

Capacidades estatales: Reflexiones en torno a un programa de investigación.

Ana L. Rodríguez-Gustá.

Cita:

Ana L. Rodríguez-Gustá (2004). *Capacidades estatales: Reflexiones en torno a un programa de investigación. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/681>

Capacidades estatales: Reflexiones en torno a un programa de investigación,

Ana L. Rodríguez-Gustá,

Universidad Nacional de San Martín, alrgusta@unsam.edu.ar

Empecemos en forma simple: la reforma y mejora de las capacidades estatales está de moda. Desarrollar capacidades es importante y la mayoría de los problemas de nuestros sectores públicos se imputan a nuestros supuestamente estados “poco capaces” o con “déficits” (Oszlak y Fólder 1998). Se sabe, entonces, que las capacidades no son condiciones esenciales de todos los estados sino que las mismas varían (Grindle 1996) aunque las modalidades y explicaciones sobre esta variación está lejos de acordarse en la literatura. De igual manera, qué capacidades fortalecer y dónde poner recursos abre puertas de debate (Hilderbrand y Grindle 1994). Sin dudas que el tema es viejo, pero se ha renovado en la jerga intelectual, tanto de investigadores como de hacedores de políticas y ejecutores de programas. Tal vez sea Max Weber quien pensó por primera vez en forma relativamente sistemática sobre las capacidades estatales, al considerar que la burocracia pública contaba con elementos que le permitían avanzar sobre la vida social y tornarla más ordenada, confiable, y disciplinada. Desde que Weber escribió la *Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*, sin embargo, los estados modernos requieren capacidades más allá de racionalizar la vida social, teniendo tareas ampliadas como la de afrontar procesos novedosos más densos de intercambio y conexión con otros estados.

Si pensar en las capacidades estatales habla a dos comunidades intelectuales, es decir, a quienes están interesados en investigar los modelos de estado y las consecuencias de su adopción, y a quienes se preocupan por el desarrollo social mediante el fortalecimiento institucional del sector público, entonces el concepto de capacidades estatales reclama atención y discusión sistemáticas (Payne y Losada 1999). El campo de estudios en el área muestra una larga lista de enfoques, así como muy dispares referentes empíricos. Es en vistas de esta cornucopia conceptual y la necesidad de armar una agenda de investigación que aborde las capacidades por sector, política pública y país, que se ha procedido a armar el presente panel bajo la característica de grupo de trabajo con reflexiones en curso. La discusión propuesta ofrece un menú bastante amplio en cuanto a los énfasis en el tipo de capacidad (para regular y promover políticas con valor agregado, por ejemplo) como los procesos que muestran las capacidades en acción (formulación, ejecución y control presupuestal; construcción del servicio civil). Asimismo, las áreas de análisis son variadas, incorporando estudios sobre las políticas agropecuarias e industriales, las reformas administrativas, los instrumentos de gestión del gasto público, y políticas sociales como la salud. Por otra parte, mientras algunos estudios son macro, examinando a procesos generales en la región y utilizando algunos países como ejemplo, otros estudios son micro, estudiando así organizaciones y procesos de gestión específicos en entornos nacionales delimitados (como Argentina y Uruguay). Se agrega también un estudio sectorial, donde las capacidades del estado están insertas en el contexto de cadenas productivas donde confluyen diversos actores. De esta variedad de

enfoques y niveles se pretende extraer ideas para armar un programa de investigación en el área de capacidades estatales.

Un panel sobre el tema amerita poca justificación. Por una parte, las capacidades estatales brindan una aproximación a la forma en que el estado “produce” políticas públicas y a los procesos mediante los cuales las mantienen y las mejoran. ¿Qué sería de un estado “incapaz”? ¿Es posible concebir la vida social junto a un estado enteramente deficiente? Por otra parte, fortalecer y mejorar las capacidades estatales y su impacto son preguntas relevantes que este panel busca discutir. En efecto, el caso límite se da cuando el estado no puede cumplir con las funciones llamadas “mínimas” (la provisión de bienes públicos exclusivamente como la ley y el orden, los derechos de propiedad, defensa, administración macro-económica y salud pública) (Wallis y Dollery 2001). Las carencias sociales en estos casos se tornan endémicas.

Consecuentemente, este trabajo pretende introducir algunos problemas genéricos respecto al estudio empírico sobre las capacidades estatales que servirán para disparar preguntas en el panel. En este sentido, se presentan algunas tensiones, lagunas y desacuerdos en la prolífica literatura sobre capacidades que articulo en forma de “observaciones.” La literatura sobre capacidades estatales tiene una rama orientada a los problemas prácticos y programas de desarrollo y otra rama que apunta a la investigación empírica (Brintnall 2001). Sin embargo, ninguno de estos dos cuerpos ha logrado una acumulación de investigación empírica que permite clasificar tipos de capacidades o procesos relativos a su construcción, y dar cuenta en forma sistemática de sus variaciones a partir de predicciones verificables. En efecto, a pesar de estudios importantes como los de Grindle (1996), buena parte de los

estudios no cuenta con un referente empírico claro. Este problema también ha sido identificado por Jerre (2004) para las discusiones sobre capacidad estatal en contextos post-comunistas. Para ponerlo de otra forma, los trabajos han generado algunas regularidades empíricas – entendidas como una proposición aislada que resume uniformidades observadas de relaciones entre dos o más variables (Merton 2002). Un buen ejemplo es el hallazgo de Grindle (1996) sobre América Latina y África, que establece que es más probable que estados más capaces se desarrollen en contextos donde la sociedad civil está organizada y es fuerte, y por lo tanto puede enfrentar al liderazgo estatal. En otras palabras, las sociedades organizadas engendran estados con capacidades más consolidadas. Este tipo de regularidades empíricas, que muestran que una la sociedad fuerte engendra un estado fuerte, no han sido asimiladas a un cuerpo teórico propio sobre capacidades estatales. Es en vistas de la construcción de este cuerpo teórico que se plantean las “observaciones” sobre tensiones en la literatura, a continuación, y se justifica el presente panel.

Observación 1. Capacidades como habilidades: una definición en busca de concepto

Para poder decir algo significativo sobre qué son y cómo afectan las capacidades del estado al desarrollo, se necesita establecer concepto de capacidades en primer término. Si los diversos autores y enfoques concuerdan en algún punto, es en la definición de la capacidad estatal en tanto *habilidad para lograr un propósito*. Por ejemplo, Hilderbrand y Grindle (1994),

capacidades son habilidades para conducir políticas eficientes, efectivas, y sostenible, Mizrahi (2004) utiliza el término habilidades para lograr determinados objetivos de política. Otros autores (Hall 2002) apuntan a las habilidades para identificar necesidades y obtener recursos faltantes, así como diseñar incentivos y crear oportunidades para un mejor uso de los recursos disponibles. Examinando el caso de las políticas sociales, Repetto (2003) especifica a las capacidades en tanto habilidades para lograr políticas públicas con mayores niveles de “valor social.” Morgan (1997) apunta a una definición más sistémica de capacidades del sector público, dado que es la habilidad de individuos, grupos, instituciones y organizaciones en identificar y resolver problemas a lo largo del tiempo, apuntando así a la coordinación e interdependencia de actividades del aparato del estado con la sociedad civil y el mercado. A pesar de la coincidencia en *habilidades*, de la definición al concepto a un largo camino que aún no se ha transitado.

Armar conceptos sobre capacidades estatales permitirá separar fenómenos relacionados pero diferentes. Por ejemplo: ¿son las capacidades estatales el desempeño del sector público o son las reglas de juego que permiten que el estado satisfaga las necesidades de los usuarios? Una mirada más atenta a cómo Grindle y Helderbran definen y observan a las capacidades estatales en algunos países en desarrollo ilustra algunos de los problemas conceptuales encontrados en la literatura. El uso de este ejemplo se justifica porque Grindle es tal vez una de las investigadores más creativas en el área, y si bien su trabajo ha avanzado tanto la investigación como las prácticas de desarrollo, la presencia de deficiencias en el concepto de capacidades impide establecer estándares sin ambigüedad.

Grindle y Helderbran (1994) definen a las capacidades como la *habilidad de las organizaciones para desempeñarse en sus tareas en forma eficiente, efectiva y sostenible*. A primera vista, esta definición llevaría a elaborar qué se entiende por desempeño eficiente, efectivo y sostenible. Las autores no detallan más información sobre estos tres aspectos centrales sobre los que se estudiará el desempeño en las tareas en calidad de indicadores de capacidad del estado. En efecto, sostienen que calidad en el desempeño de la tarea apunta a la calidad de los resultados, la adecuación de los objetivos de política, la cobertura y el costo. A partir de estas definiciones, sugieren cinco preguntas como guías para estudiar desempeño sin especificar qué pregunta se corresponde a qué dimensión. Las preguntas generales establecidas para especificar capacidades son las siguientes: (1) ¿Se identificó la tarea en forma efectiva?, (2) ¿Se tomaron acciones apropiadas para lograr las tareas?, (3) ¿Se asignó personal calificado para cumplir dichas tareas?, (4) ¿Se utilizaron los recursos en forma eficiente para obtener resultados?, (5) ¿Se utilizó la habilidad de cumplir con las tareas en forma sostenida en el tiempo? Estas preguntas, sin mayores especificaciones, dejan más dudas que certezas sobre qué es eficiente, eficaz y sostenido.

La oscuridad sobre el desempeño, que supuestamente refleja la capacidad estatal, es aún mayor cuando se examinan las tres áreas que estudiaron las autoras: formulación del presupuesto, extensión de servicios agrícolas, y provisión de servicios de salud materno-infantil. En efecto, las preguntas que sirvieron para recabar información sobre la eficiencia, eficiencia y sostenibilidad del desempeño de las organizaciones públicas en estas áreas no se corresponden con las 5 guías básicas presentadas anteriormente, ni tampoco

parecen guardar mayor relación entre sí, introduciendo inestabilidad en las tres dimensiones básicas de interés (Véase Tabla 1). La Tabla 1 más abajo presenta posibles preguntas derivadas de las genéricas, que serían más adecuadas para observar desempeño en las tres áreas de interés que las propuestas por las autoras. De todas formas, el ejercicio queda necesariamente opaco (o “sub-especificado” en jerga metodológica) porque las tres dimensiones básicas no se detallan: eficiencia, eficacia y sostenibilidad en el tiempo. Se puede preguntar: ¿eficacia para quién? ¿Eficiencia con respecto a qué costos potenciales? ¿Sostenibilidad en el tiempo de la tarea o de los productos?

Además de problemas en la observación de capacidades, la oscuridad conceptual impide clasificaciones de resultados (baja/alta capacidad) que sean exhaustivos y excluyentes. En efecto, las autoras proceden a caracterizar a los países según buena o mala capacidad en las tres áreas de estudio pero sin haber establecido a priori el rango de variación del concepto, ni discutir cómo los ejes convergen en una tipología de capacidades donde los casos nacionales presenten diferentes valores en eficacia, eficiencia y sostenibilidad. Este es sin dudas un punto interesante pero clave. Para poder establecer un orden de más o menos capacidad y hablar de “brechas de capacidades,” es preciso primero establecer un estándar o detallar que sería el buen desempeño esperado para cada dimensión y recién allí describir los casos empíricos como contraste entre el patrón establecido y la realidad observada. Esta tarea, empero, no está presente en el trabajo.

TABLA 1: Preguntas guías propuestas y utilizadas para observar capacidades como desempeño

PREGUNTAS GENERALES PROPUESTAS PARA EL ESTUDIO

- P.1. ¿Se identificó la tarea en forma efectiva?
- P.2. ¿Se tomaron acciones apropiadas para lograr las tareas?
- P.3. ¿Se asignó personal calificado para cumplir dichas tareas?
- P.4. ¿Se utilizaron los recursos en forma eficiente para obtener resultados?
- P.5. ¿Se utilizó la habilidad de cumplir con las tareas en forma sostenida en el tiempo?

PREGUNTAS REALIZADAS PARA FORMULACION DE PRESUPUESTO

- P.1. ¿El presupuesto se produce a tiempo?
- P.2. ¿Es un presupuesto “real” el que forma la base de los gastos del gobierno y refleja los recursos reales?
- P.3. ¿Se ata en el proceso de formulación el presupuesto con la política fiscal del gobierno?
- P.4. ¿Pueden las autoridades del presupuesto central proveer de guías y garantizar las decisiones sobre la asignación de recursos en otras partes del gobierno?
- P.5. ¿Cuán efectivamente otras partes del gobierno dan datos y contribuyen a la efectividad del proceso presupuestario global?

PREGUNTAS PROPUESTAS PARA ESPECIFICAR LAS PREGUNTAS GENERALES EN PRESUPUESTO

- P.1. ¿La tarea presupuestal está claramente delimitada en actividades y organizaciones responsables?

P.2. ¿Se tomaron acciones apropiadas para elaborar un presupuesto en tiempo que refleje los pronósticos reales de gasto del gobierno?

P.3. ¿Qué grado de calificación tienen los encargados de asesorar y elaborar el presupuesto?

P.4. ¿Qué recursos (humanos, materiales, de información, etc.) se utilizaron para elaborar el presupuesto y cómo se justifica el uso de dichos recursos respecto al presupuesto final elaborado?

P.5. ¿Se formula el presupuesto en forma regular?

PREGUNTAS REALIZADAS PARA EXTENSION AGRICOLA

P.1. ¿Hasta qué punto los servicios se están brindando a los granjeros?

P.2. ¿Es la información técnica útil y apropiada para los granjeros?

P.3. ¿Hay lazos entre la investigación y la extensión?

P.4. ¿Se toman en cuenta las necesidades y demandas de los granjeros al proveer servicios de extensión agrícola?

P.5. ¿Hay un marco de política adecuado y apropiado que guíe la provisión de extensión agrícola?

PREGUNTAS PROPUESTAS PARA ESPECIFICAR LAS PREGUNTAS GENERALES PARA SERVICIOS DE EXTENSION AGRICOLA

P.1. ¿Se identificaron las necesidades técnicas de los granjeros? ¿Cómo se tradujo dicha identificación en productos esperados de las tareas del estado?

P.2. ¿Qué acciones se tomaron para satisfacer dichas necesidades: se armaron campañas de difusión, se prepararon técnicos que asesoraran a los granjeros, se entrenó al personal a hablar con el mismo lenguaje, se armó material de difusión pertinente, se crearon grupos de trabajo específicos?

P.3. Respecto al personal calificado asignado, ¿qué perfil tiene y con

experiencia específica cuenta para las áreas y la población asignada?

P.4. ¿Se asignaron recursos organizacionales, técnicos, y financiero para que el personal pudiera conducir sus tareas de extensión? ¿Cómo se calcularon los costos respecto al producto esperado?

P.5. ¿Qué mecanismos se instrumentaron para que la extensión continuara en el tiempo? ¿Se trabajó por proyecto, por programa, se le dio inamovilidad a los técnicos, etc.?

PREGUNTAS REALIZADAS PARA SERVICIOS DE SALUD MATERNO-INFANTIL

P.1. ¿Hasta qué punto se están brindando servicios de salud materno-infantil?

P.2. ¿Es la tecnología de salud apropiada?

P.3. ¿Se toman en cuenta las necesidades de la comunidad en el diseño y provisión de servicios?

P.4. ¿Existe un marco de política adecuado y apropiado que guíe a los servicios de salud materno-infantil?

PREGUNTAS PROPUESTAS PARA ESPECIFICAR LAS PREGUNTAS GENERALES PARA SERVICIOS DE SALUD MATERNO-INFANTIL

P.1. ¿Se identificaron las necesidades de salud de los diferentes grupos que conforman la población materno-infantil? ¿Cómo se tradujo dicha identificación en productos esperados de las tareas del estado?

P.2. ¿Se adoptaron tecnologías y estructuras organizacionales que brindaran un servicio adecuado a bajo costo y fácil acceso para las poblaciones cadenciadas (por ejemplo, se establecieron centros locales de atención, se realizaron campañas de difusión y prevención, etc.)?

P.3. ¿Se asignó personal técnico y profesional adecuado a la atención de esta

población específica? Por ejemplo, ¿se asignó un número adecuado de enfermeras por madre-niño atendido?

P.4. ¿Se distribuyeron las tecnologías y el personal en forma que lograra buenos ratios de atención? ¿Se realizaron cálculos de las inversiones en tecnología? ¿Se invirtió en la tecnología más adecuada? ¿Cómo se evaluó la misma?

P.5. ¿Cómo se sostiene la atención materno-infantil en el tiempo? ¿Hay un proceso de inversión continuo? ¿Se acompaña el mismo de correspondientes campañas preventivas y epidemiológicas?

El problema aquí radica en el hecho de que sin comprender enteramente el fenómeno a explicar, que es la variación entre las capacidades de diferentes países en desarrollar tareas efectivas en formular sus presupuestos, brindar servicios de extensión agrícolas a granjeros y ofrecer servicios de salud materno-infantil, es más difícil establecer qué factores influyen en la construcción de dichas capacidades (que es por otra parte la segunda tarea de las autoras). En efecto, la lección es que si no hay una elaboración conceptual mínima de capacidades, incluso a nivel organizacional como en el ejemplo, es aún más complicado preguntarse por capacidades estatales de diferente nivel. También se torna más nebuloso preguntarse cuáles son las determinantes de las capacidades estatales, por qué hay estados más y menos capaces, por qué y cómo algunas organizaciones son más capaces que otras en el desempeño de sus tareas, y aún por qué y cómo una misma organización resulta exitosa en desempeñar algunas tareas y no otras.

Puntos de trabajo

De la discusión de esta primera observación, se pueden plantear las siguientes preguntas en vistas a establecer un programa de investigación. Después de todo, la exploración conceptual es lo que caracteriza a la ciencia (Putnam 1962).

1. ¿Cómo se recortará el concepto de capacidad estatal? ¿Se tendrán en cuenta los sectores, las políticas, las organizaciones, etc.?
2. ¿En qué forma se puede pensar en capacidades como un concepto latente, que se pueda medir indirectamente, como el caso de desempeño de tareas, o pueda concebirse como concepto de medición más directa?
3. ¿Qué ventajas tienen estas diferentes opciones de trabajo?
4. ¿Qué diferencia hace, si es que la hace, tener mediciones cuantitativas del concepto o aproximaciones cualitativas y narrativas?

Observación 2. Variación en el referente empírico

De las definiciones presentadas más arriba, fácilmente se infiere que algunos autores se refieren a las habilidades como un atributo variables mientras que otros se refieren a ellas como procesos que son contruidos. Los autores también difieren en el nivel de estudio y en la visión de medidas específicas y genéricas para abordar a las capacidades del estado.

Las capacidades son procesos o productos. Las capacidades son procesos (Mizrahi 2004) por lo que su medición debería ser acorde a la medición longitudinal, descartando así mediciones estáticas de un momento en el

tiempo. Bajo esta perspectiva, las capacidades son interesantes como objeto de estudio en tanto se conceptualizan como “*enhancement*,” o esfuerzos para mejorar el desempeño del estado. Otra perspectiva dentro de la noción de capacidades como procesos es la Weiss y Hobson (1995), a partir de estudios sobre política industrial. Estos autores entienden a las capacidades como la habilidad para *coordinar* las actividades del estado y de los otros sectores sociales, es decir, para juntar y establecer referencias mutuas entre aquellos actores inmersos en el mismo tipo de tarea. Esta habilidad de coordinación supone pre-requisitos dado que se sostiene en lo que los autores llaman la infraestructura institucional dentro del propio estado, incluyendo aquí a la infraestructura institucional al servicio civil prestigioso y capaz, al acceso a datos económicos e industriales, al establecimiento de organizaciones con autoridad para realizar políticas industriales.

Otro cuerpo de la literatura mide a las capacidades como producto o resultados de las acciones de las organizaciones (Coggburn y Schneider 2003). Esto está más claro entre quienes proponen una visión de capacidades como desempeño. En este punto hay polémica, dado que Mizrahi (2004) sostiene que los indicadores de desempeño no son indicadores de capacidades. Este punto no está aún resuelto. ¿Es posible pensar en indicadores que no sean desempeño directa o indirectamente?

Capacidades como medidas específicas versus medidas generales. Los autores también se dividen respecto a cómo medir capacidades. ¿Deben ser medidas específicas por sector o tipo de política? ¿O deben ser generales de tal forma de comparar sectores, políticas y aún países? Respecto a las medidas generales, Polidano (1999) propone un índice de capacidades estatales,

estimando que se debe lograr una medida “neutral” desde el punto de vista de las políticas públicas que sea independiente del gobierno de turno, y que sea un índice numérico. Un índice sectorial no puede construirse si n antes establecer prescripciones de lo que es una “buena” política. El autor propone que dicho índice de capacidades del sector público debe medir *resultados y productos*, en especial de las reformas del estado. El índice sin embargo se reduce a las capacidades administrativas. La idea de dicho índice es comparar la capacidad administrativa de los gobiernos centrales. Precisamente es en este intento comparativo que el autor considera necesario medidas genéricas. Asimismo, Tobelem (1992) propone una serie de indicadores generales para medir capacidad institucional a lo largo de cinco dimensiones (reglas de juego, relaciones Inter.-institucionales, organización interna, sistema de incentivos y política de personal, y calificaciones del personal).

Por el contrario, Mizrahi (2004) sostiene que los indicadores de capacidad no se construyen en abstracto, sino que los mismos se miden en función de los objetivos de las políticas y los programas. Además, los indicadores de capacidad se deberían construir en función de los actores a quienes se dirigen las políticas (Mizrahi 2004). En este sentido, el autor desarrolla indicadores en el área de provisión y procesamiento de estadísticas, incluyendo además “*benchmarks*” para evaluar los datos de los indicadores.

Niveles de medición. Estos autores presentan indicadores representativos de varios niveles de medición. Parten, por ejemplo, de las capacidades de los individuos como su entrenamiento, hasta llegar a los niveles más macro como las reglas de juego institucional. El problema radica menos en los indicadores de cada nivel y más en cómo los mismos se relacionan para armar una

medición integrada de capacidades estatales. Es en este sentido que Straussman (2002) afirma que por ahora no hay modelo que ligue las dimensiones macro y micro de las capacidades del estado en una forma conceptualmente elegante.

Puntos de trabajo

1. ¿Es posible un modelo de indicadores integrado para medir capacidades estatales? ¿A qué niveles y para qué dimensiones?
2. ¿Es realmente posible construir un índice de capacidades más allá de lo administrativo?
3. ¿Qué tipo de medición requiere un enfoque de capacidades construido a partir de los objetivos de las políticas públicas?
4. Aún dentro de una misma política, ¿se puede medir capacidades con los mismos indicadores para los diferentes estadios de una política?

Observación 3. La capacidad administrativa como requisito mínimo

Quienes sostienen que las capacidades estatales se reducen a las capacidades administrativas son una excepción. Sin embargo, las capacidades administrativas siempre entran en el resto de las discusiones. Así como se ha hablado de las “funciones mínimas del estado,” las capacidades administrativas parecerían ser habilidades mínimas. Es una capacidad mínima porque todos los autores, aún los que buscan enfoques sistémicos y definen capacidades como capacidad de gobernar, siempre incluyen a las habilidades de

administración del cuerpo de funcionario como una condición sine qua non de los estados capaces. Hay dos dimensiones diferentes para interpretar las capacidades administrativas. Una dimensión es “para adentro,” y se refiere a los mecanismos de gestión de recursos humanos (reclutamiento, entrenamiento, promoción, evaluación). Una segunda dimensión es “para afuera,” y denota la capacidad de asesorar, formular e implementar políticas que tiene la maquinaria administrativa, relacionándose así con otros actores públicos y privados. Ilustremos ambos aspectos.

La visión hacia adentro está dada por Cohen (1995). Este autor, especialista en programas de desarrollo de larga data y crítico del uso expandido de capacidades, sostiene que las capacidades son las habilidades para el manejo de los recursos humanos, específicamente su monitoreo y calidad. Esta autor llega a sugerir que la construcción de capacidades estatales debe descansar en los hombros de personal claramente designados para ello. En esta óptica, las capacidades estatales abarcan desde los procesos de reclutamiento y entrenamiento de personal, así como su asignación estratégica y evaluación de desempeño. En definitiva, las capacidades y su construcción se reducen a un problema de manejo de los recursos humanos y el estado será capaz en tanto sepa administrar estos recursos con los incentivos adecuados.

La dimensión “hacia fuera” la define Polidano (1999), otro autores que se atreve a considerar a las capacidades como habilidades de la maquinaria administrativa permanente del estado en implementar políticas, brindar servicios sociales al público, y dar consejos de políticas a quienes toman las decisiones en el gobierno. Dentro de este enfoque, la pregunta por las capacidades se responde a partir de los estadios de la política pública: la

capacidad de tomar decisiones de políticas, capacidad de implementación, y eficiencia operacional. La primera refiere a la habilidad de estructurar el proceso de toma de decisiones, coordinarlo a lo largo del gobierno, alimentarlo con análisis informado, y asegurar que el análisis es incorporado. La capacidad de implementación se refiere a la habilidad de llevar a cabo decisiones y hacer cumplir las reglas, dentro del sector público y fuera de él. La eficiencia operacional denota la relación costo-eficiencia de las operaciones internas del sector público y de la calidad del servicio que provee el sector público. En esta definición, explícitamente excluye algunas dimensiones que considera como políticas, por ejemplo, el poder despótico del estado para actuar. Según este autor, si se incorpora la política como parte de la definición de capacidades, se confunde la capacidad estatal con *governance*. La política se transforma así en una dimensión externa a las capacidades estatales y en este sentido una determinante de las mismas.

¿Cómo aparecen estas dos dimensiones – administración “hacia adentro” y “hacia fuera” -- en la literatura que concibe a las capacidades estatales en forma “ampliadas”? Tal vez la más interesante, por su paradoja inherente, sea la de Peter Evans (1998) en *Embedded Autonomy: Status and Industrial Transformation* donde se desarrolla el concepto de autonomía enraizada. Según el autor, los casos de desarrollo industrial exitoso cuentan con un estado activo. El análisis de las capacidades administrativas muestra que cuanto más se acerca una burocracia al ideal weberiano (meritocracia, disciplina, e inmunidad a la corrupción), más exitosa será la política industrial. Pero estas características “hacia adentro” de la burocracia estatal deben estar acompañadas de una característica “hacia fuera” bastante peculiar: los cuerpos

administrativos y técnicos del estado deben estar en interacción mediante lazos sociales que los comuniquen en forma continua con los grupos sociales, es decir, deben estar “enraizados” en el sector privado. Solamente si se combina la capacidad administrativa hacia adentro con otra dimensión “hacia fuera,” y hacia los grupos sociales en particular, es posible observar desarrollo económico, al menos en el sector de la industrial del software que fue elegido para análisis.

La lección central es que si bien la capacidad estatal no se reduce a la administrativa, la capacidad administrativa autónoma y profesionalizada es necesaria para un desempeño exitoso de política industrial. Si la maquinaria administrativa no es autónoma, la cooperación con el sector privado degenera en clientelismo. Si, por otra parte, el cuerpo administrativo no interactúa con el sector privado, se genera comportamiento rentístico y parasítico.

Por otra parte, y también llamativo en cuanto a rescatar la importancia de las capacidades administrativas, es el hecho de que la autonomía burocrática es más fácil de prueba empírica que la noción de “enraizamiento” por una parte, y por la otra, otorga la posibilidad de medidas independientes de los resultados del desarrollo, impidiendo así la circularidad imputada al concepto de autonomía enraizada que caracteriza a los estados capaces de desarrollo económico.

Puntos de trabajo

1. ¿En qué medida los estudios nacionales del panel muestran la importancia de contar con burocracias autónomas pero conectadas con los actores sociales?
2. ¿Qué aspectos parece ser más difíciles de construir, la autonomía o la relación con los otros actores?
3. ¿De qué forma el desarrollo administrativo es, en definitiva, una función del “desarrollo político”?

Observación 4. Preferencia por las taxonomías sobre las predicciones

Los trabajos en el área de capacidades parecen haber avanzado más en establecer taxonomías y aplicarlas para ilustrar situaciones empíricas. Sin dudas, ordenar posibles facetas de un fenómeno y comprenderlo a la luz de datos es parte de la acumulación de las ciencias sociales. La taxonomía de Grindle (1996) es la que más se ha impuesto en la literatura, definiendo a capacidad del estado como la habilidad para promover desarrollo económico y otorgar un gobierno efectivo para las sociedades. En *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa* (1996), la autora establece cuatro dimensiones a las que llama institucional, técnica, administrativa y política. La capacidad institucional refiere a la autoridad y efectividad del estado en establecer reglas de juego para regular la economía y la política. La capacidad técnica denota las habilidades para definir y manejar en forma efectiva las políticas macroeconómicas, indicadas en gerentes y técnicos especializados en la materia, unidades diseñadas con dicho propósito, y disponibilidad de información. Las capacidades administrativas se reflejan en la

administración efectiva de la infraestructura social y material, refiriéndose así a las habilidades para conducir las funciones esenciales para el desarrollo económico y social. Finalmente, las capacidades políticas son los canales efectivos y legítimos para resolver las demandas sociales y los conflictos, requiriéndose para ello líderes y administradores que respondan a dichas demandas así como la participación de la sociedad civil.

Esta clasificación ha dado lugar para posteriores expansiones y ajustes.

Algunos autores (Jenkins y Smith 2001) han agregado otras dimensiones, como la capacidad económica del estado para desarrollar políticas públicas, entendida como la fortaleza económica general de un país y su habilidad de proveer en forma continuada y mejorada el desempeño económico y obtener, mediante impuestos y otros instrumentos, una parte de dicho crecimiento para promover, a su vez, bienes públicos. Esta nueva dimensión resulta útil para examinar las políticas de vivienda en Sudáfrica y Costa Rica. En el caso de este último país, el hecho de que dicha política descansa en las familias de bajos ingresos y reciba poco apoyo financiero del gobierno central, hacen que la política se vea como poco plausible en el mediano plazo.

Respecto a la dimensión institucional, es interesante notar que las aguas se dividen. Por ejemplo, Repetto (2003) no considera a la institucionalidad como una dimensión porque la misma no está acotada al accionar del estado dado que otros actores sociales también construyen reglas formales e informales.

Por el contrario, otros autores consideran explícitamente la dimensión institucional de las capacidades. Migdal (1988), tomando como referente empírico a los países menos desarrollados, considera capacidades estatales como control social, al definirlas como las “reglas de juego” de una sociedad,

como los contratos y los derechos de propiedad, así como los hábitos y las definiciones de conducta aceptable. Incluye así aspectos muy dispares como la habilidad para regular el comportamiento social y extraer recursos para lograr dicho propósito. Straussman (2002) señala que para el este europeo, sería simplemente erróneo focalizarse en temas de personal porque es allí justamente donde los gobiernos no cuentan con problemas de habilidades dado que los funcionarios de estos países en transición tienen muy buenos niveles educativos y de capacitación. Según este mismo autor, la capacidad en estos países apunta a la institucionalidad.

Hay también otras clasificaciones más allá del ámbito donde se manifiesta la capacidad estatal. Repetto (2003) introduce como criterios clasificatorios para las política sociales el cómo la capacidad estatal se utiliza para decidir e implementar políticas públicas (lo que hace a la coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad y evaluabilidad del estado), y, el para qué de las capacidades (eficiencia, eficacia y *accountability*).

A efectos de explicar y predecir en qué condiciones los estados desarrollan capacidades o bien, cuáles son los efectos y el impacto de dichas capacidades sobre el desarrollo económico, se debería lograr articular predicciones a partir de las dimensiones señaladas. En este sentido, el trabajo de Wallis y Dollery (2001) es pionero. Los autores discuten la pertinencia del modelo neo zelandés para su adopción por los países en desarrollo y evalúan la *capacidad de governance* derivando hipótesis específicas de las dimensiones provistas por Grindle (1996): institucional, técnica, administrativa y política según predicciones de dos enfoques, el contractualista del tipo nueva gerencia pública y el “bottom-up” o enfoque de capital social. Por ejemplo, el colapso de la

legitimidad del estado, los desacuerdos fundamentales sobre las “reglas de juego” se ven como resultado de la ruptura de relaciones de confianza en la sociedad.

Dentro de la lógica de formular expectativas, se debe pensar en la variación esperada de las capacidades estatales. En este sentido, el concepto de “autonomía enraizada” como capacidad del estado para lograr políticas industriales exitosas *no tiene variación*. De acuerdo a como lo plantea Evans (1998) en su texto, la regularidad observada aparece casi como irrefutable, dado que es probable que al observar las políticas industriales existan componentes de autonomía de las burocracias y componentes de relación con el sector privado y los actores del mundo de los negocios. A efectos de derivar proposiciones, es necesario preguntarse por tipos y grados de autonomía y de enraizamiento y cómo diferentes configuraciones de estas capacidades estatales afectan diferentes grados de éxito de las políticas industriales. Para los interesados en desarrollo, la pregunta sería algo así como: ¿qué tipo de autonomía enraizada y cuánto grado de autonomía y de relación con el sector privado es preciso para pasar de un estadio de política industrial fracasada a una exitosa?

En definitiva, trabajar con predicciones permitiría abordar preguntas tales cómo, ¿por qué razones algunas organizaciones escapan a la norma de mal desempeño que caracteriza a muchas organizaciones en contextos institucionales perversos?

Puntos de trabajo

1. ¿Qué tipo de predicción se puede establecer sobre el impacto de baja capacidad estatal en las áreas temáticas específicas del panel?
2. ¿En qué medida y con qué utilidad es posible pensar en predicciones específicas sobre las causas o el impacto de diferentes grados de capacidades para los entornos nacionales, los sectores, las organizaciones y las políticas?
3. ¿Qué hipótesis *ex post* se pueden extraer como conclusiones de los diferentes estudios del panel?

Observación 5. Capacidades como instrumentos de evaluación de los modelos de *governance*

En el tema de capacidades, la literatura es notoriamente normativa: ¿qué tipo de capacidades debemos favorecer? ¿A quiénes debemos subvencionar para que desarrollen capacidades? ¿Qué capacidades son mejores que otras en función de fines últimos como la participación y la equidad social? Esta preocupación normativa entra naturalmente dentro de los enfoques sistémicos. Peters (2003) introduce un enfoque “sistémico” a las capacidades estatales. El argumento central es que la intrincada relación entre las partes no puede analizarse fuera del contexto del todo (Ritzer 2002) e interesan sus relaciones y el diseño general del sistema en el que las capacidades están insertas.

Específicamente, las capacidades estatales son manifestaciones de modelos de *governance* que adopta el sector público definido este último en un sentido amplio. Las capacidades van más allá de la formulación de políticas, dado que tienen que ver con temas fundamentales sobre la política y las relaciones de la

acción política sobre el control social (Peters 2003). En este sentido amplio, capacidad de gobernar se refiere al proceso de proporcionar dirección a la sociedad, en sociedades como la moderna donde el sector público ha abandonado su monopolio en la conducción de los asuntos relacionados con el interés público.

Por tanto, no sería válido analizar a las capacidades sociales como hechos en sí mismos sin examinar los diseños que el sector público y el estado adoptan para resolver los problemas básicos de organización social (Peters 2003).

Tampoco sería válido examinar facetas o dimensiones de las capacidades sin integrarlas al modelo general que subyace al sector público. Nelissen (2002) considera que las nuevas formas de *governance* emergentes (manifestadas a través de procesos como la privatización, descentralización, devolución, cooperación con el sector privado, etc.) se deben evaluar en función de cuánto y cómo fortalecen las capacidades sociales y administrativas del gobierno. De otra forma, se pierde el sentido de discutir sobre los diseños de gestión pública. Por tanto, la definición de capacidades dada por Nelissen (2002) es el grado en que los nuevos tipos de *governance* son exitosos en manejar los problemas sociales y administrativos para los que han sido creadas. Siguiendo esta línea de razonamiento, podríamos pensar que el “mejor” modelo de *governance* es aquel que permite una mayor traducción de la capacidad potencial o latente en indicada o manifiesta, tomando en cuenta el contexto y circunstancias de las acciones del gobierno y las expectativas culturales (Nelissen 2002, Peters 2003).

Discutir las capacidades como parte de un sistema mayor de *governance* tiene al menos dos ventajas. Una de ellas tiene que ver con entender procesos de

reforma del estado que son intrínsecamente paradójicos (Hall 2002): la devolución, privatización, reinversión, colaboración y medición de desempeño se implementan porque prometen mayores grados de capacidad pero simultáneamente requieren nuevas formas e incrementos de capacidad. Ello permite decidir qué proceso implementar dentro del menú de opciones disponibles. Una segunda ventaja es que, bajo la comprensión de que el sector público es crecientemente complejo e interdependiente y por lo tanto el sistema de *governance* es compartido, las capacidades también son compartidas con actores fuera del estado y permite sugerir cursos de política para hacer más efectivo al propio estado. Es por ello que algunos autores proponen aumentar la calidad del “juicio público” como mecanismo para aumentar la capacidad del sector público de gobernar (Hall 2002), aumentando la influencia de actores sociales en el proceso de decisión de políticas públicas. En particular, dado que los estados están devolviendo la provisión de servicios a otros actores, nuevas perspectivas, recursos y talentos entran en juego, llevando a desarrollar capacidades conjuntas entre el estado y otros actores.

Puntos de trabajo

1. ¿De qué forma es posible evaluar los diseños de estado y de organizaciones públicas implementados en la región en casos específicos como los presentados en este panel?
2. En vistas de los resultados, ¿es posible extraer lecciones respecto a cómo deberían ser las intervenciones estatales? ¿Hay diferencias por ámbito de actividad?

3. ¿Qué criterios y componentes debería tener un programa de estudio de investigación evaluativa sobre las capacidades estatales?

Observación 6. La política como la variable ausente.

Uno pensaría que casi por derecho propio, enfoques desde la política encontrarían su lugar en la literatura sobre capacidades estatales. La política es la esfera de las relaciones sociales, de las acciones, de las asociaciones y de las instituciones que se estructuran a partir del estado, buscando el control de recursos considerados esenciales especialmente aquellos relacionados con el poder y el ejercicio de la autoridad pública (Gallino 1995). En un sentido más restringido, la política se refiere a las acciones del estado, el gobierno, los partidos políticos, grupos de interés, y organizaciones no gubernamentales activas en la formulación e instrumentación de políticas (Marshall 1998). Sin embargo, los partidos y las coaliciones entran muy tangencialmente en la literatura de capacidades, bajo en nombre de “gobierno”. Poco sabemos entonces sobre la relación entre el sistema político y las capacidades estatales más allá de ciertas caracterizaciones centradas en el fenómeno del “clientelismo.”

La omisión de la política es sustantivamente importante. Alonso (2001) enfatiza aquellos aspectos relativos a la lógica de constitución y acción de los actores vinculados a la acción política como condición de las capacidades. Vista desde lo político, la capacidad del estado es la habilidad para “problematizar” las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos. Veamos ahora un estudio donde se incorpora el estudio de la capacidad estatal para el

orden post-comunista a partir de la comprensión de los procesos partidarios y pensemos qué nos dice.

Stoner-Weiss (2002) examina la baja capacidad estatal del gobierno central de la federación rusa. Indicadores de la baja capacidad estatal es la falta de cumplimiento con la Constitución de 1993 de las regiones rusas. Por decirlo de alguna manera, el estado parece no poder implementar políticas. Las leyes regionales violan cláusulas relativas a impuestos y economía regional, que no ha podido ser transformado por los esfuerzos del presidente Vladimir Putin.

¿Por qué se da ello? Básicamente por la falta de partidos políticos institucionalizados en las regiones. Sin dudas, también falta una burocracia meritocrática, pero los partidos políticos son condiciones necesarias para estados capaces. ¿Por qué y cómo un sistema de partidos competitivos y aglutinador de intereses colabora con la capacidad estatal en implementar políticas? Porque los partidos permiten integración vertical, especialmente en países de gran tamaño; porque ordenan a las “élites,” dan estructura y participación a los intereses emergentes en política, y afectan la cobertura y velocidad de la participación. En Rusia, los partidos no tienen prácticamente presencia en las regiones.ⁱ La mayoría de los legisladores locales son “independientes” en el sentido de no tener afiliación con los partidos mayores de Rusia. Por otra parte, los partidos federales ejercen poca influencia y disciplina sobre los legisladores locales. En consecuencia, la conexión política entre el centro y la periferia es débil. Por tanto, la lealtad de los líderes regionales al centro, y el grado en que cumplirán o no con las iniciativas políticas de la federación, está en constante cuestionamiento e introduce problemas graves en la continuidad de los programas de desarrollo político y

económico. Según la autora, las innovaciones institucionales de Vladimir Putin no serán efectivas a menos que el presidente impulse la reorganización partidaria que integre la política sub-nacional a Mosú. Dicha reorganización implicará, por otra parte, cambiar las relaciones entre los legislativos y el ejecutivo, fortaleciendo a los primeros frente a este último. Otra dificultad con los partidos es la preeminencia de los liderazgos personales sobre las estructuras partidarias, y las estructuras existentes giran en torno a Mosú y no las regiones, estando por tanto atrasado respecto a los desarrollos de descentralización del estado. Por otra parte, quienes pueden movilizar recursos (como los gobernadores) no tienen interés en pertenecer a una estructura partidaria porque la misma impondría límites en sus acciones. Según la autora, hay fuertes intereses políticos en mantener al estado con bajas capacidades en implementar políticas, lo que no es sorprendente en vistas del hecho de que en las legislaturas regionales han sido electos los líderes empresariales y comerciales más poderosos. Finalmente, los costos de negociación del estado central con los gobernadores son altos. Es decir, una maquinaria partidaria institucionalizada, con estructuras que impongan disciplina, con autonomía de los *lobbies* locales, y con capacidad de integrar los líderes del centro con la periferia, es una condición necesaria para fortalecer la capacidad de los estados centrales en implementar y hacer cumplir las políticas.

Puntos de trabajo

1. ¿En qué medida la estructura de partidos y las relaciones de competencia entre los mismos resultan indispensables para el desarrollo de las capacidades administrativas y técnicas?
2. ¿Cómo explican los componentes netamente políticos las brechas de capacidades de las que hablan algunos de los trabajo del panel?
3. ¿Qué criterios tendría un programa de investigación que busque examinar las variables políticas como factores determinantes de las capacidades del estado? ¿Qué tipo de capacidades serían más sensibles a los aspectos partidarios?

Conclusiones

Ni el presente trabajo ni el panel pretenden resolver todas las tensiones que aquí se plantean como reflejo de lo existente en la literatura. Sin embargo, se abordarán selectivamente algunas de las preguntas a través de la explicación de las situaciones de casos nacionales. Tal vez el desafío más importante sea proveer conceptos de capacidades estatales que incorporen dimensiones políticas además de técnicas. De la misma forma, si bien es posible que las capacidades estatales deban referirse a políticas específicas, queda el desafío de cómo establecer un enfoque comparativo.

Bibliografía

Alonso, Guillermo. 2001. "Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público." Documento de Trabajo. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.

Brintnall, Michael. 2001. "Evaluating the Experience with Program Analysis and Evaluation: Building National Capacity for Improved Public Policy and Administration." Buenos Aires: VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Coggburn, Jerrell D. y Sandra K. Schneider. 2003. "The Quality of Management and Government Performance: An Empirical Analysis of the American State." *Public Administration Review* 63: 206 – 213.

Cohen, John M. 1995. "Capacity Building in the Public Sector. A Focused Framework for Analysis and Action." *International Review of Administrative Sciences* 61: 407 – 422.

Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

Hilderbrand, Mary E. y Marilee S. Grindle. 1994. *Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector*. Harvard Institute for International Development. Cambridge: Harvard University.

Gallino, Luciano. 1995. *Diccionario de Sociología*. México: Siglo XXI Editores.

Grindle, Marilee S. 1996. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hall, John Stuart. 2002. "Reconsidering the Connection between Capacity and Governance." *Public Organization Review: A Global Journal* 2: 23 – 43.

Jenkins, Paul y Harry Smith. 2001. "An Institutional Approach to Analysis of State Capacity in Housing Systems in the Developing World: Case Studies in South Africa and Costa Rica." *Housing Studies* 16: 485 – 507

- Jerre, Ulrika. 2004. "State Renaissance or State Capture? Studying State Capacity in the Postcommunist Context." Lund: ECSR Joint Sessions of Workshops.
- Marshall, Gordon. 1998. *Dictionary of Sociology*. Oxford: Oxford University Press.
- Migdal, Joel S. 1998. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Mizrahi, Yemile. 2004. *Capacity Enhancement Indicators. Review of the Literature*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Morgan, Peter. 2001. "Technical Cooperation. Success and Failure: An Overview." (Draft). United Nations Development Programme.
- Nelissen, Nico. 2002. "The Administrative Capacity of New Types of Governance." *Public Organization Review: A Global Journal* 2: 5 – 22.
- Oszlak, Oscar y Ruth Fólde. 1998. *La capacidad de regulación estatal en la Argentina. ¿Quis custodiet custodes?* Buenos Aires: Tecnología para la Organización Pública.
- Payne, Mark y Carlos Losada. 1999. *Institutions and Development in Latin America: An Approach Toward Quantitatively Describing Institutional Capacity in the Region*. Washington D.C.: The Inter-American Development Bank Technical Study. Sustainable Development Program.
- Peters, B. Guy. 2003. "La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?" *Revista CLAD Reforma y Democracia* 27

- Polidano, Chales. 1999. *Measuring Public Sector Capacity*. Manchester: Institute for Development Policy and Management.
- Putnam, Hilary. 1962. "The Analytic and the Synthetic." Pp. 358 – 389 en Herbert Feigl y Grover Maxwell (Editores). *Minnesota Studies in the Philosophy of Science*. Vol. 3. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Repetto, Fabián. 2003. Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. Panamá: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Ritzer, George. 2002. *Teoría sociológica moderna*. Madrid: McGraw Hill.
- Stoner-Weiss, Kathryn. 2002. "Central Governing Incapacity and the Weakness of Political Parties. Russian Democracy in Disarray." *Publius* 32: 125 – 148.
- Straussman, Jeffrey D. 2002. "On the Meaning(s) of "Capacity" in the Literature and Practice of Administrative Reform in Transitional Countries: Searching for Clarity (with an application to local government in Serbia). Washington D.C.: National Public Management Research Conference. Georgetown University Public Policy Institute.
- Tobelem, Alain. 1992. *Institutional Capacity Analysis and Development Systems*. Washington D.C.: The World Bank.
- Wallis, Joe y Brian Dollery. 2001. "Government Failure, Social Capital and the Appropriateness of the New Zealand Model for Public Sector Reform in Developing Countries." *World Development* 29: 245 – 263.

ⁱ Según la autora, de los 3.030 diputados electos para las legislaturas regionales entre 1995 y 1997, solamente 336 diputados (10%) pertenecían a los doce partidos mayoritarios en Rusia.