

## **Autonomía y capacidad estatal: apuntes para estudiar al Estado desde la corriente neoweberiana<sup>1</sup>**

Javier Chiliquinga-Amaya, [chiliquinga.amaya@usal.es](mailto:chiliquinga.amaya@usal.es), ORCID: 0000-0002-1781-1075

### **Resumen**

**Objetivo:** Definir los conceptos de autonomía y capacidad estatal por medio la revisión de tres obras de autores neoweberianos: Skocpol, Mann y Mazzuca, para discutir su operacionalización dentro de un marco analítico para el estudio del poder estatal. **Metodología:** Revisión sistemática de literatura por medio de redes semánticas que vinculan citas de los tres autores y los conceptos principales empleados por ellos. **Aportes:** La autonomía define objetivos de las políticas estatales que no pertenezcan a un solo gobierno o administración dentro del Estado, mientras que capacidad significa que los objetivos autónomos planteados se cumplan de manera efectiva por medio de la movilización de recursos estatales realizada por los funcionarios burocráticos. **Conclusiones:** Las definiciones operativas sirven para orientar toda investigación sobre los poderes estatales, pero se debe tomar con pinzas cada elemento porque a veces los objetivos no son promovidos por la élite estatal sino por actores externos como las élites económicas, mientras que la capacidad estatal puede ser efectiva, pero si sus objetivos no son autónomos entonces esa capacidad tampoco sería estatal sino solo de un gobierno particular. Una variable de intervención para aclarar la diferencia entre estado y gobierno es la alternancia, fácil de medir en la ciencia política.

### **1. Introducción**

Existen dos corrientes típicamente insatisfactorias para estudiar el Estado en América Latina: a) la corriente marxista que concibe al conflicto entre actores organizados en clases sociales donde la dominación es patrimonio de la clase capitalista, b) los seguidores de Weber que miran al Estado sobre la base de funcionarios burocráticos de carrera que forman, dominan y gobiernan el Estado. La primera lleva al análisis del populismo como distorsión de la lucha de clases mientras que el segundo trae consecuencias de interpretación de corte aristocrático como: la objetivación del Estado, el fetichismo por la burocracia y una rigidez explicativa de la autonomía estatal (Andrade 2020, 104-9).

El neoweberianismo propone traer al Estado al primer plano con base en el aporte de la ciencia y sociología política anglosajona. Dentro de esta tradición hay dos conceptos que permiten analizar el poder estatal: autonomía y capacidad, y si bien ambos conceptos han sido clasificados como tipologías coercitivas, extractivas de recursos y administrativas (Bull 2020; Weir y Skocpol

---

<sup>1</sup> Texto escrito en el marco del curso “Teoría del Estado” del programa de maestría en gobierno ofertado por la UASB en el año 2021. Este recurso sirvió como complemento analítico de una investigación de más largo aliento sobre los tipos de liderazgos presidencialistas en el ciclo político del giro a la izquierda en América Latina.

1985), o como rol corporativo del Estado (Rueschemeyer y Evans 1985), así como la formación conflictiva de la nación y Estado, a veces uno antes que otro (Zurbriggen y Travieso 2016), los autores que con mayor énfasis hacen en los dos componentes del poder estatal son Mazzuca, Skocpol y Mann, cada uno en publicaciones cercanas al paso del siglo XX al XXI.

El trabajo presenta la definición de ambos conceptos en los tres autores y después un contraste entre sus principales argumentos, además se plantea su operacionalización vinculada a los casos del ciclo político del giro a la izquierda latinoamericana en el siglo XXI, siguiendo la propuesta de Mazzuca en su obra del año 2012.

En síntesis, se realizó una revisión bibliográfica con base en la pregunta: ¿qué elementos conforman el poder estatal según la tradición teórico neoweberiana?, el objetivo estuvo orientado a responder la pregunta con base en la lectura detallada de los autores vinculados al neoweberianismo: Skocpol y Mann (Andrade 2020, 96), al que añadí Mazzuca por su claridad al marcar la diferencia entre autonomía, capacidad y otros conceptos vinculados al Estado.

## **2. Metodología**

La estrategia analítica empleada sobre la revisión bibliográfica fue el procedimiento de congruencia tipo 1 (Van Evera 1997) que compara casos con valores típicos, aquí se adaptó ese proceso al reemplazar los casos con los autores y los valores por los conceptos y definiciones similares y diferentes en los componentes del concepto “poder estatal”: autonomía y capacidad. El investigador observó los componentes centrales de la muestra conceptual sin perder de vista al universo de autores que también han teorizado sobre estos conceptos. Al final se obtuvo un contraste de congruencias e incongruencias teórico-analíticas entre los tres autores ya mencionados.

El primer momento analítico consistió en recabar las citas donde los autores definen y describen los contenidos de los conceptos “autonomía” y “capacidad”, con base en ello realicé una relación de primer nivel entre las citas y después elaboré una segunda red semántica ya no de citas sino de conceptos, así se identificaron las definiciones que cada autor tiene sobre los conceptos, las diferencias y al final una propuesta teórica que forma un marco analítico para estudiar al Estado.

### 3. Resultados

La exposición del análisis conceptual se realiza en dos apartados, uno dedicado a la autonomía (3.1) y otro a la capacidad (3.2.), cada apartado tiene subcomponentes que describen a detalle los elementos abordados por los tres autores.

#### 3.1. Autonomía estatal

**3.1.1. Autonomía según Mazzuca:** El concepto general para la investigación sobre el Estado es “poder estatal” (Mazzuca 2012, 547), dentro del él la autonomía se define como “el poder del Estado de definir sin interferencias su propia agenda de preferencias” (2012, 547). Ahora bien, el “poder” solo se pone en movimiento cuando es tomado por grupos concretos de personas y por ello solo tiene sentido de hablar de autonomía según lo que “el legado (del) neoweberianismo propuso, en relación con el gobierno y la administración como cuerpo de funcionarios” (2012, 556).

Mazzuca también establece condiciones para que exista autonomía: 1) si bien el gobierno es necesario, no es suficiente para la razón de Estado, esta última debe prevalecer en el tiempo y superar a los periodos de gobierno, 2) la perduración de la política de Estado es resultado del consenso entre gobierno y oposición y 3) las líneas estatales deben ser incompatibles con la captura del estado por las élites (económicas o de una facción política específica) (2012, 559).

El criterio de validez de las políticas de Estado como “autónomas” es la duración de estas por más periodos que un solo gobierno. Si “la partida de nacimiento y el certificado de defunción del ‘nuevo Estado’ coinciden con los de un gobierno en particular, nos damos cuenta post mortem que la nueva autonomía (no era del Estado sino del gobierno)” (2012, 549). Los resultados electorales para mantener o cambiar de gobierno se convierten en un sensor de la estabilidad autonómica del Estado.

**3.1.2. Autonomía Según Skocpol:** Skocpol indica dos condiciones para la autonomía de Estado: 1) los funcionarios no son reclutados de las clases terratenientes, comerciales o industriales dominantes y 2) no establecen vínculos personales y económicos estrechos con esas clases después de su acceso a los altos cargos (2014, 100). La autora sostiene que son los objetivos de Estado los que marcan el carácter de autónomo, también señala el rol necesario de la administración por medio de funcionarios burocráticos. El carácter contradictorio de las élites económicas y las clases sociales organizadas en corporaciones se encuentran en que el Estado no

puede reducirse a ellas: la autonomía “no (es) reducible a ninguna presión o preferencia de los grupos sociales” (2014, 125).

Ahora bien, sus componentes administrativos deben ser amplios y con fuerte impacto en sectores estratégicos para alcanzar objetivos propios de largo plazo, allí están la “administración pública profesional, consciente de sus estatutos y con acceso previsible a puestos ejecutivos clave: organismos de planificación dotados de autoridad; un control ejecutivo directivo sobre un banco central nacional; y propiedad pública de sectores estratégicos de la economía” (2014, 103).

Una variable más es importante para Skocpol: el tiempo. La tradición burocrática en el sentido histórico es relevante porque otorga a los administradores del Estado una experiencia que otros grupos no alcanzarían en poco tiempo, para ello existen casos empíricos concretos, Skocpol muestra que esto “ha sido mayor en Suecia que en Gran Bretaña, ya que el Estado burocrático centralizado y premoderno de Suecia estaba, desde el comienzo de la industrialización y antes de la liberalización y la democratización plenas de la política nacional” (2014, 102).

**3.1.3. Autonomía según Mann:** El “poder estatal” es el concepto central de interés, pero en lugar de señalar que autonomía y capacidad están separados, el autor señala que la autonomía es el centro de todo análisis: “el poder autónomo del Estado es el producto de la utilidad de la centralización territorial incrementada para la vida social en general (...) Distinguí entre dos tipos de poder estatal, despótico e infraestructural” (Mann 2007, 36).

El poder autonómico tal como lo define Mann tiene dos elementos más que se vinculan con los sub-poderes estatales: a) el territorio y b) la centralización, el control del primero se corresponde al poder despótico y la capacidad de lo segundo al poder infraestructural (2007, 1). Siguiendo la clasificación de la definición de autonomía, la centralización del poder necesita de funcionarios burocráticos independientes para desplegar el poder infraestructural y el territorio necesita de un ejército profesional para ejercer el poder despótico (2007, 3).

## **3.2. Capacidad estatal**

**3.2.1. Capacidad según Mazzuca:** En sintonía con su definición de “poder estatal” el segundo elemento de ese concepto es la capacidad estatal entendida como “el poder de llevar esa agenda [autónoma] a cabo, de ejecutar sus preferencias” (2012, 547). Respecto a cómo medir esta variable, presenta dos aspectos: 1) los recursos con que cuenta el Estado, 2) el cuerpo de funcionarios (2012, 547-57). Ambos aspectos son difíciles de captar, pero hay algunas sugerencias metodológicas.

En primer lugar, Mazzuca recomienda distinguir entre capacidad del Estado (monopolio de la violencia sobre un territorio) de la capacidad de administración (profesionalismo y probidad) (2012, 556). Pero más importante es definir la cantidad y tipos de recursos, por un lado, están aquellos destinados a la coerción concentrados en las fuerzas policiales y militares, por otro lado, los económicos que depende de la capacidad de recaudación por medio de impuestos u otros mecanismos tanto al interior del territorio como por medio del comercio internacional.

Respecto a la administración Mazzuca vuelve a recalcar el rol estático del Estado que solo puede ser movilizador por los funcionarios, que siguiendo la tradición de Weber pueden ser grupos que ganan elecciones como actores conformados en: partidos políticos, clases, élites de estatus, nacionalidades y líderes carismáticos (2012, 556); con base en el perfil del actor que llegue a formar y hacer gobierno y de sus acciones durante el tiempo de su mandato “las combinaciones de variables cubren el rango que va del extremo del patrimonialismo (capacidad mínima) a la burocratización (capacidad máxima)” (2012, 557).

**3.2.2 Capacidad según Skocpol:** Para Skocpol los objetivos autónomos marcan la diferencia entre capacidad o incapacidad, si se logran plantear y cumplir, entonces el saldo será favorable para el Estado, para esta autora son “los funcionarios estatales [quienes] intentan hacer cosas que parezcan viables con los medios de que disponen [en el Estado]” (2014, 106).

Algunos indicadores para medir la capacidad son “los medios del Estado para captar y emplear recursos financieros (...que indican...) sus capacidades actuales para crear o reforzar sus organizaciones, para contratar personal, para lograr el apoyo político, para subvencionar iniciativas económicas y para financiar programas sociales” (2014, 108).

**3.2.3. Capacidad según Mann:** Con base en la división del “poder estatal” que hace Mann, su tipo de “poder infraestructural” es lo más cercano a la descripción de las capacidades estatales como “la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país” (2007, 6). Es la capacidad de centralización territorial lo que le da el carácter infraestructural para Mann, en el sentido del despliegue y movilización de recursos por la administración ejecutada por funcionarios lo que permite a las instituciones ejecutar acciones que la ciudadanía nunca podría por sí misma (2007, 24).

Mann también hace énfasis en el rol de los funcionarios, pero no porque los asuma autónomos para ejecutar sus capacidades sino porque “no puede(n) establecer sus fines propios; y el Estado

burocrático está controlado por otros grupos de la sociedad civil, pero sus decisiones, una vez adoptadas, son aplicables a través de la infraestructura estatal” (2007, 9), en síntesis, habla del gobierno y la administración de las políticas públicas que éste implemente.

#### **4. Discusión**

El concepto teórico para estudiar el Estado orientado a su medición es “poder estatal”, este sintetiza la autonomía de Estado y la capacidad estatal. Si bien existen otros conceptos analizables por medio del poder estatal, estos dos son ampliamente reconocidos, definidos, descritos y delimitados por los autores Mazzuca, Skocpol y Mann. No quiere decir que no existan más autores ni más conceptos, pero como el objetivo del presente texto es analizar el aporte neoweberiano, la delimitación teórica y de autores se mantiene en los tres, aunque el diálogo con otros no quede por fuera.

##### **4.1. Autonomía estatal**

Los tres autores hacen énfasis en los esfuerzos de la corriente teórica marxista por no aceptar la autonomía del Estado debido a que su marco teórico solo concibe al poder estatal como expresión de las clases sociales, sus luchas y relación con los modos de producción (Skocpol 2014; Mann 2007; Mazzuca 2012)<sup>2</sup>, solo en la versión gramsciana se puede dirigir el análisis hacia la autonomía del Estado gracias a sus conceptos “hegemonía” y “bloque histórico” que tienen cierta similitud con los elementos que constituyen la autonomía según los autores neoweberianos (Andrade 2020, 103).

La autonomía es una parte constituyente de la “razón de Estado”, concepto que yo uso aquí para designar a todos los poderes estatales sobre los cuales se refieren los tres autores. Si bien esa “razón” está por sobre todo aparato estatal, ninguno niega que solo puede ponerse en movimiento cuando una administración manejada por funcionarios ocupa el Estado. Como en el siglo XXI se aspira que sea la democracia “*the only game in town*”, entonces el mecanismo para llegar a ocupar esa administración es la vía electoral que otorga legitimidad a un grupo político (generalmente reunido en un partido o coalición de partidos políticos) para llegar y ser gobierno (Skocpol 2014; Mazzuca 2012). Mann no toca este tema porque para él su noción de administración está asociada al poder estatal sobre un territorio definido por fronteras, para él es el poder despótico por medio de la coerción el que permite el control del espacio estatal y la

---

<sup>2</sup> Además, desde la corriente norteamericana no anglosajona existe un análisis sobre la distribución del capital que acompaña este debate, dirigida por Ávalos (2013), que está en sintonía con el trabajo general de Andrade (2020).

defensa de éste de las potencias extranjeras, se toma también a las relaciones internacionales (2007, 3).

Mazzuca hace la distinción entre gobierno y administración (2012), que en síntesis describe a la última como un “equipo de auxiliares encargados de manejar los recursos del Estado: burocracia o funcionarios patrimoniales” (Andrade 2021), y de nuevo las elecciones harían un parte aguas entre los dos tipos de funcionarios a los que hacen referencia estos conceptos. Por un lado, quienes “hacen gobierno” y llegaron al poder gracias a su éxito electoral en las urnas bajo un régimen democrático, por otro lado, quienes ocupan los cargos burocrático-administrativos como funcionarios de carrera y un tipo de contrato de no libre remoción en las instituciones estatales. Los primeros cambian cada año electoral, los segundos deberían mantenerse independientemente del resultado electoral. ¿Esto ocurre así en todos los Estados? El grado en que cada elemento cumpla su rol de cambio y de estabilidad en los cargos indicará la autonomía estatal, sobre todo en el segundo elemento.

Pero, solo obtener un cargo no puede ser necesario para mantener políticas autonómicas de Estado por sí mismas, los funcionarios pueden ser patrimonialistas en función de algún patrón dentro de las instituciones y no obedecer al plan estatal sino solo a la persona que ejerce el patrimonialismo (Mazzuca 2021). Entonces, en el grupo que llega a ser gobierno también debe existir un indicador de autonomía, Mazzuca brinda la respuesta cuando señala que el “consenso” entre las élites que cambian en el poder es la mejor señal de la autonomía, siempre y cuando las metas de largo plazo para el Estado sean respetadas tanto por quienes dejan el poder como por quienes entran, así ni la “partida de nacimiento ni el acta de defunción” del Estado dependerá de un solo gobierno, sino del respeto a los pactos o acuerdos institucionalizados a los que leguen entre los oficialistas y la oposición (2012, 549). Este argumento puede ser operacionalizado por el indicador de alternancia que la ciencia política ha trabajado muy bien y que es una propuesta metodológica bien fundamentada en análisis electorales del siglo XXI (Alcántara Sáez, Blondel, y Thiébault 2018).

Por último, me parece importante destacar la semejanza entre “poder despótico” de Mann con la noción de “*state formation*” de Mazzuca porque comparten el carácter militar y territorial para su definición, al tiempo que “poder infraestructural” (Mann) comparte con la noción de “*state building*” (Mazzuca) la penetración de la administración controlada por funcionarios burocráticos dentro de la sociedad civil (Mazzuca 2021).

## 4.2. Capacidad estatal

Los tres autores neoweberianos coinciden en la definición de la capacidad estatal como la ejecución de los objetivos autónomos estatales, Mazzuca lo define como agenda (2012, 547), Skocpol como el logro de los objetivos fijados (2014, 106-112) y Mann como la penetración en la sociedad civil (2007, 6).

Ahora bien, esos objetivos no se cumplen por sí mismos o por arte de alguna acción estatal automática<sup>3</sup>, quienes creen que esto es así tienen una concepción mecanicista del poder estatal. El mérito de los tres autores está en que reconocen a la administración por medio de funcionarios burocráticos como variable necesaria (pero no suficiente) para que las capacidades estatales se desplieguen: en Mann debe ser un cuerpo centralizado (2007, 24), en Skocpol funcionarios estables no reclutados de las élites económicas dominantes ni bajo su influencia después de entrar a los cargos públicos (2014, 100) y en Mazzuca un gobierno con la administración como cuerpo de funcionarios (2012, 556). Ninguno cae en el mecanicismo del Estado automática, al contrario, reconocen que para estudiar los poderes estatales se debe observar a los gobiernos y sus administradores temporales y permanentes.

Para ponerlo en lenguaje de metodología de la investigación, si la unidad de análisis es la capacidad del poder estatal, la unidad de observación debe ser el líder del partido de gobierno, las acciones de ese líder, las acciones y políticas de los ministros y funcionarios estatales del partido de gobierno, la cantidad de contratos de los funcionarios al momento de cambiar un gobierno, el número de contratos con nombramiento y el número de ocasionales durante el gobierno y después del cambio de gobierno, etc.

Mazzuca establece el paso decisivo en términos metodológicos, cuando las políticas estatales duran lo que un periodo de gobierno entonces las capacidades no eran de Estado sino del gobierno, solo cuando las políticas duran más que un periodo de gobierno bien definido por el calendario electoral es que se puede identificar las capacidades realmente estatales (2012, 559). De nuevo, las escuelas empíricas de la ciencia política plantean un mecanismo analítico para operacionalizar esos cambios con base en la medida de la alternancia de gobierno (Alcántara 2020), pero hay que establecer medidas específicas para las políticas estatales que no cambien a

---

<sup>3</sup> En los primeros años de la industrialización se crearon muchos autómatas (máquinas hechas por el hombre con figura humana) que parecían tener vida por sí mismo. En realidad, todo era operado bajo mecanismos definidos por el creador de ese autómata. Una representación en cine de esta corriente mecánica está en el film "Hugo" de Martin Scorsese.

pesar de la alternancia, por otro lado sería muy fácil ver las políticas que se mantienen por largo tiempo en países donde no existe alternancia por más de una década: Venezuela o Nicaragua en el siglo XXI, pero sin cambios de gobierno en realidad podría solo observarse un sesgo hacia el análisis de las políticas de gobierno y no de Estado.

#### 4.3. Autonomía y capacidad

En este texto los dos conceptos analizados se concentran en una sola categoría: poder estatal. Es claro que el peso de Mazzuca en esta definición es bastante fuerte y por ello también conviene hablar de varios elementos que aquí no quedan del todo explicados pero que es necesario continuar su estudio en análisis posteriores: gobierno, administración y régimen. A partir de este momento se usarán ejemplos del giro a la izquierda latinoamericano del siglo XXI para comprender mejor el contexto analítico conceptual, sigo la línea de Mazzuca en su análisis al giro en su texto del año 2012.

Además, como se estableció el rol de variable interviniente a la alternancia, conviene incluir una distinción entre los gobiernos del ciclo político del giro a la izquierda en América Latina.

**Tabla 1. Liderazgos políticos personalistas-caudillistas y de alternancia en el giro a la izquierda latinoamericana<sup>4</sup>.**

Alternancia	Caudillismo	Un solo periodo
Chile	Venezuela	Panamá
Uruguay	Bolivia	Guatemala
Brasil	Nicaragua	Paraguay
	Ecuador	Perú
		Costa Rica

Fuente: elaboración propia con base en los datos de Torrico y Solís (Torrico-Terán y Solís 2020).

#### 4.4. Poder estatal y gobierno

El giro a la izquierda motivó algunos cambios por medio de reformas o procesos constitucionales completos que se presentaron como “nuevo Estado”, allí entran Venezuela, Ecuador y Bolivia; ahora queda por analizar si esas políticas estatales sobreviven al cambio de gobierno para saber si en cada alternancia hay “nueva autonomía y capacidad” (Mazzuca 2012, 547).

<sup>4</sup> Los gobiernos de alternancia indican que los líderes de los partidos de izquierda buscan otros líderes en sus filas para cambiar de Presidente de la República, aunque el partido se mantenga; los caudillistas en cambio no cambian de líder y aplican mecanismos para mantenerse en el poder por medio de la reelección indefinida.

En Venezuela no se puede discriminar porque tuvo lugar una especie de designación carismática de Chávez a Maduro antes de la muerte del primero. En Ecuador, las políticas de Moreno y luego del Presidente Lasso indican que el modelo de gobierno quiere dar un giro de 180 grados, pero el plan de desarrollo del actual presidente no muestra muchas señales de cambio sino de mantener el modelo de recaudación de impuestos similar al modelo correísta anterior, al igual que la política pública en educación superior que se ofreció eliminar en campaña por parte de Lasso pero que después de más de un año de gobierno no se ha podido realizar; esos dos ejemplos podrían constituir casos de creación de política estatal autónoma que se mantiene pese al cambio de gobierno. En Bolivia, el conflicto sociopolítico llegó a tal punto en 2019 que Morales tuvo que salir del poder por medio de un golpe no ortodoxo, las políticas estatales quedaron en *stand by* hasta que el MAS volvió a ganar las elecciones en 2021.

En síntesis, parece que los gobiernos con líderes del personalismo caudillista no logran mantener sus políticas, mientras que los de la alternancia sí lo hacen con mayor efectividad en Chile y Uruguay, aunque con políticas no solo de izquierda, Brasil en cambio ha llegado a un momento de quiebre democrático con Bolsonaro y con tendencia a una reversión autoritario por medio de otro golpe no ortodoxo contra Dilma Rousseff en 2016.

#### **4.5. Poder estatal y administración**

Para Mazzuca se puede hablar de autonomía (y también de capacidad) estatal “en relación con el gobierno y la administración como cuerpo de funcionarios” (2012, 556) y Skocpol afirma que ese cuerpo administrativo solo tendrá poder estatal cuando cuenten con “organismos de planificación dotados de autoridad; un control ejecutivo directivo sobre un banco central nacional; y propiedad pública de sectores estratégicos de la economía” (Skocpol 2014, 103), aunque esa descripción se parece más a lo que en América Latina se asocia a los regímenes autoritarios; hay que tomar en cuenta que la autora escribió su obra analizando a EEUU, convendría apuntar el rol central del Estado en el país norteamericano para llegar a tener el poder que tiene tanto en la política interna como en las relaciones internacionales.

#### **4.6. Poder estatal y élites**

Junto al análisis de la administración, Mazzuca propone analizar el del régimen, pero por ahora no conviene detenernos en este aspecto porque la tendencia general en la región es admitir a la democracia como *the only game in town*, aunque eso se cumpla a medias o no se cumpla en algunos países.

Mann y Mazzuca reconocen que si bien los objetivos estatales pueden establecerse con claridad e incluso cumplirse al 100%, el Estado burocrático puede estar controlado por otros grupos de la sociedad civil que no sea la administración de funcionarios autónomos (Mann 2007, 9), o tener una alta capacidad organizativa y no seguir fines propios debido a que los objetivos son definidos por las élites económicas poderosas que operan dentro del territorio del Estado (Mazzuca 2012, 547).

Las élites constituyen un primer actor a enfrentar por parte de la autonomía y capacidad estatal, es decir, los funcionarios profesionales son quienes deben dar esa batalla. Pero, si no son ni profesionales ni estatales la situación se complica más, Nicholls señala esa debilidad en el Estado ecuatoriano en una investigación sobre los funcionarios vinculados a la planificación nacional (Nicholls 2020).

Un factor más para enfrentar son las elecciones, que si bien son aceptadas como un requisito para la democracia, ya no importa tanto si son libres y limpias sino que los electores orientan sus preferencias por programas comunicacionales guiados por el *big-data* o *trolls-centers* bien pagados por los candidatos políticos en lugar de debatir sobre los programas de los partidos políticos que cobijan a los candidatos, esto es un reto para el Estado en el siglo XXI, donde la información no está controlada por sus aparatos sino por empresas privadas que gobiernan en Internet.

#### **4.7. Poder estatal y coaliciones**

Las coaliciones para formar gobierno son relevantes para América Latina porque la media histórica del presidencialismo en la región ha generado conflictos con el poder legislativo que lleva al presidente de gobierno a tender puentes entre los partidos y diversas fuerzas políticas (García Montero 2009; Bernhard et al. 2020). En términos teóricos las desviaciones políticas se deben entender como resultado de cambios en los equilibrios de poder de clase o coaliciones de grupos económicos (Skocpol 2014; Weir y Skocpol 1985), en el marco de la existencia de múltiples élites en competencia por los recursos estatales (Bull 2020)

Otra corriente teórica afirma que el presidencialismo combinado con el multipartidismo en el legislativo (frecuente en América Latina, con excepciones temporales) hace que la gobernabilidad sea difícil debido a que el parlamento tiene pocos estímulos para cooperar con el presidente, los partidos son poco disciplinados y no cumplen con los compromisos entre los líderes de los partidos, las formación de coaliciones son difíciles y no duraderas, esto se debe a

que solo se forman por la coyuntura electoral y no para formar gobierno (Mainwaring y Scully 1992; Chasquetti 2008).

Sin embargo, esos supuestos son más teóricos que empíricos porque los presidencialismos después de la tercera ola de la democratización en América Latina lograron 69 coaliciones de gobierno de entre 123 periodos de gobierno en la región, y los tipos de colaboración entre partidos y presidente son de diverso tipo, pero en general los presidentes con minoría legislativa necesitan de apoyos para tramitar su programa de gobierno, las reglas institucionales para nominar cargos también promueven la colaboración entre legisladores y presidente, aunque las coaliciones dependen del número de escaños ganados por el partido del presidente (Chasquetti 2008, 75–86), pero lo importante es que el diseño institucional y la propia dinámica de la forma de gobierno hace que el presidencialismo busque formas para alcanzar la gobernabilidad, desechando la tesis fatalista de que provoca por sí mismo la ingobernabilidad y quiebres democráticos.

## **5. Conclusiones**

Después de la revisión sistemática de bibliografía y de las redes semánticas formadas a partir de tres autores de la corriente neweberiana, se plantea una categoría analítica para analizar el Estado: “poder estatal”. Esta reúne dos conceptos neurálgicos: autonomía y capacidad estatal. Se tomó las definiciones que cada autor tiene y después se discutió sobre sus elementos y aportes de cada autor.

Propongo no tomar al estado desde una visión mecánica de “estatalidad” sin contenido empírico analizable, y pasar a las expresiones concretas del poder estatal por medio del estudio de los gobiernos, la administración por medio de funcionarios burocráticos y sobre todo de las políticas estatales que pueden o no durar en el tiempo. Para ello propongo tomar a la alternancia como variable interviniente que permita discriminar entre las políticas que perduran a pesar del cambio de gobierno de las que no lo hacen.

Por último, las limitaciones del presente trabajo se deben al espacio para la exposición y la complejidad del tema. Por un lado, el estudio de las élites debe ser fundamental, pero si bien las élites económicas y políticas pueden ser fáciles de identificar, las élites estatales no lo son tanto porque hay casos donde los funcionarios no perduran, sino que cambian en cada gobierno, por ello conviene identificar los países donde esas élites estatales sí son estables. Por otro lado, la

forma de medir los consensos, siguiendo la recomendación de Mazzuca, también es un trabajo por definir; un ejemplo puede ser la formación de coaliciones de gobierno en los estados latinoamericanos, pero esos acuerdos políticos raramente son formales y cuando son informales son difíciles de rastrear, aquí convendría operacionalizar la variable “instituciones informales adaptativas” de Tsai (2015) y trabajadas por Luna para los casos boliviano, paraguayo y brasileño (2020).

## Bibliografía

- Alcántara, Manuel. 2020. «América Latina vota (2017-2019): elecciones en el marco de una democracia fatigada». En *América Latina Vota, 2017-2019*. Madrid: Tecnos.
- Alcántara Sáez, Manuel, Jean Blondel, y Jean Louis Thiébault. 2018. *Presidents and democracy in Latin America*. New York: Routledge.
- Andrade, Pablo Roberto. 2020. «La teoría del Estado en América Latina a principios del siglo XXI». En *Nuevos enfoques para el estudio de los Estados latinoamericanos*, 1. edición. Biblioteca de Ciencias Sociales. Quito, EC: Universidad Andina Simón Bolívar; Corporación Editora Nacional.
- . 2021. «Clase del 29/10/2021: Estado, gobierno y administración». Ponencia presentada en Clase del 29/10/2021: Estado, gobierno y administración, Universidad Andina Simón Bolívar, octubre 29.
- Ávalos Tenorio, Gerardo. 2013. «La cuestión del Estado en la reorganización del capital». *El Cotidiano* 28 (177): 5-.
- Bernhard, M., A. Hicken, C. Reenock, y S.I. Lindberg. 2020. «Parties, Civil Society, and the Deterrence of Democratic Defection». *Studies in Comparative International Development* 55 (1): 1-26. <https://doi.org/10.1007/s12116-019-09295-0>.
- Bull, Benedicte. 2020. «Élites y capacidad estatal en América Latina: una perspectiva basada en recursos sobre los cambios recientes en El Salvador». *Biblioteca de Ciencias Sociales*.
- Chasquetti, Daniel. 2008. *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la “difícil combinación”*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.
- García Montero, Mercedes. 2009. *Presidentes y parlamentos : ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* 1a. ed. Colección «Monografías» ; 269. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Luna, Juan Pablo. 2020. «Estado en América Latina: problemática y agenda de investigación». En *Nuevos enfoques para el estudio de los Estados latinoamericanos*, 1. edición, 113-38. Biblioteca de Ciencias Sociales, volumen 82. Quito, EC, Universidad Andina Simón Bolívar, 2020: Universidad Andina Simón Bolívar; Corporación Editora Nacional.
- Mainwaring, Scott, y Timothy Scully. 1992. «La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina». *América Latina, Hoy*, n.º 16: 91-108.
- Mann, Michael. 2007. «El poder autónomo del estado: sus orígenes, mecanismos y resultados». *Relaciones Internacionales*, n.º 5 (marzo): 1-43.

- Mazucca, Sebastián. 2012. «Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (Una Vez Más) Los Poderes Del Estado». *Revista de Ciencia Política (Santiago)* 32 (3): 545-60. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000300002>.
- . 2021. *Latecomer state formation : political geography and capacity failure in latin america*. Yale University Press.
- Nicholls, Esteban. 2020. «Hacia una comprensión metodológico-teórica de cómo investigar al Estado desde la gubernamentalidad». En *Nuevos enfoques para el estudio de los Estados latinoamericanos*, 1. edición, 59-90. Biblioteca de Ciencias Sociales, volumen 82. Quito, EC, Universidad Andina Simón Bolívar, 2020: Universidad Andina Simón Bolívar; Corporación Editora Nacional.
- Rueschemeyer, Dietrich, y Peter B Evans. 1985. «The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention». En *Bringing the State Back In*, de Peter B Evans, Dietrich Rueschmeyer, y Theda Skocpol. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda. 2014. «El estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual». *Revista Santander* 0 (9): 99-119.
- Torrico-Terán, Mario, y Diego Solís Delgado. 2020. «Voto ideológico, ¿por qué los latinoamericanos votan por la izquierda o la derecha?» *Foro Internacional* 60 (1): 175-226. <https://doi.org/10.24201/fi.v60i1.2537>.
- Tsai, Kellee S. 2015. «China: Economic Liberalization, Adaptive Informal Institutions, and Party-State Resilience». En *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, 564-671. New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199691586.013.35>.
- Van Evera, Stephen. 1997. *Guide to methods for students of political science*. 1st ed. Cornell University Press.
- Weir, Margaret, y Theda Skocpol. 1985. «State Structures and the Possibilities for “Keynesian” Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States». En *Bringing the State Back In*, de Peter B Evans, Dietrich Rueschmeyer, y Theda Skocpol. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zurbriggen, Cristina, y Emiliano Travieso. 2016. «Hacia un nuevo Estado desarrollista: desafíos para América Latina». *Perfiles latinoamericanos : revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* 24 (47): 259-81. <https://doi.org/10.18504/pl2447-004-2016>.