



Eduardo Dargent
El Estado en el Perú. Una agenda de investigación
 Pontificia Universidad Católica del Perú,
 Lima, 2012, 84 págs.

El último libro de Eduardo Dargent nos deja con más preguntas que respuestas. Esa es su principal virtud. En *El Estado en el Perú. Una agenda de investigación*, Dargent parte del diagnóstico de la escasez de estudios sobre el Estado en este país –aunque remarca que este problema no es solo nacional–, a diferencia de otros temas ampliamente abordados, como los partidos políticos, los conflictos y movimientos sociales. Si bien no profundiza en las causas de este descuido académico, el autor, desde las canteras de la ciencia política, nos proporciona una valiosa agenda de temas por investigar en torno al Estado peruano; pero no solo eso, sino que también nos guía con algunas recomendaciones metódicas para abordar a este “viejo desconocido”.

Dargent propone “diseccionar” el Estado: descomponerlo en partes para estudiarlo mejor. Esto se debe a que un enfoque uni-

tario y homogéneo del Estado dificulta el reconocimiento de importantes datos y los contrastes que pueden aparecer en su interior. Es así como el abordaje académico de las dependencias estatales, desde las oficinas ministeriales a los municipios distritales, e incluso de las comisarías rurales, adquiere suma pertinencia. Sin embargo, estos estudios particulares no deben perderse en su especificidad, sino orientar sus resultados hacia el conocimiento general del Estado. Para este cometido, Dargent también señala que no solamente se debe recurrir al diálogo con otras disciplinas –como la gestión pública, la sociología y la economía–, sino también al auxilio de diversas técnicas y metodologías –desde la estadística hasta la observación participante–, así como al empleo del enfoque comparado. Respecto a este último, solamente extrapolando nuestras conclusiones a otros países daremos cuenta de la real envergadura de las instituciones estatales, evitando con ello la formulación de argumentos sobredimensionados.

Antes de pasar a los temas de estudio propuestos por Dargent, es necesario preguntarnos sobre lo que el autor entiende por Estado. Este es un concepto bastante complejo, del cual hay un sinnúmero de definiciones: desde las concepciones instrumentalistas –como propone el marxismo clásico– hasta las más legalistas –como la de Hans Kelsen–. Dargent, sin ahondar en el asunto y esquivando muchas problemáticas, parte de la clásica definición propuesta por Max Weber, que concibe al Estado como una organización que monopoliza el uso legítimo de la fuerza en una determinada jurisdicción territorial. De los múltiples términos que suelen acompañar a este complicado concepto, el autor privilegia el de “capacidad”, el mismo que está compuesto por dos dimensiones que no siempre van de la mano: autonomía

y efectividad. Así, cuando hablamos de un Estado con alta capacidad podríamos referirnos a la ausencia de injerencia indebida en la toma de decisiones (autonomía), y/o a la eficacia del Estado a la hora de implementar sus decisiones políticas (efectividad).

Aclaradas estas nociones básicas y con base en una elemental revisión bibliográfica sobre el Estado en el Perú y en el mundo, Dargent se sumerge en seis campos temáticos en torno a los cuales sugiere diversas líneas de investigación. Estas áreas de estudio son: capacidad estatal; burocracia y organizaciones estatales; agenda, adopción e implementación de políticas; Estado y relaciones internacionales; alcance del Estado, territorio y actores ilegales; y Estado e historia. Dargent recomienda tratar estos temas desde dos distintos tipos de estudios: descriptivos y explicativos. Mientras los primeros tienen como meta documentar y describir ciertos aspectos de la realidad, el segundo busca –a partir de dichas descripciones– entender por qué ocurre lo observado. Sin el ánimo de ser exhaustivos en nuestra narración, sino con la intención de generar inquietud por la lectura del libro, a continuación señalamos algunos ítems de la agenda de investigación propuesta por el autor.

Para el tema de “capacidad estatal”, Eduardo Dargent propone como primera tarea describir los niveles de capacidad en los distintos sectores del Estado, tomando conciencia de los contrastes entre una instancia estatal y otra; así como la variación temporal de cada una de ellas. De allí continuará la indagación por las causas de estos distintos niveles de capacidad estatal, para lo que recomienda la formulación de investigaciones que comparen instituciones de similares condiciones pero con diferentes grados de desempeño. ¿Por qué el Banco Central de Reserva de Perú posee elevada capacidad, a

diferencia de los ministerios de Salud o Educación?, ¿por qué la Oficina de Epidemiología tiene mayor estabilidad que el resto de oficinas del Ministerio de Salud en el país?, son algunas de las preguntas sugeridas por Dargent.

Con respecto a “burocracia y organizaciones estatales”, el autor denuncia la escasa atención académica que ha recibido este tema y propone documentar el nivel profesional de la burocracia, su régimen laboral, su relación con actores privados, así como su grado de autonomía, entre otros aspectos. Sobre las organizaciones estatales, hace referencia a la falta de estudios centrados en las interacciones y en los cambios de estos organismos; llamando la atención, además, respecto a las diferencias entre sus funciones legales y lo que en la práctica realmente hacen.

Para el estudio sobre “agenda, adopción e implementación de políticas” también demanda interés de parte de los académicos. Dargent argumenta que se debe poner énfasis en el conocimiento de las fuentes de las políticas estatales y los actores que las promueven y patrocinan; es decir, dar cuenta del proceso de establecimiento de la agenda de políticas en el Perú. Por su parte, en la etapa de implementación de políticas se debe trascender el nivel descriptivo, dando cuenta de los factores causantes del éxito o fracaso de las políticas públicas en distintas áreas del Estado.

Sobre el eje temático de “Estado y relaciones internacionales”, Dargent propone estudiar los efectos de la política nacional sobre la forma en que el Estado actúa internacionalmente (*second image*); y viceversa, esto es, los efectos de factores internacionales sobre el propio Estado (*second-image reversed*). Con el propósito de inspirar nuevas hipótesis de trabajo, el autor plantea que los desafíos y los apoyos internacionales contribuyen a que el

Estado profesionalice algunas de sus instancias. Las cancillerías de la región y la Oficina de Epidemiología del Ministerio de Salud de Perú serían ejemplos de esto último.

Por otra parte, para el tema “alcance del Estado, territorio y actores ilegales”, el politólogo recomienda dar cuenta de los sectores de la sociedad y del territorio en los que el Estado ha logrado penetrar con éxito y en los que no, y propone ahondar en las causas y efectos de esa diferenciada penetración. Esto también le da cabida al autor para sugerir estudios sobre los actores sociales ilegales que resisten la autoridad estatal. Con esta lógica, al abordar el campo temático de “Estado e historia”, Dargent sugiere analizar el cambio histórico del poder del Estado en el territorio. Teniendo en consideración los trabajos existentes sobre la historia del Estado peruano, el autor recomienda investigaciones que desde la ciencia política –y desde las ciencias sociales en general– se propongan comprender la formación del Estado-nación, la relación del Estado con el ejército, los proyectos emprendidos por las élites políticas y económicas, además de los cambios experimentados por la estructura estatal.

Es evidente que la revisión bibliográfica que desarrolla Dargent es incompleta: la lista de textos que están ausentes no es corta. Sin embargo, esta obra es un “primer peldaño”, tal como considera su autor, que facilita la investigación del Estado –sobre todo, pero no solo– en el Perú. El ordenamiento y clasificación bibliográfica por temas específicos (siem-

pre perfectible), y la sugerente lista de problemas para investigar justifican esta calificación.

A pesar de las cualidades del libro, creemos que los tipos de estudio propuestos por Dargent –descripción y explicación– son insuficientes, o al menos es necesario diferenciarlos de un tercero: el interpretativo. Este enfoque, centrado en las representaciones y significados de los actores sociales, tal vez contribuya menos a la documentación y búsqueda de las causas de los fenómenos que estudiamos; sin embargo, su contribución será grande a la hora de formular y responder a preguntas como, ¿cuál es la percepción de los funcionarios públicos sobre su entorno laboral?, ¿qué opinan sobre los problemas que presentan sus distintos sectores?, ¿cuál es la solución que dan a estos problemas?, ¿qué piensan los beneficiarios de los programas sociales emprendidos por el gobierno?, ¿en qué medida estos programas contribuyen a mejorar la percepción ciudadana sobre el Estado?

Entender al Estado en todos sus niveles, conocer las causas de sus fortalezas y debilidades, y lo que piensan sus principales agentes son asuntos relevantes no solo para el académico, sino también para el político y el gestor público. El libro de Dargent contribuye a este fin, ya que algunas de sus conclusiones son fácilmente generalizables para otros países de la región, lo que alimenta sus virtudes.

Luis Meléndez Guerrero
Estudiante de maestría, FLACSO-Ecuador