

ENVIRONMENTAL AND NUCLEAR NETWORKS IN THE GLOBAL SOUTH: HOW SKILLS SHAPE INTERNATIONAL COOPERATION

Isabella Alcañiz, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, 207 páginas.

Environmental and Nuclear Networks in the Global South se enfoca en un tema muy poco estudiado: la cooperación internacional entre agencias estatales de países en desarrollo. Utilizando los sectores de energía nuclear y medio ambiente, Isabella Alcañiz desarrolla una teoría elegante, original, convincente e importante acerca de los incentivos de los agentes del Estado para buscar cooperar con agentes de otros países. En otras palabras, ¿cuáles son los factores que explican la cooperación Sur-Sur entre agencias gubernamentales?

En un mundo cada vez más globalizado, con problemas que no reconocen fronteras y necesidades técnicas cada vez más sofisticadas, la cooperación Sur-Sur es fundamental. La literatura, sin embargo, no ha prestado mayor atención al tema. Efectivamente, las burocracias del sur han sido poco estudiadas y el aspecto específico de la cooperación internacional entre burocracias ha sido aún menos estudiado. La literatura sobre cooperación internacional se ha centrado en las altas esferas de gobierno. Sabemos mucho sobre tratados internacionales que se deciden y negocian a nivel de los poderes ejecutivo y legislativo. Sabemos muchísimo menos sobre la cooperación que sucede a niveles medios de la burocracia estatal.

Un tipo de cooperación que raramente llega a la tapa de los diarios, pero que no por eso es menos fundamental.

El argumento central de *Environmental and Nuclear Networks...* es que la cooperación internacional entre agencias estatales es una consecuencia de la necesidad de los empleados públicos más calificados de mantenerse capacitados en un contexto en que los gobiernos reducen el dinero destinado a capacitación. Asimismo, el libro desarrolla dos argumentos adicionales que ayudan a entender los incentivos para la cooperación de manera más acabada. En primer lugar, para que la cooperación internacional efectivamente suceda, es necesario un nivel mínimo de formación de los burócratas. Por eso el libro comienza con la frase “*No skills, no cooperation*”. En segundo lugar, las agencias estatales, a través de sus burócratas, buscan socios similares en términos de capacidades a la hora de cooperar. De estas hipótesis centrales, Alcañiz deriva tres observaciones empíricas para testear sus argumentos: 1) una baja en el financiamiento del Estado se correlaciona con un aumento de la cooperación internacional, 2) los burócratas con mayores capacidades técnicas son los que cooperan más, y 3) como los burócratas buscan beneficiarse de sus socios internacionales, la cooperación tiende a concretarse entre agencias con niveles similares de capacitación. El libro testea estas tres implicancias empíricas a lo largo de nueve capítulos que están elegantemente escritos y que se leen de corrido. La evidencia presentada proviene de dos sectores que requieren altos niveles de capacitación técnica, el sector nuclear y el de medio ambiente, y el libro usa una variedad de

métodos (entrevistas en profundidad, trabajo de archivo, y análisis estadístico y de redes) y diferentes tipos de datos que, todos juntos, logran mostrar de manera fehaciente que Alcañiz tiene razón.

¿Por qué leer el libro? En primer lugar, porque sustantivamente es un tema importante. En general, la literatura sobre burocracias ha tomado la formación técnica de los burócratas como algo exógeno que cada uno tiene o no tiene a la hora de ser contratado. Pero sabemos poco y nada de cómo y bajo qué circunstancias los burócratas desarrollan nuevas capacidades técnicas una vez que ya forman parte del Estado. Sabemos menos aún de cómo sucede esta capacitación cuando el Estado no provee los fondos necesarios para que ello suceda. Entender el cómo y el por qué de la formación técnica de los empleados públicos es además fundamental desde el punto de vista de las políticas públicas. Entender los incentivos de las burocracias del sur para capacitarse es fundamental tanto para los países en cuestión como para los organismos internacionales que invierten y promueven el aumento de las capacidades estatales en dichos países. Por otro lado, la teoría que Alcañiz elabora y testea en este libro va en contra de ese caricatura del burócrata (presente tanto en el sentido común de muchos de nosotros como en parte de la literatura) que presenta un burócrata preocupado por lo que tiene cerca, con una tendencia a cerrarse, y cuyo único objetivo es aumentar el presupuesto destinado a su área. En esta caricatura, el único interés del burócrata es cultivar contactos políticos que son los que controlan el presupuesto. Alcañiz, por el contrario, nos muestra una burocracia dinámica, con muchísima

iniciativa, y cuyos intereses van mucho más allá de los lazos políticos. Finalmente, por si esto no fuera suficiente, la historia de la energía nuclear en la Argentina que el libro describe es absolutamente fascinante.

Más allá de la importancia sustantiva del tema, el libro es un ejemplo de cómo se hace (y se escribe) investigación. En primer lugar, el libro presenta un balance perfecto entre descripción y explicación. Un lujo de los libros, es cierto, pero este libro en particular logra el balance perfecto. Para poder evaluar un argumento se necesita conocer el tema, y Alcañiz provee todos los elementos que el lector necesita para poder evaluar la solidez de los argumentos sin necesidad de confiar ciegamente en el autor. En segundo lugar, el libro es un ejemplo a seguir de cómo combinar diversos métodos (entrevistas en profundidad, estudios de caso, trabajo de archivo, y datos agregados) para que al lector no le queden dudas. Por último, el libro muestra las ventajas de dejar de lado esa separación un poco absurda entre política comparada y relaciones internacionales. *Environmental and Nuclear Networks...* es un excelente ejemplo de cómo mejoran los argumentos cuando dejamos de separar las variables en domésticas e internacionales y nos centramos simplemente en las variables que importan. Alcañiz explica la cooperación internacional, un tema típico de relaciones internacionales, mirando variables más típicamente de política comparada, como los incentivos profesionales de los empleados públicos. El libro nos recuerda una vez más y de manera contundente que las explicaciones hay que ir a buscarlas donde están y no

donde nuestra subdisciplina preferiría que estén.

La lectura del libro genera varias preguntas y abre varias avenidas para futuras investigaciones. Una de las preguntas que surgen del libro es de qué manera los incentivos de los empleados públicos que describe Alcañiz son afectados por la inestabilidad política y la consecuente rotación burocrática que observamos en muchos países del sur. *Environmental and Nuclear Networks...* muestra de manera convincente que la cooperación Sur-Sur surge de la necesidad de los burócratas de mantenerse actualizados cuando el Estado no provee los fondos necesarios para ello. En términos generales, esto se explica en el libro por el hecho de que la capacitación tiene un efecto en las promociones internas con lo cual los burócratas a quienes les preocupan sus carreras tienen incentivos para mantenerse al día. ¿Cómo interactúa la inestabilidad laboral con este incentivo? Los países del sur suelen caracterizarse por sectores públicos en los cuales el mérito y la capacitación no son los únicos elementos tenidos en cuenta en las decisiones de con-

tratación y despidos. En este contexto, ¿es posible pensar que los burócratas al capacitarse también se vuelven más indispensables? ¿Es posible pensar que la capacitación, al mismo tiempo que es una forma de mejorar las posibilidades de promoción interna, funciona como un seguro de desempleo? Parecería razonable pensar que burócratas más capacitados se vuelven más indispensables y que una nueva administración pondría más reparo en despedir a este tipo de empleados.

En suma, *Environmental and Nuclear Networks...* ofrece una interesante teoría sobre un tema poco estudiado al tiempo que nos muestra cómo hacer buena investigación. Combinando entrevistas con trabajo de archivo y análisis estadístico y de redes, Alcañiz logra convencer al lector. El libro, en definitiva, es de lectura obligatoria para todos aquellos interesados en entender el funcionamiento de la burocracia y de la cooperación internacional así como también aquellos en busca de un ejemplo a imitar de cómo se hace (y se transmite) investigación.

Virginia Oliveros