

## **Determinantes de la Capacidad Estatal:**

### **Lecciones de Agencias Estatales en Colombia y Perú**

**Eduardo Dargent**  
**Pontificia Universidad Católica del Perú.**

**Yamilé Guibert**  
**Pontificia Universidad Católica del Perú**

#### **Resumen**

Un fenómeno poco estudiado en América Latina es el de los agudos contrastes en los niveles de capacidad de las agencias estatales. La ciencia política ha estado más interesada en estudiar la variación en la capacidad de los Estados, dejando de lado esta interesante variación interna. ¿Por qué mientras algunas agencias estatales logran alcanzar niveles altos de capacidad y mantenerla en el tiempo, otras áreas son débiles y poco profesionales? En este artículo utilizamos investigaciones propias y ajenas sobre agencias estatales de América Latina, con especial énfasis en agencias de Colombia y Perú, para evaluar las fortalezas y debilidades de distintos enfoques que intentan explicar estas diferencias. Estos enfoques privilegian: (i) el liderazgo burocrático; (ii) las reglas institucionales; (iii) los incentivos políticos; y (iv) el contexto socioeconómico en el que opera la agencia para explicar esta variación en capacidad. Tras revisar estos aportes proponemos que los dos últimos son los más relevantes para explicar algunos patrones en los niveles de capacidad observados en América Latina. Asimismo, los dos primeros enfoques complementan los anteriores y permiten explicar algunos casos divergentes a estos patrones.

**Documento en elaboración: Favor no citar sin autorización.**

## **Determinantes de la Capacidad Estatal: Lecciones de Agencias Estatales en Colombia y Perú**

Un fenómeno poco estudiado en América Latina es el de los agudos contrastes en los niveles de capacidad de agencias estatales al interior del Estado.<sup>1</sup> Mientras que algunas agencias alcanzan buenos niveles de capacidad estatal y los mantienen a través del tiempo, otras áreas son poco profesionales e incapaces de cumplir sus funciones. Los Bancos Centrales y Ministerios de Economía en Colombia y Perú cumplen relativamente bien su misión institucional, mientras que otras áreas, como la Policía Nacional o el Ministerio de Educación, tienen serios problemas para cumplir con sus funciones en forma eficiente. Una mirada a las agencias estatales en la región muestra ciertos patrones comunes en esta variación. Si bien se requieren medidas más precisas que confirmen estas impresiones, encontramos agencias fuertes en las áreas de manejo económico, reguladoras, comercio, relaciones exteriores, entre otras, mientras que habrá áreas débiles en educación, salud, justicia, agricultura o trabajo. ¿Qué factores explican estas divergencias? ¿Y por qué algunas áreas que aumentan su capacidad no logran mantener ese nivel en el tiempo?

La mayoría de estudios sobre capacidad estatal han obviado esta pregunta.<sup>2</sup> La ciencia política ha estado más interesada en explicar y comparar la variación en la capacidad entre Estados, preguntándose por qué algunos son más fuertes que otros (Kurtz 2013; Soifer 2006; Huber 1995; Paredes 2012). Al no estudiar la variación al interior de los Estados y enfocarnos en estos promedios nacionales de capacidad perdemos de vista que incluso Estados considerados

---

<sup>1</sup> Utilizaremos el término agencia estatal en forma bastante amplia, enfocándonos en organismos constitucionales (Poder Judicial y Ministerio Público) e instituciones del Poder Ejecutivo tales como Ministerios, organismos reguladores, o incluso oficinas dentro de los Ministerios.

<sup>2</sup> Para excepciones ver: Bersch, Praca, and Taylor 2012; Geddes 1990; 1994 o Carpenter 2001.

débiles tienen agencias estatales altamente capaces. Más importante, no exploramos qué factores determinan que algunas áreas sean más capaces que otras y por qué logran mantener estos buenos niveles a través del tiempo, una pregunta interesante tanto a nivel teórico como para quienes están interesados en reformar al Estado.

Estas preguntas son especialmente pertinentes en una región como América Latina. Si bien en países desarrollados también existen diferencias entre agencias estatales, en ellos esta capacidad tiende a ser más uniforme: cuentan con una base de recursos y burócratas calificados que les permiten cumplir con sus funciones en forma adecuada. Esta capacidad relativamente uniforme es también común en algunos Estados latinoamericanos –como Chile o Uruguay– que cuentan con burocracias profesionales, especialmente en comparación con su entorno. Pareciera que, alcanzado cierto nivel de capacidad estatal general, las agencias tendrán un desempeño relativamente uniforme. Del mismo modo, Estados muy pobres difícilmente podrán contar con agencias fuertes y profesionales. Las grandes diferencias al interior del Estado, los fuertes contrastes entre unas áreas y otras, son todavía comunes en la mayoría de países de América Latina.

En este artículo exploramos cómo distintos enfoques teóricos intentan explicar estos distintos niveles de capacidad estatal. Estos enfoques son: liderazgo burocrático; reglas institucionales; competencia política; y contexto socioeconómico. En cada caso mostramos los límites y fortalezas de estos enfoques al intentar explicar (i) por qué una agencia gana capacidad y (ii) y por qué la mantiene en el tiempo. En el artículo utilizamos investigaciones propias y ajenas sobre agencias estatales de América Latina, especialmente de Colombia y Perú, para resaltar estas diversas explicaciones. Dada la similitud entre estos dos países con otros de ingreso

medio en la región, creemos que nuestras conclusiones son relativamente generalizables para países que no cuentan con burocracias profesionales.

Adelantando nuestra conclusión: la revisión de estos enfoques demuestra que ninguno de ellos por sí solo logra explicar los patrones de capacidad estatal observados en la región. Sin embargo, consideramos que las teorías que se centran en incentivos/competencia política y aquellas que resaltan el contexto socio-económico en el que opera la agencia ayudan a explicar los patrones observados, especialmente la estabilidad a través del tiempo de algunas agencias estatales. En tercera sección del artículo explicamos cómo combinando estos dos enfoques nos permite identificar condiciones más y menos favorables para el surgimiento y estabilidad de agencias fuertes. Los otros enfoques no deben obviarse, pues pueden complementar estos enfoques y ayudar a explicar casos divergentes a los patrones identificados.

No pretendemos agotar un tema tan complejo como este ni presentar una teoría completa para explicar esta variación (asumiendo que algo así fuera posible). Como discutimos en la conclusión, además de los aspectos discutidos hay otros muy relevantes a tener en cuenta al estudiar la debilidad y fortaleza de agencias estatales. El presente esfuerzo es más bien un intento de ordenar la literatura sobre el tema y utilizar algunos trabajos e investigación propia para avanzar ideas sobre cómo combinar los aportes de los enfoques existentes. Como sugerimos en la conclusión, hay varias líneas de trabajo que se abren hacia el futuro.

Este esfuerzo es relevante tanto a nivel teórico como práctico. Nos parece importante darle más atención teórica a lo que la teoría institucional ha denominado “organizaciones” y que nosotros llamaremos agencias estatales. A diferencia de otros trabajos que exploran la fortaleza institucional, no nos enfocamos en las reglas de juego que regulan la vida en sociedad (instituciones), sino en las organizaciones estatales que se encargan de que estas reglas sean

respetadas, se adopten e interpreten. Recientes trabajos sobre fortaleza institucional han privilegiado las reglas, dando mucha menor atención a las organizaciones (Mahoney y Thelen 2010; Levitsky y Murillo 2009; Murillo y Levitsky 2012). Ello resulta problemático, pues como es evidente, una causa para la debilidad institucional es precisamente la debilidad de las organizaciones estatales encargadas de hacer cumplir la ley. Una pregunta central para la discusión sobre la fortaleza institucional en la región es por qué surgen agencias estatales más capaces que otras en hacer cumplir las normas. Y evidentemente, esta pregunta tiene consecuencias prácticas para los interesados en enfrentar dicha debilidad estatal.

El artículo tiene el siguiente orden. Primero definimos brevemente el concepto de capacidad estatal, y de capacidad en una agencia estatal. Luego, discutimos las cuatro aproximaciones bajo estudio, señalando sus fortalezas y debilidades. En la tercera sección combinamos estas teorías y mostramos cómo los enfoques políticos y socioeconómicos ayudan a explicar los patrones de capacidad estatal existentes en estos países y cómo los otros enfoques pueden complementar el análisis. En la conclusión discutimos brevemente cómo avanzar en el estudio de la variación en capacidad estatal intra-estatal y mencionamos algunas implicancias teóricas y prácticas del trabajo.

## **I. ¿Qué es Capacidad en una Agencia Estatal?**

En este trabajo estudiaremos la capacidad estatal, pero al interior del Estado. Para evaluar la capacidad de las agencias estatales adoptamos el concepto de “capacidad en una agencia” (*agency capacity*) presentado por Bersch, Praca y Taylor (2012). Para estos autores la capacidad estatal es definida como “la habilidad de una burocracia profesional para implementar políticas públicas sin influencia externa indebida” (traducción propia). La capacidad de una agencia (*agency capacity*) “será dicha capacidad estatal en una agencia particular” (Bersch *et. al* 2012:

2). Esta definición incluye dos características que asociamos con una agencia estatal fuerte: ausencia de influencia indebida, entendida como un nivel significativo de autonomía; y la capacidad de implementar políticas públicas, entendido como un nivel efectivo para hacer cumplir sus normas. Asimismo, demanda que la agencia cuente con una burocracia profesional.

Una agencia estatal tendrá autonomía cuando su actuación no está determinada por, ni es un mero reflejo de, las preferencias de actores sociales, económicos o políticos. Las definiciones clásicas de autonomía del Estado se han centrado en la autonomía con respecto a actores socio-económicos (Skocpol 1985; 1979), pero otros análisis demandan también autonomía de los intereses de actores políticos (Carpenter 2001; Ginsburg 2003). No se trata de señalar una separación tajante entre políticos y Estado, contraria por lo demás a las bases de una democracia, sino en documentar si la entidad logra mantener cierta distancia de intereses políticos de corto plazo, clientelistas y particularistas, contrarios a lo que debería ser una burocracia profesional.

La segunda dimensión se refiere a la capacidad de cumplir con sus funciones e implementar sus decisiones. La agencia en cuestión no debe ser un “tigre de papel”, sino ser capaz de avanzar sus objetivos y cumplir con sus mandatos legales y constitucionales. Por supuesto, somos conscientes de que en América Latina el poder de las agencias estatales es muchas veces informal y excede sus marcos legales. Por ejemplo, como discute Omar Awapara, la Presidencia del Consejo de Ministros en el Perú es una agencia estatal que ha ganado poder y ejerce más funciones de las que sugiere su marco constitucional y legal (Awapara 2010). Sin embargo, cumplir en forma adecuada sus funciones formales parece un requisito necesario de capacidad.

Si bien una burocracia profesional no es siempre un indicador de capacidad, lo consideramos también un buen indicador indirecto. Conceptualmente, como discute Fukuyama, podemos tener una agencia con una burocracia profesional pero que carece de autonomía y/o de capacidad de ejecutar sus decisiones (Fukuyama 2013). Sin embargo, empíricamente parece imposible tener una entidad capaz sin una burocracia profesional, con meritocracia y estabilidad. Resulta difícil pensar en instituciones autónomas y eficientes sin un buen nivel burocrático.

Finalmente, un aspecto al que daremos relevancia al considerar casos positivos de capacidad es la continuidad en el tiempo. No basta con momentos de capacidad para calificar una agencia como fuerte. Agencias que surgen con poder pero lo pierden en poco tiempo no califican como casos “exitosos” de capacidad estatal. Y estos casos no son pocos en América Latina, donde los programas y prioridades muchas veces no sobreviven al cambio de gobierno, al despido de un buen líder burocrático o al agotamiento de fondos internacionales. Solo consideraremos agencias capaces a aquellas que hayan logrado estabilidad y duración en el tiempo.

## **II. Enfoques Teóricos.**

A continuación evaluamos las fortalezas y debilidades de diversos enfoques teóricos que han estudiado esta variación en capacidad estatal. Estos enfoques son: liderazgo burocrático; reglas institucionales; competencia política; y contexto socioeconómico. En cada caso señalamos cómo explican la variación en capacidad y, en los dos últimos, cómo explicarían la continuidad en el tiempo de agencias estatales capaces. En la siguiente sección combinamos estos enfoques, especialmente los dos últimos, para explicar el surgimiento y estabilidad de agencias con capacidad.

### **a) Liderazgo Burocrático.**

Comencemos con el enfoque que creemos es menos útil para explicar por qué algunas agencias logran ganar capacidad y mantenerla. Un enfoque basado en el liderazgo burocrático considerará que el factor clave para explicar el aumento de capacidad es la presencia de funcionarios públicos que actúan en forma estratégica para construir agencias fuertes. Una vez reforzadas, es ya difícil reducir el poder de la agencia: llegaron para quedarse.

Que conozcamos, ningún trabajo ha presentado esta teoría como explicación para la variación en capacidad del Estado latinoamericano. Este enfoque no suele venir solo, sino que se presenta como una explicación que complementa otros factores. Por ejemplo, Durand (2002) da relevancia al liderazgo burocrático en la consolidación de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) en el Perú, pero también identifica otros factores relevantes. Sin embargo, vale la pena discutir este enfoque para resaltar un primer punto en el análisis de la capacidad estatal: hay áreas más y menos favorables para desarrollar agencias fuertes.

Para entender cómo explicaría este enfoque que una agencia gane capacidad presentamos un trabajo que utiliza esta teoría en un contexto distinto al Latinoamericano. Carpenter (2001) busca explicar por qué algunas agencias de Estados Unidos alcanzan un grado considerable de autonomía que les permite afectar intereses políticos, mientras otras agencias permanecen débiles y subordinadas a los políticos. El autor explica esta variación apuntando a la manera en que hábiles burócratas establecen relaciones con actores de la sociedad civil, o incentivan la formación de nuevos grupos a través de sus políticas, para formar un *constituency* informal que protegerá a sus agencias de intrusión política. Otros funcionarios menos capaces y que se cierran a la sociedad fracasan en lograr similar autonomía.

Es frecuente escuchar similares explicaciones en agencias prestigiosas de América Latina. Un viejo director o ministro es recordado como el responsable de dotar a la agencia con garras y



dientes. Las reformas de salud en los años sesenta en Colombia, por ejemplo, se asocian al ministro Antonio Ordóñez; la construcción de la tecnocracia económica colombiana en esos mismos años con la inteligencia y cuidado de Rodrigo Botero o Miguel Urrutia; o en la SUNAT peruana se menciona a Manuel Arias Stella como su arquitecto institucional (Durnad 2002).

No se trata de minimizar la importancia ni la astucia de estos actores. Estos emprendedores burocráticos interesados en construir institucionalidad son relevantes para el desarrollo de agencias fuertes, a veces iniciando procesos que sin su empuje no se concretarían. Pero un enfoque centrado en los burócratas esconde que éstos enfrentan diferentes límites dependiendo del área del Estado en la que les toque trabajar. Hay patrones de fortaleza y debilidad estatal que obedecen a determinantes más poderosos que la acción o inacción de los burócratas.

En ciertos sectores los actores enfrentan restricciones mucho más difíciles y apabullantes. Para cada reformador exitoso en áreas como Economía, Bancos Centrales, o ciertas reguladoras, hay otros que fracasan en áreas más difíciles, como la policía, ministerios de Educación o Salud. Como señalábamos, en el caso de países desarrollados hay una cierta línea base que permite a los funcionarios perseguir sus metas y maniobrar. Ello no sucede en América Latina, donde algunos burócratas tienen un mejor ambiente para perseguir y afianzar sus preferencias que otros.

Por ejemplo, veamos el caso de Ordóñez mencionado antes. Las reformas impulsadas por el Ministro de Salud estrella del Presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) fueron perdiendo importancia durante el último gobierno del Frente Nacional (1970-1974) y en los subsiguientes gobiernos. Según Ordoñez ello sucedió en parte porque las reformas fortalecieron al sector salud y lo hicieron un área atractiva para el clientelismo político por el aumento de presupuesto y

puestos de trabajo.<sup>3</sup> En forma similar, el doctor David Tejada, Vicepresidente de la Organización Mundial de la Salud en los años ochenta y prestigioso experto en salud, fue invitado por Alan García para reformar el sistema de salud en 1985.<sup>4</sup> Tejada no logró impulsar los ambiciosos cambios que buscaba para el Ministerio de Salud y sucumbió ante la indiferencia de los políticos y las protestas de los distintos gremios del sector. En su opinión, ese puesto requería entender mucho mejor a los políticos. Pero probablemente con todo el olfato político del mundo las reformas en el sector hubiesen sido igualmente titánicas.

En resumen, el liderazgo no parece llevarnos muy lejos para entender los patrones de capacidad estatal que se observan en América Latina. El liderazgo puede ser importante para iniciar procesos de fortalecimiento. O un factor que debe analizarse con más cuidado en casos que divergen con los patrones identificados. La astucia o torpeza de funcionarios puede ayudar a explicar casos que no logran desarrollar capacidades a pesar de sus condiciones propicias o casos positivos en contextos poco adecuados para la capacidad estatal. Pero, en general, hay que buscar las condiciones que explican esta variación en capacidad estatal y su sostenibilidad en el tiempo en otro lugar.

## **b) Instituciones Formales.**

Las instituciones formales, las reglas escritas, también han sido señaladas como fuente de mayor capacidad para las organizaciones estatales. Desde esta perspectiva, las agencias protegidas por buenas reglas tendrán mayor capacidad que las que tienen reglas defectuosas o que permiten la interferencia política. Una serie de autores han discutido el efecto independiente

---

<sup>3</sup> Entrevista con Antonio Ordóñez, Ministro de Salud en Colombia (1966-1970), Bogotá 2006.

<sup>4</sup> Entrevista con David Tejada, dos veces Ministro de Salud (1985; 1988) en el Perú y Vicepresidente de la OMS, Lima 2007.

de las reglas sobre la política, y algunos han asociado estas mejores reglas con agencias más fuertes (Lijphart y Waisman 1996). Entre las disposiciones que se señalan como adecuadas para incrementar la autonomía, por ejemplo, están aquellas que dificultan la remoción del personal, que limitan la politización de los nombramientos, que promueven una elección escalonada de sus directores, entre otras.

Este enfoque también ofrece aportes interesantes. Ciertamente hay algunas reglas que pueden contribuir a proteger a las agencias, fomentar la meritocracia, y garantizar presupuestos adecuados; todos aspectos importantes para garantizar la autonomía, capacidad y calidad profesional. Las agencias reguladoras en Perú, por ejemplo, tienen reglas especiales que les permiten ser más flexibles al contratar su personal, otorgar mejores remuneraciones y que promueven la estabilidad de sus directorios. Si bien es complicado establecer qué reglas son mejores que otras (en parte porque el impacto de las normas dependerá del contexto en el que opera la agencia) algunos autores como Blass y Brinks (2012) han identificado reglas mañas que de todas formas limitan la capacidad de las cortes. Ciertos gobiernos utilizan esas reglas para limitar el poder de control constitucional de las cortes, otorgado en primer lugar como una señal positiva para la cooperación internacional.

Asimismo, cambios en las reglas pueden explicar la pérdida de capacidad en una agencia al permitir una mayor politización. Por ejemplo, la agencia de regulación de las comunicaciones en Perú, OSIPTEL, ha ganado bastante prestigio desde su creación en los tempranos noventa. Sin embargo, durante el gobierno de Alan García (2006-2011) se modificaron sus normas, dando al Poder Ejecutivo más control sobre su funcionamiento y organización interna. Si bien OSIPTEL sigue siendo reconocida como profesional, estos cambios afectaron su desempeño institucional y su prestigio.

Pero este enfoque también tiene claras limitaciones. Primero, las reglas formales simplemente no pueden explicar la variación en capacidad observada entre agencias estatales. Frecuentemente reglas similares se aplican a una serie de agencias estatales, pero solo algunas de ellas tienen alta capacidad, mientras que otras permanecen débiles. Es común que las reglas y regulaciones que promueven la meritocracia y la excelencia profesional en América Latina sean “letra muerta” (*parchment rules*), escritas pero no efectivas (Levitsky y Murillo 2009).

Diversos casos muestran esta limitación. Por ejemplo, en Perú y Colombia ciertas reglas del servicio civil que presuntamente promueven burocracias del tipo weberiano se aplican a todos los ministerios, pero sólo algunos de éstos son de capacidad alta. Los capaces Ministerios de Economía y Finanzas en el Perú y el Ministerio de Hacienda de Colombia son regidos por leyes similares a las de los débiles ministerios de Trabajo o Educación, por ejemplo. Muy frecuentemente son las reglas informales, y no las reglas escritas, las que promueven la meritocracia en instituciones profesionales. Del mismo modo, Awapara (2011) muestra cómo el aumento en capacidad de la Presidencia del Consejo de Ministros de Perú se dio por un cambio del entorno político y social tras la caída del Fujimorismo, y no por un cambio de reglas que básicamente continuaron siendo las mismas desde los noventa. Y también vemos agencias perder poder sin que se cambie una palabra de las leyes existentes. Esta variación, entonces, va mucho más allá de lo que señalan las leyes escritas.

Segundo, hay casos en los que las supuestas reglas consideradas “adecuadas” por los expertos fracasan, y casos en los que entidades con reglas consideradas inadecuadas tienen éxito. Ello muestra, otra vez, que las razones para la fortaleza son más de fondo que las reglas escritas. Como señalábamos, es de por sí complicado establecer cuáles reglas son positivas o negativas para una agencia. Pero hay reglas que en el papel parecen mucho mejores para dotar de

autonomía y poder a una institución. Sin embargo, con todo ello, no logran dicho objetivo. Si bien no se centra exclusivamente en organizaciones estatales, Johnson (2013) muestra cómo lo que los expertos consideraron eran buenas reglas no lograron la consolidación de un Fondo de Estabilidad del petróleo creado en Venezuela. El fondo fue un esfuerzo de los partidos políticos en el poder para limitar la discrecionalidad en el uso de los fondos del petróleo por el futuro gobierno de Hugo Chávez. Por el contrario, en Chile un fondo en teoría menos adecuado en términos formales sí logró ganar estabilidad. El entorno político y no las reglas formales permitieron la estabilidad de la institución menos adecuada en términos formales.

En ese sentido, es importante tener en cuenta que antes que atribuir al cambio de reglas una consecuencia, estamos más bien ante la manifestación de cambios más profundos que a su vez pueden causar dicho cambio de reglas. La caída en capacidad de la petrolera estatal PDVSA en Venezuela discutida por Corrales y Becerra (2011: capítulo 4) pareciera tener más que ver con el primer factor que los autores resaltan, la concentración del poder por parte de Hugo Chávez, antes que su segundo factor: las reglas institucionales que facilitaron la intrusión del Ejecutivo en la empresa. Probablemente si no se modificaban las reglas el resultado hubiese sido el mismo.

Finalmente, otro problema con esta teoría es que la dirección de causalidad que propone a veces es la inversa. Agencias fuertes suelen realizar *lobbies* y logran mejores protecciones institucionales; estas reglas son más una imagen del poder que ya tienen estas agencias que causa del mismo. Al Banco de la República en Colombia se le otorgaron mejores protecciones institucionales debido en parte a su propia influencia. Los funcionarios de este banco central desarrollaron una campaña activa durante el gobierno de César Gaviria y en el marco de la Asamblea Constituyente para que se establecieran mejores reglas para la selección de su

directorio (Steiner 1995). De esta manera, un área de por sí profesional buscó afianzar su autonomía a través de protecciones formales.

En resumen, las reglas formales tampoco alcanzan para explicar estos patrones. Como veremos, los cambios legales pueden ayudar a explicar casos en que agencias pierden o ganan capacidad institucional. Sin embargo, no pareciera estar aquí la clave para explicar los patrones observados en la región. Debemos mirar a factores más profundos, especialmente a enfoques que permitan entender patrones generales y la continuidad en el tiempo de las agencias.

### **c. Incentivos Políticos.**

Otros autores se han centrado en los incentivos políticos para explicar el surgimiento de agencias estatales fuertes, las divergencias en capacidad estatal y las causas de que algunas agencias logren mayor continuidad. En general estas teorías ven en la decisión de actores políticos ambiciosos, interesados en maximizar sus intereses o en evitar costos políticos, la clave para el surgimiento de una agencia estatal fuerte. Asimismo, encuentran en el balance de poder entre grupos políticos (Geddes 1994; 1990) o los costos políticos de retomar el control de una agencia (Dargent 2011) la explicación para la continuidad de agencias con capacidad.

Estas teorías suelen presentar a los políticos como actores egoístas con intereses de corto plazo, especialmente interesados en mantener su poder, avanzar sus carreras y aumentar su control sobre recursos clientelistas. ¿Por qué actores políticos ambiciosos profesionalizarían el Estado? Desde este enfoque los políticos reforzarán o crearán instituciones estatales cuando esté en su interés hacerlo. A veces porque desean avanzar sus carreras y posibilidades electorales, y para ello refuerzan y protegen una agencia estatal. Otras veces lo hacen porque temen los costos

políticos de un problema o crisis que no pueden resolver y que requiere un tratamiento especializado (Geddes 1990; 1994).<sup>5</sup>

Esta teoría describe bien la razón por la que en muchos casos los políticos crean o refuerzan instituciones. Los ejemplos de Geddes (1994) muestran a Presidentes en Brasil dotando de recursos a agencias estatales para que pudiesen avanzar sus planes. Asimismo, El Ministerio de Economía y Finanzas en el Perú ganó autonomía y poder en el marco de la crisis hiperinflacionaria de 1990 cuando Alberto Fujimori vio en peligro su estabilidad política al tomar conciencia de los enormes costos de la hiperinflación. Si bien, como veremos, puede ser exagerado considerar que la mayoría de veces las agencias se refuerzan por intereses políticos, esta perspectiva apunta a un patrón interesante y verificable en diversos casos.

En esta línea, otros autores resaltan la llamada “teoría del seguro” (*insurance theory*) para explicar el surgimiento de instituciones fuertes. Esta teoría señala que los actores políticos, sean actores dominantes que están perdiendo poder o actores cuyo poder está relativamente balanceado, reforzarán instituciones que eviten la concentración del poder. Organizaciones que puedan controlar que se respeten esas reglas serán protegidas y fortalecidas. La motivación que los lleva a líderes políticos a ceder es el riesgo de que en el futuro algún actor pueda convertirse en dominante y afectar sus intereses. El ejemplo más conocido en el que se ha aplicado la teoría del seguro es el de la creación de Cortes con capacidad de controlar la constitucionalidad de las normas. Estas cortes tienen el poder de limitar el poder del gobierno y proteger a las minorías políticas. Como el mito de Ulises y las sirenas, los políticos crean

---

<sup>5</sup> Para algunas de estas teorías las agencias estatales parecieran nunca ganar autonomía de los actores políticos: en última instancia su capacidad es delegada, dependiente de estos intereses. En el caso de Geddes, la autonomía es conceptualizada como uso del Estado por parte de los políticos (1994). En este trabajo consideramos que hay instancias en las que las agencias logran limitar considerablemente a los actores políticos y ganar autonomía de los mismos. La mayoría de autores citados también concede espacio para esta autonomía.

organizaciones que restringen sus propios intereses con el objetivo de evitar costos futuros que pueden ser enormes.

Ginsburg explica el surgimiento en países de Asia de cortes con capacidad de revisar la constitucionalidad de las normas por esta lógica del seguro: en contextos de incertidumbre y de relativo pluralismo político donde ningún actor era dominante, los actores crearon cortes supremas como garantía para que se mantenga dicha competencia política plural (Ginsburg 2003). Hay una larga lista de autores que usan esta perspectiva para explicar por qué surgieron Cortes fuertes en América Latina después de las transiciones de los ochenta y noventa (entre otros, Ríos Figueroa 2007, Bill Chávez 2004). Esta idea puede aplicarse también a otras instituciones. Boylan, por ejemplo, ha explicado la creación y reforzamiento del Banco Central en Chile por el temor de las élites políticas de la dictadura militar a un cambio drástico de las reglas económicas en democracia, cuando llegaran al poder nuevos actores políticos (Boylan 1998). Como veremos en la siguiente sección, esta motivación para crear instituciones fuertes no debe limitarse a actores políticos, también puede aplicarse a élites socio-económicas o militares que ven con temor cambios políticos que pueden afectarlos (el ascenso de nuevos actores o cambios de régimen).

Pero estas teorías basadas en incentivos electorales y centradas en actores políticos no suelen quedarse en una simple explicación del surgimiento de agencias poderosas. También aportan ideas para explicar la continuidad de dicha capacidad en el tiempo. Como sabemos bien en América Latina es común que algunas agencias ganen relevancia pero la pierdan en poco tiempo. La mayoría de ejemplos que brinda Geddes (1990) sobre agencias estatales poderosas en Brasil, por ejemplo, no lograron durar mucho después de la caída de los Presidentes que las crearon. Y Johnson (2012) muestra que si bien los partidos políticos tradicionales venezolanos



actuaron de manera estratégica para crear un Fondo de Compensación petrolero, en un nuevo contexto político, con un Chávez hegemónico, el fondo duró poco (y también politizó la profesional PDVSA).

Por ello, estas teorías también suelen especificar qué condiciones favorecerán la continuidad de estas agencias que han logrado cierto nivel de capacidad. Quienes proponen la teoría del seguro suelen señalar que, cuando menos durante un periodo de consolidación de la agencia recién creada, es necesario que se mantenga una competencia política vigorosa (Ginsburg 2003). Un sistema de partidos competitivo limitará la intervención política en los cuerpos de Estado, ya sean agencias burocráticas o ramas constitucionales como las cortes. Los casos de cortes antes mencionados muestran la importancia de dicho contexto plural. En Colombia la Corte Constitucional se desarrolló en un contexto bipartidario que sin duda favoreció su crecimiento. Y en Perú, sin exagerar, puede señalarse que el contexto plural post noventa ha contribuido a tener un Tribunal Constitucional más autónomo especialmente si lo comparamos con su desempeño en los años noventa. Geddes (1991) va incluso más allá, y propone que esta paridad en la competencia dio lugar a casos positivos de reforma burocrática en Colombia, Uruguay y Venezuela en el último siglo.

Esta teoría aporta ideas muy interesantes al tema bajo estudio. Estamos de acuerdo que en condiciones de competencia política suelen ser más fértiles para el surgimiento de instituciones capaces, especialmente por promover su autonomía. Nada parece más peligroso para una agencia con autonomía que líderes hegemónicos que las puedan afectar y politizar sin límite alguno, como sucedió en el caso de PDVSA (Becerra y Corrales 2012) o cuando Alberto Fujimori acabó con un ya débil Tribunal Constitucional (Dargent 2009). En un contexto competitivo el ejecutivo tendrá más límites si intenta politizar agencias estatales, será vigilado por la oposición. Además,

los gobiernos saben que organismos autónomos de control constitucional serán una garantía cuando dejen el poder, algo muy probable en un sistema competitivo. En este espacio las agencias pueden crecer, asentar su poder, y convertirse en actores con peso propio.

Sin embargo, el principal problema de esta perspectiva es que es muy limitada para explicar la variación intra-estatal en capacidad burocrática. No es cierto que la paridad política por sí misma siempre conduzca a burocracias profesionales al interior de todo el Estado. Esta perspectiva parece más adecuada para explicar la independencia de instituciones de *accountability* horizontal, como las cortes o la Fiscalía, que pueden afectar a los actores políticos y por tanto los tendrá mirando de cerca todo intento de politización. Pero no explica bien la continuidad de áreas estatales débiles en contextos políticos competitivos.

Más adecuado parece concluir que en otros casos, especialmente en aquellas agencias capaces de repartir recursos clientelares, las fuerzas políticas en competencia pueden simplemente compartir el botín antes que fortalecer a la burocracia. Un sistema bipartidista, como el que prevaleció en Colombia y Venezuela durante décadas, no condujo a una capacidad burocrática mayor en la vasta mayoría de agencias estatales. Como hemos visto, en Venezuela el bipartidismo sí logró la excelencia para la petrolera estatal, PDVSA, pero en una inmensa mayoría de áreas distó de ser exitoso. El caso de Colombia es especialmente interesante: el Frente Nacional anunció e intentó una reforma general del Estado, lanzando planes para una amplia reforma burocrática y con proyectos en áreas como la Agricultura, la Salud e incluso una ambiciosa propuesta de profesionalización de la burocracia por medio de una Escuela de Administración. Pero décadas después lo que quedaba de esa promesa eran, esencialmente, áreas económicas más fuertes y eficientes, mientras que la debilidad burocrática de otras áreas se

mantenía. Entonces, si bien estos enfoques son informativos, tenemos que ir más allá de la competencia política para entender la variación en la capacidad de las agencias.

En ese sentido, una mirada a los costos políticos puede ayudar a explicar la variación por qué los políticos son cuidadosos de no interferir con la continuidad de algunas agencias estatales. En áreas donde la intervención política puede dar lugar a altos costos políticos es más probable que una agencia gane mayor capacidad y la mantenga. Probablemente estas áreas lleven a que los políticos sean más cuidadosos con sus nombramientos, o que hayan tenido que reforzarlas por alguna crisis. Pero luego si estas áreas producen política pública que es considerada importante por la población, intervenir en ellas puede significar un alto costo; incluso la amenaza de intervención produce costos. Si la culpa por un manejo deficiente (sea cierto o no) es atribuible a los gobernantes, entonces habrá más cuidado al tratar con dichas áreas. Esta evaluación del posible impacto negativo de intervenir es más alto en áreas donde poderosos actores tienen intereses y harán saber su disconformidad con los cambios. Por el contrario, similares costos no se observan en otras áreas, donde los políticos pueden cambiar personal o afectar políticas en curso sin mayor consecuencia frente a la población y sin temor a una retaliación de actores poderosos.

El potencial costo político ayuda a entender el cuidado que tienen los políticos colombianos y peruanos al lidiar con sus ministerios de asuntos económicos: una crisis atribuible a la irresponsabilidad política puede ser muy costosa en estos países, donde los tecnócratas son considerados una garantía de estabilidad (Dargent 2011). Más aún si el país tiene experiencia con crisis económicas en el pasado y se ve a los técnicos como una garantía de estabilidad. En la siguiente sección discutimos qué otros actores, además de la opinión pública, pueden aumentar estas barreras a la intervención. De nuevo, se requiere mirar más allá del contexto político.

En resumen, los enfoques centrados en el interés y el contexto político avanzan más la comprensión del fenómeno bajo estudio que los anteriores. Pareciera que la ambición y el temor explican en varios casos el fortalecimiento de ciertas áreas del Estado. Asimismo, el pluralismo/competencia política es una buena explicación para algunas áreas que han logrado mayor estabilidad (pero no todas). Finalmente, enfocarse en los potenciales costos políticos que enfrentan los gobernantes al interferir con estas áreas ayuda a explicar patrones de áreas con mayor capacidad y estabilidad. Pero pareciera que más que intereses y competencia política son necesarios para explicar la profesionalización del Estado.

#### **d) Contexto Socio Económico.**

Otros enfoques se fijan en el entorno socio-económico en que se desarrolla la agencia estatal para precisar qué áreas favorecen el surgimiento y continuidad de agencias con capacidad. Por ejemplo, algunos autores han explicado la debilidad de ciertas áreas del Estado por la ausencia de poderosos actores socio-económicos interesados en su funcionamiento. Así se ha indicado que los sectores de educación y salud públicos son débiles pues no hay actores con poder interesados en hacerlos eficientes (Nelson 2004; Kaufman and Nelson 2004). A contrario, estos enfoques predicen que en áreas donde actores poderosos tienen intereses habrá un mejor desempeño estatal.<sup>6</sup>

¿Por qué surgen agencias estatales fuertes en áreas de interés para actores socio económicos? Básicamente porque tienen interés en que el desempeño estatal en dichas áreas sea

---

<sup>6</sup> Como en el caso del enfoque anterior, algunas de estas teorías no vincularán a actores socioeconómicos con mayor capacidad del Estado sino más bien a la captura de estas áreas por intereses socio-económicos. En este artículo no entramos en esta discusión, y aunque coincidimos en términos generales con la idea de que los empresarios en la región tienen considerable poder, como muestra nuestra definición consideramos que hay también agencias con la suficiente autonomía para iniciar proyectos distintos a los defendidos por estas élites económicas. Antes que una discusión teórica esta es una empírica a evaluar en cada caso.

adecuado y presionarán para evitar su politización y mal funcionamiento. Cuando la política que produce el área brinda beneficios directos a los actores socioeconómicos, pues parece que hay un interés claro en garantizar este funcionamiento. Pero la relación no es siempre tan sencilla: hay casos en que a los actores socio-económicos les conviene un funcionamiento deficiente del Estado para poder avanzar sus intereses sin mayor control. Estos actores no desearán ser controlados o regulados por el Estado, y por el contrario buscarán subordinarlo o capturarlo. ¿Qué explica entonces que en algunos casos se desarrollen áreas estatales fuertes en sectores que lidian con actores con poder y en otros no? Pareciera que el impulso inicial que reciba el área, sea de actores políticos o agencias internacionales, la pondrá en rumbos distintos. Pero no hay mucha discusión teórica al respecto. Podemos utilizar el razonamiento de Marx en su Dieciocho Brumario y señalar que las agencias estatales tendrán mayor posibilidad de ganar autonomía (o autonomía relativa desde estos enfoques) si existe un balance de fuerzas sociales que se opongan unas a otras.

Existe también una versión “estructural” de la teoría del seguro para explicar el surgimiento de agencias estatales poderosas, pero se inclina más a señalar la utilidad de estas agencias para los intereses poderosos que las crean antes que su autonomía. Hirschl denomina “preservación hegemónica” al mecanismo que explica el surgimiento de cortes con capacidad de controlar al Congreso y al Ejecutivo. Este autor ve en la creación de cortes un seguro contra los procesos de democratización que atravesaron diversos países. Élite económicas y estatales intentan proteger sus intereses hegemónicos, especialmente su propiedad, creando instituciones que limitarán los impulsos mayoritarios de las democracias al defender derechos políticos y civiles. Como hemos señalado, Boylan, usa un similar argumento para explicar el surgimiento de un Banco Central autónomo en Chile: las élites tenían interés en proteger la política económica

establecida durante la dictadura de Augusto Pinochet. Estos impulsos anti-mayoritarios dan lugar a instituciones poderosas que, dadas ciertas condiciones, se mantienen fuertes en el tiempo y que producen política funcional a estos grandes intereses. Pero estas teorías minimizan el hecho de que estas agencias muy frecuentemente limitan al poder de estos actores con poder: no siempre son funcionales a sus intereses. Parte de lo que solemos considerar una agencia con capacidad es que pueda controlar, afectar, estos intereses poderosos.

Lo más interesante de este enfoque socio-económico, nos parece, es que ofrece herramientas para entender la continuidad de áreas estatales fuertes al mirar el otro lado de la moneda de la capacidad estatal: los “clientes” del Estado. Sea por la razón que sea, una vez que existen áreas fuertes que regulan a actores socioeconómicos con poder estos actores pasan a tener un interés en su continuidad. Estos actores quizá preferirían agencias que siempre sigan sus intereses. Pero agencias que dan previsibilidad serán mejores que agencias politizadas. Así, presionarán para mantener dicha calidad y cuestionarán la politización de dichas áreas por los costos de que se brinde un mal servicio. Pero además el paso del tiempo lleva en estos casos a que se incremente la expectativa de estos actores en que se mantengan buena políticas y se respete la estabilidad de estas áreas profesionales. Como ha señalado Pierson (2000), la aplicación consistente de ciertas políticas y reglas lleva a que actores con poder obtengan previsibilidad, conozcan el statu quo, y ello les reportará beneficios. El cambio será costoso. Así, estos actores presionarán para que se mantenga similar previsibilidad y evitar una politización de estas áreas. Todo ello favorece la institucionalización de la agencia.

Además, las propias políticas aplicadas por estas organizaciones pueden crear o reforzar grupos de interés beneficiados por reglas, que a su vez estarán interesadas en su continuidad y la de la agencia. Por ejemplo, la privatización de los Fondos de Pensiones en ambos países creó

entidades privadas de administración de fondos de pensiones muy interesadas en el buen desempeño de las agencias económicas del Estado. Del mismo modo, en ambos países las entidades reguladoras de instituciones bancarias, la Superintendencia Financiera en Colombia y la Superintendencia de Banca y Seguros en Perú, cuentan con amplio prestigio. A pesar de las diferencias de opinión, las entidades financieras reconocen el profesionalismo de estas entidades. Bajo esas condiciones actores sociales poderosos se convierten en aliados de la continuidad institucional. Por supuesto, debe evaluarse cuándo estamos frente a casos de cooperación y cuando pueden darse casos de captura.

Esas condiciones positivas no se encuentran en sectores donde actores socio-económicos poderosos no tienen mayor interés, por ejemplo la educación y salud públicas o, salvo excepciones, la justicia. Los ricos pueden escapar de los sistemas sociales en América Latina hacia servicios privados. Incluso en algunos países servicios de salud en la seguridad social, o sistemas especiales de pensiones, sirven para el escape de las clases medias de la salud general de la población (Nelson 2004; Kaufman y Nelson 2004). Esos actores no presionarán por un mejor servicio, ni protestarán ante el uso político de estos sectores. No tienen mayor interés en su funcionamiento.

Consideramos que esta aproximación socio-económica avanza nuestra comprensión del fenómeno bajo estudio, especialmente los patrones observados en América Latina donde las entidades vinculadas a intereses privados suelen tener mayor nivel. Sin embargo, este enfoque no permite explicar casos en que se ha logrado esta continuidad en áreas de poco o nulo interés para actores económicos, como los Ministerios de Relaciones Exteriores o algunas nuevas agencias de servicios sociales, como la Oficina de la Vicepresidencia en Colombia o el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en Perú. Pareciera, entonces, que hay también una historia política

que contar y que puede explicar mejor el surgimiento de ciertas áreas que regulan efectivamente a actores socioeconómicos poderosos. Y por ello, como proponemos en la siguiente sección, parece necesario combinar teorías para brindar una imagen más completa de condiciones favorables y desfavorables para el surgimiento y continuidad de agencias con alta capacidad.

### **III. COMBINANDO TEORÍAS**

Consideramos que una aproximación ecléctica que reconozca que dada la diversidad del fenómeno bajo estudio es la más adecuada para avanzar en su investigación. Como señalan Sil y Katzenstein, una aproximación ecléctica requiere “engaging and utilizing, not displacing, the well-organized research efforts undertaken by committed adherents of various traditions.” (Sil and Katzenstein 2010: 414). Más que ver este tema como un choque de paradigmas teóricos, parece más interesante avanzar identificando las fortalezas de los diversos enfoques y aquello que no pueden explicar por sí solos. Consideramos que los dos últimos enfoques permiten entender los patrones de capacidad observados en la región; las razones por las que surgen agencias capaces y por qué logran mantener esta capacidad. Los otros enfoques permiten complementar a los anteriores.

Lo primero es el surgimiento de agencias con mayor capacidad. Pareciera que aquí las razones pueden ser muchas. Agencias con poder pueden surgir por intereses políticos que temen un cambio en el poder de los actores, como proponen las teorías de seguro. Pero también por lobbies de actores poderosos, como señalan las teorías de preservación hegemónica. O por intereses políticos de corto plazo, que luego terminan institucionalizando agencias fuertes. Y no son pocos los casos de políticos reformistas y principistas que decidieron reforzar al Estado para avanzar lo que consideran bueno para sus sociedades. O también podemos pensar en proyectos de la cooperación internacional que dan como resultado áreas fuertes que luego logran



mantenerse en el tiempo. Consideramos entonces que lo más adecuado es rastrear las diversas causas que llevaron al surgimiento de las áreas en un primer lugar.

Pero sí consideramos posible identificar aquellas áreas donde habrá mayores posibilidades de que estas agencias ganen poder y lo desarrollen. Y al parecer estas áreas son aquellas donde existen intereses poderosos que se oponen unos a otros, sean políticos (gobierno y oposición) o socioeconómicos. El balance de poder entre actores políticos y socioeconómicos abre espacio para la autonomía y capacidad de las agencias. En América Latina es además pertinente incluir entre estos actores con poder a las instituciones internacionales, como los bancos de inversión o agencias de cooperación, que también tendrán interés en el fortalecimiento y continuidad de algunas agencias del Estado. Las instituciones financieras internacionales han mostrado interés en las áreas económicas de ambos países desde hace décadas, y más recientemente también en sectores como justicia, educación o salud.

Esta idea del balance de poder como espacio positivo para el desarrollo de actores estatales no es novedoso. Se ha utilizado para explicar diversos fenómenos asociados con el Estado. Mann explica el surgimiento del propio Estado con poder autónomo por el balance de intereses sociales en su territorio (Mann 1986). Asimismo, Rustow (1970) considera que el balance de poder entre élites empresariales y sectores obreros permitió el surgimiento de gobiernos democráticos. Y más cerca a nuestro tema, Huber (1995) ha propuesto que los Estados latinoamericanos con mayor fortaleza, capaces de ganar autonomía de intereses socioeconómicos, serán aquellos en que las clases altas y los actores populares hayan logrado cierto balance de poder.

¿Por qué un mayor balance de actores con poder intereses en un área gubernamental permite mayor capacidad estatal? Este balance abre espacio para que la entidad actúe con menor

temor a la retaliación de los actores regulados. Los actores diversos constituyen una protección informal contra alguno de ellos, especialmente el Ejecutivo, si intentan colonizar la agencia. La presencia de diversos actores con poder incrementará los costos políticos del Ejecutivo si interviene con la agencia, aumentando los incentivos para mantener su continuidad.

Este balance entre actores diversos, políticos, económicos o internacionales, permite entender por qué el balance de poder político no siempre da a lugar a agencias profesionales en todo el Estado. En sectores donde no estén presentes los intereses de otros actores poderosos se incrementa la posibilidad de que las áreas se mantengan débiles y pasibles de ser manipuladas políticamente, sea por parte del Poder Ejecutivo o por partidos políticos que compartan los recursos disponibles.

El paso del tiempo, además, hace que las política pública producida por la agencia sea previsible, dando así seguridad a los actores regulados de que la política será estable. El beneficio de la estabilidad incrementará el interés de estos actores en que se mantenga el profesionalismo de la agencia. Asimismo, las propias políticas aplicadas por la agencia pueden hacer surgir nuevos grupos de interés, o reforzar a actores interesados en la continuidad de la agencia. No veremos un similar efecto positivo en aquellas agencias que carecen de “clientes” poderosos: el paso del tiempo no lleva a similar institucionalización, manteniéndose vulnerables a un cambio de gobierno o a un Ministro que realice cambios drásticos.

Finalmente, cabe resaltar que estas agencias no son actores pasivos en estos procesos. En áreas más propicias para la capacidad estatal las propias agencias tendrán más espacio para ser actores de su propia institucionalización. Líderes creativos pueden promover la meritocracia a su interior, adoptar reglas formales e informales que promuevan su calidad, e incluso hacer lobby para adoptar leyes que les sirvan de protección.

Estas diferencias permiten entender por qué los Ministerios de Economía en ambos países lograron ganar capacidad, mientras que otros sectores se mantienen débiles. Los gobiernos se cuidan de intervenir y reducir el nivel profesional de la burocracia encargada de la política económica. Al revés, buscan enviar señales claras de continuidad y estabilidad hacia los actores poderosos con intereses en el sector. Cada cambio de ministro está en el centro del debate nacional, y elecciones que no cumplan con ciertos criterios de excelencia son criticadas duramente. Nada similar ocurre en los ministerios de educación y salud, donde los Presidentes pueden nombrar a quien deseen sin que haya similar atención pública y sin que se sancionen los nombramientos políticos.

¿Y cómo quedan los anteriores factores, en particular el liderazgo burocrático y las reglas formales? Consideramos que no deben ser dejados de lado, pueden ser factores adicionales que incrementan la posibilidad de agencias fuertes o que activan el proceso por el que se logra dicha fortaleza. El liderazgo burocrático probablemente será una explicación razonable en aquellos casos en que las condiciones eran bastante malas para que una agencia gane poder y sin embargo lo logró. O en aquellos casos en que un liderazgo torpe impidió la consolidación de una agencia que tenía buenas condiciones para desarrollarse. En este caso el siempre peligroso argumento contrafáctico puede ser reforzado realizando comparaciones con agencias similares en el país o la región.

Del mismo modo, las instituciones formales probablemente contribuyan a explicar variaciones en la capacidad estatal cuando otros factores no han cambiado. Como hemos señalado, pueden darse casos en que a pesar de que se mantienen las condiciones generales políticas o socioeconómicas, un cambio de reglas lleva al debilitamiento de la agencia estatal. El caso de OSIPTEL mencionado en el Perú parece ser de este tipo: las reglas que permitieron una

mayor presencia del Poder Ejecutivo limitaron la gestión de sus directores. O casos en los que ya la institución contaba con un entorno positivo pero malas reglas impedían a la institución actuar en forma eficiente y ganar fortaleza. Julio Ríos Figueroa (2007), por ejemplo, señala que reglas que demandaban un alto número de votos para declarar una norma inconstitucional afectaban el funcionamiento de la Corte Suprema Mexicana como órgano de control constitucional. Si bien cuenta con un contexto político plural donde ejercer sus funciones, las reglas no permiten reflejar ese contexto plural.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

El artículo busca contribuir al debate sobre los determinantes de la variación en capacidad de las agencias en América Latina. Proponemos que una mirada a factores políticos y socioeconómicos ayuda a entender el surgimiento y continuidad de agencias con capacidad y explicar los patrones observados en la región. Otros factores, aunque menos importantes, pueden complementar estos enfoques. Es un primer aporte a un tema que consideramos complejo y que abre distintas rutas de investigación.

Un tema importante para continuar con este trabajo pasa por documentar de mejor manera la capacidad de las distintas agencias estatales, en la línea que vienen realizando Bersch, Taylor y Praca (2012) para el Estado brasileño. Para ello los autores evalúan la capacidad burocrática de las agencias. Si bien estas mediciones requieren ser complementadas con análisis cualitativo que compruebe que buenos niveles burocráticos lleven efectivamente a una más alta capacidad, sin duda permitirán una aproximación más sólida al problema bajo análisis.

Asimismo, además de profundizar y precisar los factores aquí señalados, pueden explorarse otros determinantes de capacidad estatal y evaluar cómo se complementan con los factores aquí identificados. Otro aspecto que puede incrementar la capacidad y limitar la

posibilidad de clientelizar una agencia es el grado de especialización que requiere el personal de dicha entidad para realizar su trabajo (por ejemplo, agencias científicas o que realizan mediciones complejas). Asimismo, el tipo de recursos que controle la agencia y sus competencias también pueden hacer más fácil establecer su autoridad sobre otros actores. O los legados con los que cargan agencias que se desarrollaron en forma inadecuada, como son por ejemplo un personal poco profesional, corrupto o instituciones informales que afectan su desempeño.

Un aspecto que consideramos especialmente interesante es el de los factores internacionales que pueden tener un impacto independiente para fortalecer una agencia estatal. La mayoría de teorías que buscan explicar la variación en la capacidad de las agencias se centran en factores domésticos. Al hacerlo, dichas teorías dejan de lado una dimensión crucial para explicar esta variación: las presiones internacionales sobre el Estado (Gourevitch 1978). Es frecuente que los Estados de la región respondan a desafíos externos y refuercen determinadas áreas, incluso algunas donde no se juegan grandes intereses económicos o políticos, como los Ministerios de Relaciones Exteriores. Las presiones externas, que pueden ser geopolíticas o económicas, llevan a la profesionalización de las agencias estatales para poder proteger y avanzar los intereses nacionales.

Pero esta influencia también puede ser distinta y más sutil. Los actores internacionales, tales como las organizaciones internacionales (OIs), las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), las agencias de ayuda multilateral o bilateral, frecuentemente promueven sus metas e intereses en el nivel doméstico a través de conexiones con agencias locales (Haas 1982; Stallings 1992). Estos aliados externos proveen recursos y redes en los que la agencia local puede confiar, incrementando su independencia financiera e informalmente disuadiendo a políticos y otros

actores sociales de interferir con las reformas y políticas del sector. Esta segunda forma de influencia parece especialmente relevante para explicar el fortalecimiento de oficinas en áreas del Estado tradicionalmente débiles, como la educación y la salud.

Estos estudios no solo son teóricamente relevantes, sino que deberían ser de amplio interés para los *policy makers*. Reformadores y burócratas que tomen en consideración estos factores y entiendan las restricciones bajo las cuales operan probablemente los haga más eficaces en su tarea de mejorar el Estado. Los hallazgos sugieren predicciones pesimistas sobre las posibilidades de construir o mantener agencias con capacidad en algunas áreas del Estado. En estas agencias, tanto el aumento de la capacidad como las reformas mismas corren un riesgo mayor de revertirse. Un adecuado entendimiento de estos factores, por lo tanto, permitirá que los *policy makers* sean más conscientes de las posibilidades y obstáculos de sus esfuerzos reformistas.

## ***Bibliography***

- Almond, Gabriel (1989).** The International-National Connection, *British Journal of Political Science*, 19:2, pp. 237-259.
- Awapara, Omar (2010).** “Espacio se llega lejos: cambio institucional e instituciones latentes. El caso de la Presidencia del Consejo de Ministros”. *Apuntes 67*, segundo semestre, pp. 5-36.
- Bersch, Katherine, Sergio Praça y Michael Taylor (2012)** “An Archipelago of Excellence? Autonomous State Capacity among Brazilian Federal Agencies,” Document de trabajo inédito, Febrero 2012.
- Blass, Abby y Daniel Brinks (2011).** “The Institutional Roots of Judicial Power in Latin America from 1975-2009”, en: *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Seattle: Washington.
- Corrales, Javier y Michael Penfold (2011).** *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*, Washington: Brookings.
- Bill Chávez, Rebeca (2004).** *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*, Stanford: Stanford University Press.

- Botero, Rodrigo (2005).** “Una Nota sobre la Tecnocracia Colombiana”, in *Coyuntura Económica*, 2005:2, pp. 17-24.
- Boylan, Delia (1998).** “Preemptive Strike: Central Bank Reform in Chile's Transition from Authoritarian Rule”, *Comparative Politics* Vol. 30, No. 4 (Jul.), pp. 443-462.
- Carpenter, Daniel (2001).** *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies*, Princeton: Princeton University Press.
- Dargent, Eduardo (2012).** *Technocracy Under Democracy: Assessing the Power of Experts in Latin America*. Tesis doctoral: Departamento de Gobierno. Universidad de Texas en Austin.
- Dargent, Eduardo (2011).** “Agents or Actors? Assessing the Autonomy of Experts in Latin America”, *Comparative Politics*, 43:3 (April), pp. 313-332.
- Dargent, Eduardo (2009).** “Determinants of Judicial Independence: Lessons from Three ‘Cases’ of Constitutional Courts in Peru (1982–2007)”. *Journal of Latin American Studies*, 41:2, pp. 251-278.
- Durand, Francisco (2002).** “Desarrollo institucional de la SUNAT: Factores de éxito y fracaso”. En: *Aportes al Debate* 6. Lima: Fundación Friederich Ebert.
- Fukuyama, Francis (2013).** “What is governance?”, Documento de trabajo 314, Center for Global Development.
- Geddes, Barbara (1994).** *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley: University of California Press.
- Geddes, Barbara (1991).** “A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies”, *The American Political Science Review*, 85:2, pp. 371-392.
- Geddes, Barbara (1990).** “Building ‘State’ Autonomy in Brazil. 1930-1964”, *Comparative Politics*, 22:2, pp. 217-235.
- Ginsburg, Tom (2003).** *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge: Cambridge University Press.
- González-Rossetti, Alejandra y Patricia Ramírez (2000).** *Enhancing the Feasibility of Health Reform: the Colombian Case*, Latin American and the Caribbean Health Sector Reform Initiative N 39, Harvard School of Public Health.
- Gourveitch, Peter (1978).** “The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics,” *International Organization* 32, pp. 881-912.
- Haas, Peter M. (1982).** “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization*, 46, pp. 1-35.
- Hirschl, Ran (2004).** *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Huber, Evelyne (1995).** “Assesments of State Strength”, en Peter H. Smith, ed., *Latin America in Comparative Perspective: New Approaches to Methods and Analysis*. Boulder: Westview Press.
- Johnson, Matthew (2012).** “The Political Logic of Renters Insurance”, Tesis Doctoral, Universidad de Texas en Austin. <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/ETD-UT-2012-08-6079/JOHNSON-DISSERTATION.pdf?sequence=1>
- Kaufman, Robert R. y Joan M. Nelson (Eds.) (2004).** *Crucial needs, weak incentives: Social Sector Reform, Democratization and Globalization in Latin America*. Baltimore: Woodrow Wilson Center and The Johns Hopkins University Press.
- Kurtz, Marcus (2013).** *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*, Cambridge: Cambridge University Press.



- Levitsky, Steven y María Victoria Murillo (2009).** “Variation in Institutional Strength”, *The Annual Review of Political Science*, 11, pp. 115-133.
- Mahoney, James y Kathleen Thelen (2010).** Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power. New York: Cambridge University Press.
- Mann, Michael (1986).** *The Sources of Political Power. Volume I: A History of Power from the Beginning to 1760 AD*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mazucca, Sebastián (2010).** “Macro-foundations of Regime Change”, *Comparative Politics*, 43:1, pp. 1-19.
- Migdal Joel, Atul Kohli y Vivienne Shue (1994).** “Introduction” en Joel Migdal, Atul Kohli and Vivienne Shue (Eds.), *State Power and Social Forces*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Murillo, M. Victoria y Steve Levitsky (2012).** “Institutional Change and State Capacity in Weak Institutional Environments: Reflections on the Latin American Experience”, Documento presentado en el Princeton State Building Workshop, Sao Paulo, Febrero 2012.
- Nelson, Joan (2004).** “The Politics of Health Sector Reform: Cross National Comparisons”, en: Robert R. Kaufman and Joan M. Nelson (Eds.), *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Baltimore: Woodrow Wilson Center and the Johns Hopkins University Press, 2004.
- North, Douglass (1990).** *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- Paredes, Maritza (2012).** *Shaping State Capacity: A Comparative Historical Analysis of Mining Dependence in the Andes, 1840s-1920s*. Tesis doctoral: Departamento de Desarrollo Internacional. Universidad de Oxford.
- Pevehouse, Jon (2002).** “Democracy from the Outside In? International Organizations and Democratization,” *International Organization* 56, pp. 519-49.
- Pierson, Paul (2000).** “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *The American Political Science Review*, 94:2, pp. 251-267.
- Ramírez, Patricia (2004).** "A Sweeping Health Reform: the Quest for Unification, Coverage, and Efficiency", en: Robert R. Kaufman and Joan M. Nelson (Eds.), *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Baltimore: Woodrow Wilson Center and the Johns Hopkins University Press, 2004.
- Riesman, David (1950).** *The Lonely Crowd: A Study of the Changing American Character*, New Haven: Yale University Press.
- Rios Figueroa, Julio (2007).** “Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002”, *Latin American Politics and Society*, 49:1, pp. 31-57.
- Rustow, Dankwart (1970).** “Transitions to Democracy: towards a Dynamic Model”, *Comparative Politics*, 2:3, pp 337-363.
- Skocpol, Theda (1985).** “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”, en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda (1979).** *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Soifer, Hillel (2009).** “The Sources of Infrastructural Power: Evidence from Nineteenth-Century Chilean Education”, *Latin American Research Review*, 44:2, pp. 158-180.



- Soifer, Hillel (2008).** “State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement”, *Studies in Comparative International Development*, 43:3/4, p. 231-251.
- Soifer, Hillel David (2006).** Authority Over Distance: Explaining Variation in State Infrastructural Power in Latin America (PhD Dissertation, Department of Government, Harvard University).
- Roberto Steiner (Comp.) (1995).** *La autonomía del Banco de la República: Economía Política de la Reforma*, Bogotá: TM Editores/Fedesarrollo.
- Tilly, Charles (ed.) (1975).** Western-State Making and Theories of Political Transformation, in: The Formation of National States in Western Europe, Princeton: Princeton University Press.
- Urrutia, Miguel (1991).** “On the Absence of Economic Populism in Colombia”, en Rudiger Dornbusch and Sebastian Edwards (Eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Webb, Richard (1994).** “Peru”, en John Williamson (Ed.), *The Political Economy of Policy Reform*. Washington: Institute for International Economics.
- Webb, Richard y Sofía Valencia (2006).** “Human Resources in Public Health and Education” in Daniel Cotlear (Ed.), *New Social Contract for Peru*, Washington: The World Bank.