos que involucren diferentes áreas del gobierno. Esta investigación debe centrarse en cómo las estructuras burocráticas se interrelacionan entre sí y con otros actores no gubernamentales, y cómo las políticas públicas pueden ser más integradas y coherentes, considerando experiencias reales y sus aprendizajes, como, por ejemplo, los modelos de gobernanza interinstitucional, los grupos de trabajo interministeriales o comités intersectoriales, los centros de gobierno, entre otros.

Referencias bibliográficas

- Alessandro, M. (2020). *Gobernar las ciudades: el rol de los centros de Gobierno y las unidades de cumplimiento*. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1655>
- Atlas do Estado Brasileiro. (2024). *Prêmio Salarial por Poder e Esfera em relação ao setor público (Brasil, 2019), e médias nacional (2018) e internacional (2016)*. <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/205>
- Azumendi, S. L. (2021). *Estados ágiles para la recuperación: Implicancias para los gobiernos de América Latina*. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1822>
- Banco Mundial. (2024). *Worldwide Bureaucracy Indicators Dashboard*. <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2019/05/21/worldwide-bureaucracy-indicators-dashboard>
- Bautista, S. N., Chudnovsky, M., Strazza, L., Mosqueira, E. & Castañeda, C. (2022). *Mujeres líderes en el sector público de América Latina y el Caribe: brechas y oportunidades*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bersch, K., Praça, S. & Taylor, M. (2017). Bureaucratic capacity and political autonomy within national states: Mapping the archipelago of excellence in Brazil. En M. A. Centeno, A. Kohli & D. J. Yashar (Eds.), *States in the Developing World* (pp. 157-183). Cambridge University Press.
- Bertranou, J. (2022). Alcances y limitaciones de las capacidades de fiscalización ferroviaria de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte. En F. J. Isuani (Comp.), *Estudios sobre capacidades burocráticas* (pp. 81-111). Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Brassiolo, P., Estrada, R. & Fajardo, G. (2021). *Bureaucratic turnover across levels of government* (CAF Working Paper N.º 2021/10). <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1824>
- CAF (2015). *RED 2015: Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas*. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/755>
- Cárdenas, M. (2010). State capacity in Latin America. *Brookings Institution Press*, 10(2), 1-50.
- Cárdenas, M. (2015). Capacidad estatal en América Latina. En G. O'Donnell, M. Cárdenas, M. Mann, D. Ziblatt, O. Oszlak, B. Geddes, P. Evans, J. E. Rauch, C. S. Hendrix, J. D. Fearon, D. D. Laitin, R. K. Weaver & B. A. Rockman, *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales* (pp. 59-106). CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>
- Cardoso, A. L. R. & Marengo, A. (2020). Nomeações políticas nos governos municipais e performance burocrática: avaliando o desempenho. *Revista de Administração Pública*, 54(3), 360-380. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190020>
- Cingolani, L. (2013). *The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures* (MERIT Working Papers N.º 053). United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT).

- Engel, E. (2020). Capacidades estatales, gestión pública y prevención de la corrupción. En CAF, *El desafío del desarrollo en América Latina. Políticas para una región más productiva, integrada e inclusiva* (pp. 209-246). CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1659>
- Euclides, F. M., Macedo, A. S., Macedo, S. V. & Valadares, J. L. (2022). Capacidades estatais e mineração: uma análise da agência nacional de regulação. *Revista de Administração Pública*, 56(1), 163-175. <https://doi.org/10.1590/0034-761220210203>
- Fernandes, C. C. C. & Palotti, P. L. M. (2019). Profissionalizando a burocracia e construindo capacidades: avanços desiguais na administração pública brasileira? *Revista de Administração Pública*, 53(4), 687-710.
- Ferraz, J., Ramos, L. & Hamatsu, N. (2023). *Políticas e instrumentos para el fomento del desarrollo productivo en el Brasil: aprendizajes de experiencias innovadoras recientes*. Naciones Unidas.
- García, A. L. G. (2023). Cuando hablamos de capacidad burocrática ¿de qué hablamos? Una revisión teórica y empírica del concepto. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 10(2), 1-11. <https://doi.org/10.5209/cgap.83296>
- Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. University of California Press.
- Gilio, A. (2016). Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 66, 228-258. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n66.a124>
- Gingerich, D. W. (2012). Governance indicators and the level of analysis problem: empirical findings from South America. *British Journal of Political Science*, 43(3), 505-540. <https://doi.org/10.1017/S0007123412000403>
- Gomide, A. A., Machado, R. A. & Albuquerque, P. M. (2021). Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. *Cadernos EBAPE.BR*, 19 (Edição Especial), 689-704. <https://doi.org/10.1590/1679-395120200159>
- Gomide, A. A., Machado, R. A. & Lins, R. S. (2022). A Variação de Capacidades Burocráticas na Administração Pública Federal Brasileira: uma Análise com Dados de Survey. *Organizações & Sociedade*, 29(100), 221-251. <https://doi.org/10.1590/1984-92302022v29n0009EN>
- Grassi, D. & Memoli, V. (2016). Political determinants of state capacity in Latin America. *World Development* 88, 94-106. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.07.010>
- Grin, E. J. & Abrucio, F. L. (2018). Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 70, 93-126.
- Hendrix, C. S. (2015). Midiendo la capacidad del Estado: las implicaciones teóricas y prácticas para el estudio del conflicto civil. En G. O'Donnell, M. Cárdenas, M. Mann, D. Ziblatt, O. Oszlak, B. Geddes, P. Evans, J. E. Rauch, C. S. Hendrix, J. D. Fearon, D. D. Laitin, R. K. Weaver & B. A. Rockman, *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales* (pp. 277-312). CAF.
- Iacoviello, M. & Chudnovsky, M. (2015). *La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina* (CAF – Documento de Trabajo N.º 2015/02). CAF.
- Isuani, F. J. (2019). Análisis de capacidades burocráticas en organismos ambientales. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal – DAAPGE*, 33, 89-119.
- Isuani, F. J. (Comp.). (2022). *Estudios sobre capacidades burocráticas*. Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Lattuada, M. & Nogueira, M. E. (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales*, 1(1), 30-54.
- Levy-Carciente, S. et al. (2024). *Index of Bureaucracy 2024* (Report Vol. 1). Adam Smith Center for Economic Freedom, Florida International University.
- Lindvall, J. & Teorell, J. (2016). State Capacity as Power: A Conceptual Framework. *STANCE Working Paper Series*, 1(1). Lund University.

- Lotta, G. S., Lima, I. A. de, Fernandez, M., Silveira, M. C., Pedote, J. & Guaranha, O. L. C. (2023). A resposta da burocracia ao contexto de retrocesso democrático: uma análise da atuação de servidores federais durante o Governo Bolsonaro. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (40), e266094. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2023.40.266094>
- Marenco, A. (2017). Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 60(4), 1025-1058. <https://doi.org/10.1590/001152582017141>
- Marenco, A., Strohschoen, M. T. B. & Joner, W. (2017). Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, 25(64), 3-21. <https://doi.org/10.1590/1678-987317256401>
- Mosqueira, E. & Alessandro, M. (2023). *Capacidades do estado e questões complexas de políticas públicas: como abordar as vulnerabilidades que afetam o desenvolvimento humano*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. <http://dx.doi.org/10.18235/0005052>
- Mubayed, M. H. (2023). Estructura burocrática de la Comisión de Tránsito del Ecuador: weberianidad y autonomía. *Estado & comunes*, 2(17), 145-165. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n17.2023.330
- OCDE (2024). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0f191dcb-es>
- Oliveros, V. (2016). Making it Personal: Clientelism, Favors, and the Personalization of Public Administration in Argentina. *Comparative Politics*, 48(3), 373-391.
- Oliveros, V. & Schuster, C. (2018). Merit, Tenure, and Bureaucratic Behavior: Evidence from a Conjoint Experiment in the Dominican Republic. *Comparative Political Studies*, 51(6), 759-792. <https://doi.org/10.1177/0010414017710268>
- Ordóñez, M. (2023). Loyal to the Executive: The Effect of State Capacity on Local Horizontal Accountability. *Revista de Ciencia Política*, 43(1), 1-24. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2023005000101>
- Painter, M. & Pierre, J. (2005). Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes. En M. Painter & J. Pierre (Eds.), *Challenges to State Policy Capacity* (pp. 1-18). Palgrave Macmillan.
- Panizza, F. E., Peters, B. G. & Larraburu, C. R. (Eds.). (2022). *The Politics of Patronage Appointments in Latin American Central Administrations*. University of Pittsburgh Press.
- Papi, L. P., Santos, G. T. & Seidi, M. (2024). Conexões entre capacidades burocráticas e burocracias de médio escalão: Uma pesquisa de escopo. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, 29, 1-17. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v29.88807>
- Pereyra, E. & Montes, K. (2022). El desarrollo reciente de la burocracia de la ciencia y la tecnología en la Argentina. Continuidad y especialización. En F. J. Isuani (Comp.), *Estudios sobre capacidades burocráticas* (pp. 13-79). Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Polga-Hecimovich, J. (2019). Bureaucracy in Latin America. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina* (INDES Working Paper Series, I-52). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Roseth, B., Reyes, A. & Santiso, C. (Eds.). (2018). *Wait No More: Citizens, Red Tape, and Digital Government*. Inter-American Development Bank. <http://dx.doi.org/10.18235/0001150>
- Sátyro, N. G. D. & Cunha, E. S. M. (2018). A capacidade transformativa do governo federal brasileiro na construção de uma burocracia da assistência social nos municípios. *Revista de Administração Pública*, 52(3), 363-385.
- Shostak, R., Alessandro, M., Diamond, P., Mosqueira, E. & Lafuente, M. (2023). *The Center of Government revisited a decade of global reforms*. Inter-American Development Bank. <http://dx.doi.org/10.18235/0004994>

- Silva, F. L. (2019). *Prioridade política e capacidade burocrática: a implementação do PAC – Urbanização de Assentamentos Precários* (Tese de doutorado). Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. En P. B. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research* (pp. 3-43). Cambridge University Press.
- Souza, C. (2015). *Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença* (Texto para discussão 2035). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Souza, C. (2017). Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, 51(1), 27-45. <https://doi.org/10.1590/0034-7612150933>
- Suárez, J. J. R. (2024). El desafío de impulsar un servicio civil profesional en América Latina como garantía de futuro. En M. A. Sáez, J. J. R. Suárez, M. M. Ivanega & T. S. Gutiérrez, *El futuro de las administraciones públicas latinoamericanas* (pp. 63-94). INAP España.
- Toral, G. (2024). How Patronage Delivers Political Appointments, Bureaucratic Accountability, and Service Delivery in Brazil. *American Journal of Political Science*, 68(2), 797-815. <https://doi.org/10.1111/ajps.12758>
- UN Women. (2020). *Women in politics: 2020. Americas and the Caribbean*. United Nations. <https://lac.unwomen.org/en/digiteca/publicaciones/2020/03/women-in-politics-map-2020>
- Van Ryzin, G. G., Riccucci, N. M. & Li, H. (2017). Representative bureaucracy and its symbolic effect on citizens: A conceptual replication. *Public Management Review*, 19(9), 1365-1379. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1195009>
- Vaz, A. C. N. (2017). Cotejando capacidades burocráticas e políticas como ação: um estudo comparativo de desenvolvimento e impactos em quatro órgãos do Executivo Federal brasileiro. *Sociedade e Cultura*, 20(1), 147-172. <https://doi.org/10.5216/sec.v20i1.50859>
- Yesilkagit, K., Bauer, M., Peters, B. G. & Pierre, J. (2024). The Guardian State: Strengthening the Public Service against Democratic Backsliding. *Public Administration Review*, 84(3), 414-425. <https://doi.org/10.1111/puar.13808>





¿Cómo se conceptualizan, miden y aplican las capacidades estatales en contextos de desarrollo?

Este libro ofrece una mirada integral, rigurosa y actualizada sobre las capacidades estatales en América Latina y el Caribe, combinando enfoques conceptuales, análisis empíricos y propuestas metodológicas.

En la primera parte, Mariana Chudnovsky, Juan C. Olmeda y Sebastián Mazzuca abordan los fundamentos teóricos y los desafíos de la medición de las capacidades estatales. La segunda parte examina su impacto en el desarrollo económico y social, con contribuciones de Mauricio Cárdenas, David Carbonell, Carolina Trivelli y Adriana Urrutia. Finalmente, la tercera parte se adentra en componentes clave como el Estado de derecho y las capacidades burocráticas bajo la autoría de Antonia Urrejola, Alexandro Álvarez, Gabriela Lotta y Cadmiel de Melo.

Con una mirada plural y un enfoque regional, esta obra se convierte en una referencia para quienes buscan comprender, fortalecer y transformar la acción del Estado en América Latina y el Caribe.



**BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE**