

Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate

*State Capacity:
Concept revision and some issues for analysis and discussion*

Por Julián Bertranou*

Fecha de Recepción: 30 de enero de 2015.
Fecha de Aceptación: 19 de marzo de 2015.

RESUMEN

El artículo de investigación realiza un aporte a la conceptualización de la capacidad estatal, identifica algunos ejes primordiales de análisis y propone algunas líneas para el debate. El concepto de capacidad estatal utilizado es instrumental (es decir, requiere de la identificación previa de una finalidad), aplicable a distintos sujetos estatales (organizaciones públicas) y analíticamente diferenciado de los resultados esperados. Los factores explicativos de la capacidad deben encontrarse en el tipo de relación entre Estado y sociedad, en la legitimidad estatal, en los dispositivos organizacionales y en los arreglos interorganizacionales. Los ejes primordiales de análisis son tanto políticos como organizacionales: la autonomía del Estado, la articulación público/privada, la calidad del aparato burocrático y la coordinación interorganizacional. El artículo culmina con la propuesta de algunos ejes de debate alrededor de la capacidad estatal: el papel del presupuesto, la relación con las distintas mo-

dalidades de gestión pública y el carácter legal e imparcial del accionar del Estado.

Palabras clave: *Capacidad estatal, Burocracia, Gestión pública.*

ABSTRACT

This article makes a contribution to the definition of state capacity, identifies important entry points for the analysis and proposes issues for discussion. The concept of state capacity is instrumental (that is, it requires the previous identification of a goal), it can be applied to different state agencies (public organizations) and it is analytically distinguished from the expected results. The explaining factors of capacity can be found in the nature of the state/society relation, in state legitimacy, and in the organizational and interorganizational arrangements. The privileged entry points for the analysis of state capacity are political and organizational: the autonomy of the state, the public/private link, the quality of bureaucracy

* Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO). Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Maestro en Ciencias Sociales por FLACSO Sede académica México. Instituto del Transporte/Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de San Martín. Correo electrónico: jbertranou@hotmail.com

and the interorganizational coordination. The article end with the proposal of some state capacity issues for discussion: the role of the public budget, the relation with the different strategies of public management and the relation with Rule of Law.

Keywords: *State Capacity, Bureaucracy, Public Management.*

Introducción

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nos invita en este número a pensar o repensar el concepto de capacidad estatal, su operacionalización analítica y su aplicación empírica, haciendo hincapié en la posibilidad de identificar nuevas aproximaciones o nuevos enfoques. La propuesta es provocadora conceptualmente y nos obliga a una reflexión cada vez más profunda aunque también, cada vez más vinculada a los objetos concretos de investigación empírica. Es posible que este artículo no alcance a cubrir todas las expectativas de los editores. Principalmente porque en el abordaje que realice de este concepto y sus aplicaciones me remita nuevamente a caracterizaciones ya tradicionales. No obstante, intentaré dar un nuevo cariz a esta bibliografía e intentaré hacer énfasis distintos a considerar a la hora del estudio de la capacidad de las organizaciones públicas.

La cuestión de la capacidad estatal no es sólo relevante en términos de un abordaje de ‘brocha gruesa’, a saber, en la discusión que ha acontecido en los últimos años sobre el rol estatal en el desarrollo humano y en la igualdad, como respuesta a las limitaciones de las perspectivas más restringidas en el despliegue de estos roles principalmente en la década de los años noventa, en buena parte del mundo y especialmente en nuestra Región. La cuestión de la capacidad es imprescindible como ámbito de indagación analítica cuando nos remitimos a la ‘fontanería’ de la actividad pública, es decir, a cómo operan en lo concreto, en el día a día las instituciones estatales, cuál es la

calidad de los servicios que prestan, cuál es la calidad de la información o la inteligencia de que disponen, o cuál es el grado de autonomía *vis-à-vis* los administrados y de imparcialidad en sus actuaciones.

Las distintos enfoques respecto a la capacidad estatal dependen en gran medida del alcance del concepto, y de las dimensiones que se considere integren el mismo. En este sentido, este artículo ofrecerá una perspectiva que tiene algunos puntos en común con una bibliografía bastante difundida, y algunos énfasis especiales a la luz de la investigación empírica y los cambios que se han sucedido en las preocupaciones sobre el funcionamiento del Estado¹. Pero claro está, bienvenido sea el debate, y bienvenida la existencia de distintos enfoques y perspectivas, los cuales amplían inexorablemente nuestro conocimiento sobre el Estado en acción.

Este trabajo se organiza en tres partes luego de esta breve introducción. En una primera parte, a continuación, intentaré esclarecer, desde mi perspectiva, aspectos conceptuales sobre la capacidad estatal, sus manifestaciones, sus factores explicativos y su relación con otros conceptos importantes. En una segunda parte, me enfocaré con ejemplos, en algunas entradas conceptuales que considero ineludibles en el abordaje de la capacidad de las organizaciones públicas. Y en una tercera parte, abriré un espacio para algunas discusiones a la luz de experiencias públicas recientes y de investigaciones académicas.

1. Precisiones conceptuales sobre capacidad estatal

Los contenidos de este apartado han sido elaborados más extensamente en Bertranou

1 En Bertranou (2013b) puede encontrarse una reseña de una parte de la bibliografía, así como en Rey (2014) en esta misma Revista.

(2013b, 2014). Intentaré en este trabajo hacer una síntesis que refleje mi convencimiento actual sobre los alcances y contenidos del concepto de capacidad estatal.

a) Definición

Para este trabajo *la capacidad estatal es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente*. Esta aptitud se desprende y se explica a partir de la existencia o accionar de un conjunto de factores que luego denominaremos, componentes de capacidad estatal, y entre los que se encuentran sus dotaciones humanas, sus competencias legales y su legitimidad y sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional, entre otros.

Por un lado, el concepto supone la asignación de esta cualidad (aptitud) a entes (actores) estatales de distinto tipo en función de la finalidad u objetivo que se utilice como parámetro contra el cual evaluar la capacidad: puede tratarse del Estado-Nación como un todo (o un Estado subnacional), de una agencia pública unitaria (la AFIP, por ejemplo), o de un conglomerado de agencias que deben actuar de manera conjunta. Por otro lado, el concepto hace referencia a una cualidad del Estado que puede estar presente en diversos grados. En ese sentido, el Estado puede ser más o menos capaz, en función de la existencia de estas dotaciones humanas, organizacionales, tecnológicas y de capital interorganizacional. Finalmente, el concepto de aptitud nos remite a la idea de la existencia (o no) de *condiciones* para el logro de los fines (resultados) previstos. La capacidad entonces, no se ve reflejada en los resultados, sino en la existencia de estas *condiciones para el logro de resultados*. Sobre este tema comentaremos de manera más extensa más adelante.

La noción de capacidad adoptada en este trabajo es de carácter instrumental y carece de un contenido sustantivo específico. Esto significa que se trata de un atributo que puede

analizarse en función de cualquier finalidad a perseguir, pero que es analíticamente diferente de esta finalidad. Existen múltiples trabajos de muy buena factura que adoptan el criterio de asociar capacidad y función. Es un camino posible y en muchos casos, perfectamente explicable. El Estado capaz, si se permite esta licencia idiomática, es aquel que puede cumplir adecuadamente 'ciertas' funciones que le han sido asignadas. Ejemplos de estos trabajos son los de Iazzetta (2012) y Hanson y Sigman (2011), entre otros. Es una argumentación que no analiza si el Estado es capaz 'para hacer' algo (a definir) sino que busca calificar de capaz a aquel Estado que 'hace' determinadas acciones.

Una última cuestión en este punto. La capacidad estatal es un atributo de organizaciones públicas. Es al mismo tiempo un atributo relacional en el sentido en que las dotaciones de capacidad requeridas para el cumplimiento de ciertos fines, dependen de la propensión a la cooperación y al cumplimiento voluntario de normas por parte de los ciudadanos. A mayor cooperación de éstos, menos dotaciones (o distintas) son requeridas.

b) Capacidad y Poder

No puede desligarse el concepto de capacidad estatal (o el de fuerza del Estado) de la discusión más general y antigua sobre el poder (Rey, 2014). Si bien estamos lejos de reconocer una definición única, en su versión más clásica (Weber, Dahl), el poder responde al siguiente relato: A ejerce poder sobre B cuando A hace que B haga algo que no hubiera hecho *motu proprio*. Esta forma de interpretar el poder es lo que autores como Clarence Stone describen como 'poder sobre', o también dominación (Pierre, 2005; Hochschild, 2008).

Frente a esta interpretación, se erige otra que define al poder como 'interdependencia en la búsqueda de capacidad para lograr una meta' (Hochschild, 2008: 323), y que se resume en la expresión 'poder para' (Pierre, 2005).

Esta última concepción de ‘poder para’ encuentra eco en las concepciones feministas del poder como ‘capacidad’ o como ‘empoderamiento’, en vez de poder como ‘dominación’.

Más allá de las definiciones, es necesario reconocer que estos conceptos tienen un estrecho parentesco y que remiten al Estado y a la política. El concepto de capacidad remite de manera más directa al accionar de las organizaciones públicas en el marco de políticas, y de allí su utilidad relativa en estos casos, frente al concepto de poder.

c) Capacidad y opciones de política pública

La importancia del ejercicio eficaz del rol estatal, idea que nos acerca por ahora al concepto de capacidad, no debe sin embargo soslayar la consideración sobre los contenidos de este rol. Es posible graficar estos roles a partir de las distintas políticas públicas que despliegan los Estados. Tenemos entonces dos dimensiones: las distintas opciones de política pública y las capacidades para ejecutar estas políticas. Ambas podrían incidir de manera independiente sobre la sociedad, la economía y la política. El tratamiento de su incidencia relativa ha sido diferente en la bibliografía. Algunos estudios tienden a minimizar el efecto de los diversos roles estatales (o los tipos de política pública) sobre las condiciones de vida de la población, centrándose fundamentalmente en la capacidad que tienen esos Estados para cumplir con el rol asignado, más allá de cuál sea el mismo². Sin embargo, la experiencia política y social reciente ofrece numerosas evidencias de que

los roles estatales y los ‘contenidos’ de política pública no son neutros en términos de resultados, más allá de que se verifiquen buenas condiciones de ejecución estatal de estas políticas. En función de la naturaleza de los bienes, servicios o regulaciones a producir, ciertas formas de coordinación social e integración de recursos son más beneficiosas que otras, más allá de la capacidad concreta del Estado en el ejercicio del rol que le compete.

Puede argumentarse en una segunda instancia, que las opciones de política son una medida de capacidad estatal, al menos en dos sentidos. En un primer sentido directo, las opciones de política implican determinados marcos de interrelación público-privado y conllevan tecnologías de gestión y dotaciones de recursos que explican la capacidad (sobre este punto, se remite al lector al análisis de los componentes de capacidad en el punto f). En un segundo sentido indirecto, las opciones de política pueden mostrar la falta de capacidad del Estado para implementar ‘otras’ opciones de política pública. En efecto, determinadas formas de relación entre el Estado y la sociedad y ciertos rasgos de la organización burocrática podrían impedir que el Estado adopte políticas públicas más efectivas³.

d) Otras precisiones sobre el concepto de capacidad estatal

i. Capacidad y Finalidad

La capacidad estatal es un atributo que sólo puede expresarse en relación con los fines que se entiende que debe perseguir el Estado o sus unidades específicas. No puede analizarse la capacidad en abstracto, o en general, desligada

2 Un ejemplo de este tipo de argumento, que el ‘contenido’ de las políticas públicas (que incluye no sólo modalidades técnicas sino roles estatales) es menos importante que la ‘forma’ (capacidad) a través de las cuales el Estado las lleva a cabo, puede encontrarse en los trabajos de Mariano Tommasi y otros colegas (Tommasi, 2010; Stein y otros, 2006).

3 La falta de capacidad que pueden reflejar determinadas opciones recuerda el análisis sobre las ‘dos caras del poder’ y sobre las ‘no-decisiones’ que realizaron Bachrach y Baratz en su clásico trabajo de hace ya cinco décadas (1962, 1963).

de funciones que deben ser cumplidas. Los fines asignados al Estado y sus unidades tienen un marco histórico-temporal de producción; no son permanentes, más allá de que puedan entenderse algunas funciones como constitutivas del Estado como tal. En la medida en que las finalidades son contingentes, las capacidades a desarrollar deben establecerse en función de estas particularidades. Una buena proporción de las finalidades del Estado (de un Estado particular o de una unidad gubernamental especial) son el resultado de luchas políticas sectoriales por la 'politización' de los asuntos públicos, por lo que son específicas a cada contexto histórico-espacial estatal. Como breve reseña de trabajos que explícitamente analizan la capacidad en función de alguna finalidad de política pública podemos mencionar los de Bertranou (2013a) sobre seguridad vial, Oszlak (2005) sobre regulaciones en telecomunicaciones y sobre políticas agropecuarias, Oszlak, Felder y Forcinito (2000) sobre regulaciones públicas, Repetto (2003, 2007) sobre política social, Alonso (2007) sobre políticas de salud, y Depetris (2011) sobre la lucha contra el narcotráfico, entre tantos otros estudios sectoriales.

ii. Capacidad y Sujeto estatal

Como ha sido ya mencionado, la capacidad es un atributo que puede asignarse sólo a un ente o sujeto (en este caso, estatal) que se desempeñe como actor, con agencia. Este sujeto estatal puede estar definido en distintos niveles dependiendo de cuál sea el interés del análisis político u organizacional. En función de cuál sea el sujeto estatal de análisis, son las institucionalidades, organizaciones y competencias que deben contemplarse a la hora de una caracterización de las capacidades. Si se considera el Estado-Nación y algunas de sus funciones básicas, sería necesario contemplar el funcionamiento de toda la institucionalidad productora de políticas, y esto incluye no sólo el Poder Ejecutivo, sino también el Poder

Legislativo, el Poder Judicial y los organismos de control extra poder. Es necesaria esta consideración completa también (y no sólo de las organizaciones del Poder Ejecutivo) porque el marco de referencia de finalidades debe incluir un conjunto de valores que en general supera los que se adjudican a una agencia gubernamental específica. El marco de referencia valorativo incluye aspectos tales como la pertinencia, la representatividad, la aptitud de respuesta a los ciudadanos, además del volumen y calidad de los bienes y servicios que se prestan. Cuando se analizan agencias particulares que tienen que ver con la ejecución de ciertas políticas, el marco estatal de análisis resulta más acotado ya que toma como aspectos externos (o dados) algunos de los procesos de producción de dotaciones (por ejemplo, la creación de su competencia legal para operar). De manera similar, cuando se analizan agencias estatales actuando de manera coordinada, o bien cuando se considera a un conjunto de agencias como un sujeto estatal complejo, debe clarificarse el marco de análisis de sus competencias, para claramente distinguir los elementos de contexto de aquellos que son objeto de análisis en tanto componentes de capacidad estatal. El trabajo de Zürbruggen (2005) es un excelente ejemplo de análisis de un conglomerado de actores estatales que se encuentran ligados por una finalidad común y que en tanto sujeto (colectivo), es susceptible de ser evaluado desde su capacidad.

iii. Capacidad y Autonomía

La relación entre capacidad y autonomía ha tenido distintas interpretaciones, incluso dentro de la bibliografía que se aboca a estudiar la fuerza y la capacidad estatal. El trabajo de Skocpol (1990) advierte que la capacidad es una condición de la autonomía estatal, ya que ésta no puede expresarse sin que haya elementos subyacentes que permitan al Estado actuar eficazmente como un actor frente a los demás actores sociales. Si bien para Skocpol existen

razones por las cuales es posible explicar la actuación autónoma del Estado (la relación con otros Estados, los requerimientos internos de cohesión y los ‘colectivos de funcionarios’), la posibilidad de su verificación depende del despliegue de capacidades, aunque no sea esta una condición suficiente. La capacidad ayuda a la construcción de la autonomía.⁴

Desde otra perspectiva (Migdal, 1989, 2011), no hay capacidad sin autonomía *vis-à-vis* los actores que disputan con el Estado el control de la instalación y aplicación de un marco legal. En este caso, la autonomía del Estado frente a los poderes fácticos, es condición necesaria para la capacidad, y no en el sentido inverso. Nos encontramos entonces ante dos aproximaciones muy interesantes a la caracterización de la capacidad estatal. En un caso, la capacidad es expresión de autonomía (Migdal). En el otro caso, la autonomía puede ser en parte, una expresión de la capacidad (Skocpol, y también Evans, 1996). Sin dudas, no sólo es diferente la relación que tienen entre sí la capacidad y la autonomía, sino que estamos ante definiciones distintas de capacidad estatal y quizás ante la aplicación a distintos tipos de sujetos estatales.

Desde el punto de vista de este trabajo, la posibilidad de actuar de manera autónoma depende de ciertas dotaciones de capacidad estatal; de lo contrario, no existe la posibilidad efectiva de perfilar una línea de actuación independiente de las presiones sociales. Pero en función también del tipo de sujeto bajo análisis y del tipo de finalidades estudiadas, la capacidad (para lograr ciertas metas) depende de que el organismo sea autónomo de los poderes

fácticos, de lo contrario, no podrá cumplir sus fines. Como condición para lograr ciertos resultados, se encuentra el hecho de no estar capturado por intereses diferentes. La autonomía y la capacidad necesarias en este sentido, no remiten sólo a los medios disponibles, sino también a los tipos de fines a alcanzar. Es en función de ciertos fines que es posible alegar autonomía, y en es en función de esos fines, que es posible también alegar capacidad. Y en ese sentido, tanto la capacidad como la autonomía se influyen mutuamente.

iv. Capacidad y Resultados

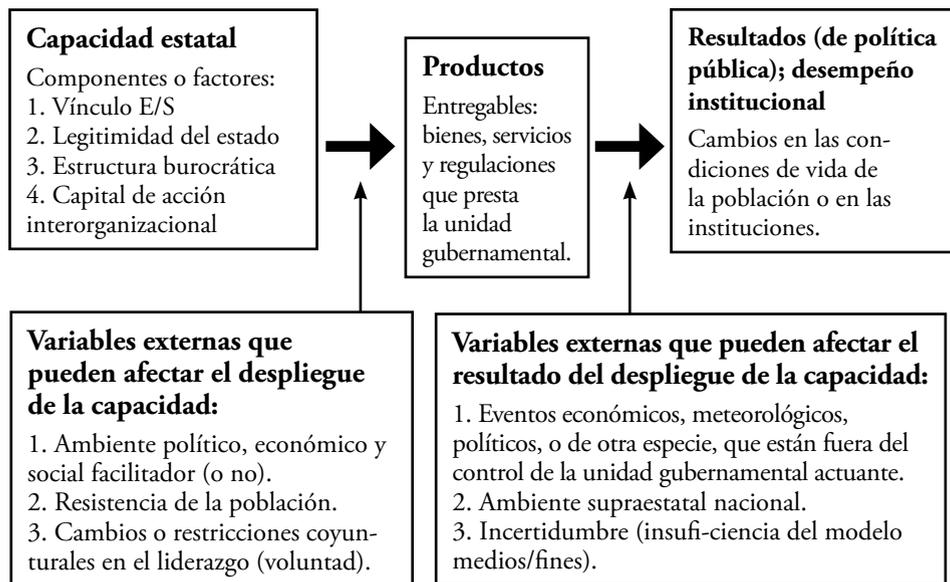
La distinción entre capacidad y resultados (desempeño, en alguna bibliografía) no ha sido suficientemente analizada, lo cual lleva a frecuentes confusiones y, por lo tanto, a malas interpretaciones acerca de los alcances de esta capacidad y las posibilidades de mejora de la misma. Existen autores que no distinguen explícitamente entre estas variables aportando a esta confusión. En un trabajo anterior (Bertranou, 2001) se establecieron las diferencias entre los conceptos de capacidad y desempeño (este último, ligado a resultados finales).

Para este trabajo, existe una estrecha vinculación entre los dos conceptos de capacidad y resultados, pero éstos no deben ser analíticamente confundidos. Para este texto, la capacidad estatal juega un papel determinante en la mejora de las condiciones de vida de la población (resultados), aunque es imprescindible definir el marco de relaciones entre estas variables (Ver Figura a continuación). Una perspectiva compartida puede encontrarse en vom Hau (2012: 27), Enríquez y Centeno (2012: 139), Hanson y Sigman (2011: 2) y Kocher (2010).⁵

4 Cabe también sugerir que un Estado podría ser capaz (de acuerdo a un tipo de definición más instrumental), sin ser autónomo, en la medida en que puede haber desarrollado una serie de instrumentos que facilitan la colonización por parte de actores sociales.

5 Kocher (2010: 139) alerta acerca de los riesgos de razonamiento tautológico cuando se asimilan las capacidades con los resultados de estas capacidades.

Figura:
La vinculación entre capacidad estatal y resultados



Fuente: Bertranou, 2014.

e) Manifestaciones de capacidad estatal

Por manifestaciones de capacidad estatal, me refiero a desagregaciones o expresiones de esta capacidad según algún criterio analítico. No se trata de factores explicativos de esta capacidad (componentes), sino subdivisiones analíticas. Una de las caracterizaciones primigenias más importantes establece una clasificación entre capacidades técnicas, administrativas, institucionales y políticas (Grindle, 1997). Las capacidades técnicas se fundan en algún conocimiento específico ligado a los fines de la organización estatal, las administrativas hacen a la potencialidad de proveer los insumos necesarios para la provisión de bienes finales, las institucionales se fundan en los dispositivos legales que habilitan el trabajo de una organización y las políticas, se refieren en términos generales, a la potencialidad de influenciar otros actores en la consecución de un fin.

Repetto (2007) define como manifestaciones (utiliza el término componentes) de la capacidad estatal a las capacidades administrativas y las políticas, entendiendo que las técnicas o las institucionales no constituyen dimensiones discernibles de manera mutuamente excluyente. Por ejemplo, entiende que las capacidades técnicas, definidas de la manera en que lo ha hecho Grindle (1997), están presentes tanto en el plano administrativo como el político. En el texto se afirma que la capacidad administrativa es condición necesaria pero no suficiente para lograr niveles relevantes capacidad estatal, quedando el faltante en el campo de la capacidad política. Justamente la caracterización más interesante en el texto de Repetto se refiere a la capacidad política, a la cual define como “la capacidad de los gobiernos para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los

intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública” (p. 54).

Este breve repaso orienta a este trabajo a adoptar el criterio de distinguir dos manifestaciones analíticas básicas de la capacidad estatal: la *capacidad política*, retomando el análisis previo Repetto (2007), como la expresión de capacidad manifestada en la aptitud para delinear objetivos en un contexto conflictivo y para sortear los obstáculos enfrentados; y la *capacidad organizacional*, siguiendo una definición de Martínez Nogueira (2013) que se deriva de la administrativa, que identifica la expresión de capacidad derivada del uso del aparato burocrático de las organizaciones estatales.

f) Componentes de capacidad estatal

Lo que resulta importante es distinguir la noción de manifestación o expresión de capacidad, de los componentes explicativos de estas manifestaciones y de la capacidad en su totalidad. Se trata de dos planos analíticos diferentes. El estudio de los componentes representa el núcleo investigativo central para poder extraer conclusiones la capacidad estatal general o de alguna manifestación puntual (organizacional o política). Ciertos factores que se analizarán a continuación, pueden explicar tanto las capacidades políticas como las organizacionales de un ente estatal.

La noción de componente se refiere entonces a alguna dimensión constitutiva de la capacidad que pueda ser observable para los analistas organizacionales o de política pública, y que incluso, pueda ser aprehendida a través de indicadores cuantitativos y cualitativos. Los componentes de la capacidad entonces nos permiten captar dimensiones constitutivas y observables, condición ineludible para poder aprehender este fenómeno y poder producir cambios en el sentido requerido. Estos componentes son los factores que describen y explican la capacidad y el nivel de la misma en función de las finalidades a cumplir.

Para el abordaje de estos componentes existen diversas vías. Una es la del análisis de las “bre-

chas o déficits de capacidad” (Tobelem, 1992a, 1992b; Grindle, 1997; Hilderbrand y Grindle, 1997; Oszlak y Orellana, 2001). Otra vía es a través del esquema tripartido de dotaciones aportado por Bertranou (2013a): Autorizaciones legales y legitimidad, Organización y medios de acción, y Capital de acción interorganizacional.

En Bertranou (2014) se adopta otra clasificación, que se nutre de los enfoques anteriores. Esta clasificación internaliza de manera directa el tipo de relación que los sujetos estatales establecen con actores no estatales, prestando atención a las influencias ejercidas por estos últimos como un elemento que afecta la autonomía de los primeros, y de manera consecuente, su capacidad (aunque no es el único tipo de influencia observable). Esta clasificación de factores parece captar mejor la capacidad de sujetos estatales de alta jerarquía, o sujetos complejos (o compuestos). Los factores o componentes son los siguientes:

- El vínculo actor estatal/otros actores
- La legitimidad del actor estatal
- Las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática
- El capital de acción interinstitucional

i. El vínculo actor estatal/otros actores

Este componente alude al grado de autonomía o heteronomía del Estado *vis-à-vis* los actores sociales, en sintonía con los problemas abordados por Skocpol y Migdal, entre otros autores relacionados con este problema, y también a la densidad de las relaciones y sinergias que los actores estatales establecen con los actores no estatales (Evans 1996a). Estas dos dimensiones del componente conforman un patrón de relaciones Estado/sociedad que puede aportar importantes elementos de juicios acerca de la capacidad estatal en determinados contextos.

ii. La legitimidad del actor estatal

Este componente es el más complejo para discernir y en muchos casos, ante la ausencia de evidencia que lo haga observable, es omitido sin más. Alude de manera directa al grado de acep-

tación de la autoridad y las competencias asignadas a la organización estatal, por parte de los ciudadanos y de otras organizaciones públicas y privadas. La aceptación de la autoridad estatal es de naturaleza subjetiva y se traduce en una mayor posibilidad de actuación de esta autoridad.

iii. Los arreglos institucionales y la estructura burocrática

En este trabajo se le asigna a este componente una importancia central para explicar la capacidad de una organización estatal, sin desmedro de la relevancia de las demás dimensiones incorporadas al modelo de análisis. De los componentes identificados, este es el que alude a las condiciones internas de la organización, aquellas que explican de manera directa la función de producción y las funciones críticas. El componente alude a las condiciones que se desprenden del aparato burocrático que sostiene las actividades de la organización y las características que ofrece el marco institucional de relaciones entre distintas organizaciones estatales, de singular importancia cuando el actor estatal considerado es un sujeto complejo integrado por una pluralidad de estas organizaciones. Las dimensiones de este componente son:

- a. Autorizaciones legales: núcleo de competencias que tiene la organización (o el conjunto de organizaciones actuando de manera colectiva) para abordar cierta función o finalidad.
- b. Personas: los integrantes de una organización estatal son su capital más significativo. La bibliografía comparada le ha asignado a este factor una relevancia especial. Los trabajos de los autores 'desarrollistas' o 'institucionalistas' como Evans (1996), Evans y Rauch (2007), Skocpol (1990) y Wade (2008), entre otros, indican como un dato clave de capacidad estatal y de incidencia en el desarrollo, la conformación de cierto tipo de burocracia (meritocrática).
- c. Cultura organizacional: valores o prácticas, constituyen una cultura y una memoria institucionales que se proyecta en el accionar cotidiano como un marco de referencia para

la acción de todos y cada uno de sus integrantes (Bertranou, 2004).

- d. Medios financieros: disponibilidad económico-financiera de las organizaciones y acceso efectivo a estos recursos.
- e. Estructura y procesos organizacionales, y modelo de toma de decisiones. Por estructura se entiende la relación formal o informal que existe entre las distintas unidades que integran la organización. Los procesos son conjuntos de actividades que tienen como fin la producción de un bien o un servicio de abastecimiento interno, de abastecimiento externo o final.
- f. Modelo productivo: función de producción específica que incluye las funciones críticas que caracterizan e identifican claramente a la misma desde el punto de vista de sus fines. Esta función de producción incluye fundamentalmente los aspectos técnicos del modelo productivo.
- g. Estructuras de coordinación: dimensión significativa que analiza los mecanismos de coordinación entre distintas unidades internas del actor estatal sea unitario o sea colectivo y complejo (Chibber, 2002; Martínez Nogueira, 2010).
- h. Sistemas de información y gestión: existencia y uso de tecnologías de gestión y sistemas de información acordes con el grado de inteligencia requerido para el Estado.
- i. Infraestructura y equipamiento: recursos de equipamiento, movibilidades e infraestructura.

iv. Capital de acción interorganizacional

Este componente comprende el capital social de acción interorganizacional de que dispone el sujeto estatal considerado como organización unitaria. La capacidad de una organización depende también del uso de este recurso de acción conjunta con otras organizaciones. Este capital de acción conjunta interorganizacional puede subdividirse en la acción interorganizacional gubernamental en la misma jurisdicción y la acción interorganizacional interjurisdiccional (por ejemplo, la rela-

ción de acción conjunta entre los niveles nacional y provincial, o provincial y municipal).⁶

2. Algunos ejes de análisis primordiales

Dentro del marco analítico ofrecido de manera breve en el apartado anterior, me gustaría hacer hincapié en algunas dimensiones que entiendo que son cruciales a la hora de analizar la capacidad del Estado y de las organizaciones públicas. Este mayor énfasis se desprende de distintos trabajos de investigación propios y ajenos llevados a cabo en los últimos años, y que identifican ‘puntos de entrada’ fundamentales en el estudio de las capacidades.

a) La autonomía/captura de las organizaciones públicas

Mencioné anteriormente que el hecho de que la capacidad es un atributo de sujetos, en este caso, sujetos públicos u organizaciones públicas, no implica que los pormenores del funcionamiento de estas organizaciones sean cuestiones meramente operativas, administrativas o tecnológicas (o sea, meramente organizacionales), sino que como tales, *tienen también una naturaleza eminentemente política*. Estas organizaciones tienen una relación política con sujetos no estatales, y las características de esta relación, en términos de la autonomía (o no) de estas organizaciones públicas, son cruciales a la hora de captar la capacidad de las mismas, sea de manera directa o de manera indirecta.

Un análisis de capacidad estatal necesita indagar inexorablemente acerca de esta relación. En términos más instrumentales, es cierto que una organización puede tener la capacidad para implementar una política dictada por organizaciones no estatales (en ese sentido, puede haber capacidad y cooptación). Pero desde el punto de vista más amplio de la capacidad de una organi-

zación pública para cumplir con sus mandatos más generales (en gran medida asociados al desarrollo, la igualdad, la calidad de vida), el tipo de asociación entre las organizaciones y los sujetos no estatales es clave para comprender si estas organizaciones tienen o no tienen capacidad. Me remitiré a dos ejemplos de política pública.

En un trabajo reciente (Barbero y Bertranou, 2014), al abordar las políticas de transporte del gobierno nacional entre 2002 y 2012, destacamos que el sector fue presa de dos tipos de captura por parte de organizaciones no estatales. Estas modalidades reflejan un aspecto común: la captura del Estado por parte de representantes de intereses que tienden a limitar la visión estratégica y de servicio que debe contener una política de transporte.

Una primera modalidad, llamada ‘dura’, ha sido la captura empresarial. Los efectos que tuvieron algunas concesiones importantes de servicios (Pérez, 2012) y la falta de aplicación de sanciones por parte de la Secretaría de Transporte ante los muy graves incumplimientos por parte de los concesionarios, lleva inexorablemente a la conclusión de que el sector privado ejercía un fuerte condicionamiento del Estado. La trama se hace más compleja y confusa, si como afirman numerosas investigaciones periodísticas y judiciales, el accionar del entonces Secretario de Transporte incluía la función de recaudación de fondos para sostener las necesidades de reproducción político-partidaria del gobierno nacional. Los mutuos condicionamientos se traducen en una ocupación privada del Estado, con un perjuicio claro para el interés público y los ciudadanos. La otra modalidad, llamada ‘blanda’, es la de captura o penetración sindical. Ese modelo de funcionamiento estuvo asociado a la designación a partir de 2003, de representantes sindicales como titulares en cada una de las Subsecretarías modales, resultado de las negociaciones que el gobierno entrante realizó para obtener mayores niveles de gobernabilidad política. Los responsables percibían a sus áreas de gobierno como un espacio ganado en una transacción, lo que les daba independencia en su ges-

6 Ver Anexo con cuadro desagregado de componentes, dimensiones e indicadores.

ción. Además de las propias limitaciones normativas, este tipo de ocupación estatal acentuó la falta de coordinación entre las Subsecretarías y entre la Secretaría de Transporte y los organismos descentralizados; en ese contexto de funcionamiento institucional no pudo aspirarse a formular y ejecutar una política sectorial consistente. Otra expresión de esta captura sindical (consentida) tiene que ver con la integración original de las Sociedades del Estado creadas con la Ley de Reordenamiento Ferroviario de 2008: la Administradora de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) fue asignada a La Fraternidad y la Sociedad Operadora Ferroviaria (SOF) a la Unión Ferroviaria, y ambas Sociedades son socias en la actualidad, de la nueva empresa ferroviaria Belgrano Cargas y Logística SA. Otro caso interesante es el de la integración del SOMU y otros sindicatos marítimos y fluviales a la gestión (y propiedad) de la naviera nacional de capital nacional Maruba.

El efecto de esta ocupación privada del Estado se ha visto en la degradación (o en la continuación de la degradación) del sistema de transporte a lo largo de los años, que intenta ser revertido a partir de 2013 esencialmente con una inyección de nuevas inversiones. Más allá del deterioro paulatino de los instrumentos de información, planificación y fiscalización del Estado, y del deterioro paulatino de la inversión a lo largo de los años (desde la década de los años 70), la capacidad del Estado ha estado comprometida por su falta de autonomía respecto de los actores privados del sector.

Otro de los ejemplos es el de las organizaciones públicas de seguridad, tal se desprende de los numerosos trabajos que recientemente dan cuenta de su funcionamiento. Textos como el de Dewey (2012), Auyero y Berti (2013) y Saín (2014) entre muchos otros, que estudian el tipo de estatalidad vigente en el conurbano de la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, advierten sobre cuestiones como la captura de las fuerzas policiales por parte del crimen organizado, la existencia de una estatalidad híbrida que se sirve simultáneamente de medios legales

e ilegales para proveer algunos bienes y servicios (Dewey), una aplicación de la ley en espacios urbanos marginales que es simultáneamente *intermitente, selectiva y contradictoria* (Auyero y Berti, énfasis en el original) y una colusión entre poder de policía y criminalidad (Auyero y Berti).

b) La articulación público/privada

El tratamiento de este punto tiene que ser realizado de manera muy cuidadosa, sobre todo a la luz de las prevenciones planteadas en el punto anterior de autonomía. En efecto, hay un espacio importante de colaboración público/privada en el campo de las políticas públicas, y esta coordinación no sólo puede implicar beneficios en el sentido de la amplitud y calidad de los bienes y servicios públicos a disposición de la comunidad, sino que previo a esto, puede representar una dotación de capacidad para el Estado en la consecución de sus distintas finalidades. La argumentación anterior está escrita en clave de posibilidad, no de inexorable desenlace. La cooperación público/privada como dotación de capacidad y como resultado de política pública tiene que ser analizada empíricamente, y no supuesta con antelación.

Adicionalmente, es necesario distinguir esta cooperación de posibles capturas u ocupaciones del Estado por parte de los sujetos no estatales. Esta cuestión es clave para comprender cabalmente la capacidad del Estado y debe analizarse con el mayor rigor posible en el campo empírico. El que haya cooperación entre organizaciones públicas y privadas no equivale a afirmar que puede estar comprometida la autonomía estatal, pero tampoco puede ignorarse que esta cuestión debe ser analizada. En muchos casos, la transcendencia de esta distinción depende del rol que tengan los sujetos no estatales en las políticas públicas, sea en la formulación o en la ejecución de las mismas. Mientras más operativa sea la intervención de estos actores, menores serán los riesgos de contaminación del Estado.

Hay dos tipos de ejemplos que me gustaría mostrar. Uno está asociado a experiencias en

donde el Estado comparte la toma de decisiones con actores de la sociedad civil. En un trabajo anterior (2011), tuve la oportunidad de escribir acerca de algunas experiencias de gestión público/privada en la Provincia de Mendoza en el sector productivo, donde numerosas entidades no estatales (Cámaras empresariales, fundamentalmente) colaboraban con el Estado provincial en el marco de ciertas agencias públicas, en el diseño e implementación de políticas e instrumentos de apoyo al sector productivo. El análisis de estas experiencias muestra a un Estado provincial activo, en estrecha relación con entidades privadas, compartiendo espacios de toma de decisiones y proveyendo servicios a la producción de una mejor factura que los provistos antes de estos arreglos. En la medida en que el protagonismo estatal sigue siendo significativo aunque no único, la cooperación privada no sólo tiende a fortalecer la capacidad del Estado para prestar servicios públicos, sino que de manera más general, incrementa la capacidad de toda la sociedad para prestar servicios. La experiencia reciente la Corporación Vitivinícola Argentina (COVIAR) muestra también que existen oportunidades de actuación conjunta público/privada que no sólo fortalecen la capacidad del Estado, sino que incrementan la capacidad de toda la comunidad para proveer bienes y servicios. Estas modalidades de gobernanza público/privada de sectores públicos, son poco frecuentes y no necesariamente aplicables a todas las esferas de política pública, pero tienen en algunos casos potencialidades importantes, más aún cuando se establecen complementariamente mecanismos *ad hoc* de rendición de cuentas (Pierre y Peters, 2007). Aun así, deben estudiarse las posibles colusiones de intereses ya que la capacidad del Estado de proveer servicios con un sentido público más generalizable puede estar comprometida por la posible pérdida de autonomía. La discusión de estas experiencias de gestión público/privada debe hacerse también considerando la advertencia de Kohli (2009) de que el juego del poder no siempre es de suma cero, y que lo que el Estado

en principio ‘cede’ en la arena de la cooperación público/privada, puede contraponerse al posible aumento de capacidad (poder) resultante de una mayor cooperación social.

El otro tipo de ejemplos tiene que ver con experiencias en donde actores no estatales colaboran con el Estado en actividades de fiscalización, incrementando las dotaciones estatales de capacidad. Amengual (2011) describe el proceso de fortalecimiento de capacidades del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la fiscalización de talleres textiles clandestinos a partir de una colaboración del Estado con organizaciones no gubernamentales como La Alameda, con mayor penetración territorial y mayor capacidad para detectar estos talleres. Esta capacidad es comparada con la que desplegaba el Estado local a partir sólo de sus propios agentes y de colaboraciones con las fuerzas de seguridad federales. Otro caso interesante es el del control de precios. Quiroga (2014) ha analizado la participación de organizaciones no gubernamentales en la política reciente de *Precios Cuidados* en la Argentina, donde la capacidad estatal de fiscalización de los acuerdos se ha visto incrementada por este aporte. El trabajo no obstante, marca los riesgos de una colaboración que debe darse en el marco de una actuación imparcial tanto del Estado como de las organizaciones privadas.

c) *La calidad del aparato burocrático*

Además de los puntos anteriores, es imprescindible avanzar sobre lo que ha sido la agenda primigenia de la capacidad estatal: la calidad del aparato burocrático en términos del personal, los sistemas de información y de gestión y los medios a su disposición. En el trabajo mencionado anteriormente (Barbero y Bertranou, 2014), se analiza el deterioro de las capacidades organizacionales y burocráticas de las reparticiones oficiales vinculadas al transporte, y en especial, de la Secretaría de Transporte de la Nación, a lo largo de más de 25 años. Decimos en ese trabajo que en esta Secretaría “sus cuadros profesionales han sido raleados o están marginados en el proceso

de toma de decisiones, no se han desarrollado sistemas de información, los estudios técnicos y el diseño de alternativas de gestión son muy escasos y la práctica de la planificación estratégica y sectorial es inexistente” (p. 219). De manera más específica, el trabajo señala que “las Subsecretarías por modo de transporte, así como la propia Secretaría, fueron vaciándose de profesionales y técnicos y sus funciones de planificación y regulación se debilitaron. A principios de los años 80, la Secretaría contaba con más de 100 técnicos (muchos formados en el marco de un Plan Nacional de Transporte). Esta dotación fue cayendo en los años 90 con las privatizaciones, concesiones y retiros voluntarios. Pero el proceso continuó luego de 2003. Un caso emblemático es el de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario, que contaba con 8 profesionales ese año, y que actualmente carece de apoyo técnico... La escasez de profesionales idóneos ha incidido también en la ausencia total de planificación en el sector” (p. 220).

La ausencia de personas calificadas, con perspectivas de carrera, en administraciones eficientes, y la ausencia de sistemas de información, pertinentes y actualizados sobre las materias a las que dirige la organización pública, son factores que afectan negativamente el funcionamiento del Estado, en la medida en que lo hacen ineficaz y vulnerable a la captura. Además, le niegan a la comunidad la existencia de un factor de inteligencia (y poder) con la facultad de intervenir en los procesos de toma de decisiones, enriqueciendo este proceso en el marco de problemas que son cada día más complejos e interdependientes, y que necesitan del concurso cada vez mayor de distintos actores con distintas perspectivas. Este factor no es sólo organizacional, sino netamente político, fortaleciendo otros (nuevos) actores en el proceso de toma de decisiones.

En un reciente trabajo para el Banco Interamericano de Desarrollo sobre políticas de desarrollo productivo (Crespí, Fernández Arias y Stein, 2014), se afirma que la parte más difícil de desarrollar estas políticas es la de construir capacidades públicas. Estas políticas se caracterizan

por: abordar problemas muy complejos, sin una definición previa clara, cambiantes, sin la posibilidad de identificar de manera clara y previa a los destinatarios, y ajustados a cada realidad regional; requerir habilidades y conocimientos técnicos muy avanzados; experimentar un largo hiato entre el inicio de las intervenciones y la evaluación de sus resultados; ser vulnerables a la captura y la búsqueda de rentas; requerir la colaboración del sector privado; y requerir una amplia colaboración entre agencias públicas. Las capacidades públicas a las que se refiere el texto se desagregan en dos partes: un diseño organizacional que facilite la cooperación y la innovación y el desarrollo de capacidades técnicas, operativas y políticas (capacidades TOP al decir del trabajo) en los planteles que llevan a cabo estas políticas. Se trata de conocimientos técnicos avanzados, habilidades para la interacción y para el estímulo a la cooperación en todos sus niveles y capacidades para proveerse de apoyo político y para protegerse de la captura por parte del sector privado.

d) *La coordinación interorganizacional*

El restante punto de entrada imprescindible en esta materia es lo relacionado con la coordinación interorganizacional en distintos niveles. Cada vez más, se observa una brecha entre el carácter *complejo, multidimensional e interrelacionado* de los problemas que afectan las condiciones de vida de la población y sus causas (*wicked problems*), además del carácter integrado de estos problemas desde la perspectiva de los afectados por los mismos, y las respuestas *fragmentadas, sectoriales y parciales* de las intervenciones de política pública. Los Estados pierden capacidad (y eficacia) por intervenciones descoordinadas, además de la falta de coherencia y del ejercicio de la función de gobierno (Repetto, 2014).

Algunos trabajos recientes aportan elementos de juicio en el sentido de una mayor coordinación. En esta Revista, Fernández y García Puente (2013) aportan el concepto de *capacidad nodal* del Estado, el cual alude a “las calidades para generar e implementar un complejo

integral de acciones sustentadas en una estrategia institucional y espacialmente coherente, articulada y sostenible. Dicha estrategia se funda en una estructura estatal con autonomía, calidad organizacional y cohesividad interna desde la que se elabora en forma endógena instrumentos conceptuales y de financiamiento que operan combinadamente tanto en el disciplinamiento como en el desarrollo de interacciones sinérgicas en un espacio nacional, a partir de una implicación activa de las instancias estatales regionales” (pp. 25-26). Lo interesante en este concepto es que está integrado por dos capacidades: la llamada institucional (más cercana a la burocrático-organizacional) y la llamada *espacial*, que alude a la integración territorial de las distintas instancias jurisdiccionales, muy gravitante en el caso de los países federales.

En un trabajo reciente sobre la nueva Agencia Nacional de Seguridad Vial - ANSV (Bertranou, 2013), afirmo que mejoras esperables en la capacidad de esta agencia para reducir la inseguridad vial (y en realidad, en la capacidad de todo el aparato del Estado para lograr este resultado) dependen de una mejora de la acción conjunta de las agencias nacionales y subnacionales involucradas. Si bien la ANSV nació con cierta impronta institucional de coordinación, rápidamente se ubicó como una agencia más en el concierto de instituciones intervinientes, ofreciendo sus propios servicios sin necesariamente hacerlo de manera que se integren en un plan mayor de intervenciones coordinadas. En la medida en que las causas de la inseguridad vial son muy diversas (conducta humana, seguridad técnica de los vehículos, condiciones de la infraestructura pública) y las agencias que abordan directa o indirectamente la problemática (de manera muy parcial de todas maneras) son numerosas, no existe la menor posibilidad de una mejora sustancial de esta epidemia sin la acción conjunta e integrada de las mismas. Este proceso de integración programática y coordinación operativa es la medida más acertada de capaci-

dad estatal, no ya de una agencia en especial, sino del entramado de agencias involucradas.

3. Algunos debates complementarios

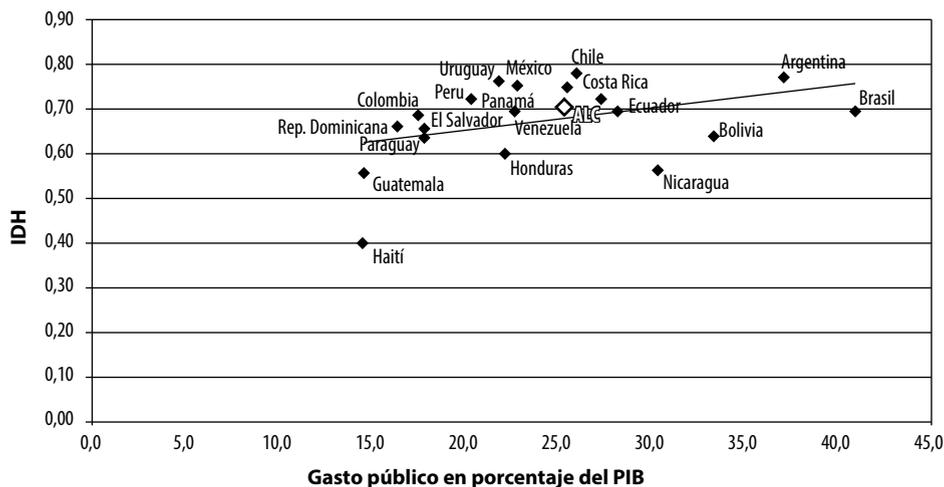
A partir de las experiencias de gestión pública de los últimos años, creo oportuno debatir sobre una serie de temas que hacen a la capacidad estatal y a los resultados de ésta. No son cuestiones sencillas, ni que se saldan con algunas pocas argumentaciones, sino todo lo contrario, han permanecido y permanecerán en el ámbito de debate público mientras tengamos la honestidad intelectual de seguir reflexionando sobre las formas de producir políticas públicas y de generar las condiciones estatales más propicias para ello. Propongo entonces algunas líneas de debate.

a) El papel del presupuesto y los recursos financieros

La disponibilidad de recursos financieros por parte de una organización pública representa una dotación inestimable de capacidad estatal. Esta disponibilidad tiene que ver con el tipo de instrumento que esta organización lleva adelante para el cumplimiento de sus fines, aspecto éste que analizaremos en el punto siguiente. Antes de avanzar con este punto cabe recordar que los recursos financieros, más allá de su importancia, representan uno de los factores o fuentes de capacidad que tienen las organizaciones públicas, por lo que siempre deben ser evaluados a la luz de los demás factores operantes.

La cuestión de estos recursos (o planteado de otra manera, del presupuesto público) podemos abordarla desde una perspectiva macro y micro. En términos más globales, podemos remitirnos a un análisis del presupuesto disponible para un Estado determinado y su vinculación con otras dimensiones de resultado de la eventual aplicación de este presupuesto. El siguiente Gráfico advierte que existe una relación positiva en los países de la Región entre el tamaño del gasto público en relación con el PBI y el valor del Índice de Desarrollo Humano.

Gasto público total (2010) e índice de desarrollo humano (2010)a/



Fuente: elaborado en base a datos del Informe sobre Desarrollo Humano 2010, PNUD y datos oficiales, CEPAL

La asociación mencionada a nivel estadístico debe ser complementada luego con un análisis de cada uno de los casos. Más allá de esto, de la aseveración siguiente podemos extraer algunas conclusiones útiles en el análisis de la capacidad estatal y sus resultados. En primer lugar, es posible pensar que los niveles de gasto público (en relación con el PBI) reflejan la capacidad estatal (y el desarrollo estatal), en la medida en que dan cuenta de dispositivos burocráticos preparados para la provisión de bienes y servicios. Esta aseveración puede ser discutida en términos de los roles estatales y las necesidades de financiamiento. Volveré sobre esto luego. En segundo lugar, estos niveles muestran en cierto punto y más allá de las preferencias por determinadas opciones de política pública, la capacidad de extracción de recursos del sector privado para poder financiar políticas públicas. Países de América Central y el Caribe muestran bajos niveles de capacidad extractiva, lo cual mirando también el desempeño mediocre de sus políticas, refleja una cierta debilidad política frente a los sectores privados más poderosos. En tercer lugar,

es posible pensar que determinados niveles de calidad de la vida de la población requieren inexorablemente de determinados niveles de gasto público, no inferior al 22 o 25%, en la medida en que ciertos servicios públicos masivos no pueden ser organizados eficaz y equitativamente sin una fuerte presencia del Estado, con los recursos que extrae del sector privado y con su organización. En cuarto lugar, como lo muestran algunos casos, los niveles de gasto público pueden reflejar opciones políticas de la comunidad por determinados roles estatales, cuyo reflejo luego en la calidad de vida de la población ofrece resultados asimilables (ver el caso de la Argentina en relación con Chile). En suma, analizando la cuestión de los recursos en un nivel macro, un buen financiamiento estatal es muy importante, aunque no explica de manera completa ni la capacidad estatal de todos los países, ni los resultados que se obtienen de los distintos arreglos institucionales de provisión de políticas públicas.

En un nivel más micro, de las propias políticas o de las agencias particulares, no cabe duda

de que el financiamiento estatal es clave en las dotaciones de capacidad. Diversos programas públicos en el área social en la Argentina (y en toda la Región) muestran que la capacidad del Estado y los resultados de ésta se ven reflejados en más y mejores servicios para la población más vulnerable (ver los casos de la Asignación Universal por Hijo –AUH–, el PROGRESAR, el Nacer/Sumar, entre otros). Otro de los ejemplos, es de las políticas de ciencia y tecnología que se han beneficiado de incrementos significativos de recursos para financiar proyectos y becarios, lo cual ha ampliado la capacidad estatal y sus resultados. No obstante ello, puede percibirse en el ambiente de las políticas, una equivocada asociación necesaria entre financiamiento y capacidad. Por lo pronto, no todo aumento de capacidad se funda en un mayor financiamiento, ya que los instrumentos de política pública pueden ser diferentes y además, el rol de otros factores (coordinación, autonomía burocrática, tecnologías, cultura organizacional) puede ser tan o más importante. La Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), ente de fiscalización y control de servicios de transporte automotor y ferroviario de pasajeros y de cargas, no requiere principalmente financiamiento, sino autonomía burocrática, prestigio y apoyo institucional y algunas tecnologías no tan onerosas, que ampliarían fuertemente su capacidad. Es un problema no menor creer que sólo se hace política pública con dinero.

b) Estrategias e instrumentos de política pública

La relación entre la capacidad estatal y las distintas estrategias e instrumentos de política pública es analíticamente diversa y compleja. Por un lado, el manejo de instrumentos de política pública puede ser una dotación de capacidad para una organización. Por otro lado, y previo análisis riguroso, el despliegue de ciertos instrumentos y no de otros puede reflejar un problema de capacidad, por el poder relativo de actores no estatales, como lo mencioné anteriormente en sentido del trabajo de Bachrach y Baratz.

Pero los contenidos de este punto tienen que ver principalmente con la capacidad de implementar determinadas estrategias u opciones instrumentales de política pública y con la ruptura del carácter necesario entre capacidad estatal y estatización, lo cual se vincula en cierto modo con el punto anterior del presupuesto.

La adopción de ciertas estrategias o modalidades de gestión pública puede responder a muchas razones, entre ellas, ideológicas, culturales, organizacionales, políticas e incluso tecnológicas. Estas modalidades tienen sus propios requisitos de capacidad para ser adoptadas con éxito y que produzcan los resultados esperados. En la medida en que son desplegadas, estas modalidades o instrumentos son resultado de la capacidad estatal para implementarlas y, a su vez, se constituyen en fuente de capacidad para el cumplimiento de los objetivos de una organización. Imaginemos un campo de política como el del transporte, en donde podemos habilitar la opción de la prestación estatal de los servicios o la opción de la regulación y fiscalización del servicio por parte de terceros. En ambos casos, es necesario construir capacidades estatales para poder implementar adecuadamente estas opciones y lograr los resultados esperados en términos de movilidad de los ciudadanos. A su vez, estas opciones son medidas de la capacidad estatal para prestar estos servicios de acuerdo a estándares convenidos.

Dependiendo del área de política pública que se trate, puede haber más de una opción de modalidad de prestación de los servicios. Y si bien estas opciones no son idénticas y tiene impactos diferenciados, pueden ser asimilables como opciones para la prestación de un servicio. No todas las modalidades le caben a cada área de política por las razones que mencionamos, entre ellas, cuestiones tecnológicas, de mercado, o de disponibilidad de actores. En todos los casos, es necesario construir capacidades estatales para desplegar estas modalidades.

Estatizar un servicio (prestarlo con medios propios) es una opción muy significativa que

no está condenada inexorablemente al éxito (o al fracaso) en términos de resultados. Depende de un contexto de aplicación favorable y del desarrollo de capacidades que permitan que el despliegue de esta opción sea óptima. Hay muchas experiencias recientes en este sentido que deberían ofrecer evidencia sobre lo que es necesario analizar más allá de las preferencias ideológicas por una mayor o menor presencia del Estado. La producción del Documento Nacional de Identidad *'in house'* inaugurada en 2009 en la Argentina, ha sido un avance muy grande en el objetivo de identificación rápida y segura. La creación de la ya mencionada Sociedad Operadora Ferroviaria (SOF) con la ley de reordenamiento ferroviario de 2008 por el contrario, ha tenido resultados muy pobres, vinculados al estancamiento burocrático y la colonización sindical. Recién en 2013, la SOF encaró la operación de un servicio de envergadura como el Sarmiento Metropolitano, y hasta el momento, los resultados han sido mediocres (aunque no peores que los de los concesionarios privados, es cierto).

En todos los casos es necesario desarrollar capacidades. Otro ejemplo extraído del transporte. Desde los años 90, el dragado del Paraná inferior está en manos de una empresa privada (Hidrovía S.A.) bajo un contrato de concesión. Su servicio es de máxima relevancia dado que más de la mitad de las exportaciones argentinas requieren que esta vía esté en las mejores condiciones de navegabilidad y seguridad. No están dadas las condiciones para estatizar el servicio dado la incapacidad del Estado para asumir seriamente esta función en un corto plazo. Pero por otro lado, la capacidad de fiscalizar este servicio por parte del Estado está muy deteriorada por la ausencia de información propia confiable. Si el servicio que presta la empresa no está degradado depende principalmente de que hay agentes privados que lo controlan para que no afecte sus intereses económicos, y no porque el Estado asume un control efectivo del servicio. Nuevamente, para asegurar mejores resultados en los servicios, más allá de quien los preste, es

requisito que haya capacidades estatales pertinentes a la función que el Estado debe cumplir.

c) Legalidad/Illegalidad

Dewey (2012), en su estudio sobre la policía bonaerense, afirma que es necesario romper la relación *necesaria* entre estatalidad y 'legalidad' (entendida como legalidad del Estado de derecho). Las fuentes de la capacidad estatal pueden encontrarse tanto en un orden 'legal' como 'ilegal', existiendo una zona gris en la que los "Estados actúan ilegalmente para responder a demandas sociales, o cuando organizaciones criminales brindan servicios públicos" (p. 660). De allí la caracterización de 'estatalidad híbrida' para describir los planos de actuación estatal desde el punto de la 'legalidad' y en orden a producir los servicios que la población demanda.

Si bien el análisis de este trabajo asume la existencia del Estado de Derecho y de la necesidad de confinar los medios que tienen las organizaciones públicas a las estipulaciones que se desprenden de aquél, estudios como el de Dewey nos alertan acerca del uso concreto de medios 'ilegales' en el Estado. Esto obliga a no confundir estas cuestiones: lo que la investigación nos muestra no debe naturalizarse, ni convertirse en justificativo para determinados tipos de intervenciones públicas. Los medios legales con que cuenta el Estado son múltiples y aunque en múltiples ocasiones la realidad muestra que las fronteras entre el mundo legal e ilegal son difusas, las organizaciones públicas deben de manera permanente hacer esfuerzos para afirmar la existencia de este límite, en parte también para asegurar la imparcialidad que debe desprenderse del accionar de todo Estado.

d) Neutralidad/Imparcialidad

Este punto y el anterior contienen una importante carga valorativa, ya que cualifican el debate de la capacidad a partir de ciertos requerimientos del Estado de Derecho, o dicho de otra manera, de los requisitos de funcionamiento de los Estados democráticos modernos. En rela-

ción con esto, y luego de la mención al debate sobre legalidad, es relevante añadir a la discusión el concepto de imparcialidad.

No son pocos los conceptos que han estado presentes en el debate público, sobre todo en los últimos años, aludiendo a la idea que comentaré sobre imparcialidad. Un concepto que ha tenido repercusión también ha sido el de neutralidad (del Estado). Estos conceptos, pero en especial el de neutralidad, han sido protagonistas de discusiones en donde se ponía en tela de juicio la legitimidad del Estado para disciplinar, penalizar o favorecer a determinados sectores sociales o individuos en relación con otros. Se ha dicho desde tribunas opositoras que el Estado ha carecido de neutralidad en el tratamiento de asuntos públicos, debiendo constituirse en un agente de equilibrio entre sectores.

Si bien muchos conceptos en las ciencias sociales son polisémicos, la responsabilidad de quienes los utilizan (en especial, los académicos) está en precisar su connotación y denotación. Quizás las definiciones difieran entre distintas personas, pero lo importante en todo caso, es precisar el alcance de los conceptos para facilitar la comprensión de los fenómenos que se estudian. Mi impresión es que es necesario distinguir claramente neutralidad de imparcialidad. El Estado no es neutral, ya que todo proceso de toma de decisiones implica la adopción de ciertos instrumentos sobre otros, la identificación de prioridades, la consagración de ciertos derechos y la transferencia de potestades (pero no a todos). Estas decisiones pueden favorecer a pocos o a muchos (o incluso a todos), pero siempre implican una toma de posición valorativa sobre un problema, sus causas y sus respuestas. La exigencia al Estado democrático no es sobre su neutralidad, sino en primer lugar, sobre el procedimiento de toma de decisiones, en el sentido de que sea transparente, se haya producido de acuerdo a la normativa vigente, sea respetuoso de los derechos consagrados y dé cuenta de los derechos específicos de algunas minorías eventualmente afectadas, entre otros requisitos. Pero no estable-

ce una exigencia de que no haya ‘ganadores’ y ‘perdedores’ en cuanto a los beneficiarios.

Pero la segunda exigencia de vital importancia que le impone la democracia al funcionamiento gubernamental, es la exigencia de imparcialidad. Esto quiere decir de manera concreta que adoptado un criterio o un sentido de política pública determinado, el accionar estatal no puede discriminar a sujetos individuales o colectivos beneficiarios (o afectados) en función de ningún criterio que no sea el comportamiento legal o ilegal de estos sujetos. Un Estado imparcial es aquel que aplica rigurosamente la ley o brinda los servicios a los colectivos esperados, sin distinguir o discriminar por razones políticas o sociales. En algunos casos, se pretende legitimar la imparcialidad bajo el concepto de neutralidad (o de la necesaria ausencia de ésta), pero estas dos dimensiones no deben ser confundidas. Un Estado capaz puede no ser neutral por razones propias asociadas a la legitimidad democrática, pero no puede dejar de ser imparcial en la aplicación de las políticas, provean éstas bienes, servicios o regulaciones. En los últimos años, el uso de instrumentos partidarios como soporte de la acción pública ha vulnerado seriamente la capacidad del Estado (no han permitido concretar algunos mandatos de política y han afectado la construcción de dispositivos dentro del Estado), pero más aún, han afectado la legitimidad del Estado democrático. La generación de capacidad siempre debe darse en un contexto de creciente imparcialidad y legitimidad del Estado.

Referencias bibliográficas

- Alonso, G. (2007). *La reforma del seguro de salud. Política, instituciones y capacidades regulatorias*.
En Alonso, G. (Ed.). *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires: Prometeo.
- Amengual, M. (2011). Cambios en la capacidad del Estado para enfrentar las violaciones de las normas laborales: los talleres de confección de

- prendas de vestir de Buenos Aires. *Revista Desarrollo Económico*. Vol. 51, Nº 202-203, 291-310.
- Auyero, J. y Berti, M. F. (2013). *La violencia en los márgenes*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Bachrach, P. y Baratz, M. (1962). Two faces of power. *American Political Science Review*. 56, 947-952.
- Bachrach, P. y Baratz, M. (1963). Decisions and nondecisions: an analytical framework. *American Political Science Review*. 57, 632-642.
- Barbero, J. y Bertranou, J. (2014). *Estado, instituciones y política en el transporte público*. En Acuña, Carlos (Comp.). *Dilemas del Estado argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI - Fundación OSDE.
- Bertranou, J. (2001). El desempeño del gobierno. Análisis de los aportes a la definición teórica de los conceptos. *Revista Política y Gestión*, Vol. 2. Buenos Aires: UNSAM.
- Bertranou, J. (2004). *Notas sobre el concepto de memoria institucional*. En Bertranou, J., Palacio, J. M. y Serrano, G. (Comp.). *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Bertranou, J. (2011). Estado y agencias público-privadas en la promoción del desarrollo productivo en la provincia de Mendoza. *Documentos y Aportes para la Administración Pública y la Gestión Estatal*, Vol. 11, Nº 17, 6-20. UNL, Santa Fe, Argentina.
- Bertranou, J. (2013a). Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. El caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial en Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Nº 4, enero-junio, 11-39. UNLa, Lanús, Argentina.
- Bertranou, J. (2013b). *Capacidad estatal: aportes al debate conceptual*. Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Administración Pública, Mendoza.
- Bertranou, J. (2014). *Capacidad estatal y judicialización de derechos sociales. Teoría y estrategia metodológica para su investigación*. En Pautassi L. (Dir.), *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Chibber, V. (2002). Bureaucratic Rationality and the Developmental State. *American Journal of Sociology*, 107 (4).
- Crespi, G., Fernández Arias, E. y Stein, E. (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Depetris, J. (2011). Deportes Extremos: Construyendo capacidades estatales en la lucha contra el narcotráfico. El caso de la Aduana Argentina (2005-2010). *Cuadernos del Instituto AFIP*. Nº 21.
- Dewey, M. (2012). The making of hybrid state-ness: Sources of police performance in the Conurbano. *Revista de Ciencia Política*, Vol 32 (3), 659-672, Santiago de Chile.
- Enríquez, E. y Centeno, M. A. (2012). State capacity: Utilization, Durability, and the role of wealth vs. history. *RIMCIS International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences*, 1 (2), 130-162.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, vol. 35, Nº 140 (enero-marzo).
- Evans, P. y Rauch, J. (2007). *La burocracia y el crecimiento: un análisis transversal entre naciones de los efectos de las estructuras estatales 'weberianas' en el crecimiento económico*. En Evans, P., *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: Colección En Clave de Sur. 1ª Edición: ILSA.
- Fernández, R. y García Puente, J. (2013). Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana. *Revista Estado y Políticas Públicas*, Número 1, Año I, Octubre, 19-46, FLACSO Argentina.
- Grindle, M. (1997). *The Good Government Imperative, Human Resources, Organizations, and Institutions*. En Grindle, M. (Ed.). *Getting Good Government. Capacity Building in the*

- Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hanson, J. y Sigman, R. (2011). *Measuring State Capacity: Assessing and Testing the Options*. Documento presentado al Encuentro Anual de la APSA, septiembre.
- Hilderbrand, M. y Grindle, M. (1997). *Building State Capacity in the Public Sector. What can be done?* En Grindle, M. (Ed.). *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hochschild, J. (2008). *Clarence N. Stone and the Study of Urban Politics*. En Orr, M. y Johnson, V. (Comp.). *Power in the City: Clarence Stone and the Politics of Inequality*, (pp. 317-334). Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Iazzetta, O. (2012). *Capacidades estatales, gobernabilidad democrática y crisis global*. En VV.AA. *Crisis Global y Gobernabilidad en América Latina*. Buenos Aires: PNUD/Siglo XXI.
- Kocher, M. (2010). State Capacity as a Conceptual Variable. *Yale Journal of International Affairs*. Spring/Summer.
- Kohli, A. (2009). Estado y desarrollo económico. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*. N° 12, ene/jun. Santa Fe: UNL.
- Martínez Nogueira, R. (2010). *La Coherencia y la Coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y Experiencias*. En Jefatura de Gabinete de Ministros. *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: JGM.
- Martínez Nogueira, R. (2013). *La Presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina*. En Acuña, Carlos (Comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI - Fundación OSDE.
- Migdal, J. (1989). *Strong Societies and Weak States*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Migdal, J. (2011). *Estados débiles. Estados fuertes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. (2005). *Políticas sectoriales, transformación estatal y gobernabilidad en la Argentina: de Menem a Kirchner*. Ponencia presentada al X Congreso del CLAD, Santiago de Chile.
- Oszlak, O., Felder, R. y Forcinito, K. (2000). *La capacidad regulatoria del Estado en Argentina*. Buenos Aires: INAP.
- Oszlak, O. y Orellana, E. (2001). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADC*. Documento de trabajo.
- Pérez, V. (2012). *Acumulación privilegiada en el transporte urbano de pasajeros (1990-2003)*. En Castellani, A. (Comp.), *Recursos públicos, intereses privados. Ámbitos privilegiados de acumulación. Argentina (1996-2000)* (pp. 161-190). Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Pierre, J. (2005). ¿‘Poder para’...o ‘poder sobre’?: Repensando la fuerza del Estado. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N° 32, junio, Caracas.
- Pierre, J. y Peters, B. G. (2007). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. New York: Palgrave Macmillan.
- Quiroga, J. P. (2014). *Control(es) de Precios y capacidades estatales: Disciplinamiento, transferencia y redes informales de control, monitoreo y sanción como condición para la ampliación de las dotaciones de recursos existentes al alcance de las agencias estatales. El Caso de Precios Cuidados en Argentina*. Trabajo final de curso de Maestría. Buenos Aires: UNSAM.
- Repetto, F. (2003). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. Ponencia presentada al VIII Congreso del CLAD, Panamá.
- Repetto, F. (2007). *Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas...o la búsqueda del ‘resoro perdido’ de la política social latinoamericana*. En Alonso, G. (Ed.). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Repetto, F. (2014). *Panorama General de la coordinación de la política social en América Latina*. Documento presentado en el Seminario Instituciones, Política y Políticas Públicas de la EPG/UNSAM, 10 de junio.
- Rey, M. (2014). *Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del Siglo XXI: Una*

- perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. *Revista Estado y Políticas Públicas*, Número 2, 115-139, FLACSO Argentina.
- Saín, M. (2014). *Políticas de seguridad pública: 'surfeando' la ola de inseguridad en la poscrisis de 2001*. En Acuña, C. H., (Comp.), *El Estado en Acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI/Fundación OSDE.
- Skocpol, T. (1990). *El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual*. En Torres-Riva, E. (Comp.), *Política*. San José de Costa Rica: Educa.
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. (Coord.). (2006). *Informe 2006 BID, Progreso económico y social de América Latina: La política de las políticas públicas*. Washington: BID/Planeta.
- Tobelem, A. (1992a). *Institutional development in the Latin America and Caribbean Region: Lessons of experience and recommendations for improvement*. LATPS Occasional Paper Series.
- Tobelem, A. (1992b). *Institutional Capacity Analysis and development System (ICADS). Operational Manual*. LATPS Occasional Paper Series.
- Tommasi, M. (2010). Un país sin rumbo. Política, políticas públicas y desarrollo en la Argentina (con una breve comparación con el caso chileno). *Desarrollo Económico*, Vol. 50, No. 199, 391-42.
- von Hau, M. (2012). *State capacity and inclusive development: new challenges and directions*. ESID Working Paper N° 2, Manchester, UK.
- Wade, R. (2008). Reubicando al Estado: Lecciones de la experiencia de desarrollo del este asiático. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*. N° 10, 10-28. Santa Fe: UNL.
- Zürbriggen, C. (2005). *Las capacidades estatales en la política comercial uruguaya*. Documento de trabajo. Montevideo: Universidad ORT.

Anexo Componentes de capacidad estatal

Componentes	Dimensiones	Observables/Indicadores
El vínculo actor estatal/otros actores	Autonomía/ Heteronomía	Origen y trayectoria previa de los funcionarios públicos. Constitución (origen, permanencia, independencia) de la burocracia estatal. Origen del financiamiento de la organización estatal. Orientaciones de política pública de los principales funcionarios y funcionarias. Antecedentes y trayectoria de la organización en su relación con actores no estatales.
	Sinergias	Normas que rigen la acción interorganizacional. Instituciones colectivas de consulta o toma de decisiones. Acuerdos formales o informales de acción conjunta que estén vigentes. Trayectorias pasadas. Experiencias de trabajo conjunto.

<p>La legitimidad del actor estatal</p>		<p>Opiniones de autoridades de otras organizaciones. Reconocimiento de otras. Validación institucional de otros poderes del estado. Acuerdos ejecutables firmados con otras organizaciones. Inexistencia (o no) de resistencias públicas genéricas al accionar de la organización. Opinión de los ciudadanos.</p>
<p>Los arreglos institucionales y la estructura burocrática</p>	<p>Autorizaciones legales</p>	<p>Leyes, decretos, normas (derecho positivo) que asignan competencias sustantivas y administrativas. Normas informales que complementan el marco legal de actuación del organismo. Acervo de jurisprudencia sobre sus competencias.</p>
	<p>Personas</p>	<p>Cantidad y distribución de las personas en o tareas requeridas. Competencias y habilidades de las personas. Formación general de las personas. Valores y compromisos. Nivel de motivación. Capacidad gerencial. Cualidades del liderazgo organizacional: innovación, autoridad, adaptabilidad.</p>
	<p>Cultura organizacional</p>	<p>Coherencia valorativa y programática intraorganizacional. Misión organizacional compartida. Clima organizacional: motivación laboral promedio. Existencia y características de la memoria organizacional.</p>
	<p>Medios financieros</p>	<p>Presupuesto disponible (crédito y cuotas para el compromiso). Fuentes adicionales de financiamiento. Activos financieros.</p>
	<p>Estructura y procesos organizacionales, y modelo de toma de decisiones</p>	<p>Características de la estructura organizacional formal. Estructuras informales. Figuras ‘adhocráticas’. Características de los procesos de toma de decisiones. Características de los procesos de producción de bienes finales e intermedios. Manuales de funciones. Características de las cadenas de valor en los procesos.</p>

↑[Los arreglos institucionales y la estructura burocrática]	Modelo productivo	La existencia de un 'saber hacer'. La existencia de un modelo productivo tecnológico que transforme insumos en productos. La adaptabilidad del modelo productivo a los cambios.
	Estructura de coordinación	Existencia y formalización de los arreglos internos de coordinación y de los acuerdos de acción conjunta interorganizacional (en el caso de sujetos colectivos). Protocolos especificando las características y los momentos del suministro de cada aporte. Existencia de un sistema de sanciones al incumplimiento. Existencia de unidades abocadas a sostener la coord. interna.
	Sistemas de información y gestión	Sistemas de planificación. Sistemas de monitoreo, control de gestión y evaluación. Sistemas de información estructural y gerencial. Sistemas de gestión basados en TICs.
	Infraestructura y equipamiento	Disponibilidad de medios de comunicación, de equipamiento requerido para la provisión de bienes y para la gestión administrativa. Disponibilidad de equipamiento tecnológico y de infraestructura para la provisión de servicios. Disponibilidad de movilidades.
Capital de acción interorganizacional		Normas que rigen la acción intergubernamental e interjurisdiccional. Instituciones colectivas de consulta o toma de decisiones. Acuerdos formales e informales vigentes de acción conjunta. Trayectorias y experiencias pasadas de acción conjunta.

Fuente: Bertranou, 2014.