

CAPACIDAD ESTATAL: ¿QUÉ TIPO DE CAPACIDADES Y PARA QUÉ TIPO DE ESTADO?*

por Enzo Completa**

El origen del debate acerca de la capacidad del Estado

En la literatura reciente abundan los estudios sobre la evaluación del impacto de las políticas públicas, pasando por alto el análisis de las capacidades de las agencias estatales que tuvieron a cargo su diseño, ejecución y control. Una omisión tan frecuente como llamativa, puesto que el éxito o fracaso de toda política pública depende, mayormente, de las capacidades reales con las que cuenten estas instituciones para obtener resultados positivos en relación a sus intervenciones.

Si una institución posee las capacidades necesarias y suficientes muy probablemente alcance las metas y objetivos fijados, lo que la hará confiable ante los ojos de la sociedad. Por el contrario, si una institución presenta serios déficits de capacidad en los procesos de gestión más críticos, su funcionamiento será deficiente, lo que repercutirá de manera directa en la eficacia y eficiencia de las políticas públicas que decida llevar adelante. Ahora bien, ¿qué significa que un Estado o agencia gubernamental sea capaz?¹ Y lo que es más importante todavía: ¿qué tipo de capacidades se requieren para promover estrategias de desarrollo exitosas y cómo deben hacer los estados para adquirirlas o fortalecerlas?

* El autor agradece los valiosos comentarios de los evaluadores anónimos, los cuales contribuyeron sensiblemente a mejorar el presente trabajo.

** Universidad Nacional de Rosario. E-mail: enzocompleta@conicet.gov.ar.

¹ En el presente trabajo se adopta una visión amplia de la palabra “Estado”, usándose para hacer referencia tanto a gobiernos nacionales como a subnacionales (provincias y municipios), agencias gubernamentales específicas (centralizadas o descentralizadas) e incluso a funcionarios públicos e individuos a cargo de la ejecución de tareas concretas en nombre de una repartición gubernamental.

En términos generales, la necesidad de elevar, mejorar, construir, reconstruir o fortalecer los niveles de capacidad del Estado para el manejo eficaz, eficiente y sostenible de la “cosa pública” comenzó a ocupar un lugar prioritario dentro de la agenda política latinoamericana luego de los procesos democratizadores ocurridos en la región durante la década del ochenta, a partir de los cuales se concibió a la misma como un factor clave para garantizar la consolidación del Estado de derecho y para generar las condiciones necesarias para alcanzar tasas de crecimiento económico adecuadas a los efectos de mantener el progreso en las áreas de la democracia y de la igualdad social (O’Donnell 1993)².

En cuanto al debate académico acerca de la capacidad del Estado y las distintas formas de mejorarla, emergió a mediados de la década del setenta, aproximadamente, cuando el Estado comenzó a ocupar un lugar preponderante en las discusiones provenientes del ámbito de la ciencia política y la economía. Como señala Chudnovsky (2015), en la mayoría de los trabajos académicos publicados desde los años cincuenta hasta mediados de los setenta la preocupación giraba en torno al sistema político, al gobierno y la burocracia, en el marco de la llamada “ola conductista”. Recién a finales de los años setenta y durante los ochenta volvió a surgir una preocupación acerca del Estado, enfocada principalmente en su grado de autonomía y en el nivel de ajuste o congruencia con el entorno social o económico³. Esta primera perspectiva aludía a la capacidad del Estado para formular e implementar sus propias preferencias, más allá de lo que sucediera en la economía y en la sociedad (Skocpol 1985). La segunda, en cambio, mostraba como las instituciones estatales son modificadas acorde a las transformaciones en el marco del ambiente económico y social, tanto nacional como internacional (Tilly 1992).

Este retorno del Estado al primer plano de los debates académicos se vio fortalecido a partir de las reflexiones realizadas por organismos interna-

² La mayor parte de la bibliografía consultada no diferencia entre los conceptos de fortalecimiento, desarrollo y construcción de capacidades institucionales (*institutional strengthening*; *institutional development* e *institutional building*, respectivamente).

³ La tesis del retorno de la visión estatocéntrica para la explicación de la realidad social ha sido sostenida en una multiplicidad de investigaciones publicadas desde la década del setenta, entre las cuales se destaca el trabajo de Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985) titulado *Bringing the State Back In*. Este libro recopila de manera exhaustiva las investigaciones más relevantes publicadas hasta el momento que enfatizan el papel del Estado y analizan su influencia en el acontecer político y social.

cionales abocados a esta temática durante la década del noventa, en un contexto signado por la implementación de reformas económicas tendientes a fortalecer al mercado y a reducir la incidencia de los estados en el acontecer político y económico mundial. En cuanto a las definiciones elaboradas por estos organismos, se adscriben a los postulados propuestos por el paradigma de la Nueva Gerencia Pública, el cual continúa la tradición de los primeros estudios sobre capacidades, enfocados principalmente en la dimensión administrativa antes que en la relacional o política.

Actualmente, los esfuerzos académicos se concentran en elaborar una definición operacionalizable (o medible) sobre capacidad estatal, que dé cuenta de las diferentes dimensiones que dan forma al concepto y de su carácter eminentemente instrumental, aunque no haya consenso respecto de cuáles son éstas dimensiones o las funciones que deben ocupar al Estado.

En lo que respecta a los atributos o dimensiones constitutivas de la capacidad estatal, algunos de los primeros autores que trabajaron el concepto adoptaron posturas “minimalistas”, concentrándose por lo general en uno o dos atributos o dimensiones. Así, por ejemplo, Charles Tilly (1992) identifica a la dimensión *fiscal* y a la *coercitiva* como centrales para explicar la capacidad estatal, argumentando que las mismas surgen como un subproducto de los esfuerzos que realizan los gobiernos nacionales para acceder a los medios necesarios para hacer la guerra y, a través de ella, para expandir a los estados-nación.

Hay que decir, sin embargo, que la mayoría de los autores que adhieren al enfoque minimalista de las capacidades estatales identifica a la capacidad administrativa como la dimensión preponderante. De acuerdo a la clasificación efectuada por Chudnovsky (2015), la perspectiva administrativa se puede dividir en dos líneas clásicas de desarrollo académico: en primer lugar, los análisis basados en la noción de *poder infraestructural* de Michael Mann (1984), entendido como la capacidad del Estado de penetrar la sociedad civil e implementar sus acciones en todo su territorio⁴. Dicha definición se opone a la noción de *poder despótico*, desarrollada por el mismo autor, por la cual se entiende al conjunto de acciones que la élite estatal tiene la facultad de llevar adelante sin consultar a los grupos de la sociedad civil. Ambos

⁴ En consonancia con esta definición, O'Donnell (1993) enfatiza la dimensión territorial del Estado, cuestionando el supuesto de que existe un alto grado de homogeneidad en el alcance tanto territorial como funcional del Estado.

conceptos llevaron a Mann a crear cuatro tipos ideales de Estado: el “feudal”, cuando el poder despótico y el poder infraestructural eran bajos, el “imperial”, cuando el poder infraestructural era débil, pero el poder infraestructural era alto, el “burocrático” cuando el poder despótico era débil pero el poder infraestructural era fuerte y el Estado “autoritario” cuando tanto un poder como el otro eran altos⁵.

En segundo lugar, dentro de la perspectiva administrativa se encuentran los estudios que hacen foco en la importancia de la capacidad organizacional y de las burocracias profesionales weberianas, compuestas por funcionarios reclutados siguiendo criterios meritocráticos. Dentro de esta línea se destacan los trabajos pioneros de Oscar Oszlak (1980), Skowronek (1982), Sikkink (1993), Geddes (1994) y más recientemente de Peter Evans y James E. Rauch (1999), más orientados a destacar el rol de la burocracia que los procesos organizacionales.

En términos generales, esta línea de trabajos relaciona la capacidad estatal con la capacidad de proveer bienes y servicios públicos de manera eficaz y eficiente. Así, como veremos luego, gran parte de los autores clásicos inscriptos en esta línea, entre ellos Sikkink (1993) o Grindle (1997), le asignan un peso importante al desempeño del aparato estatal, destacando para ello la importancia de los factores organizativos y de las políticas de personal y sistema de remuneraciones. Geddes (1990 y 1994), por su parte, asocia la capacidad administrativa principalmente a los méritos de los equipos burocráticos y la calidad del sistema de reglas de juego que estructuran su vínculo con la dirigencia política. Como bien señala Lardone (2003) la concepción de capacidad de Geddes se hace explícita cuando la autora define el foco de su trabajo, esto es, las capacidades del propio Estado para iniciar cambios que mejoren su capacidad. Hace referencia entonces a la habilidad de tributación y coerción, de moldear incentivos para los actores privados, de tomar decisiones burocráticas efectivas; todo lo cual depende, a su vez, de la existencia de organizaciones burocráticas efectivas.

⁵ En un trabajo reciente del año 2008, Michael Mann introdujo modificaciones a esta tipología de regímenes ideales, renombrando el tipo “burocrático” (puesto que la burocracia está presente en mayor o menor medida en todos los estados modernos) por “democrático” o “multipartidista”. Cambio que por su parte afectó la denominación del tipo “autoritario”, el cual pasó a denominarse “régimen de partido único”.

Con una visión más amplia, y cercana a la que se presenta en este trabajo, autores como Tobelem (1992) y Evans (1996) enfatizan el carácter “relacional” de la capacidad estatal. El concepto de capacidad estatal, de esta forma, trasciende las capacidades administrativas de los aparatos burocráticos del Estado, incorporando una segunda dimensión o componente que refiere a las relaciones que estos cuerpos administrativos mantienen (o deberían mantener) con el entramado social circundante.

A los efectos de apoyar esta posición maximalista, en el apartado siguiente se problematizan las diferentes concepciones y derivaciones teóricas existentes sobre capacidad estatal con particular atención a la caracterización de las dimensiones constitutivas del concepto y a su recepción para el caso argentino. Posteriormente, se reflexiona sobre las brechas de capacidad que afectan la gestión de los estados y se avanza en la elaboración de una definición de carácter instrumental, dando por sentado que las capacidades solo pueden ser analizadas tras haber especificado las funciones u objetivos asignados al mismo.

Conceptualizando la capacidad estatal

La cuestión de las capacidades del Estado y su desempeño en relación a las funciones que le han sido asignadas se viene instalando en Argentina y América Latina desde hace algunas décadas. Para algunos autores, entre ellos Fabián Repetto (2003), el reciente interés por este tema en América Latina se asocia en parte al “regreso” del Estado a los primeros planos de las propuestas para el desarrollo tras recuperar cierto terreno con relación a las posturas en boga hasta unas décadas atrás, cuando se proponía la extrema reducción del mismo con la promesa de que el mercado generaría por sí solo las condiciones de crecimiento e incluso integración social. Adicionalmente, el autor relaciona este resurgir de las capacidades institucionales con la aparición de la llamada “segunda generación de reformas”, marco en el cual habitualmente se ha tomado este concepto casi como sinónimo de capacidad burocrática de los aparatos de gobierno.

En este sentido, las reformas de “primera generación” tuvieron por objetivo reducir al Estado a su mínima expresión a través de la desregulación de la economía, de la postergación de los “gastos sociales” y de la privatización de los servicios públicos nacionales, en total consonancia con los preceptos

emanados del Consenso de Washington para América Latina. La noción de reformas de “segunda generación”, por su parte, fue ideada por los mismos organismos internacionales que elaboraron las primeras, con el objetivo de continuar o culminar el proceso de reestructuración del papel del Estado en la economía iniciado durante la etapa anterior. Una idea secuencial sumamente polémica, que pretendió instaurar una lógica lineal y predeterminada de reformas estatales y que insinúa una suerte de modelo a seguir para los países subdesarrollados del mundo.

Entre otras medidas, la segunda ola reformista promovió en Argentina una serie de disposiciones administrativas tendientes a perfeccionar el aparato estatal en la búsqueda de elevar sus niveles de eficacia y eficiencia. En este contexto, la gran promesa de la capacidad estatal comenzó a ser asociada de manera indisoluble al papel —que se presume sustantivo— de la burocracia estatal en el desempeño de las políticas públicas (Repetto 2003).

Llegado este punto conviene precisar que se entiende concretamente por capacidad estatal, para lo cual resulta indispensable retomar la discusión acerca de las dimensiones constitutivas del término con el fin de ahondar sobre la recepción del mismo y su aplicación para el caso argentino. Antes de hacerlo, sin embargo, corresponde efectuar algunas aclaraciones. En este sentido, se coincide con Julián Bertranou, para quien las capacidades estatales solo pueden ser analizadas y apreciadas a partir de la especificación de las funciones que un organismo debe cumplir o los objetivos que el mismo debe alcanzar. “No puede analizarse la capacidad estatal en abstracto, sino en relación con los fines e incluso metas que el organismo analizado debe cumplir” (Bertranou 2011: 32).

El término capacidad, de esta forma, se presenta como un concepto de carácter instrumental, como un atributo que se resignifica de acuerdo al contexto histórico-temporal o al paradigma en el que se encuentre inserto, factores que predeterminan los fines y metas que debe perseguir el Estado o sus agencias específicas. De esta forma, las capacidades estatales que se requieran en una gestión racional burocrática diferirán sensiblemente de las requeridas en un modelo de gestión de corte gerencial (*New Public Management*), asociado (gobernanza) o de responsabilización (*accountability*). Lo mismo puede decirse para el caso de las capacidades requeridas en un Estado democrático con respecto a las que se requieran en otro de carácter autoritario y represivo, puesto que las finalidades y metas que deban perseguir los mismos seguramente serán diferentes.

Recientemente Claudia Bernazza y Gustavo Longo (2014) presentaron un minucioso “estado del arte” sobre el debate existente en torno a las capacidades estatales en Argentina, realizando un recorrido por las definiciones más difundidas con el fin de observar similitudes y diferencias y de identificar los enfoques a los que responden. De acuerdo a ambos autores, las primeras definiciones sobre capacidad estatal emergieron durante la década del 90, a partir de una serie de documentos elaborados por organismos internacionales de carácter intergubernamental abocados a esta temática o vinculados a ella.

Dada su contundencia como posición y como enfoque, Bernazza y Longo destacan la definición elaborada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), institución que el año 1997 expresó que la reconstrucción de la capacidad estatal se presentaba como “una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza. En este contexto, la implementación de la Reforma Gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político” (CLAD 1997: 6, cit. en Bernazza y Longo 2014: 108).

Siguiendo esta misma línea argumental a favor de las reformas gerenciales, un informe reciente elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo define a la capacidad estatal como “los medios para planificar y lograr metas” (PNUD 2009: 5)⁶. Apenas un año más tarde, el PNUD elaboró un manual para la medición de la capacidad, en el marco del cual amplió este concepto a partir de la incorporación de nuevos componentes de capacidad, aunque respetando en lo esencial el enfoque de medición orientado a resultados. En este sentido, definió a la capacidad como “la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible” (PNUD 2010:7).

Como puede apreciarse, estas definiciones hacen foco en la capacidad de los funcionarios y estructuras administrativas para alcanzar las metas fijadas, lo que las emparenta con el concepto de desempeño. Esto nos recuerda la definición elaborada por Kathryn Sikkink en el año 1993, quien definiera a las capacidades como “la eficacia administrativa del aparato estatal para

⁶ En la versión original la definición dice “*capacity is the means to plan and achieve*”.

instrumentar sus objetivos oficiales” (Sikkink 1993: XX). De acuerdo a la autora, la capacidad del Estado es relacional en la medida en que no puede medirse en términos absolutos sino solo en relación a las tareas que se le fijan o que éste se impone a sí mismo.

Merilee Grindle también relaciona la noción de capacidades con la de buen desempeño o logro de resultados. Si bien la autora no adopta un criterio único de conceptualización, ha realizado aportes teóricos sustanciales al estudio de capacidades estatales, también vinculados al modelo gerencialista de la administración pública, adoptado por numerosos gobiernos latinoamericanos durante la década del 90 y los años subsiguientes. Así, por un lado define la construcción de capacidades (*capacity building*) como el “conjunto de estrategias que tienen que ver con el incremento de la eficiencia, efectividad y capacidad de respuesta (*responsiveness*) del desempeño gubernamental”, entendiendo por capacidad de respuesta al nexo entre la comunicación de las necesidades (extra gubernamentales) y la capacidad para abordarlas (Grindle 1997, cit. en Bertranou 2012: 3).

En un trabajo anterior Grindle (1996) sostiene que “un estado capaz es aquel que exhibe la habilidad para establecer y mantener de manera efectiva, funciones institucionales, técnicas, administrativas y políticas” (Grindle 1996: XX). Esta aproximación al concepto deja entrever que no resulta apropiado referirse a la capacidad estatal en singular, esto es, de forma global u homogénea, sino que resulta analíticamente más adecuado hablar de capacidades estatales según algún criterio de clasificación sobre las mismas. Para Grindle, el buen desempeño de los estados u agencias estatales se relaciona con la existencia de cuatro tipos específicos de capacidades: la *capacidad institucional*, que refiere a la habilidad de los estados para establecer y hacer efectivo el vasto conjunto de reglas que gobiernan las interacciones políticas y económicas; la *capacidad técnica*, entendida como la habilidad para administrar políticas macroeconómicas y analizar en forma más general, opciones de política pública; la *capacidad administrativa*, que refiere a la habilidad de los estados para proveer bienes y servicios y la *capacidad política*, definida como la habilidad de los estados para tomar en cuenta demandas de la sociedad (Grindle 1996, cit. en Bertranou 2012: 2-3).

Tomando como base la clasificación de Grindle (1996), diversos autores han propuesto simplificar los componentes de la capacidad estatal, aunque poniendo énfasis en diferentes aspectos. Así, Fabián Repetto define a la capacidad como la “aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a

través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas” (Repetto 2003: 6). Esta aproximación resulta muy general y deja abiertos algunos flancos conceptuales, pero resulta valiosa para el análisis en tanto visualiza a la capacidad estatal expresada en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general que se redefine de manera constante por medio de la interacción política de individuos y grupos con intereses, ideologías y dotaciones de recursos de poder diferentes.

Según Repetto, si se quiere avanzar hacia grados relevantes de capacidad estatal se deben combinar dos componentes o sub-tipos de capacidades: las administrativas y las políticas. Esta clasificación parte de la premisa —compartida por nosotros— de que el Estado excede a su aparato burocrático, representando también la arena política en la cual se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal. En cuanto a la clasificación propuesta por Grindle (1996) el autor se muestra crítico, señalando, por un lado, que cuestiones tales como el manejo macroeconómico y el análisis de las políticas públicas no pueden subsumirse en las aptitudes técnicas de los funcionarios estatales sino que se encuentran compartidas tanto en el campo de la administración como en el de la política; y por el otro, que la dimensión institucional no puede quedar acotada a los límites del accionar estatal puesto que el Estado no es el único constructor de reglas (más allá de su rol trascendental en la conformación de las reglas de juego formales).

Guillermo Alonso (2007), por su parte, también distingue entre capacidades políticas y administrativas, aunque realiza una recombinação diferente sobre los componentes definidos por Grindle (1996). Según este autor, las capacidades técnicas y las administrativas pueden unificarse conceptualmente debido a que la adopción e implementación de políticas requiere y supone la existencia de núcleos y patrones de funcionamiento tecno-burocráticos. Por otra parte, las capacidades institucionales y políticas se encontrarían imbricadas puesto que las estructuras institucionales no son neutrales con respecto a la constitución de los intereses y preferencias de los actores, ni con respecto a la fijación de probabilidades de realización de intereses / demandas provenientes de la sociedad.

Esta última unificación de dimensiones lleva al autor a caracterizar una nueva dimensión de las capacidades estatales, denominada *relacional*,

que refiere a la relación que mantiene el Estado con su entorno socioeconómico. En esta dimensión el Estado se presenta como un actor más que interactúa con otros, aun cuando resulte evidente la diferencia cualitativa que representa para el mismo la ventaja decisiva de poder modificar las reglas de juego (al menos las formales) y la posibilidad de ejercer la coerción como respaldo a sus decisiones, para evitar bloqueos a sus políticas o inducir cambios en la conducta de los actores sociales. Siguiendo este enfoque, la existencia de un aparato burocrático se presenta como una precondition básica para la adopción e implementación de políticas públicas. Ahora bien, en términos de capacidad institucional también resulta necesario que el Estado pueda relacionarse con el resto de los actores políticos, económicos y sociales que accionan en el territorio.

Este planteo nos remite al concepto de *autonomía imbricada* (*embedded autonomy*) de Evans (1996), según el cual la intervención del Estado en determinada arena pública se vería facilitada si se cuenta con la cooperación de los actores relevantes, pues este apoyo fortalece las condiciones para implementar las políticas. De esta forma, además de la existencia de un aparato administrativo de características weberianas se necesita un Estado que se encuentre enraizado (no aislado) con el entorno social circundante, esto es, que posea estrechas relaciones con el sector empresario y con el resto de las organizaciones sociales, aunque manteniendo la capacidad de formular sus preferencias y actuar en consecuencia de manera autónoma.

Dicho lo anterior, resulta claro que el concepto de capacidad estatal trasciende las capacidades administrativas de los aparatos burocráticos del Estado, incorporando una segunda dimensión o componente que refiere a las relaciones que estos cuerpos administrativos mantienen (o deberían mantener) con el entramado social circundante. Dentro de esta segunda dimensión se encuentran las *capacidades de gobierno*, relacionadas, por un lado, con el liderazgo y la capacidad de conducción a través del uso de herramientas, métodos, habilidades y prácticas conducentes a alcanzar los objetivos fijados, y por el otro, con la capacidad de los individuos responsables de ejecutar las actividades y tareas requeridas, punto sobre el cual nos detendremos en el próximo apartado.

No adherimos, por tanto, al polémico enfoque adoptado por Mario Lattuada y María Elena Nogueira, quienes haciendo gala de un institucionalismo *in extremis* no incluyen a la capacidad de gobierno dentro de las capacidades estatales. Según ambos autores, “la noción de capacidades

estatales es diferente, en principio, a la de capacidades de gobierno (Iazzetta 2009). Estas últimas estarán más vinculadas a las acciones concretas llevadas adelante en forma temporal por un gobierno en particular mientras que las capacidades estatales darán cuenta de la construcción institucional del aparato estatal sostenido en el tiempo” (Lattuada y Nogueira 2011: 32, cit. en Bernazza y Longo 2014: 112)⁷. Desde nuestra perspectiva la capacidad de gobierno se presenta como una dimensión constitutiva de la capacidad estatal que puede y necesariamente debe ser ampliada de manera continua a través del uso de herramientas de gestión, entre las cuales destaca la planificación estratégica.

Avanzando en el análisis, resulta importante disociar a los conceptos de capacidad estatal y desempeño, impacto o resultados finales. En este sentido, si bien ambas nociones guardan una estrecha relación no deben ser usadas como sinónimos, puesto que el desempeño institucional se refiere al comportamiento organizacional pasado (pudiendo expresarse en medidas tales como eficiencia y eficacia) mientras que el de capacidad institucional alude a la dimensión futuro, esto es, a su comportamiento potencial.

Siguiendo a Carlos Moreno Jaimes (2007: 133-134), “la noción de desempeño institucional comúnmente enfatiza los resultados que las acciones de un gobierno producen en la sociedad, siendo de uso frecuente en la literatura especializada sobre políticas públicas, la cual se ha ocupado principalmente de analizar los problemas públicos que dan origen a un conjunto de decisiones gubernamentales orientadas a solucionarlos (Lindblom 1980; Kingdon 1995) (...) Por su parte, las raíces de la noción de capacidad estatal parecen provenir más claramente de la literatura sobre administración pública (Heinrich y Lynn 2000), la cual se ha abocado a estudiar los procesos internos (contables, gerenciales, organizativos) que siguen las agencias gubernamentales con el fin de generar los resultados públicos para las que fueron creadas”.

Disociar ambos conceptos, sin embargo, no implica que el desempeño de las instituciones gubernamentales carezca de relevancia para el análisis de las capacidades institucionales, sino más bien, que la capacidad estatal no

⁷ Osvaldo Iazzetta también diferencia capacidad estatal de capacidad de gobierno. En cuanto a la primera, identifica atributos de *primer orden*, es decir, capacidades que definen un Estado con independencia del régimen político (tres primeros componentes), y de *segundo orden*, que son los que favorecen la democratización (último componente). Ver Iazzetta (2012) y Bertranou (2013).

debe medirse o evaluarse exclusivamente en base a los resultados alcanzados (éxito o fracaso) por una agencia gubernamental. En este sentido, puede darse el caso que una institución cuente con las capacidades necesarias para promover acciones de manera eficaz y eficiente (en otras palabras, que posea las condiciones operativas requeridas o el potencial para la acción) pero que aún así su desempeño sea deficiente.

Desde esta perspectiva, la capacidad institucional “comprobada” del sector público (desempeño) no siempre se condice con la capacidad institucional “presumible” (potencial) para cumplir con sus obligaciones, la que siempre aparece como algo lejano que las instituciones permanentemente desean alcanzar o mejorar. Prueba de ello son los denodados esfuerzos realizados durante las últimas décadas por numerosas instituciones gubernamentales de la región en pos de identificar y corregir los déficits de capacidad institucional que disminuyen su desempeño, los cuales suelen asociarse de antemano a la existencia de fallas o carencias de índole administrativa, exclusivamente.

En palabras de Bertranou, la separación entre ambos conceptos abre un espacio para la presencia y actuación de otros factores que no siempre pueden ser *controlados* por el Estado o alguna de sus agencias pero que sin embargo inciden en el resultado de su acción. En este sentido, el resultado de una política pública no depende únicamente de las capacidades o características estructurales que posea la organización estatal sino también de otros factores que se encuentran fuera de su alcance, algunos de carácter institucional (como las reglas de juego que regulan el funcionamiento en una sociedad), otros de índole política, sociocultural, económica y/o asociados a la red de organizaciones que con su accionar indirectamente afectan el desempeño de la organización de referencia (Bertranou 2001).

Entre estos factores de índole política o relacional destaca la voluntad política, dimensión privilegiada por Maximiliano Rey (2013) al momento de elaborar su definición de capacidades estatales, fuertemente influenciada a su vez por el concepto de autonomía enraizada de Peter Evans (1996). Para Rey resulta vital —en términos de capacidad estatal— contar con la decisión y el liderazgo desde las altas esferas de la dirección del Estado de atender al interés mayoritario antes que a los negocios de determinados intereses concentrados. En este sentido, para este autor “el concepto ‘capacidad política’ del Estado se pregunta más por la movilización de recursos sociales por parte del sistema de gobernación, para lograr sus objetivos políticos, que por

las estructuras estatales per se. Por tanto, la capacidad del Estado tendría entre sus aspectos centrales la conectividad social, vale decir las redes externas que enlazan a los actores estatales con los sectores sociales (Evans 1996)” (Rey 2013: 34).

Desde nuestra perspectiva, si bien se comparte la naturaleza eminentemente relacional del concepto de capacidad estatal, consideramos que la voluntad que demuestre (o no) el Estado para relacionarse y —en definitiva— para orientar sus políticas públicas hacia determinados actores políticos y/o sociales no debe reducirse al concepto de capacidad sino que constituye una dimensión diferente. De esta forma, si bien un Estado o agencia específica estatal puede contar con las capacidades necesarias y suficientes para obtener un determinado resultado —e incluso con el consenso de los diferentes actores externos involucrados— puede suceder que los responsables políticos de tomar las decisiones fundamentales para instrumentar las acciones requeridas decidan esperar para tomarlas o directamente decidan no hacerlo.

Esto nos señala que los resultados de las políticas públicas no dependen necesariamente de la capacidad de las agencias estatales sino, también, de otros factores externos (e incluso internos, como la voluntad política), los cuales no forman parte del espacio de la capacidad estatal aunque decididamente influyan en su ejercicio. Como consecuencia, la capacidad estatal solo depende de los factores que se encuentran bajo su control, los cuales, pueden variar sensiblemente dependiendo del alcance funcional, tamaño y características particulares de cada organización o agencia estatal. Mientras mayor sea el alcance de la unidad de referencia, mayores serán las condiciones que caracterizarán su capacidad. Por el contrario, a mayor alcance funcional y tamaño de la unidad de análisis menores serán los factores que se encontrarán fuera de su control, los cuales por definición no conforman el espacio de su capacidad institucional.

Siguiendo a Jorge Hintze (s/f.) la capacidad institucional se presentaría como el “potencial de las organizaciones para obtener el mayor valor externo y organizacional de largo plazo que permitan las exigencias del corto”, entendiendo por *valor externo* a la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de terceros y por *valor organizacional* a la promoción del desarrollo estratégico de la misma organización, considerada como un producto en sí misma y cuyos destinatarios son quienes trabajan en ellas. En otras palabras, para el autor la capacidad institucional está relacionada con la combinación del *valor externo* y del *valor organizacional* o *interno* nece-

sario para cumplir con la misión y los objetivos principales y específicos de la organización de la manera más eficiente posible, enfrentando los desafíos del desarrollo de un modo sustentable.

La producción de valor externo constituye la finalidad principal de la mayoría de las organizaciones, tanto públicas como privadas, las cuales suelen mostrarse mucho más interesadas en producir valor para el entorno que en invertir en el desarrollo de la misma organización. Como bien apunta Hintze (s/f.), algunas organizaciones tienden a privilegiar o priorizar, siempre que pueden, la producción de valor externo inmediato, es decir, los productos más tangibles sobre los menos tangibles y los destinatarios “de corto plazo” sobre los “de largo plazo”, entre otras razones, porque desean obtener rédito político o electoral. Ahora bien, de acuerdo al autor es preciso que en la práctica exista cierto equilibrio entre la generación de valor externo e interno, así como también, entre la producción de valor de corto y largo plazo, a los efectos de que no disminuya el nivel de confianza de los contribuyentes en que el Estado no dejará de producir valor futuro, esto es, que se seguirán prestando servicios y produciendo bienes sin la existencia de perjuicios o costos adicionales para los mismos.

Como puede observarse, el trabajo de Hintze (s/f.) aporta una definición de capacidad institucional sumamente interesante, del tipo estratégica, que incorpora la dimensión futuro en contraste con el presente, pero que no diferencia entre los elementos constitutivos de esta capacidad y aquellos factores contextuales que inciden sobre su ejercicio. En este sentido, no se avanza en la definición de los componentes de capacidad estatal, o para decirlo de otra manera, en la identificación y análisis de las fuentes en donde radica la misma y de sus manifestaciones observables.

En base a lo anterior, proponemos la adopción de un concepto de capacidad estatal más acotado analítica y empíricamente, que nos permita centrar el análisis en los factores constitutivos de esta capacidad (y por ende en la definición de estrategias reales y posibles de fortalecimiento institucional) aunque sin descuidar el análisis del resto de los factores externos que pueden llegar a comprometer su ejercicio. Siguiendo a Bertranou la capacidad estatal se presenta como una aptitud para formular objetivos y cumplir las tareas requeridas, “aptitud que se desprende del accionar conjunto de sus dotaciones humanas, en el marco de competencias legitimadas y en uso de recursos organizacionales y de acción interorganizacional” (Bertranou 2012: 6). Según el autor la capacidad estatal se manifiesta a través de su dimensión técnico-

administrativa y de su dimensión política, esto es, a través de la existencia de cuerpos de funcionarios que actúen de manera coordinada, haciendo un uso eficiente de instrumentos y tecnologías y estableciendo nexos con sectores no estatales con el objeto de ampliar la capacidad de acción de toda la sociedad.

Según se desprende de la anterior definición, existen tres grandes componentes o factores explicativos de la capacidad estatal, los cuales son definidos por Bertranou (2011) y luego desagregados en subcomponentes y observables empíricos:

- Autorizaciones legales y legitimidad: comprende dos aspectos: en primer lugar, si la unidad gubernamental tiene autorización legal para realizar las acciones que pretende llevar a cabo y en segundo, si la unidad gubernamental tiene legitimidad político-institucional para llevar adelante estas acciones (conferida por actores del sistema político-institucional y por actores no gubernamentales).
- Organización y medios de acción: comprende principalmente las dotaciones, atributos y posibilidades que posee una organización para la acción directa, lo que necesariamente remite al análisis de las personas que integran la organización, de los recursos, infraestructura, equipamiento, estructura, procesos organizacionales y activos financieros.
- Capital de acción interorganizacional: comprende el capital social de acción interorganizacional con el que cuenta la unidad gubernamental. Este capital que surge de la acción conjunta entre diferentes organismos puede subdividirse en la acción interorganizacional gubernamental en la misma jurisdicción, la acción interorganizacional interjurisdiccional (por ejemplo, nación-provincia) y la acción interorganizacional público-privada.

Los referidos componentes de capacidad estatal se presentan como condiciones operativas necesarias (aunque no suficientes) para el logro de los resultados deseados, razón por la cual los mismos deben alcanzar niveles empíricamente verificables *en función* del resultado a lograr. Niveles inferiores a los requeridos para el nivel de capacidad definen diferenciales denominados brechas, las cuales toman la forma de obstáculos o inconvenientes que

dificultan o impiden la realización de ciertas actividades y tareas, comprometiendo el cumplimiento de los objetivos establecidos por la agencia estatal (Bertranou 2012).

En el apartado siguiente nos ocuparemos de examinar estas posibles brechas o déficits de capacidad, adentrándonos en el análisis de una de las perspectivas teóricas que más ha sido trabajada y que mayor influencia ha ejercido en los estudios y recomendaciones sobre capacidad. Finalmente, presentaremos una definición propia de capacidad estatal, la cual recepta gran parte de los aportes teóricos efectuados por los autores citados aunque alejándose de la ortodoxia conceptual gerencialista y resultadista que aún prevalece en gran parte de la bibliografía especializada.

Brechas de capacidad estatal: aspectos constitutivos y factores contextuales

Según Oszlak y Orellana (1993), entre lo que las organizaciones ambicionan hacer y lo que efectivamente consiguen realizar existen con frecuencia diversos obstáculos o inconvenientes que por diferentes motivos impiden o entorpecen la realización de las tareas requeridas. Estos obstáculos pueden originarse en el plano interno organizacional (en cuyo caso dan lugar a la aparición de brechas de capacidad que deben ser superadas mediante la ejecución de acciones de fortalecimiento institucional) o como resultado del accionar individual o conjunto de diversos factores asociados al contexto institucional, político o económico de la organización.

Numerosos autores se han ocupado de diseñar metodologías para el análisis de las capacidades institucionales a partir de la detección, medición y corrección de los déficits potenciales y reales que limitan la capacidad gubernamental. Entre estos esfuerzos se destaca la metodología SADCI, diseñada por Alain Tobelem a fines de la década de 1980 mientras se desempeñaba como consultor del Banco Mundial, la cual ha sido utilizada por agencias gubernamentales, empresas y organizaciones de todo el mundo (principalmente en América Latina y el Caribe) para realizar análisis de capacidad institucional y para el diseño de planes de acción dirigidos a superar los déficits detectados.

La aplicación de la metodología SADCI está orientada a casos en que se requiere identificar el grado de capacidad institucional de un organismo para llevar a cabo ciertas acciones, para evaluar los obstáculos y debilidades a

remover o eliminar y para establecer las acciones requeridas para ello. En tal sentido, la dimensión temporal de referencia de la metodología es el futuro, por lo que su aplicación está especialmente concebida para el desarrollo de programas y proyectos y asociada con el análisis del componente de fortalecimiento institucional requerido para asegurar su éxito. Sin embargo, el SADCI también puede ser aplicado para conocer los déficits de capacidad institucional que afectan la gestión rutinaria de una organización así como para evaluar los resultados de un programa o proyecto ya ejecutado. Dicho de otra manera, aún cuando el propósito original de la metodología no lo contempla expresamente, en los hechos se ha comprobado que también es compatible con el análisis de situaciones en las que el presente y el pasado pasan a ser dimensiones temporales relevantes y, a la vez, en casos que el objeto de estudio no es ya un programa o proyecto sino la gestión ordinaria de una institución (Oszlak y Orellana 1993).

De acuerdo a Alain Tobelem (1992) existen seis tipos de déficits de capacidad institucional (*capacity gaps*), los cuales pueden agruparse en dos grandes categorías de problema. La primera incluye a las brechas que forman parte del ambiente macro-institucional, mientras que la segunda se circunscribe a las brechas relacionadas con el ambiente micro-institucional. En cuanto al primer grupo de déficits, se relacionan con la existencia de normas, leyes y “reglas de juego” que condicionan o impiden la ejecución de tareas, así como también al contexto político y macroeconómico y a las relaciones interorganizacionales e interjurisdiccionales que mantiene la organización con el resto de los actores que integran su entorno. Los déficits micro-institucionales, por su parte, guardan relación con la capacidad financiera y física de la organización; con su organización interna (distribución de funciones, estructuras y procedimientos); con los sistemas de recursos humanos y de remuneraciones del personal y con la capacidad individual de los responsables de ejecutar las tareas.

Para Tobelem no todos los déficits de capacidad institucional (DCI) responden a factores intraorganizacionales, exclusivamente. En este sentido, si bien un número importante de déficits se originan en el interior de los procesos organizacionales existen una gran cantidad de problemas provenientes del exterior que exceden la capacidad de control de las organizaciones, tales como el contexto político nacional e internacional. Entre estos factores o restricciones contextuales (RC) se destacan las políticas institucionales, el marco legal y regulatorio vigente y las pautas culturales socialmente aceptadas,

las cuales pueden llegar a erigirse como importantes *restricciones institucionales* para la ejecución de tareas, en los términos utilizados por Giandoménico Majone (1997). En este sentido, puede darse el caso que una ley impida la realización de una acción crucial (v.gr., la adquisición del paquete accionario de una empresa o la importación de tecnología de gestión) o bien que la acción no pueda ser ejecutada porque la normativa en cuestión carece de reglamentación. En palabras de Tobelem (1992) este tipo de factores pueden paralizar la ejecución de ciertas actividades, por lo que resulta necesario que los analistas de capacidades institucionales lleven a cabo una cuidadosa revisión orientada a detectar la enorme cantidad de obstáculos potenciales relacionados con las reglas de juego formales e informales.

En cuanto a las restricciones relacionadas con las relaciones interjurisdiccionales e interinstitucionales, refieren a problemas o conflictos en los vínculos que mantiene la agencia gubernamental con otros actores (públicos o privados) comprometidos con el cumplimiento de sus objetivos y/o con la ejecución de ciertas actividades y tareas. La función del analista de capacidades, en este caso, pasará por identificar aquellas actividades que dependen del accionar, recursos o apoyo de otras organizaciones o actores, para luego determinar si existe algún déficit o restricción contextual que afecte, retrase o impida su realización, tales como superposición de funciones en el proceso de ejecución, conflictos de poder entre los organismos responsables de ejecutarlas, falta de compromiso o voluntad, demoras, deficiencias en los procesos colaborativos, etcétera.

En lo que respecta a los déficits internos, representan la contracara de los problemas de nivel interinstitucional pero en el plano intraorganizacional (Oszlak y Orellana 1993). En primer lugar encontramos a los déficits relacionados con la estructura organizacional y la distribución de funciones, los cuales son de exclusiva incumbencia de la agencia estatal. Estos elementos revisten una gran importancia a los efectos de determinar, principalmente, qué unidades organizativas son responsables del cumplimiento de las tareas, si su estructura o tamaño guarda relación con las funciones asignadas a las mismas, su grado de autonomía en relación a otras unidades, el nivel de estratificación jerárquica de la organización, el nivel de especificidad funcional y el grado de interdependencia que poseen los distintos actores y agencias internas en lo que se refiere a la ejecución de las tareas.

La organización también puede presentar déficits relacionados con su capacidad financiera o física, los cuales pueden comprometer, retrasar o

impedir la ejecución de ciertas actividades o tareas. Por ejemplo, recursos humanos o económicos insuficientes, carencia de insumos o de la tecnología necesaria para la producción de valor externo (bienes, servicios, etc.), espacio físico inadecuado o insuficiente, infraestructura obsoleta o inexistente, etcétera.

En cuanto a los déficits relacionados con las políticas de personal y sistema de remuneraciones, revisten una gran importancia puesto que pueden comprometer seriamente el cumplimiento de los objetivos organizacionales. En este sentido, el grado de estabilidad laboral, el régimen salarial de los empleados públicos (comparativamente menos competitivo que el del sector privado), los mecanismos de selección de personal y la inexistencia de sistemas de incentivos pueden llegar a desencadenar conflictos, los cuales suelen repercutir negativamente en la productividad de la organización (Tobelem 1992).

Finalmente, resta referirnos a los déficits relacionados con las habilidades individuales de los responsables de ejecutar las tareas. A los efectos de identificar este tipo de problemas debe evaluarse a las personas (no a las agencias o departamentos internos) que tienen a su cargo la ejecución de tareas o acciones concretas, lo que implica prestar especial atención al número y categoría jerárquica de los empleados, a sus conocimientos y habilidades técnicas, al nivel de información que manejan y a la motivación que poseen con respecto al logro de los objetivos organizacionales.

La tipología de déficits de capacidad institucional desarrollada por Tobelem (1992) tiene un paralelo con el trabajo de Hilderbrand y Grindle (1997), quienes definen cinco dimensiones o niveles de análisis que afectan la capacidad gubernamental, a saber:

- El ambiente de la acción, entendido como el medio económico, político y social en el cual el gobierno lleva adelante sus actividades.
- El contexto institucional, que incluye las reglas que enmarcan el accionar gubernamental: recursos, atribuciones, competencias, etc.
- La red de trabajo (*task network*), que hace referencia al conjunto de organizaciones involucradas en la ejecución de una tarea determinada.
- La organización.
- El recurso humano.

De acuerdo a lo expresado por Bertranou (2012), el mérito del trabajo de las autoras consiste en haber complejizado de manera positiva el análisis

sis sobre los aspectos que afectan la capacidad institucional, que van más allá de cuestiones organizacionales y del perfil laboral individual. Ahora bien, desde el punto de vista de la distinción entre aspectos constitutivos y factores que afectan estos aspectos constitutivos, la clasificación realizada por Hilderbrand y Grindle no aporta demasiado. En este sentido, no distingue entre los componentes observables de esta capacidad (vinculados a la dotación de factores necesarios para ejecutar tareas) y aquellos factores contextuales que inciden sobre el ejercicio de la misma, lo cual no es solo achacable a estas autoras puesto que esta distinción fundamental también se encuentra ausente (al menos de una manera clara) en la metodología SADCI.

Esto se debe, en buena medida, a que tanto en el trabajo de Hilderbrand y Grindle (1997) como en el de Tobelem (1992) no se aporta una definición sobre el concepto de déficit o brecha de capacidad. Lo mismo puede señalarse con respecto al trabajo de Oszlak y Orellana (1993), el cual a grandes rasgos adopta el enfoque analítico de Tobelem, avanzando en la identificación de déficits de capacidad institucional sin distinguir entre aspectos constitutivos u observables y factores contextuales que inciden en el ejercicio de la capacidad estatal⁸.

De acuerdo a Oszlak y Orellana, los DCI más frecuentes pueden resumirse en seis grandes categorías de problema, a saber:

- 1- Déficit relacionados con la existencia de normas, leyes y “reglas de juego” que condicionan o impiden la ejecución de tareas;
- 2- Déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras
- 3- Déficit relacionados con las relaciones interinstitucionales;
- 4- Déficit relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones;
- 5- Déficit relacionados con las políticas de personal y sistemas de recompensas; y

⁸ Oscar Oszlak y Edgardo Orellana colaboraron en el desarrollo y la aplicación de la metodología SADCI. Oszlak fue *peer reviewer* del documento originariamente presentado por Alain Tobelem para su publicación por el Banco Mundial. Orellana, por su parte, participó junto a Oszlak en la evaluación del Programa de Servicios Agropecuarios (PROMSA 1991), un programa conjunto BIRF-BID destinado al desarrollo agropecuario argentino. Posteriormente, ambos utilizaron esta metodología, individual o conjuntamente, en diferentes proyectos.

- 6- Déficit relacionados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.

Como puede apreciarse, esta clasificación de brechas de capacidad guarda una estrecha relación con la tipología elaborada por Tobelem (1992). En este sentido, además de reconocer las mismas categorías analíticas contenidas en la metodología SADCI, los autores eluden la diferenciación entre componentes de capacidad gubernamental y factores externos que afectan su ejercicio. Debido a esta razón, y a los efectos de facilitar al analista la tarea de operacionalización de las brechas de capacidad que afectan la ejecución de acciones gubernamentales, se propone clasificar estos factores limitantes de otro modo, respetando en lo esencial la propuesta de Tobelem (1992) aunque diferenciando claramente entre factores constitutivos de la capacidad y factores o restricciones externas que afectan su ejercicio:

- 1- Restricciones contextuales asociadas a las reglas de juego (formales e informales).
- 2- Restricciones contextuales asociadas a las relaciones interinstitucionales e interjurisdiccionales que mantienen los entes estatales.
- 3- Restricciones contextuales asociadas a la situación socioeconómica y al contexto político nacional e internacional.
- 4- Déficit de capacidad asociados a las estructuras organizativas y procedimientos, al enfoque de planificación estratégica y a la distribución de funciones de los entes estatales.
- 5- Déficit de capacidad asociados a la capacidad financiera y física de los entes estatales.
- 6- Déficit de capacidad asociados a los individuos a cargo de la ejecución de las tareas.

Desde nuestra perspectiva, las dimensiones definidas permiten identificar y describir los principales problemas que dificultan, condicionan o impiden el cumplimiento de las funciones asignadas a los organismos públicos. En este sentido, una primera diferencia que destaca nuestra propuesta con respecto a las clasificaciones anteriores es la clara diferenciación que realiza entre los aspectos constitutivos u observables de la capacidad y aquellos factores contextuales que inciden en el ejercicio de la misma, afectando la

dinámica de funcionamiento interno de las agencias estatales y sus posibilidades de acción. En este sentido, la clasificación propuesta reconoce la influencia de tres causales o factores agregados relacionados con la capacidad inherente a las entidades estatales y tres factores asociados al contexto institucional, los cuales afectan el despliegue de la capacidad estatal en varios planos: normativo-cultural, político-socioeconómico e interinstitucional-interjurisdiccional.

Hacia una definición propia de capacidad estatal

Tras analizar el estado del arte sobre capacidades estatales y haber efectuado una propuesta de delimitación entre factores constitutivos de esta capacidad y factores contextuales que inciden sobre el ejercicio de la misma, proponemos ahora nuestra propia definición de capacidad estatal, a la cual concebimos como “la habilidad real y potencial que deben poseer los estados y sus agencias específicas para articular intereses sectoriales, decidir un rumbo y tomar decisiones de manera autónoma, superando de manera exitosa las restricciones que plantea el entorno institucional, con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales y de promover el bienestar general”.

De acuerdo a las consideraciones efectuadas anteriormente, no resulta apropiado asociar el concepto de capacidad estatal al de desempeño, impacto o resultado final, exclusivamente, puesto que el desempeño institucional refiere al comportamiento organizacional pasado (es decir, a la eficiencia y eficacia demostrada por el Estado en relación al cumplimiento de sus objetivos) mientras que capacidad estatal alude también a la dimensión futuro, esto es, al comportamiento potencial del Estado, variable sumamente importante para los destinatarios de las políticas públicas, ya que los ciudadanos no solo necesitan que el Estado satisfaga sus necesidades actuales sino que lo haga sin comprometer la prestación de servicios y producción de bienes necesarios para satisfacer sus necesidades futuras. De esta forma, resulta necesario articular la capacidad real (o actual) que debe poseer el Estado para cumplir las funciones definidas o encomendadas (y por tanto para alcanzar resultados) con la capacidad para seguir haciéndolo en el mediano o largo plazo. Esto acerca el concepto de capacidades estatales a la planificación estratégica, herramienta que en el ámbito de la gestión pública busca alcanzar un equilibrio en la resolución de problemáticas inmediatas, mediatas y futuras.

Como dejamos entrever en los apartados anteriores, la separación entre capacidad estatal y desempeño abre un espacio para la actuación de otros factores que no siempre pueden ser controlados, los cuales no forman parte del espacio de la capacidad estatal, si bien pueden incidir negativamente en su ejercicio de manera evidente. De acuerdo al análisis efectuado, las variables contextuales a tener en cuenta son tres: las reglas formales e informales que enmarcan el accionar del Estado, las relaciones interinstitucionales e interjurisdiccionales que mantienen los entes estatales con otros actores públicos o privados y la situación socioeconómica y política nacional e internacional. Dichos factores deben ser considerados con especial atención al momento de realizar un análisis de capacidad, a los efectos de no encontrarnos con sorpresas que nos impidan superar de manera exitosa las restricciones que plantea el entorno.

En cuanto a la discusión entre capacidades en singular o plural, adherimos con énfasis a la segunda perspectiva. En este sentido, si bien habitualmente se ha tomado el concepto de capacidad estatal como sinónimo de la capacidad que poseen los aparatos burocráticos de gobierno, la naturaleza, complejidad y variedad de las tareas demandas al Estado hacen necesario complementar las capacidades administrativas con las relacionales o políticas, despreciadas por el modelo neoliberal o gerencialista. De esta forma, si bien se destaca la importancia determinante que posee el aparato burocrático para garantizar la ejecución de los procesos internos que permiten generar las cuotas necesarias de valor externo, insistimos sobre la importancia de las capacidades políticas, asociadas a la función de liderazgo y a las redes de articulación que deben mantenerse con los individuos e instituciones que forman parte del entorno institucional. En este sentido, por lo general el cumplimiento de los objetivos organizacionales depende de organizaciones no estatales u otros niveles de gobierno, razón por la cual debe sumarse a la capacidad administrativa del Estado la capacidad de generar sinergias y de establecer acuerdos horizontales, interjurisdiccionales e interinstitucionales que se traduzcan en acciones concretas conducentes a alcanzar los resultados deseados.

En esta tarea de articulación permanente de acciones resulta central la capacidad que demuestran los entes estatales para decidir un rumbo y tomar decisiones de manera autónoma, especialmente al momento de diseñar y asignar recursos para la ejecución de políticas públicas, las cuales deben orientarse exclusivamente a generar mejoras en la calidad de vida de las personas con prescindencia de las presiones que reciban para favorecer intereses sectoriales.

La incorporación de los fines a la definición de capacidad, de esta forma, aleja nuestro enfoque de la perspectiva resultadista propia del modelo gerencial. Como mencionamos, el concepto de capacidad se presenta como un atributo que se resignifica según las funciones, objetivos y metas que debe perseguir el Estado o sus agencias específicas, las cuales pueden variar dependiendo del contexto histórico-temporal o del paradigma administrativo que se encuentre vigente. Desde nuestra perspectiva, consideramos que la prosecución del bienestar general y la mejora continua de la calidad de vida de las personas se erigen como atributos esenciales de todos los estados, atributos que trascienden los criterios de eficiencia y eficacia, razón por la cual estas finalidades se encuentran estrechamente relacionadas con las capacidades específicas que las agencias estatales deban generar o fortalecer.

Consideraciones finales

Todo proceso de análisis y fortalecimiento de la capacidad institucional comienza cuando las autoridades de una determinada organización toman la decisión de cambiar o mejorar uno o más procesos de gestión, con el fin de mejorar sus niveles de eficiencia y eficacia. Si no existe esta voluntad de cambio, si las autoridades de la agencia gubernamental en cuestión no tienen intención de transformar o mejorar nada, la capacidad institucional instalada por definición se considera suficiente y no necesita ser fortalecida o evaluada.

Para el caso de aquellos estados o agencias gubernamentales afectadas por déficits de capacidad y/o restricciones contextuales resulta recomendable que los decisores políticos y analistas concentren sus esfuerzos en el fortalecimiento de las capacidades internas asociadas a la ejecución de las tareas que resulten más críticas en relación al logro de los objetivos institucionales. Según Jorge Hintze (s/f.) los procesos más críticos son los que más afectan la producción de valor externo y de valor organizacional. En su opinión la criticidad de los procesos de gestión se presenta como el criterio principal para la ponderación de los déficits de capacidad, aduciendo que cuánto más críticos sean los procesos más grave será el impacto del déficit de capacidad (y también de las restricciones contextuales) para su ejecución.

Desde tal perspectiva, existen dos alternativas para superar los déficits y restricciones detectadas: bajar la criticidad de los procesos o disminuir la

magnitud de los déficits de capacidad institucional y restricciones contextuales. En aras de reducir la criticidad de los procesos resulta conveniente establecer una jerarquía entre los mismos, para luego diseñar una estrategia que facilite la toma de decisiones acertadas y efectivas, direccionando el esfuerzo y los recursos hacia aquellos procesos o actividades en donde resulte más necesario mejorar la confiabilidad operacional en base a la realidad actual. En cuanto a la segunda alternativa, reducir la magnitud de los DCI y RC implica elevar los niveles de disponibilidad de recursos físicos, económicos y humanos dentro de la organización y mejorar las estructuras, procedimientos administrativos, capacidades individuales de los ejecutores y/o las relaciones con otros actores relevantes (entre otros factores a tener en cuenta), a los efectos de garantizar la posibilidad de utilizar estos recursos en el marco del contexto macro y micro institucional existente.

En cuanto a las estrategias de fortalecimiento de las capacidades institucionales, se coincide con Moreno Jaimes (2007), quien considera que las mismas pueden variar considerablemente, dependiendo de qué aspectos o procesos específicos de la gestión se pretendan mejorar. Según Oszlak y Orellana (1993), la experiencia de la aplicación del SADCI demuestra que, llegado el momento de encontrar las soluciones técnicas o políticas que permitan superar las dificultades identificadas, se abre un abanico de acciones y decisiones potenciales que caen dentro de las siguientes cuatro categorías básicas:

- 1) Obtención de los recursos humanos, físicos o financieros necesarios para llevar a cabo las tareas que presentan déficits. Por ejemplo, contratación de personal especializado para reforzar la ejecución de tareas vinculadas a la gestión cotidiana de la entidad; adquisición de equipamientos industriales o herramientas informáticas para la ejecución de tareas complejas u obtención de subsidios para el pago de honorarios o la compra de bienes indispensables para la ejecución de las tareas previstas.
- 2) Contratación de servicios de consultoría externa para viabilizar la ejecución de tareas de carácter no permanente cuya realización resulta imposible de encarar con recursos propios. Por ejemplo, para el desarrollo de estrategias comunicacionales, diseño de programas informáticos, instalación y puesta en marcha de nuevas

tecnologías de gestión, generación de instancias de participación física y virtual, elaboración de planes estratégicos, etcétera.

- 3) Capacitación orientada a proporcionar información, aumentar conocimientos y/o modificar actitudes del personal actual o a contratar en el futuro, en la medida requerida para el eficaz cumplimiento de sus respectivos roles en el marco del programa que se encuentre en ejecución.
- 4) Toma de decisiones por parte de entidades públicas (nacionales, provinciales o municipales), del sector empresario, o de otros actores, orientadas a superar las restricciones que impiden la ejecución de tareas. Nos referimos, por ejemplo, a la aprobación de leyes especiales, decretos u ordenanzas, a la suscripción de acuerdos con organizaciones civiles, cámaras empresarias u organismos públicos descentralizados o bien a la decisión de acometer procesos de reforma legal con el fin de ampliar competencias o de eliminar restricciones institucionales que dificulten la ejecución de una o más tareas.

Desde nuestra perspectiva, esta última categoría es la que reviste el mayor grado de complejidad (y también de incertidumbre) puesto que gran parte de las decisiones requeridas para superar las restricciones y déficits detectados deben ser tomadas por entidades o individuos ajenos a la institución evaluada, lo que supone un esfuerzo adicional para los responsables de los programas o proyectos afectados por déficits de capacidad o restricciones contextuales, quienes deben mantener un diálogo fluido con estas entidades e individuos con el fin de conseguir que los mismos accionen en el corto plazo de la manera esperada.

En lo que respecta a las decisiones políticas, económicas o técnicas que deban tomar las autoridades, dependerán de la naturaleza, cantidad y criticidad de las tareas afectadas; de los tipos de DCI y RC detectados y de la gravedad estimada de los mismos. Una vez conocida esta información se estará en condiciones de elaborar un plan de fortalecimiento institucional orientado a superar estas dificultades, el cual surgirá como un resultado natural de la metodología implementada, derivada de la reflexión teórica sobre las diferentes concepciones y abordajes metodológicos sobre el concepto de capacidad institucional y sobre las principales variables asociadas al mismo.

Bibliografía

- Alonso, Guillermo (2007) “Elementos para el análisis de capacidades estatales”, en Alonso, Guillermo (ed.) *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo.
- Bernazza, Claudia y Gustavo Longo (2014) “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte”, en *Estado y Políticas Públicas*, Año II, N° 3, FLACSO Argentina, octubre.
- Bertranou, Julián (2011) *Análisis preliminar del desarrollo de capacidades estatales en el nivel nacional para la promoción y fiscalización de la seguridad vial*, Ministerio del Interior de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- Bertranou, Julián (2012) “Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones”, Mimeo, ICO/UNGS.
- Bertranou, Julián (2013) “Capacidad estatal: aportes al debate conceptual”, Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública, Mendoza, 18, 19 y 20 de septiembre.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD (1997) “Una nueva gestión pública para América Latina”.
- Chudnovsky, Mariana (comp.) (2015) *Capacidades estatales, diez textos fundamentales*, Buenos Aires, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).
- Evans, Peter (1996) “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140 (enero-marzo).
- Evans, Peter y James E. Rauch (1999) “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth”, en *American Sociological Association*, Vol. 64, N° 5.
- Evans, Peter, D. Rueschemeyer y T. Skocpol, (1985) *Bringing the State Back In*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Geddes, Barbara (1994) *Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- Geddes, Barbara (1990) “Building State Autonomy in Brazil. 1930-1964”, en *Comparative Politics*, Vol. 22, N° 2.
- Heinrich, Carolyn y Laurence Lynn (2000) *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington D.C., Georgetown University Press.
- Hintze, Jorge (s/f) *Guía para la evaluación de la capacidad institucional*, en Top Herramientas de Gestión, disponible en www.top.org.ar.

- Iazzetta, Osvaldo (2012) “Capacidades estatales, gobernabilidad democrática y crisis global”, en *Crisis global y gobernabilidad en América Latina*, Buenos Aires, PNUD/ Siglo XXI.
- Kingdon, John (1995) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Nueva York, Harper Collins.
- Lardone, Martín (2003) “Las reformas de los Estados provinciales en Argentina: hacia la construcción de un esquema analítico”, Ponencia presentada en el Congreso de Latin American Studies Association (LASA), Dallas, Texas, marzo.
- Lattuada, Mario y María Elena Nogueira (2011) “Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)”, en *Estudios Rurales* Vol. 1, N° 1, Universidad Nacional de Quilmes.
- Lindblom, Charles (1980) *The Policy Making Process*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Majone, Giandoménico (1997) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México D.F., Fondo de la Cultura Económica.
- Mann, Michael (1984) “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results”, en *European Journal of Sociology*, Vol. 25.
- Mann, Michael (2008) “Infrastructural Power Revisited”, en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 43, N° 3-4.
- Moreno Jaimes, Carlos (2007) “Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México”, en *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, Volumen 27, N° 2.
- O’Donnell, Guillermo (1993) “Estado, democratización y ciudadanía”, en *Nueva Sociedad*, N° 128,.
- Oszlak, Oscar (1980) “Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”, en *Estudios CEDES*, Vol. 3, N° 2.
- Oszlak, Oscar y Edgardo Orellana (1993) “El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI”, inédito, versión digital en www.top.org.ar.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2009) *Capacity Development: A UNDP Primer*, Nueva York, Disponible en www.undp.ro.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2010) *Medición de la capacidad*, junio.
- Repetto, Fabián (2003) “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”, presentado en VIII Congreso Internacional de CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.

- Rey, Maximiliano (2011) “Capacidad estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad”, en *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, Año 1, N° 2, agosto.
- Sikkink, Kathryn (1993) “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 32, N° 128, enero-marzo.
- Skocpol, Theda (1985) *State and Social Revolutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Skowronek, Stephen (1982) *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tilly, Charles (1992) *Coerción, capital y los estados europeos, 990-1990*, Madrid, Alianza.
- Tobelem, Alain (1992) *Institutional Capacity Analysis and Development System (ICADS)*, Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank, LATPS Occasional Papers, Series N° 9.

Resumen

En el presente artículo se indaga sobre las razones que explican el resurgir del concepto de capacidad estatal en el ámbito de la gestión pública, dando cuenta del origen de las discusiones en torno a las capacidades dentro del campo de los estudios del Estado y problematizando las diferentes concepciones y abordajes teóricos existentes con particular atención a la recepción del concepto y a su aplicación para el

caso argentino. En un segundo momento se reflexiona sobre las posibles brechas o déficits de capacidad y se avanza en la elaboración de una definición de carácter instrumental, alejada de la perspectiva resultadista propia del modelo gerencial. Finalmente, se sugieren criterios para la elaboración de estrategias de fortalecimiento institucional que mejoren el desempeño del Estado.

Palabras clave

Capacidad estatal – restricción contextual – déficit – resultados – fortalecimiento institucional

Abstract

This article inquires the reasons that explain the resurgence of the concept of State capacity in the area of public management taking into account the origin of discussions around capabilities within the field of studies of State and problematizing the different conceptions and existing theoretical approaches with particular attention to the reception of the concept and its implementation to the Argentinian

case. In a second moment, it is pondered over possible gaps or deficits of capacity to then advance in the elaboration of a definition of instrumental character, far away from a perspective that is only interested in results, typical of the New Public Management model. Finally, some criteria are suggested for the elaboration of institutional strengthening strategies that improve the performance of the State.

Key words

State capacity – contextual restriction – deficit – institutional strengthening – results