

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 85-86.

LOS RETOS DE AMÉRICA LATINA EN UN MUNDO EN CAMBIO

ESTADO DE DERECHO

El Estado en América Latina

Miguel Ángel Centeno

El Estado en América Latina

Miguel Ángel Centeno

Profesor del Departamento de Sociología y Woodrow Wilson School, Princeton University
cenmiga@princeton.edu

RESUMEN

¿En qué medida es competente el Estado en América Latina? Este artículo analiza el sistema fiscal, la Administración pública y datos electorales, así como los indicadores de cambio en ámbitos como la seguridad pública, el derecho, las regulaciones económicas y los servicios sociales, a fin de poder comparar la región con otras partes del mundo y definir las disparidades intrarregionales. El Estado latinoamericano, en general, no es muy fuerte ni efectivo, pero los estados chileno y brasileño pueden ser el mejor ejemplo para la región.

Palabras clave: América Latina, Estado, derecho, política fiscal

Los estados tienen la costumbre de regresar. El momento de apogeo del *laissez faire* en el siglo XIX fue seguido por un período de 50 años en el que lo único que importaba era la capacidad destructiva de los estados. Durante las décadas subsiguientes, la mayoría de las ciencias sociales no dieron demasiada importancia al Estado. La izquierda lo consideraba como una pátina superflua que cubría el lugar en el que tenía realmente lugar la acción, y la derecha política desconfiaba de él. Esto cambió de algún modo durante los años ochenta, cuando el Estado volvió a “ponerse de moda” (Tilly, 1990; Skocpol, 1979; Evans, Rueschemeyer, Skocpol, 1985). Sin embargo, después del desplome del bloque del Este en 1989 y el hecho de que posteriormente la atención se centrara en la economía global oscurecieron una vez más el papel central del Estado. Más recientemente, el colapso de la autoridad en Afganistán, Somalia e Irak ha dejado claro una vez más que el Estado es algo fundamental.

En América Latina, la atención por el Estado ha seguido en gran parte esta misma pauta. Tras la importancia inicial que se le concedió en el período inmediatamente posterior a la independencia, la mayoría de países se centraron durante varias décadas en la

economía. El Estado regresó con redoblada intensidad durante la década de 1930, pero pareció replegarse de nuevo con el ascenso del neoliberalismo. El regreso de la izquierda populista, el colapso del orden en muchas ciudades, y el impacto producido por la crisis financiera de 2008 han abierto de nuevo los ojos de la población al papel crítico que desempeña la autoridad política. Este trabajo se propone, por un lado, situar al Estado en la América Latina contemporánea y, por el otro, explorar a continuación los orígenes de su construcción particular. ¿Por qué razón hemos de preocuparnos de la escala y del alcance del Estado? Obviamente, el Estado es importante cuando utiliza la violencia, bien contra su propia población, bien contra la de otro Estado. Son pocos los que cuestionan la importancia de los estados en tiempos de conflicto internacional o de opresión interna. Para quienes mueren en las guerras o son encarcelados en una u otra forma de gulag, la importancia del Estado es obvia. No es una casualidad que la atención dada a la importancia del Estado parezca declinar durante los períodos prolongados de paz. Pero incluso en ausencia de un conflicto abierto, el Estado desempeña una serie de funciones básicas en áreas en las que su participación puede parecer contradictoria.

En primer lugar, sin los estados, los mercados no serían posibles. Para que funcionen los mercados más básicos, es preciso que exista algún tipo de autoridad que garantice los derechos de propiedad y que obligue al cumplimiento de los contratos. Los estados utilizan el monopolio que tienen sobre la violencia en un territorio para controlar que los intercambios se produzcan con un mínimo de garantías y predecibilidad. En segundo lugar, sin estados no puede haber ciudadanos ni sus derechos correspondientes. Es habitual considerar el poder represivo del Estado como una forma de limitación de la autonomía y la libertad individuales. Pero esta misma fuerza sirve también para garantizar los derechos básicos de los ciudadanos. Incluso reivindicaciones más elaboradas como las de los derechos sociales, políticos y civiles de la escuela económica marshalliana carecen de sentido sin una referencia al Estado. Sin un Estado no hay tribunales en los que ejercer los derechos civiles; sin un Estado no hay contiendas electorales organizadas para conseguir un liderazgo desde el cual ejercer los derechos electorales; y, sin un Estado, los más necesitados de protección social y de ayuda tienen que depender de la amabilidad de extraños.

La importancia de los estados ha quedado meridianamente clara gracias a la experiencia del Sudeste Asiático durante las últimas décadas. Todos los especialistas en el tema han demostrado que los grandes éxitos que ha tenido la región (la cual ha sido comparada de un modo implícito, y a menudo también explícito, con América Latina) pueden atribuirse, al menos parcialmente, a la existencia de un Estado impulsor del desarrollo. En el extremo opuesto del espectro, el fracaso del Estado africano es un aspecto fundamental en el relato del subdesarrollo social y económico de aquel continente (Johnson, 1982; Amsden, 2001; Wade, 1990; Kohli, 2004; Evans, 1995; Callaghy, 1984). La experiencia latinoamericana se sitúa de un modo impreciso entre estos dos extremos, y gracias a ello podemos comprender mejor y de un modo crítico tanto los éxitos como los dilemas de uno y otro extremo.

¿Qué aspectos de los estados son más importantes estudiar? En América Latina, la mayor parte de la atención se ha centrado en el análisis de la democracia o en su carencia. Este trabajo se centra sobre todo en lo que Michael Mann denomina poder infraestructural (por oposición al poder despótico). El segundo se refiere a la capacidad de dar órdenes; el primero, a la efectividad con que son obedecidas dichas órdenes¹. Es fácil confundir el Gobierno despótico de los “hombres fuertes” con los estados “fuertes”. América Latina ha experimentado efectivamente las falsas promesas de la capacidad del Estado por parte de quienes afirman que su habilidad para imponer un orden represivo garantiza la eficacia. Como debería ser evidente a estas alturas, construir la capacidad de un Estado es algo mucho más complicado.

¿Cómo se puede medir y analizar el poder infraestructural del Estado? Podemos caracterizar al Estado como una institución que procesa una serie de datos de entrada [*inputs*] y los convierte en los datos de salida necesarios [*outputs*]. Los *inputs* básicos que necesita un Estado pueden resumirse en tres categorías:

- *Ingresos*. Los recursos financieros necesarios que se necesitan para administrar el aparato del Estado y para alimentar cualquier redistribución que pueda ser necesaria para mantener la paz social y para promover el desarrollo a largo plazo.
- *Personal*. El recurso, a menudo ignorado, que se requiere para hacer que el aparato funcione de la forma más eficaz posible.
- *Información*. El Estado necesita conocer y dar respuesta constantemente a las necesidades y preferencias de su población para utilizar sus recursos del modo más amplio posible.

¿Qué es lo que debería producir un Estado con dichos *inputs*? ¿Cuáles son los productos básicos (*outputs*) de un Estado?

- *Ley y orden*. La función fundamental del Estado, cuyo objetivo es garantizar la seguridad de las personas y de sus bienes. Incluso en las sociedades sólo moderadamente complejas, esto comporta algo más que el mantenimiento del orden, pues también implica la capacidad de arbitrar entre intereses en disputa.
- *Regulación*. La encarnación legal de la “racionalidad de clase”. Por medio de la regulación, el Estado previene que la avaricia del mercado lo autodestruya.
- *Servicios básicos*. La definición de estos servicios depende de razones geográficas e históricas. En determinados lugares y momentos puede ser algo tan simple como la provisión de caminos y carreteras. Los estados contemporáneos necesitan producir algo más que infraestructuras: también son responsables de la educación básica y de la salud (como mínimo).
- *Defensa*. La protección del territorio nacional de las amenazas externas. (Este punto se pasa por alto en el análisis que sigue dada su escasa relevancia en la región).

De acuerdo con este modelo, ¿cuál es la actuación de los estados latinoamericanos?

INPUTS SOCIALES EN EL ESTADO

Ingresos

El dinero es un elemento clave en la solidez del Estado; sin él, poca cosa se puede hacer y, sin embargo, se requiere un esfuerzo estatal bastante considerable para adquirirlo (Brautigam, Fjeldstad y Moore, 2008). A muchos puede resultarles sorprendente constatar que los estados latinoamericanos son relativamente baratos. Comparados con Estados Unidos, Japón y la UE, tienden a gastar aproximadamente la mitad del porcentaje del PIB del que gastan sus homólogos más ricos (y una cantidad absoluta mucho menor por lo que respecta a la renta per cápita). Y, sin embargo, estos estados tienen también unos déficits considerables. ¿Cómo es posible que estos estados sean a la vez pequeños y que estén en bancarrota?

La razón es que, en general, en América Latina el nivel impositivo es muy bajo. Mientras que los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reciben por término medio un 32,5% del PIB, en América Latina la cifra correspondiente es de un 21,1%. Este porcentaje está muy cerca del de otros países en vías de desarrollo, pero en general las economías latinoamericanas tienen un régimen impositivo por debajo del estándar que corresponde a la categoría de sus ingresos individuales. Un segundo aspecto crítico de la carga fiscal en América Latina es que ésta es sumamente regresiva. Mientras que los países de la OCDE recaudan un 75,3% de sus ingresos de los impuestos sobre la renta y la propiedad, y un 23,8% de los impuestos sobre las ventas, las cifras equivalentes para América Latina son de un 41,5% y de un 42,1%, respectivamente (los países latinoamericanos también recaudan una serie de *royalties* por la explotación de recursos que representan aproximadamente un 16% de los ingresos) (Fitzgerald, 2006). Si nos fijamos solamente en los impuestos directos como porcentaje del PIB, la pobre actuación de América Latina resulta todavía más clara. En conjunto, los estados latinoamericanos obtienen un 3,9% del PIB por medio de los impuestos directos, frente al 6,9% que obtienen los del Sudeste Asiático, el 8,3% de los de la Europa del Este, y el 14,6% de Sudáfrica (Di John, 2008).

La estructura de esta carga es sumamente desigual. La sobredependencia de los impuestos sobre las ventas —que por naturaleza son regresivos— y la subutilización de los impuestos directos (tanto del impuesto sobre la renta como del impuesto sobre los bienes) dejan a América Latina con uno de los índices de equidad fiscal más bajos del mundo. Los índices de equidad fiscal en América Latina tienden a ser entre la cuarta parte y el 50% de los índices de los países desarrollados (o entre dos y tres veces más desiguales). A diferencia de lo que ocurre en los países de la OCDE, por ejemplo, el hecho de tener en cuenta los beneficios y los costes del Gobierno no mejora de un modo significativo las cifras generales que reflejan esta desigualdad (Fitzgerald, 2006).

Es posible que parte de la estructura fiscal sea un reflejo de las preferencias políticas, y esto no es directamente relevante para la discusión que nos ocupa ahora, pero una buena parte de ella es un reflejo (además de una causa) de la debilidad del Estado. Por un lado, los impuestos directos requieren un aparato estatal mucho más sofisticado con una capacidad de penetración fiscal en la sociedad mucho más intrusiva y exhaustiva. Por otro lado, los impuestos sobre las ventas y los *royalties* son relativamente fáciles de percibir. Recaudar impuestos de cualquier tipo es una labor difícil; según algunos cálculos, América Latina solamente consigue recaudar una tercera parte de los ingresos tributarios que sería de esperar sobre la base de la renta y otros indicadores (Di John, 2008). Ni siquiera aquellos impuestos que, desde un punto de vista administrativo, son relativamente más fáciles, como el Impuesto sobre el Valor Añadido, consiguen producir los ingresos que serían de esperar, y la evasión en este caso llega a alcanzar unos porcentajes de un 50% en muchos países (Artana, López Murphy y Navaja, 2001).

Dentro de esta pauta regional, se da una considerable variación (Alduante y Martner, 2006). Brasil es claramente el líder, con una carga impositiva (calculada como porcentaje del PIB) cercana a la media de la OCDE. Otros países también pueden tener unos ingresos importantes procedentes del pago directo por la extracción de recursos (más de la mitad de las rentas en Venezuela y unas cantidades significativas en Chile, Ecuador y México). Otros países relativamente exitosos desde el punto de vista tributario son Uruguay y, sorprendentemente, Nicaragua y Perú (la forma en que gastan el dinero es una cuestión completamente distinta). Como valoración global, destacamos que los países latinoamericanos no disponen de los recursos necesarios para desempeñar muchas de sus funciones básicas.

Personal

Más allá de las preocupaciones relativas a la eficiencia, cada vez es más evidente la existencia de una conexión entre una burocracia estatal eficaz y el crecimiento económico (Evans y Rauch, 1999). A partir de la década de los ochenta, se hizo un esfuerzo considerable para reformar el Estado latinoamericano, así como el personal que lo servía (Heredia, 2002; Heredia y Schneider, 1997; Echevarria, 2003). Sin embargo, la actuación de las burocracias latinoamericanas, incluso después de un esfuerzo de varias décadas, deja mucho que desear.

Podemos dividir al personal de los estados latinoamericanos en tres categorías: en primer lugar, encontramos al ejército, que, aunque en muchos casos es relativamente pequeño, desempeña papeles importantes en varios campos (Centeno, 2007). Si bien hay algunas excepciones dentro de determinados ejércitos, y comparándolos unos con otros, en general la calidad no es muy alta. El reclutamiento es socialmente regresivo y el cuerpo de oficiales a menudo está mal preparado y se ve abrumado por las tareas que

tiene que desempeñar. En segundo lugar, hallamos las “islas” de lo que podríamos llamar la “nobleza burocrática”, que se caracteriza por un legado histórico de profesionalización y, en el caso de los bancos centrales, de autonomía constitucional. El personal de muchas de estas islas alcanza los estándares más elevados de mandarinato global y es considerado relativamente honesto. En tercer lugar, incluimos en la última categoría a la masa de empleados que ni visten de uniforme ni están trabajando en los sectores más prestigiosos de la economía o de los asuntos exteriores. Los problemas con los que se enfrenta el aparato del Estado se concentran principalmente en este grupo.

Los trabajos más recientes sobre la autonomía y las cualificaciones de la burocracia general en los países de América Latina (la tercera de las categorías citadas más arriba) ponen de manifiesto la existencia de tres grupos diferentes de países (Inter-American Development Bank, 2006). Por lo que respecta a la autonomía de la Administración pública y al énfasis puesto en los criterios meritocráticos de ingreso en ella, Brasil, Chile y Costa Rica están claramente en un primer plano. Un segundo grupo incluye a Argentina, México, Colombia, Uruguay y Venezuela. Y en último lugar se encuentran Bolivia, Paraguay, la República Dominicana, Perú, Ecuador y el resto de países de América Central. En cuanto a la capacidad funcional, una vez más Brasil y Chile destacan sobre los demás. El grupo del medio es el mismo de la lista anterior, pero con la inclusión de Costa Rica, y el tercer lugar lo ocupan los mismos países del grupo anterior. Nótese que existe una correlación relativamente grande entre estas clasificaciones y la capacidad tributaria del país; las pautas institucionales que estamos discutiendo no se pueden aislar unas de otras.

Un análisis reciente de la reforma de la administración civil en estos países puso de manifiesto que entre los principales fallos de la mayoría de burocracias con un nivel más pobre de actuación se encontraban los siguientes: ausencia de anticipación de las necesidades, sistemas de información personal débiles, falta de preparación, falta de una estrategia de remuneración, existencia de lagunas entre las iniciativas oficiales y los méritos prácticos, así como protección de las arbitrariedades (Ramió y Salvador, 2008). A esto hay que añadir un entorno de clientelismo y, lo que es aún peor, de corrupción. Esto último constituye un reto particularmente pernicioso que desbarata la implementación de las políticas y que socava la legitimidad gubernamental. Mientras que, en general, la región latinoamericana se sitúa aproximadamente en el grupo de los países del medio por lo que respecta a la corrupción, las diferencias individuales dentro de la región son análogas a la clasificación de los países más arriba citada: Chile, Uruguay y Costa Rica son los países que tienen los gobiernos más limpios, mientras que Paraguay y Venezuela son los más corruptos.

Una última característica final relevante de las burocracias públicas en América Latina es que, comparadas con la media de la OCDE, son relativamente pequeñas (y por consiguiente están abrumadas de trabajo) y, *a la vez*, y paradójicamente, son muy caras. Los salarios que se pagan en el sector público se comen una porción gigantesca

del presupuesto del Estado (casi un 40% en el caso de América Latina, frente a algo más del 10% en el caso de los países de la OCDE). Esto se debe en parte a los salarios relativamente elevados, pero también a las generosas pensiones de jubilación asociadas con determinados cargos. El resultado es una Administración pública que funciona más como un sistema para mantener un empleo privilegiado para algunos miembros de la clase media que para proporcionar servicios clave a los ciudadanos.

Información

Los estados también necesitan información para funcionar. Una fuente de datos, que ha experimentado una notable mejora en la región durante las dos últimas décadas, es el proceso electoral. A menudo pensamos en la democracia como un derecho político o como un imperativo ético. Sin embargo, también puede considerarse como una inestimable fuente de información para un Estado por lo que respecta a las preferencias de la población. Si consideramos al Estado como algo separado y diferente del Gobierno, las elecciones posibilitan cambiar de dirigentes en función de los puntos de vista del electorado. Incluso sin que haya cambios nacionales, las elecciones locales y regionales dan al Gobierno central una serie de indicaciones críticas respecto a las frustraciones y a las preferencias de la población.

No cabe duda de que en los últimos veinte años se ha producido en América Latina un resurgimiento de la democracia, y que ahora la población es mucho más libre para expresar sus opiniones. Como consecuencia de ello, la región obtiene una puntuación bastante alta respecto a medidas de responsabilidad de la gobernanza. Menos conocida es la espectacular mejora experimentada en la calidad de la propia maquinaria electoral². La creación de organismos electorales independientes, la aplicación de tecnología, el desarrollo de sistemas de registro automáticos, la limpieza de los censos electorales y la vigilancia de los grupos de la sociedad civil, han hecho que los resultados de las elecciones (incluso las propias elecciones) sean mucho menos polémicos (López-Pintor, 2000).

En muchos países, las agrupaciones electorales son reconocidas prácticamente como una cuarta rama del Gobierno. En varios casos, estas agrupaciones sobrevivieron incluso durante períodos extensos de gobierno militar (y supervisaron una parte del proceso de desmantelamiento de las dictaduras), y siguen estando entre las instituciones que cuentan con un mayor apoyo de la población. En otros casos, la creación de dichos organismos ha sido una fase crítica en el proceso de democratización. La creación del Instituto Federal Electoral (IFE) mexicano fue seguramente la iniciativa más importante que se tomó en contra del Gobierno del PRI. La polémica posterior a las elecciones presidenciales del 2006 fue políticamente manejable en parte gracias a la confianza popular en el IFE, y su comportamiento durante los debates incrementó seguramente su prestigio institucional. Entre los países que se están democratizando, Brasil ocupa un lugar de honor dado el

éxito que ha tenido con la creación de un sistema de votación electrónico. Incluso en aquellos países en los que la celebración misma de unas elecciones recientes ha sido polémica, como en Bolivia, la validez de los resultados ha sido mayoritariamente aceptada.

Una parte del sistema electoral que debía mejorarse era la referente a la disponibilidad y legitimidad de las tarjetas de identificación (*cédulas*), así como a los sistemas de datos correspondientes. Todos los países de América Latina han establecido de una forma u otra un documento nacional de identidad. La mayoría de ellos lo han vinculado también con algún tipo de base de datos nacional. La versión más extrema de ello es seguramente el sistema chileno RUT (Rol Único Tributario), por medio del cual una base de datos centralizada (y accesible por Internet) puede proporcionar detalles completos de la vida de un ciudadano. Conocemos relativamente poco acerca del alcance real de estos sistemas de identificación y de las bases de datos de soporte que utilizan. Los datos sobre cumplimiento relativo constituirían un índice excelente de la capacidad burocrática e institucional. Los casos de los que se tiene conocimiento parecen indicar que la posesión de estas tarjetas de identificación guarda una correlación estrecha con la pertenencia de clase y la ubicación territorial (de modo que es mucho más probable que las tengan los ricos de las zonas urbanas que los pobres de las zonas rurales).

Inquietudes similares son aplicables a la calidad de los censos. Que sepamos, no existe ningún estudio sistémico sobre el alcance o la exactitud de los censos³. Sin embargo, estos documentos son una parte fundamental de la forma en que el Estado se relaciona con la población (Scott, 1998). Algunos censos no sólo tienen que luchar contra la ineficacia burocrática, sino que también tienen que tener en cuenta impedimentos políticos. Los censos agrícolas, por ejemplo, tienen que andar con pies de plomo al abordar cuestiones como la de los contratos de aparcería, mientras que el proceso metodológico para contabilizar grupos raciales sigue siendo universalmente explosivo.

Resumen de *inputs*

En general, los estados latinoamericanos tienen una relación limitada con partes importantes de la ciudadanía. Buena parte de la población rica no paga impuestos, y muchos ciudadanos sin recursos o pobres evitan hacerlo recurriendo a procedimientos informales. Respecto a la burocracia, partes de sus integrantes no están precisamente cerca de los ideales weberianos. E incluso mientras el Estado democrático suele reservar su faceta más represiva para *disciplinar* a los que están más abajo, muchas veces tiene poca información sobre ellos y, por lo tanto, se le escapan. Hay excepciones evidentes a esta norma. Chile, Brasil y Costa Rica destacan en la parte de arriba, mientras que los países de América Central y una parte considerable de los países andinos están en la parte de abajo. El caso de Argentina, con un Estado relativamente rico, pero muy débil, merece una atención especial.

OUTPUTS DE LAS POLÍTICAS DE LOS ESTADOS

El estado de la ley

El fracaso más visible del Estado en América Latina es probablemente el alto nivel de delincuencia que caracteriza a muchos países de la región. Esto no significa que la fragilidad del Estado sea la causa de este nivel de delincuencia (la desigualdad, la pobreza y el atractivo relativo del tráfico de drogas desempeñan papeles más importantes en este sentido). Pero, a un nivel más básico, los altos índices de criminalidad que existen en muchos países de la región son un claro indicio del fracaso de la capacidad represiva del Estado. El índice de criminalidad en América Latina en su conjunto es el más elevado del mundo, y es entre cuatro y cinco veces mayor que el de los países de la OCDE⁴. Más del 40% de la población de la región declaró haber sido víctima de un delito durante el año anterior. En muchos países, la delincuencia ocupa el primer lugar entre las preocupaciones de la población. Lo que tal vez es más sorprendente es el grado de violencia existente en algunos países. Las mediciones de la violencia son superiores a las de cualquier otro posible grupo regional o de ingresos comparable. El porcentaje de muertes violentas es un 200% del que se da en América del Norte, un 450% superior al de la Europa Occidental, y un 30% superior al del antiguo bloque comunista. Entre los varones jóvenes, el homicidio es pandémico. La probabilidad de que un joven latinoamericano sea víctima de un homicidio es entre 15 y 70 veces superior a la que existe en América del Norte, Asia o Europa (Edwards, 2008). La explosión de los secuestros significa que, en muchas ciudades, incluso las personas de la clase media-baja tienen razones para temer por su seguridad, y los cajeros automáticos se consideran lugares de alto riesgo (la mitad de todos los secuestros que se producen en el mundo tienen lugar en América Latina) (Manrique, 2006). Con pocas excepciones, partes considerables de las ciudades latinoamericanas se han convertido en “zonas prohibidas”.

Sin embargo, hay una considerable heterogeneidad en la región. El Salvador es hoy, probablemente, el lugar más peligroso; Colombia ha sido considerada durante muchos años un país sumamente violento, pero el Gobierno ha podido contener hasta cierto punto a las guerrillas y a los narcotraficantes, y la situación parece haber mejorado; (¡Aunque es posible que este *progreso* se haya pagado con un aumento de las violaciones de los derechos humanos por parte de la policía y del ejército!). En México, las batallas de la droga han convertido literalmente partes de las principales ciudades en zonas de guerra, mientras que en Brasil, urbes como Río requieren asistencia militar cuando debe organizarse algún acontecimiento internacional importante. El índice de criminalidad de Venezuela ha aumentado de forma vertiginosa durante la última década. La mayor parte de poblaciones de Chile y Costa Rica, sin embargo, siguen siendo bastante seguras.

Esta oleada de delincuencia amenaza al Estado en dos sentidos. La forma más anárquica de los delitos cometidos diariamente por individuos aislados reafirma la incapacidad de la autoridad formal para controlar su propio territorio. Los costes políticos y económicos son incalculables, como también lo es el efecto corrosivo que tiene sobre la vida cívica el que no sea posible el uso y disfrute de muchos espacios públicos. Tal vez más preocupante sea la variante del delito organizado. Casi universalmente alimentados por el tráfico de drogas, estos “ejércitos informales” han establecido el control sobre partes de ciudades y también sobre zonas considerables del territorio rural. Estas fuerzas, ya sean las maras de El Salvador, los cárteles mexicanos o el *Primeiro Comando da Capital* de São Paulo, desafían abiertamente a las fuerzas del Estado y pueden a menudo derrotarlas. El aparente éxito colombiano contra las FARC indica que hay soluciones, pero también pone de manifiesto los costes y peligros que comportan este tipo de estrategias.

Aunque menos visible que la incidencia del crimen y la violencia, el *abuecamiento* del imperio de la ley puede llegar a constituir una amenaza todavía mayor para el Estado. Esto ha tenido lugar al menos de dos maneras: la primera mediante la creación de lo que Guillermo O’Donnell ha denominado “zonas marrones”, a las que simplemente no llega el orden institucional y el dominio del Estado (O’Donnell, 1993)⁵. Estas zonas pueden ser geográficas (junglas montañosas aisladas, o *favelas*), o pueden ser sectoriales (economía sumergida, contratos de seguridad privados). El caso es que las fronteras del Estado latinoamericano son visibles en todas partes y para todos. La segunda, la otra consecuencia preocupante de la “marronización”, es la deslegitimación de la ley como institución. La justicia en América Latina es vista generalmente como “cara, lenta, corrupta e identificada con el poder” (Pásara, 2003). Precisamente debido a esta circunstancia, los problemas más apremiantes no se resuelven en un tribunal o frente a un juez, sino a pesar de ellos. La confianza pública en el sistema judicial es muy escasa. Una encuesta reciente puso de relieve que el 33% de los encuestados tenían expectativas negativas de un posible encuentro con el sistema judicial, y solamente un 18% esperaba el cumplimiento de los procedimientos legales. La justicia no es percibida como una institución “ciega”, sino como una institución muy consciente de la condición de quienes se presentan ante ella; un 64% de los encuestados manifestaron tener una confianza escasa en que los *grupos vulnerables* fuesen a ser tratados de modo equitativo ante la ley⁶.

Una vez dentro del sistema judicial, demandantes y demandados encontrarán probablemente difícil resolver sus casos sin dedicar al asunto una cantidad razonable de tiempo, o incluso ser capaces de gestionar los a menudo arbitrarios procedimientos. Un indicio de la ineficacia procedimental del sistema carcelario es que más de la mitad de los presos en los sistemas regionales todavía están pendientes de juicio⁷. Para quienes están atrapados en el sistema, el respeto de sus derechos humanos es efímero. En muchos países, la tortura sigue siendo un procedimiento policial aceptado. El estado de las cárceles es espantoso para todos, excepto para aquellos que pueden permitirse comprar ilegalmente unas instalaciones o un trato mejores. En general, la capacidad del

Estado latinoamericano para hacer cumplir la ley es débil, pero existe una gran cantidad de heterogeneidad intrarregional. Un posible indicio de su importancia es el hecho de que la distancia entre los países más destacados en este sentido (Chile y Costa Rica) y el más rezagado (Venezuela) es la más alta de todos los indicadores estándar.

Regulación

El Banco Mundial define su indicador de gobernanza “calidad reguladora” como “la capacidad de un Gobierno para proporcionar unas políticas y una reglamentación sólidas que permitan y fomenten el desarrollo del sector privado”⁸. En América Latina encontramos una pauta de ineficacia comparativa pero con una gran heterogeneidad regional (con la habitual distribución de resultados por países). Los problemas con la regulación en la región provienen de dos causas diferentes. La primera tiene que ver con la penetración de los intereses del sector privado en las políticas públicas. Esto toma normalmente la forma de corrupción pura y simple, pero también puede adoptar la forma de prestación de servicios mutuos entre los responsables políticos y los inversionistas. La experiencia de la privatización durante las décadas de los ochenta y noventa incluye efectivamente muchos casos de relaciones inapropiadas y un grado de separación menos que adecuado entre los intereses públicos y los privados. A ello cabe añadir el peso, a menudo desproporcionado, que los principales grupos inversores pueden tener en la economía, lo que limita todavía más la capacidad de implicación del Estado. Y, además, cuando lo hace, el Estado latinoamericano tiene fama de hacer cumplir las regulaciones de una forma arbitraria, con lo que, en general, el mantenimiento del orden legal resulta todavía más difícil (Inter-American Development Bank, 2001).

Un problema aún más desalentador es el originado por la combinación de la ineficacia burocrática y los intentos de proceder a una regulación excesiva. A pesar de décadas de reforma, los costes del registro de propiedades y empresas, así como la complejidad del cumplimiento de las leyes comerciales han llevado a que muchos ciudadanos simplemente eludan al Estado por medio de la economía informal o sumergida. En varios países, entre una tercera parte y un 50% de la fuerza de trabajo está empleada en el sector informal (frente al 10%-12% de la OCDE). Este porcentaje puede incluir tanto a vendedores ambulantes individuales como a empleados de empresas medianas que trabajan como proveedoras de empresas multinacionales. Los costes de esta evasión del Estado son muy grandes en prácticamente todos y cada uno de los apartados políticos. Las reglamentaciones medioambientales no se cumplen, las pensiones y los compromisos tributarios no se pagan, y se fomenta un ambiente general de ilegalidad (Centeno y Portes, 2006). La distribución intrarregional es la que cabía esperar teniendo en cuenta otros datos, con Chile en la parte baja de la escala, con en torno a un 20%, y Bolivia con un 68% (y un 96% de mujeres empleadas) (ILO, 2002).

Provisión de servicios

En los últimos 20 años hemos asistido a una concentración de la atención en la prestación de servicios básicos a la población. Las partidas presupuestarias dedicadas a salud y educación han aumentado espectacularmente en prácticamente todos los países de América Latina. Los esfuerzos hechos para ampliar la provisión de servicios a los más pobres también se han incrementado, con resultados aparentemente muy positivos en el caso de programas como *Progresá* en México y *Bolsa Escola* en Brasil.

Dados los problemas con las estructuras del Estado más arriba descritos, resulta sorprendente encontrar que, al menos de acuerdo con los indicadores de bienestar básicos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la inmensa mayoría de países latinoamericanos obtienen unos resultados mejores de los que podrían deducirse de su nivel de renta. Entre las excepciones están Brasil, Ecuador y Guatemala, mientras que Cuba tiene una actuación mejor de la que se deduciría de su renta. Si bien estos resultados pueden deberse a los detalles técnicos utilizados para hacer las mediciones, implican que, a pesar de las carencias antes citadas, el Estado latinoamericano está proporcionando los servicios básicos educativos y de salud que pueden esperarse teniendo en cuenta su nivel de riqueza. Estos resultados sugieren que se requerirá profundizar en la investigación para determinar por qué los estados de América Latina (incluso dejando de lado Cuba) han sido capaces de cumplir con estos objetivos.

Persisten muchos elementos de diferenciación entre los países de la región (y, por supuesto, dentro de cada uno de los países, como veremos a continuación). Vamos a centrarnos en una medida básica de la capacidad del Estado: la provisión de servicios sanitarios y agua potable. Costa Rica y Chile, como en otras ocasiones, son los países que están más cerca de la parte alta; aquellos otros que cuentan con un Estado del bienestar más temprano, desde comienzos del siglo XX (Argentina y Uruguay), también obtienen buenos resultados en este aspecto. Sin embargo, lo que resulta más impresionante es la mejora casi constante que ha experimentado durante los últimos 20 años el conjunto de la región. El alcance de los servicios de limpieza y sanidad se ha incrementado del 65% al 75%, y el de aguas mejoradas de un 80% a un 90%. Ningún país de la región está por debajo del 80% de su población con algo parecido al agua potable.

Si analizamos las medidas sanitarias, la heterogeneidad de la región se hace aún más evidente, y lo mismo puede decirse de los límites del Estado contemporáneo. La mayoría de los países han alcanzado niveles elevados de inmunización para los niños de un año (una tarea fundamental para cualquier Estado). Sin embargo, la labor más exigente de proporcionar los servicios adecuados para un parto más seguro no ha progresado tanto, y en este caso existe una diferenciación interregional aún mayor. Una vez más, el hecho de disponer de un Estado bastante efectivo (Chile y Costa Rica), o el de haber establecido un programa de bienestar temprano (casos de Argentina y Uruguay) es una diferencia importante, con una cobertura de prácticamente el 100%. Los estados más pobres y

menos desarrollados (como Bolivia, Perú o Nicaragua) solamente proporcionan asistencia cualificada a un 60%-75% de su población materna.

La misma pauta se observa si nos fijamos en la educación; también en este caso existe una gran heterogeneidad en la región. La mayoría de países han alcanzado una cobertura prácticamente universal respecto a la educación básica (aunque sigue habiendo casos que están por debajo del 90%). Sin embargo, muchos de ellos siguen teniendo el problema a medio plazo de un considerable nivel de analfabetismo en la población adulta; los países de América Central son los que tienen una cifra peor. La educación secundaria continúa siendo un lujo en muchos países, incluso en algunos acaudalados como Chile. Paradójicamente, la matriculación universitaria es relativamente alta en la región, pero esto ha tenido dos consecuencias negativas: la degradación de las universidades públicas (y su sustitución en el estatus jerárquico por las universidades privadas) y la asignación desigual de fondos para la educación, desde los recursos para muchos a la riqueza para pocos (Brasil es el peor ejemplo en este sentido, ya que allí los graduados de las escuelas privadas de primaria y secundaria son recompensados con las mejores plazas en las competitivas universidades públicas gratuitas).

Otro papel fundamental del Estado es la provisión de unas infraestructuras básicas para la energía, las comunicaciones y el transporte. Un reciente estudio del Banco Mundial indica que durante las dos últimas décadas, la región ha hecho algunos progresos, pero se ha quedado rezagada respecto a otros países con un nivel similar de renta (Fay y Morrisio, 2002). La densidad de transporte de la región es demasiado baja, la calidad de la mayor parte de las carreteras es mala, las capacidades de puertos y aeropuertos ya han llegado a su límite, y el servicio telefónico sigue siendo un lujo para muchos. La situación en muchas zonas rurales es especialmente difícil. La distribución intrarregional es la que cabría esperar: Chile, por ejemplo, tiene una densidad telefónica tres veces mayor que la de Bolivia, y Argentina dispone de una red viaria mucho mejor conservada que la de Perú.

Resumen de la capacidad del Estado

La pauta de los indicadores pone de manifiesto una considerable diferenciación en la capacidad del Estado en la región de América Latina (véase la tabla 1 en los anexos del final del artículo). En la tabla 2 y el gráfico 1 (ambos en los anexos), hemos traducido estas cifras en una serie de dicotomías simples para establecer una clasificación sencilla de la capacidad del Estado. En la parte alta, encontramos a Chile y Brasil. Mientras que este último aventaja a los demás en el sistema tributario, la infraestructura institucional del primero parece definirlo como el más desarrollado de la región. En un segundo grupo se incluyen Uruguay, Costa Rica, México y Colombia. En un tercer grupo Argentina, El Salvador y Panamá, mientras que el resto de los países se sitúan en la parte baja. Debido a la ausencia de datos y a que la escala y el alcance de las funciones del Estado son muy diferentes, Cuba no se ha incluido en esta jerarquía. A varios niveles, es posible que el Estado cubano sea el más poderoso de

todos, pero durante la última década hemos asistido ciertamente a un *abuecamiento* de su autoridad y a un debilitamiento de su capacidad.

Nótese que, de acuerdo con estas cifras, la capacidad del Estado no es una mera función de la riqueza o del tamaño de un país. Probablemente el caso más interesante es el de Argentina, donde, gracias a su relativa riqueza y al legado de los regímenes anteriores, el país puede reclamar unos indicadores excelentes en cuanto a provisión de servicios, pero su infraestructura estatal está hueca y es corrupta. Al otro lado del espectro, los casos chileno, brasileño y costarricense merecen un estudio mucho más pormenorizado.

EXPLICAR EL ESTADO EN AMÉRICA LATINA

Sobre la base de los datos disponibles y de unas observaciones casi universales, hay pocas dudas de que el Estado en América Latina carece de unas capacidades institucionales fundamentales. Dentro de la región, la gran heterogeneidad existente sugiere que no se trata simplemente de un legado cultural o histórico. Se requiere llevar a cabo un trabajo más concreto comparando los diversos casos y las instituciones individuales dentro de cada uno de ellos. Los análisis del Estado en América Latina tienen que explicar dos cosas diferentes: primero, su desempeño en la región en comparación con otros grupos geográficos y países de niveles de renta similares; y, en segundo lugar, también debemos empezar a comprender la diferenciación que observamos en el interior del continente. Si bien esto queda fuera del ámbito de este trabajo, quisiera sugerir cuatro posibles áreas de estudio.

Legados históricos

Para empezar, es fundamental situar a América Latina en un contexto histórico. Como casi todos los países en vías de desarrollo, América Latina tiene un largo pasado colonial que aún contribuye en gran medida a definir la región. El legado del dominio español se sigue haciendo notar en aspectos tan distintos como el sistema legal o el trazado de las fronteras de muchos de los países de la región. Un segundo legado histórico fundamental es el primer siglo de independencia regional, un período durante el cual el dogma liberal pudo haber limitado el desarrollo potencial del Estado. Sin embargo, un tercer factor histórico ha sido la relativa paz internacional que ha vivido la región y su posible efecto en la necesidad de construir unos estados más fuertes (Lange, Mahoney y Hau, 2006; Mahoney, 2003; Centeno, 2002).

Si bien estos legados históricos han sido utilizados para explicar la actuación regional en comparación con el resto del mundo, se han utilizado menos frecuentemente para analizar las diferencias intrarregionales. ¿Hasta qué punto son las diferentes capacidades

de los estados dentro de la región un contrato histórico? Si tuviéramos que evaluar estas áreas en momentos clave desde la época colonial, ¿encontraríamos una jerarquía constantemente cambiante, o han sido siempre excepcionales los estados fuertes? Esta cuestión es particularmente crítica en el caso de los dos países aparentemente periféricos, Chile y Costa Rica. Dentro de los países individualmente considerados, ¿encontramos acaso cambios radicales claros asociados con determinados acontecimientos?

Calidad institucional

No es solamente el Estado como un todo lo que es frágil en la mayor parte de la región, sino las instituciones en general. Cuando decimos instituciones, nos referimos a las organizaciones y a las regulaciones que gobiernan las relaciones en una sociedad, y por mediación de las cuales se producen las interrelaciones sociales. Si ampliamos los límites de nuestro análisis para incluir en él instituciones no estatales, se pone de manifiesto un patrón muy similar al que ya hemos discutido más arriba en el caso del Estado.

En primer lugar, las mediciones globales del grado de confianza en las instituciones públicas y privadas son relativamente bajas para el conjunto de la región en comparación con los países de la OCDE y del Sudeste Asiático. Curiosamente, la correlación existente entre la reputación de las instituciones públicas y privadas es muy alta: aquellos países con estados respetados también tienen sectores empresariales respetados. Finalmente, los mismos países que obtienen puntuaciones más altas en capacidad del Estado, también las obtienen al medir la calidad institucional global⁹. Este es un descubrimiento fundamental, puesto que indica que los problemas a los que tiene que hacer frente el Estado latinoamericano no provienen necesariamente de sus funciones o de su papel como sector público, sino que reflejan más bien una pauta regional de capacidad institucional. Para entender mejor este patrón, es preciso investigar mucho más las historias y actuaciones de las instituciones fundamentales de la región (Portes y Smith, 2008).

Desigualdad

Es imposible analizar la actuación del Estado sin tener en cuenta la desigualdad subyacente que contribuye a definir América Latina (Hoffman y Centeno, 2003). Para empezar, la heterogeneidad que puede encontrarse entre países parece nimia comparada con las diferencias en la capacidad del Estado en los países individualmente considerados. Como norma, la capacidad del Estado es mayor en las ciudades que en las zonas rurales, en la capital que en las provincias, y en los barrios ricos que en los pobres. Es muy probable que la debilidad más importante del Estado latinoamericano en general sea su incapacidad para proporcionar servicios a aquellas partes de la población que más pueden necesitarlos.

La desigualdad también debilita al Estado. Primero, las grandes lagunas que existen en la población significan que el Estado tal vez está obligado a proporcionar una serie

demasiado numerosa de servicios. La misma institución que debe garantizar un buen acceso a la red global de la educación y los negocios, también es la responsable de la desnutrición y de unos servicios sanitarios inadecuados. Las diferencias en cuanto a poder e influencias también significan que aquellos de quienes el Estado depende para recaudar sus ingresos son los que más fácilmente pueden escapar del brazo del Estado y mejor pueden sustituir los roles tradicionales de éste con la provisión de servicios privados. De este modo, los ricos no sólo pueden evadir el pago de impuestos, sino que también pueden evitar las consecuencias de tener un Estado débil por medio de una seguridad, una educación y una sanidad privatizadas.

Globalización

La actuación de un Estado es en parte un producto y en parte un factor fundamental de cómo se relaciona una economía con el mercado global. América Latina tiene una relación diferenciada con la economía global: por un lado, está sólo relativamente integrada en ella (midiendo esta integración por el porcentaje del PIB que representa el comercio) y, por el otro, vende al mundo básicamente materias primas. Mientras que el comercio representa el 26% del PIB regional, y que las materias primas representan un 46% de las exportaciones, las cifras correspondientes a Asia Oriental y a la OCDE son de 66% y 13%, y de 22% y 18%, respectivamente.

Esta pauta comercial particular puede contribuir a explicar la fragilidad del Estado. La infraestructura necesaria para vender materias primas al mundo es seguramente menos intensiva y extensa que la requerida por una cartera comercial equilibrada. Además, la facilidad con la que pueden obtenerse rentas mediante la venta de productos básicos también elimina incentivos fundamentales para el desarrollo del Estado y genera unas condiciones posiblemente disfuncionales para el desarrollo posterior (es la denominada “maldición de los recursos”).

La fragilidad del Estado también puede debilitar la capacidad de la región para ampliar su papel global. Una presión poco rígida para hacer cumplir la ley (tanto en el caso de los contratos como en el de la seguridad pública) ciertamente desanima a los inversores potenciales. La incapacidad de proporcionar infraestructuras y servicios básicos tiene las mismas consecuencias.

Cada una de estas posibilidades merece mucha más investigación, comparando no solamente la región con el resto del mundo, sino también entre sus países, y aún más, dentro de sus países, entre las provincias más capaces y las que tienen menos efectividad institucional. Sí hay un sendero analítico entre el *fracasismo* de pensar que ningún Estado latinoamericano puede funcionar, y la ceguera de pensar que no importan.

ANEXOS

Tabla 1

	Impuestos/PIB	Corrupción	Imperio de la ley	Regulatorio	Informal	Higiene	H ₂ O	Inmunizados	Nacimientos	Alfabetización	Matriculación	Eficacia
Argentina	17,2	43,5	39	21,8	29	91	96	99	99	97,2	89,7	51,7
Bolivia	19,2	38,6	17,6	11,7	68	46	85	64	67	86,7	86	19,9
Brasil	25,14	52,2	43,3	53,4	35	75	90	99	97	88,6	87,5	52,6
Chile	20,22	90,3	88,1	91,3	29	91	95	90	100	95,7	82,9	85,8
Colombia	16,02	50,2	35,7	59,2	49	86	93	89	96	92,8	75,1	57,8
Costa Rica	15,25	69,1	61,9	66,5	33	92	97	89	99	94,9	73	67,8
Ecuador	14,85	19,8	14,8	14,6	49	89	94	93	75	91	..	12,8
El Salvador	14,99	57	28,6	58,3	_	62	84	99	92	80,6	70,4	48,3
Guatemala	12,45	25,1	11,4	49,5	_	86	95	_	_	69,1	67,3	31,8
Honduras	17,67	28,5	20,5	46,6	52	69	87	92	56	80	71,2	33,2
México	11,68	48,8	34,3	63,6	39	79	97	96	83	91,6	75,6	60,2
Nicaragua	21,86	23,2	22,4	36,9	_	47	79	96	67	76,7	70,6	15,2
Panamá	16,47	49,3	50	63,1	30	73	90	99	93	91,9	79,5	64,5
Paraguay	12,91	14	16,2	28,2	_	80	86	90	77	93,5	69,1	18
Perú	17,24	47,8	26,7	57,8	_	63	83	80	73	87,9	85,8	37,9
Uruguay	24,15	81,2	63,3	57,3	_	100	100	95	100	96,8	88,9	71,6
Venezuela	16,99	10,1	3,3	4,9	44	68	83	76	95	93	75,5	16,6
Promedio	17,3	44,0	33,9	46,2	41,5	76,3	90,2	90,4	85,6	88,7	78,0	43,9

Impuestos/PIB del Gob. Central, según CEPAL; Corrupción, Imperio de la ley, Regulatorio y Eficacia son percentiles del Banco Mundial;

Informal es el porcentaje de la fuerza de trabajo según la OIT; Higiene y H₂O es el porcentaje de la población con mejora según el PNUD;

Inmunizados es el porcentaje de niños de 1 año inmunizados; Nacimientos es el porcentaje de partos atendidos por personal cualificado, según PNUD;

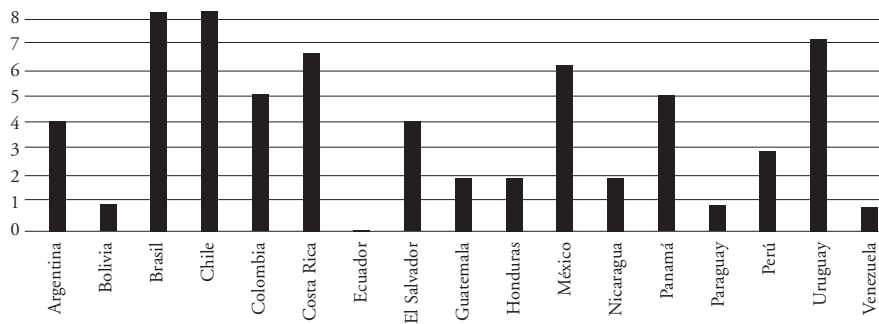
Alfabetización es del número de adultos, y matriculación es un dato combinado, ambos según el PNUD.

Tabla 2

	Impuestos/PIB	Corrupción	Imperio de la ley	Regulatorio	Meritocracia	Funcional	Informal	Eficacia	Total
Argentina	0	0	1	0	0,5	0,5	1	1	4
Bolivia	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Brasil	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Chile	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Colombia	0	1	1	1	0,5	0,5	0	1	5
Costa Rica	0	1	1	1	1	0,5	1	1	6,5
Ecuador	0	0	0	0	0	0	0	0	0
El Salvador	0	1	0	1	0	0	1	1	4
Guatemala	0	0	0	1	0	0	1	0	2
Honduras	1	0	0	1	0	0	0	0	2
México	0	1	1	1	0,5	0,5	1	1	6
Nicaragua	1	0	0	0	0	0	1	0	2
Panamá	0	1	1	1	0	0	1	1	5
Paraguay	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Perú	0	1	0	1	0	0	1	0	3
Uruguay	1	1	1	1	0,5	0,5	1	1	7
Venezuela	0	0	0	0	0,5	0,5	0	0	1

Las puntuaciones de Funcional y de Meritocracia según el Banco Interamericano de Desarrollo, con 1 para primera categoría, 0,5 para segunda categoría, y 0 para tercera categoría. Todos los demás son de la tabla I, con 1 igual a mejor que la media de América Latina, y 0 igual a peor.

Gráfico 1



Notas

1. Para un análisis de esta capacidad del Estado, véase “Revisiting State Infrastructural Powers”, número especial de *Studies in Comparative International Development*. Vol. 43. No. 3-4 (2008).
2. Por lo que respecta a la relación entre resultados electorales y eficacia burocrática, véase Hartlyn y McCoy, 2006.
3. Aunque, según parece, Alberto Palloni y sus colegas han realizado algún trabajo sobre este tema.
4. De acuerdo con las estadísticas que aparecen en Soares, Rodrigo y Naritomi, Joana. “Understanding High Crime Rates in Latin America”. Conferencia del Global Development Network (GDN) de 2008.
5. Véase O’Donnell, 1993. Una encuesta pública que se llevó a cabo en la región en 2002 encontró que casi el 60% de las personas encuestadas no habían tenido ningún contacto con ninguna institución pública durante al menos un año (UNDP, *Democracy in Latin America (Statistical Appendix)*. New York, UNDP 2002, tabla 146.
6. *Democracy in Latin America*, tablas 147c y 148. Curiosamente, Chile obtiene una puntuación muy baja en este sentido, aunque en parte esto puede deberse más a una desconfianza inveterada por parte de los encuestados que a la existencia de dificultades reales.
7. *Democracy in Latin America*, tabla 67a.
8. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21814712%7EpagePK:64257043%7EpiPK:437376%7EtheSitePK:4607,00.html>
9. Véase el World Competitiveness Report, <http://gcr.weforum.org/gcr/>.

Referencias bibliográficas

- ALDUANTE, Eduardo y MARTNER, Ricardo. “Fiscal Policy and Social Protection”. *CEPAL Review*. No. 90 (diciembre de 2006). P. 85-102.
- AMSDEN, Alice. *The risc of “the rest”: challenges to the west from late-industrializing economies*. New York: Oxford University Press, 2001.
- ARTANA, D.; LÓPEZ MURPHY, R. y NAVAJA, F. “A Fiscal Policy Agenda”. En: Kuczynski, P.P. and Williamson, J. (eds.) *After the Washington Consensus*. Washington: Institute for International Economics, 2001.
- BRAUTIGAM, Deborah; FJELDSTAD, Odd-Helge y MOORE, Mick (eds.) *Taxation and State-Building in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- CALLAGHY, Thomas. *The state-society struggle: Zaire in comparative perspectiva*. New York: Columbia University Press, 1984.
- CENTENO, Miguel y PORTES, Alejandro. “The State and the Informal Economy”. En: Fernández-Kelly, Patricia (ed.) *Out of the Shadows*. Penn State Press, 2006.

- CENTENO, Miguel. *Blood and Debt*. Penn State Press, 2002.
- “The Reinvention of Latin American Militaries”. *America Quarterly* (otoño de 2007).
- DI JOHN, Jonathan. “Why is the Tax System so Ineffective and Regressive in Latin America?” *Development Viewpoint*, SOAS, Centre for Development Policy and Research (5 de junio de 2008).
- ECHEBARRIA, Koldo (ed.) *Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública*. Washington D.C.: IADB, 2003.
- EDWARDS, Steven. “Murder Rate Highest in Latin America”. Canwest News Services, 26 de noviembre de 2008.
- EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich y SKOCPOL, Theda (eds.) *Bringing the state back in*. New York: Cambridge University Press, 1985.
- EVANS, Peter y RAUCH, James. “Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of ‘Weberian’ state structures”. *American Sociological Review*. No. 64 (1999). P. 748-65.
- EVANS, Peter. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- FAY, Marianne y MORRISO, Mary. *Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges*. Washington: World Bank, 2002.
- FITZGERALD, Valpy. “The Plato Index”. Presentación en la Universidad de Essex (6-7 de julio de 2006): <http://www.valpyfitzgerald.com>
- HARTLYN, J. y MCCOY, J. “Electoral Processes in Latin America”. Ponencia presentada en la conferencia del American Political Science Association, 2006.
- HEREDIA, Blanca y SCHNEIDER, Benn Ross (eds.) *The Political Economy of Administrative reform in Developing Countries*. North South Center, 1997.
- HEREDIA, Blanca. “The Political Economy of Reform of the Administrative Systems of Public Sector Personnel in Latin America”. *Working Paper* (2002). Inter-American Development Bank.
- HOFFMAN, Kelly y CENTENO, Miguel. “The Lopsided Continent: Inequality in Latin America”. *Annual Review of Sociology* (2003).
- ILO. “Men and Women in the Informal Economy”, 2002.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. “The Business of Growth”. Washington: IADB, 2001.
- *The Politics of Policies*. Cap. 4: “Cabinets, the Bureaucracy, Subnational Governments and the Judiciary”. Washington: IADB, 2006.
- JOHNSON, Chalmers. *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press, 1982.
- KOHLI, Atul. *State-directed development: political power and industrialization in the global periphery*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- LANGE, Matthew; MAHONEY, James y HAU, Matthias von. “Colonialism and Development: A Comparative Analysis of Spanish and British Colonies”. *American Journal of Sociology*. Vol. 111. No 5 (marzo de 2006). P. 1.412-1.462.
- LÓPEZ-PINTOR, Rafael. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. New York: UNDP, 2000.

- MAHONEY, James. "Long-Run Development and the Legacy of Colonialism in Spanish America". *American Journal of Sociology*. Vol. 108. No. 1 (julio de 2003). P. 50-106.
- MANRIQUE, Luis Esteban G. "A Parallel Power: Organized Crime in Latin America". *ARI*. No. 84 (29 de setiembre de 2006). Real Instituto Elcano.
- O'DONNELL, Guillermo. "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems". *World Development*. Vol. 21. No. 8 (1993). P. 1.355-1.369.
- PÁSARA, Luis. "Justicia, régimen político y sociedad en América Latina". *Política y Gobierno*. Vol. X. No. 2 (2003). P. 418.
- PORTES, Alejandro y SMITH, Lori. "Institutions and Development in Latin America: A Comparative Analysis". *Studies in Comparative International Development*. No. 43 (2008). P. 101-128.
- RAMIÓ, Carlos y SALVADOR, Miquel. "Civil Service Reform in Latin America: External Referents vs. own Capacities". *Bulletin of Latin American Research*. Vol. 27. No. 4 (2008). P. 562.
- SCOTT, James. *Seeing Like a State*. New Haven: Yale University Press, 1998.
- SKOCPOL, Theda. *States and social revolutions*. New York: Cambridge, 1979.
- TILLY, Charles. *Coercion, capital, and European states, AD 990-1990*. Cambridge: Blackwell, 1990.
- WADE, R. *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.