

Capacidad estatal: Aportes al debate conceptual

Julián Bertranou¹

UNSAM/UNGS

jbertranou@hotmail.com

Resumen

El trabajo busca realizar una contribución al debate sobre la definición y el uso del concepto de capacidad estatal. Luego de una breve reseña bibliográfica y la alusión a conceptos estrechamente emparentados como el de fuerza y poder, el trabajo discutirá una definición y analizará la vinculación entre capacidad y finalidad de los entes estatales, buscando discernir hasta qué punto algunas definiciones suponen finalidades concretas. Otra dimensión a ser analizada es la asignación de este atributo a diferentes sujetos estatales y las diferencias que emergen de esta asignación. Finalmente, el trabajo buscará distinguir las distintas manifestaciones empíricas de la capacidad estatal, de los factores que explican esta capacidad, a los que llamará componentes. Estos componentes aluden a dotaciones de distintos recursos institucionales y simbólicos.

1. Introducción

La preocupación por la presencia del estado en la vida cotidiana y de manera más específica, por su efectiva incidencia en la trama de las distintas relaciones sociales, es de muy larga data en las ciencias sociales, y puede rastrearse en los trabajos de Durkheim, Marx y Weber, para citar sólo a algunos de los más influyentes clásicos. En años recientes, volúmenes tales como el editado por Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985), han hecho significativas contribuciones teóricas y empíricas referidas al rol del estado en tanto actor y en tanto marco institucional, la mayor parte de las cuales se ha inscripto en algunas de las corrientes del institucionalismo moderno (Bertranou, 1995). Estos estudios que se han abocado a la influencia estatal, han concluido en la gravitación del mismo entre otros, en el desarrollo económico de países del capitalismo tardío (Evans, 1995; Wade, 2008; Kholi, 2009; Castellani y Llanpart, 2012), en la configuración de la acción colectiva (Skocpol, 1990) y en el fortalecimiento de la democracia (Levitsky y Murillo, 2009; Iazzetta, 2007; O'Donnell, 2010; Eaton, 2012). La contracara de este activismo estatal es la que se ve reflejada en la bibliografía sobre estados 'fallidos' (Hameiri, 2011).

El abordaje del fenómeno de la incidencia o influencia estatal ha involucrado conceptos tales como el de poder (Mann, 1991, 1997) y el de fuerza o fortaleza (Migdal, 1989, 2011; Fukuyama, 2004); de manera más contemporánea, muchos autores han adoptado el concepto de capacidad institucional o de capacidad estatal. Estos conceptos mencionados y la posibilidad de que sus manifestaciones sean observadas empíricamente, tienen una importancia radical en nuestra

¹ El autor agradece los comentarios de muchos colegas, vertidos en versiones anteriores a ésta. Entre otros espacios, el ofrecido por el ICO de la UNGS ha sido muy provechoso gracias a la generosidad intelectual y a la inquietud de los colegas en temas de estado y gestión pública.

sociedad, considerando el hecho de que el estado, como dispositivo burocrático o como dimensión de relación social (O'Donnell, 2010), tiene una gravitación profunda sobre el ordenamiento social, que si bien es variable, se comporta como el instrumento más influyente de coordinación de acciones. Estos conceptos tienen aun más importancia cuando estamos transcurriendo un período histórico en donde se depositan sobre el estado mayores esperanzas y se espera un nivel más profundo e integral de su involucramiento en el proceso de producción de bienes, servicios y regulaciones sociales. Es lógico pensar que en este contexto de roles ampliados, la preocupación sobre el efectivo cumplimiento de estos roles sea un materia de especial interés.

No es sencillo distinguir analíticamente estos distintos conceptos, sobre todo debido al abuso connotativo al que ha estado sumidos en el tiempo. Este trabajo se abocará a precisar el concepto de capacidad, tarea que no será realizada sin admitir algunas ambivalencias analíticas, pero será necesario repasar algunos de los conceptos que forman parte de este espacio de reflexión y análisis como son el de poder y el de fuerza. Es factible adelantar que no es posible distinguir de manera tan enfática estos conceptos, pero que es posible hacer un uso diferenciado de los mismos, aprovechando algunas de sus ventajas connotativas. Lo que se privilegiará sin dudas, es lo de precisar y valorar comparativamente el uso del concepto de capacidad.

Los trabajos mencionados sobre el poder del estado de Michael Mann (1991, 1997) son de los más sugerentes. En ellos, Mann distingue dos tipos de poder estatal: el despótico y el infraestructural. El poder despótico se refiere “al poder distributivo de las elites estatales sobre la sociedad civil...Procede de un variado abanico de acciones que las elites estatales emprenden al margen de la negociación habitual con los grupos de la sociedad civil (Mann, 1997, p. 89). Se toma el siguiente párrafo de Mann (1991):

... El *poder despótico* de la élite estatal,...[es] el abanico de acciones que la élite tiene facultad de emprender sin negociación rutinaria, institucional, con grupos de la sociedad civil. Las variaciones históricas en dichos poderes han sido tan inmensas que podemos fácilmente dejar de lado el espinoso problema de cómo los medimos concretamente. Los poderes despóticos de muchos Estados históricos han sido virtualmente ilimitados. El emperador chino, como Hijo del Sol, «poseía» toda China y podía hacer lo que quisiera con cualquier individuo o grupo dentro de sus dominios. El emperador romano, sólo un dios menor, adquirió poderes que también eran en principio ilimitados fuera de un área restringida de asuntos nominalmente controlados por el Senado. Algunos monarcas de la Europa de la Edad Moderna también reivindicaron poderes absolutos, de origen divino (aunque no fueran ellos mismos de origen divino). La contemporánea élite soviética estatal/de partido, como «depositaria» de los intereses de las masas, también posee abundante poder despótico (aunque a veces estrictamente inconstitucional). Un inmenso poder despótico puede ser «calibrado» de forma muy elocuente en la capacidad de todas esas Reinas de Corazones de gritar «que le corten la cabeza» y ver satisfecho su capricho sin más dificultad, con tal de que la persona se encuentre a mano. El poder despótico es también normalmente lo que se entiende en la literatura por «autonomía del poder».

El poder infraestructural es “la capacidad institucional de un Estado central, despótico o no, para penetrar en sus territorios y llevar a cabo decisiones en el plano logístico. Se trata de un poder colectivo, de un ‘poder a través de’ la sociedad, que coordina la vida social a través de la infraestructuras estatales” (p. 90). También en Mann (1991) puede encontrarse el siguiente párrafo:

Podemos denominar *poder infraestructural*, la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país. Ésta era comparativamente débil en las sociedades históricas recién mencionadas: una vez que te hallabas fuera de la vista de la Reina de Corazones, ésta tenía dificultad en alcanzarte. Pero está fuertemente desarrollada en todas las sociedades industriales. Cuando hoy la gente en Occidente se queja del creciente poder del Estado, no pueden referirse sensatamente a los poderes despóticos de la élite estatal misma, pues si acaso, éstos siguen aún disminuyendo. Al fin y al cabo, sólo hace cuarenta años desde que se estableció plenamente el sufragio universal en varios de los Estados capitalistas avanzados, y los derechos políticos básicos de grupos como las minorías étnicas y las mujeres están aún aumentando. Pero la queja está más justamente elevada contra las intrusiones infraestructurales del Estado. Estos poderes son ahora inmensos. El Estado puede evaluar y gravar nuestros salarios y riqueza en su origen, sin nuestro consentimiento o el de nuestros vecinos o parientes (algo que los Estados anteriores a 1850 *nunca* fueron capaces de hacer); almacena y puede obtener de forma inmediata una ingente cantidad de información sobre todos nosotros; puede imponer sus deseos en un solo día casi por todo su dominio; su influencia en la economía general es enorme; incluso proporciona directamente la subsistencia de casi todos nosotros (en funcionariado, en pensiones, en ayudas familiares, etc.). El Estado penetra la vida diaria más de lo que hizo cualquier Estado histórico. Su poder infraestructural se ha incrementado enormemente. Si existiera una Reina de Corazones, todos nos empequeñeceríamos ante ella: de Alaska a Florida, de las Shetland a Cornwall no hay lugar para esconderse del alcance infraestructural del Estado moderno.

Contrariamente a lo que argumenta Max Weber, para Mann el aumento moderno del poder infraestructural del estado, no implica necesariamente un aumento del poder despótico. Lo que hacen los poderes infraestructurales efectivos es aumentar el poder colectivo del estado. El estado burocrático-democrático aumenta su penetración en la sociedad y la posibilidad de regular las relaciones sociales y de articularlas, pero no necesariamente aumenta el poder despótico de las elites de ejercer unilateralmente esa articulación o esa penetración. Tiene que ver con cuántas nuevas instancias de coordinación social tienen su eje en el estado, sin que los que ejercen el poder político estatal puedan unilateralmente afectar esa coordinación.

Ambas dimensiones de poder son muy relevantes y guardan relación con el concepto de capacidad estatal. La noción de poder infraestructural ha suscitado numerosos análisis e incluso derivaciones como en la caracterización de las 'zonas marrones' en el trabajo de O'Donnell (1993), pero puede convenirse que también ha suscitado confusiones y ambivalencias. Soifer y vom Hau (2012: 222) advierten esta ambivalencia pero la sortean identificando dos dimensiones del concepto y su utilidad para pensar la fortaleza del estado: la dimensión espacial (territorial) y la dimensión relacional. La primera de ellas alude a la capacidad del estado para extender su control sobre todo el territorio que lo comprende. La segunda se desprende de los tipos de relaciones que el estado entabla con actores no estatales y del grado de control de estas relaciones. En el esquema conceptual de estos autores, el poder infraestructural es un componente que incide en la fuerza del estado, siendo los otros la autonomía frente a los actores societales y la efectividad de sus burocracias (p. 220). Sin embargo, es posible identificar otra dimensión adicional en el concepto de poder infraestructural y es la dimensión funcional. La misma alude a la amplitud de relaciones

sociales afectadas por el estado. La penetración estatal debería analizarse desde el punto de vista territorial, relacional y funcional.

La vinculación entre poder infraestructural y fuerza del estado que hacen Soifer y vom Hau nos permite abordar de manera complementaria este último concepto. Una de las referencias más recientes es el trabajo de Francis Fukuyama (2004). Al reflexionar sobre el carácter débil o fuerte de un estado, Fukuyama distingue los conceptos de alcance y de fuerza. El alcance de las actividades estatales 'consiste en las diferentes funciones y objetivos que asumen los gobiernos'. La fuerza del poder del estado es la 'capacidad para programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor y transparencia' (p. 23).²

En el alcance del estado entran a tallar las numerosas funciones que el estado puede cumplir, y que siguiendo al Banco Mundial, Fukuyama clasifica como mínimas, intermedias y dinámicas, y que van desde el mantenimiento del orden público hasta la redistribución del ingreso. Estas funciones y la manera en que se plasman en el estado devienen de un proceso histórico político en el que se 'politizan' ciertas actividades y otras no. En el otro eje de caracterización estatal, la fuerza remite a la 'capacidad de elaboración y ejecución de políticas y de promulgación de leyes; administración eficaz con la mínima burocracia; control del soborno, la corrupción y el cohecho; mantenimiento de un alto nivel de transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas; y, lo más importante, el cumplimiento de las leyes' (p. 25). Los estados según Fukuyama, pueden posicionarse en un cuadro en función de estos dos ejes, donde puede ubicarse a Estados Unidos con mucha fuerza y poco alcance y a Brasil (y a Argentina, por cierto) con mucho alcance y poca fuerza (p. 29).

El aporte de Fukuyama merece algunas observaciones: por un lado, reproduce, con variaciones y de manera menos abstracta, la caracterización de los dos poderes de Mann, donde se puede acercar el concepto de poder despótico al de fuerza y el de poder infraestructural al de alcance; por otro lado, se mantiene siempre en un plano de las objetivaciones estatales, a las que asigna cierta visibilidad en términos de temas abordados (alcance) y capacidad de hacer cumplir la ley (fuerza); y finalmente, cualifica la fuerza del estado por la forma republicana de su ejercicio. La perspectiva de la fuerza del estado tiene en Fukuyama un carácter instrumental y no sustantivo. Es decir, salvo en lo referido al cumplimiento de pautas de transparencia y rendición de cuentas, la fuerza es un criterio que se observa más allá del alcance que el estado tenga (sus funciones). En el caso de Migdal (2011), la fuerza está asociada a un valor político específico, a saber, la capacidad de hacer valer un orden público por sobre el poder de los sectores dominantes. Un estado fuerte en esta última acepción, es aquél que hace cumplir un tipo de orden, no cualquiera: un orden que despoje al estado de los condicionamientos de los poderes fácticos.³

Las fronteras analíticas entre estos conceptos no son inequívocas, más allá del intento de algunos autores para integrar o distinguir categorías. El concepto de capacidad estatal, que será tratado de manera más extensa en este trabajo, tiene a su vez distintas connotaciones: más sustantivas o más

² Un trabajo clásico que antecede la preocupación de Fukuyama de caracterizar el estado norteamericano en función de su fuerza, es el de Peter Katzenstein (1976). Más allá de su condición de clásico, no existe allí una definición explícita de fuerza; sólo la descripción de algunos observables: la concentración del poder en el estado, la centralización del poder y de las instituciones políticas y la diferenciación de funciones estatales.

³ Veremos luego que la noción de capacidad estatal de Migdal puede extraerse de esta concepción de la fuerza.

instrumentales y contingentes. Las nociones más sustantivas, vinculando la capacidad con determinadas funciones y determinados entes (el Estado-Nación) son más difíciles de discernir de la noción de fuerza que las nociones instrumentales o contingentes, que son aquellas que entienden la capacidad como un atributo que puede adscribirse a distintos entes estatales y en función de finalidades contingentes. Como adelanto puede decirse que este trabajo preferirá abordar esta última acepción, pero admitiendo que las distintas connotaciones son útiles y válidas. El uso de estos conceptos, incluido el de capacidad, adquiere una relevancia diferente dependiendo también del marco y del sujeto de análisis. La cuestión de la dimensión territorial es un ejemplo interesante. Desde la perspectiva del Estado-Nación y de sus funciones preestablecidas, es relevante consignar el alcance territorial del poder estatal: el territorio es un espacio de manifestación de este poder y al mismo tiempo, puede ser considerado un componente explicativo de este poder o de la fuerza del estado (Soifer y vom Hau, 2012). Desde el concepto de capacidad y en especial, desde su acepción más instrumental y condicional, el territorio es parte de la finalidad a cumplir, no es un requisito de capacidad. En los apartados siguientes habrá oportunidad de ampliar esta argumentación. En todo caso, y como balance parcial, los conceptos de poder y fuerza (e incluso, versiones más sustantivas del concepto de capacidad) están más estrechamente asociados a situaciones 'finales' o resultados, y el concepto de capacidad en su acepción más instrumental o contingente, se presenta con rasgos 'condicionales' o como requisito para el logro de alguna finalidad pública.

Antes de precisar los alcances del trabajo, es necesario realizar algunas especificaciones más. 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 incidirían de manera independiente sobre la sociedad, la economía y la política. Puede suponerse en una primera instancia, que esas dos dimensiones son independientes. 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 únicamente en la capacidad que tienen esos estados para cumplir con el rol asignado, más allá de cuál sea el mismo⁴. 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 también 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 apartado 4). En un segundo sentido indirecto, las opciones

⁴ Un ejemplo de este tipo de argumento, traducido por ejemplo como 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 Tommasi y otros colegas (Tommasi, 2010; Spiller y Tommasi, 2000, 2005).

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 efectivas⁵.

Efectuadas estas reflexiones, no caben dudas de que es relevante discutir las condiciones efectivas de ejercicio de los roles estatales asignados, no sólo con fines informativos, sino con el objeto de identificar los factores que afectan este ejercicio, y producir las transformaciones que sean posibles de ser producidas para mejorar la calidad y cantidad de los bienes y servicios que se destinan a la comunidad.

El concepto que este trabajo asumirá para analizar estas condiciones efectivas de ejercicio de los roles estatales es el de capacidad. En la medida en que el concepto de capacidad estatal (o capacidad institucional) no es utilizado de una manera unívoca en la bibliografía, un objetivo de este artículo es el de discutir las definiciones, así como analizar las relaciones que este concepto tiene con otras dimensiones sociales y analizar los factores que explican esta capacidad.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En el apartado siguiente (segunda parte) se revisarán distintas definiciones de capacidad estatal o institucional, sin pretensiones de exhaustividad, para culminar con una propuesta de definición que está lejos de reclamar originalidad. En la tercera parte, se analizarán distintas relaciones del concepto de capacidad, prestando gran atención a la vinculación con el sujeto estatal, con las finalidades públicas y con los resultados. En la cuarta parte se abordarán los factores explicativos de la capacidad, reseñando aportes existentes y proponiendo una tipología de factores explicativos o componentes, que si bien pretende ser más precisa, tampoco reclama una gran originalidad. Finalmente, el trabajo culmina con un detalle de reflexiones a modo de resumen.

2. Definiendo capacidad estatal

El concepto de capacidad estatal representa una forma más reciente de aludir a los problemas y preguntas que asomaron desde hace mucho tiempo sobre la incidencia del estado en nuestra vida cotidiana. La mayor o menor utilidad relativa de este concepto en comparación con otros mencionados (poder o fuerza) se vincula con los tipos de incidencia estatal a ser descriptos y explicados. Cierta ventaja del concepto de capacidad puede observarse en su aplicación al ámbito de las políticas públicas, posiblemente porque capta de una manera más directa la dinámica de intervención estatal. Esta dinámica puede estar afectada por factores más estructurales o coyunturales, pero ofrece un retrato del estado actuando en contextos históricos y espaciales cambiantes. Es cierto también que esta aplicación no es excluyente del uso de otros conceptos relacionados. En todo caso, lo importante no es el hecho (desconocido) de que el concepto de capacidad sea el más apto para captar la incidencia estatal, sino que su definición no se preste a confusiones, en especial, en su aplicación.

⁵ 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).

¿Qué significa que el estado sea capaz? ¿Qué significa el concepto de capacidad, en términos más generales, aplicado al estado? Una breve pero contundente definición puede extraerse de un reciente trabajo de PNUD (2010). Para este trabajo, la capacidad son 'los medios para planificar y lograr metas' (*capacity is the means to plan and achieve*). Esta simple definición estará en la discusión acerca de la diferencia entre capacidad y desempeño (resultados), pero por el momento, pone en evidencia el carácter de 'condición previa' que identifica al concepto. Este apartado reseñará distintos usos de este concepto (y de otros asimilables), para luego proponer una definición operativa.

2.1 Reseña de conceptos asimilables a capacidad estatal

El uso del concepto de capacidad asociado al estado tiene más de 30 años, e incluso ha tenido una amplia difusión a partir de las actividades de los Organismos Multilaterales de Crédito y sus proyectos y recomendaciones de fortalecimiento de la capacidad institucional. Justamente este último uso del concepto de capacidad es el que tuvo mayor divulgación en los primeros tiempos.

En un primer libro (1996), Grindle estudia cómo las recientes crisis políticas y económicas en América Latina y África afectaron dimensiones de la capacidad estatal, dimensiones que son importantes a la hora de establecer la matriz de relaciones entre el estado, la sociedad y la economía (p. 3). Para Grindle, 'un estado capaz es aquel que exhibe la habilidad para establecer y mantener de manera efectiva, funciones institucionales, técnicas, administrativas y políticas' (p. 7). Consecuentemente, Grindle pone énfasis en las cuatro capacidades que deben mostrar los estados para ejercer un buen desempeño de sus funciones: capacidad institucional, capacidad técnica, capacidad administrativa y capacidad política. La capacidad institucional refiere a la habilidad de los estados para establecer y hacer efectivo el vasto conjunto de reglas que gobiernan las interacciones políticas y económicas. La capacidad técnica es la habilidad para gerenciar políticas macroeconómicas y analizar en forma más general, opciones de política pública. La capacidad administrativa se refiere a la habilidad de los estados para proveer bienes y servicios. Finalmente, la capacidad política es la habilidad de los estados para tomar en cuenta (*respond to*) demandas de la sociedad.

En el artículo introductorio a otro volumen, Grindle (1997) define la construcción de capacidad (*capacity building*) como el 'conjunto de estrategias que tienen que ver con el incremento de la eficiencia, efectividad y capacidad de respuesta (*responsiveness*) del desempeño gubernamental'. A su vez, la capacidad de respuesta está caracterizada como el nexo entre la comunicación de las necesidades (extra gubernamentales) y la capacidad para abordarlas. Para Grindle, los conceptos de construcción, desarrollo y fortalecimiento de la capacidad utilizados en la bibliografía (*capacity building, development and strengthening*) se refieren básicamente a lo mismo. Avanza sin embargo en la caracterización de esta dimensión de la capacidad en otros campos. Por ejemplo, se pregunta cuál es el sitio (*site*) para las estrategias de fortalecimiento de la capacidad estatal: sólo el gobierno, dando lugar a una serie mayoritaria de estudios focalizados en el mismo (*supply-side biases*), o también el locus de la capacidad estatal debe verse desde la perspectiva y desde las estrategias de los sectores no gubernamentales (*demand-side biases*).

El trabajo teórico de Hilderbrand y Grindle (1997) en el mismo volumen no es contradictorio aunque sí aporta diferencias en el análisis y más complejidad conceptual. Tiene una de las más nítidas definiciones de capacidad, como la 'habilidad para desempeñar tareas propias de manera

efectiva, eficiente y sostenida⁶. Las autoras afirman que existe una serie de ‘supuestos’ en relación a las estrategias de fortalecimiento de capacidad gubernamental, entre los cuales está que las organizaciones y las actividades de capacitación son el sitio lógico para estas iniciativas; o que las estructuras administrativas y los incentivos monetarios determinan el desempeño individual u organizacional; o finalmente, que las organizaciones funcionan adecuadamente donde está desarrollada la actividad de control. Sin embargo, tanto los individuos como las organizaciones no funcionan en el vacío, sino en un marco institucional determinado y en un entramado de relaciones políticas, económicas y culturales.

Definen cinco dimensiones o cinco niveles de análisis que afectan la capacidad gubernamental y al mismo tiempo deben estructurar las intervenciones tendientes al fortalecimiento de capacidades:

- El ambiente de la acción, que es el medio económico, político y social en el cual el gobierno lleva adelante sus actividades.
- El contexto institucional del sector público, que incluye las reglas que enmarcan el accionar gubernamental: recursos, atribuciones, competencias, etc.
- La red de trabajo (*task network*), que se refiere al conjunto de organizaciones involucradas en cumplir un determinado trabajo.
- Las organizaciones.
- Los recursos humanos.

Un análisis detallado de estas dimensiones que afectan la capacidad, permite captar las brechas de capacidad existente (*capacity gaps*) concepto que no es definido en el artículo y que debe apprehenderse en forma intuitiva. De todas maneras, las brechas se encuentran en los factores que afectan la capacidad, ya que esta sólo se visualiza desde resultados finales.

Otro importante aporte en la línea de los análisis de Grindle es el de Alain Tobelem (1992a; 1992b). Tobelem obvia la definición de capacidad institucional así como la de brechas de capacidad (*capacity gaps*), de largo tratamiento en su trabajo. Identifica seis elementos generales de brechas de capacidad agrupados en dos grandes categorías. La primera incluye aquellas brechas que forman parte del ambiente macroinstitucional. La segunda incluye las brechas relacionadas con el ambiente microinstitucional. En la primera categoría define cuatro elementos de brechas de capacidad: primero, la estructura de relaciones de poder y la forma en que los gobernantes son elegidos; segundo, las reglas de juego de base constitucional y legal; tercero, la estructura de relaciones interinstitucionales entre las distintas organizaciones que se hacen cargo de un determinado servicio o bien público; cuarto, los temas relacionados con el servicio civil de carrera, en particular los incentivos al personal. En la segunda categoría involucra la dinámica organizacional y el conocimiento y habilidades de las personas involucradas en la organización, desde gerentes a operarios. Estos elementos de Tobelem tienen un paralelo con los factores que inciden sobre la capacidad de gobierno en el artículo de Hildebrand y Grindle (1997).

⁶ La versión original dice ‘(the)...ability to perform appropriate tasks effectively, efficiently and sustainably’ (pág. 34).

Por nuestras latitudes, el trabajo de Oszlak y Orellana (2001) sigue en gran medida el esquema analítico de Tobelem, y despliega una caracterización propia de los factores que explican los déficits de capacidad institucional que pueden experimentar las organizaciones.^{7 8 9}

Otra gama de estudios utiliza el concepto de ‘capacidad de políticas’ (*policy capacity*) vinculada al estado. El trabajo de Painter y Pierre (2005) define a esta *capacidad de políticas* como la habilidad para organizar los recursos necesarios para producir decisiones colectivas inteligentes y definir orientaciones estratégicas para la asignación de recursos escasos a fines públicos (p. 2, trad. propia). Distinguen esta capacidad de la capacidad administrativa y de la capacidad estatal. La capacidad administrativa es entendida como la habilidad para gerenciar eficientemente los recursos físicos y humanos requeridos para la producción de bienes y servicios gubernamentales y la capacidad estatal es una medida de la habilidad estatal para movilizar apoyo y consentimiento económico y social para el cumplimiento de fines orientados al público (p. 2, trad. propia). Los tres conceptos son analíticamente diferentes pero están fuertemente interconectados (Tabla 1). La *capacidad de políticas* opera como pivote de los dos otros conceptos, reflejando la importancia crucial que tiene la dirección estratégica para un gobierno efectivo. Los autores advierten que evidencia sobre la existencia de capacidad de políticas puede ser obtenida del análisis de la cantidad y calidad de los recursos institucionales y del éxito de ciertos productos y resultados específicos (p. 3).

⁷ En otro trabajo, Oszlak (2004) define el déficit de capacidad institucional como una “brecha o hiato perceptible entre lo que una organización se propone realizar en cumplimiento de su misión y lo que efectivamente consigue” (p. 151). En este mismo trabajo, Oszlak define como “capacidad de regulación estatal a los recursos materiales y humanos que disponen y están en condiciones de asignar legítimamente aquellos entes estatales responsables de regular la prestación de servicios públicos por agentes privados u organismos del Estado”.

⁸ En esta línea, el PROFIP (Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Fiscal) un programa que se ejecuta en la Secretaría de Hacienda de la Nación con fondos del BID, ha incursionado en el concepto de capacidad institucional con el objeto de elaborar un Índice de Capacidad Institucional (ICI) que le permita hacer diagnósticos y monitorear avances de sus actividades en los organismos públicos, en especial, subnacionales. El Programa entiende que la capacidad institucional no debe ser analizada sólo como un resultado (es decir, si se logró o no una ‘determinada’ capacidad, sino como un proceso que expresa un esfuerzo continuo de expansión de esa capacidad). El concepto adoptado es complejo, aunque encierra algunas nociones interesantes (PROFIP, 2011, p. 23): la capacidad institucional es vista como a potencialidad que posee un organismo público para **internalizar** de forma clara sus objetivos, **identificar** prioridades, tipo de servicios o productos que debe desarrollar, beneficiarios; y **aprovechar** sus recursos (técnicos, humanos, políticos, materiales y financieros) para **responder** a la demanda de forma satisfactoria, considerando la calidad (lo esperado por la ciudadanía y lo realmente ofrecido) con la suficiente destreza para **adaptarse** al contexto y **transmitir** a la sociedad lo que puede hacer por ella (énfasis en el original) .

⁹ El trabajo de Acuña y Chudnovsky (2013) aplica el concepto de capacidad institucional a las reglas de juego, sin descartar que se aplique también a actores/organizaciones. La CI es la “habilidad de las reglas para incentivar comportamientos y generar horizontes que trasciendan el corto plazo, mediante la resolución de problemas de coordinación y la estructuración, absorción y regulación de conflictos en un ámbito y momento dados”.

Tabla 1. Capacidades de gobierno

Capacidad	Indicadores	Valores/Criterios	Sistemas de Apoyo
Capacidad Administrativa	Gestión efectiva de recursos	Ahorro Eficiencia Responsabilidad Probidad Equidad	Sistemas de 'Servicios Civil' por mérito Organización y delegación territorial Gestión del gasto público Auditoría e inspección
Capacidad de Políticas	Elección inteligente	Coherencia Observancia de lo público Credibilidad Capacidad decisiva Capacidad de resolución	Procesos de decisión colectiva Planeamiento y evaluación Información y análisis Procedimientos de coordinación
Capacidad Estatal	Resultados apropiados	Legitimidad Responsabilización (<i>Accountability</i>) Conformidad Consentimiento	Formación de élites en consenso Estructuras de intermediación política Fuerzas coercitivas del estado unificadas Estructuras de implementación Instituciones de consulta

Fuente: Painter y Pierre (2005, p. 5). Traducción propia.

En términos del concepto de capacidad estatal que se propondrá en este trabajo, los tres conceptos analizados por Painter y Pierre pueden quedar incluidos. De todas maneras, es sugerente la distinción que hacen en la caracterización de capacidad estatal, en la medida en que están incorporando una dimensión muy significativa de legitimidad estatal y de la necesidad de su construcción.¹⁰

2.2 Aportes y definiciones de capacidad estatal

Diversos trabajos más recientes adoptan de manera directa el término capacidad estatal. No obstante, la asignación del atributo de capacidad al estado, ha sido discutida entre otros por Mazzuca (2012). Para este último, y en función de la definición original de Weber, "el *Estado* es equiparable a dos *stocks* de recursos, uno tangible y otro etéreo" (p. 553). El stock tangible lo represente la concentración de medios de violencia o destrucción, y el stock legítimo lo representa la legitimidad, en tanto "creencia de que se justifica obedecer al orden creado y respaldado por los recursos tangibles del Estado" (p. 553). Lo que tiene en alguna medida el atributo de capacidad es la Administración o el Gobierno, en la medida en que consisten en todo o en parte, en un conjunto de personas.

En la medida en que entendamos al estado también como un actor (véanse los aportes de Skocpol y O'Donnell como ejemplo), es posible asignarle al mismo esta propiedad, coincidiendo con la afirmación de que este atributo sólo puede ser asignado a actores con agencia, sean unitarios o

¹⁰ Una revisión bibliográfica sobre el uso del concepto de *policy capacity* puede encontrarse en el trabajo de Baskoy, Evans y Shields (2011).

colectivos.¹¹ Esta condición de actor por parte del estado, involucra tanto cualidades organizacionales como relacionales, lo que ha llevado a considerar el concepto de capacidad estatal como multidimensional (vom Hau, 2012).

Para vom Hau (2012), la capacidad estatal se refiere a la “habilidad de los estados para aplicar e implementar opciones de política pública al interior de las fronteras territorial que pretenden gobernar” (p. 4, trad. propia). Vincula esta capacidad a la consecución de fines específicos como el control de las fronteras, el cumplimiento de contratos, la recaudación de impuestos y la provisión de bienes públicos, entre otros, y a lo largo de todo su territorio. Advierte además que la capacidad estatal está compuesta de tres dimensiones: a) la relación con actores no estatales; b) la competencia organizacional de las agencias; y c) el alcance territorial de las instituciones. Retomaremos esta caracterización de la dimensiones cuando en el apartado 4 abordemos lo que se denominará, los componentes de la capacidad.

Otro de los adopta un enfoque similar es Fukuyama (2004) para quien la capacidad estatal (o fuerza) es la “capacidad de los Estados para programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor y transparencia” (p. 23). La definición de Fukuyama incluye un componente normativo (transparencia) que está presente en muchas definiciones. En nuestro caso, y con el respaldo de autores como Enríquez y Centeno (2012), creemos que no debe adoptarse un concepto normativo o prescriptivo de capacidad, sino limitarlo a la cualificación de la posibilidad de cumplir con ciertas metas preestablecidas.

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.*¹² 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.

Esta definición obliga en este punto a hacer una serie de especificaciones y comentarios, algunos de los cuales serán desarrollados en el apartado siguiente. Por un lado, el concepto supone la asignación de esta cualidad (aptitud) a entes (actores) estatales, y con un carácter plural, ya que los depositarios de esta cualidad, en los grados en los que les corresponde, son las diversas unidades gubernamentales de carácter más agregado o más desagregado, y no sólo por ejemplo, el Estado-Nación. En el próximo apartado se hará una referencia al sujeto estatal dotado de capacidad.

Por otro lado, el concepto de aptitud merece también una serie de reflexiones adicionales. En primer lugar, 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

¹¹ Para una explicitación del concepto de actor ver Acuña y Chudnovsky (2013), donde se entiende al mismo como “todo sujeto individual o colectivo que cuenta con una identidad que le permite reconocerse como colectividad o parte de ella y con capacidad de acción estratégica, esto es, capacidad de identificar/definir sus intereses, traducirlos en objetivos, de diseñar un curso de acción para el alcance de esos objetivos y con relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar dicho curso de acción.

¹² Versiones preliminares de la definición fueron utilizadas en Bertranou (2009, 2012, 2013).

interorganizacional. En segundo lugar, 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.

En otro orden de cosas, 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. No se trata de un atributo asociado a una determinada finalidad o función estatal.

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 aquél 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.

Siguiendo a Martínez Nogueira (2013), las capacidades tienen determinadas características: a) no son estáticas; b) son resultados combinados de recursos, prácticas, conocimientos y relaciones; c) son susceptibles de debilitamiento o destrucción; d) no son genéricas, sino específicas a campos de acción, problemáticas o actores; e) su evolución y mantenimiento no son sincrónicos ni lineales; y f) se manifiestan de manera diversa en distintos ámbitos (p. 7).

La definición más instrumental que se ha adoptado necesita de todas maneras de un mayor desarrollo, sobre todo en lo relativo a las relaciones analíticas con otras dimensiones que se encuentran asociadas. En el apartado siguiente se analizarán algunas de estas relaciones, lo cual terminará de perfilar el alcance de la definición propuesta.

3. Vínculos y caracterizaciones de la capacidad estatal

Este apartado es importante en una primera fase de explicitación del concepto, ya que busca precisar los alcances del mismo, definir las características de los sujetos depositarios y establecer las vinculaciones necesarias con otras categorías analíticas. En este sentido, se analizará la relación entre capacidad y finalidad estatal, capacidad y autonomía, capacidad y voluntad, capacidad y sujeto estatal, y capacidad y resultados.

3.1 Capacidad y finalidad estatal

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 de funciones que deben ser cumplidas. Como aptitud sólo puede ser aprehendida y evaluada a la luz del sentido de su orientación, y en función de lo que el sistema político o la institucionalidad política ha definido como lo que se espera del estado y de las unidades gubernamentales. 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.

La vinculación de la capacidad con los fines para lo cual se construye parece ser un aspecto trivial, pero frecuentemente es soslayado. 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 fue mencionado anteriormente, otra perspectiva de análisis es la que asigna al concepto de capacidad ciertas funciones específicas. En otras palabras, el término capacidad en esta perspectiva connota la aptitud para desarrollar ciertas actividades o finalidades públicas. Cuando se habla del estado capaz, inmediatamente se lo vincula con algunas actividades que invariablemente debe cumplir; de lo contrario, no es capaz, más allá de que pueda cumplir otras. Esta perspectiva se encuentra diseminada no sólo a partir de caracterizaciones fijas generales sobre la finalidad estatal, sino a partir de estudios específicos vinculados por ejemplo, a la capacidad para controlar las fronteras y asegurar el orden (Weber) o recaudar impuestos (Levi).

El trabajo de Iazzetta (2012) es ilustrativo de este enfoque. Al describir al estado contemporáneo, Iazzetta identifica atributos o requisitos de *primer orden*, es decir, "capacidades básicas que definen un estado a secas (con independencia del régimen político que lo acompañe)", y de *segundo orden*, a saber, "aquellos que favorecen la democratización" y que se han ido sumando a medida en que se ampliaba la arena democrática y las demandas ciudadanas. En todos estos casos, se trata de connotaciones sustantivas de capacidad, vale decir, atributos que cualifican la capacidad (o no) de un estado. A título de ejemplo, entre las capacidades estatales de primer orden están la de suprimir el riesgo potencial de la violencia privada, la de ejercer el monopolio fiscal y la de asegurar una moneda. Entre las capacidades estatales de segundo orden, se encuentran la capacidad de autolimitarse, de redistribuir recursos y de garantizar elecciones periódicas. A su vez, quienes analizan capacidad desde esta definición que incluye determinados fines, adjudican esta cualidad principalmente al Estado-Nación. En muchos casos, quienes han estudiado a los Estados-Nación de los países emergentes y los han caracterizado a partir de ciertos rasgos y funciones (por ejemplo, los 'Estados Desarrollistas' de Evans, Wade y Kohli), han adoptado una definición más sustantiva de capacidad, incluyendo funciones de promoción del desarrollo como subsumidas en el concepto.

Esta aproximación al concepto de capacidad es absolutamente válida y ha dado lugar a aportes de gran valor para el estudio del estado y sobre todo, del estado nacional. En la medida en que ha asumido analítica y prescriptivamente la necesidad de construir un estado activo en el desarrollo humano, ha endogeneizado funciones básicas e ineludibles, que a su vez especifican y cualifican el concepto de capacidad estatal.

Este trabajo adopta una perspectiva general diferente sobre la relación conceptual entre capacidad y finalidad, optando por una definición instrumental de capacidad, a saber, como atributo independiente analíticamente de las finalidades o funciones que los entes estatales deben cumplir. Por supuesto, puede incluir en un análisis históricamente situado las funciones que los estudios anteriores han atribuido al estado, pero lo hace fuera del concepto de capacidad.¹³

¹³ Una posición similar está esgrimida en vom Hau (2012: 5) y en Enríquez y Centeno (2012: 133).

Como breve alusión a trabajos que explícitamente analizan la capacidad en función de alguna finalidad de política pública podemos mencionar los de Bertranou (2013) sobre seguridad vial, Oszlak (2005) sobre regulaciones en telecomunicaciones y sobre políticas agropecuarias, Oszlak, Felder y Forcinito (2000) sobre regulaciones públicas, Repetto (2003, 2007) y Repetto y Moro (2004) sobre política social, Alonso (2007) sobre políticas de salud, y Depetris (2011) sobre lucha contra el narcotráfico, entre tantos otros estudios sectoriales.

Por otro lado, diversos trabajos estudian la capacidad enfocándose no sólo en una política específica sino también en un momento en el ciclo de políticas, que incluye la planificación, la formulación el seguimiento, la implementación y la evaluación de políticas. Entre los estudios más interesantes están los que abordan el momento de la implementación, momento tradicionalmente desvalorizado del ciclo de políticas. Entre ellos pueden encontrarse los trabajos de Isuani (2006, 2007) y de Cortázar (2007) sobre implementación de programas sociales y sobre gestión interorganizacional de políticas públicas.

3.2 Capacidad y sujeto estatal

El atributo de capacidad, desde la perspectiva de este trabajo, puede ser asignado al estado en su conjunto, como a sus unidades constitutivas, de manera individual o actuando de manera conjunta. Otras perspectivas mencionadas anteriormente entienden que la asignación de este atributo sólo le cabe al estado nacional. Por lo pronto, tal 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.

Esto permite evaluar la capacidad de agencias estatales institucionales en función de sus competencias y finalidades, la capacidad de entramados de agencias públicas a partir de una finalidad compartida (por ejemplo, la promoción de exportaciones), o la capacidad del Estado-Nación en función de sus finalidades más regulares o más coyunturales. 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. Este aspecto también parece trivial pero es muy significativo. 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. Estas instituciones aparecen comúnmente señaladas en las normas constitucionales o en normas específicas que establecen las habilitaciones para su intervención. La capacidad estatal se manifiesta en este caso no sólo a partir del accionar de las funciones administrativas de ejecución, sino a partir de cómo se interrelacionan todos los órganos estatales en la producción de las políticas. 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 verifican cuando se analiza 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.

En el caso de los estados en su totalidad, las dimensiones o componentes de capacidad que se destacaron en la definición deben ser redefinidos de una manera tal que sean pertinentes a esa unidad de análisis en estudio. Si bien esta tema será abordado más adelante, los factores que

inciden sobre la capacidad de unidades de análisis tales como el estado nacional o una provincia son los siguientes: el tipo de vínculo que esta unidad establece con otros actores no estatales (la cuestión de la *embeddedness* de Evans, 1995, mencionada también por vom Hau, 2012), las características del aparato burocrático (aspecto ampliamente descrito por autores como Weber, Skocpol y el propio Evans) y la legitimidad que ese estado tiene (tomando como referencia de esa legitimidad a los ciudadanos).¹⁴

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. Más adelante se analizarán los componentes a considerar tanto en el caso de las agencias individuales como en el caso de agencias actuando de manera conjunta. El trabajo de Zürbriggen (2005) es un excelente ejemplo de análisis de un conglomerado de actores estatales que se encuentran ligados por una finalidad común y en tanto sujeto (colectivo), son pasibles de ser evaluados desde su capacidad. Un análisis de las capacidades de una agencia específica puede verse por ejemplo, en Alonso (2007b), Baumann (2013), Bertranou (2012) y Depetris (2011).¹⁵

En resumen, el atributo de capacidad es asignable a distintas manifestaciones estatales, distinguiéndose al menos tres, los sujetos macroestatales, las agencias individuales y los conglomerados de agencias. El marco de análisis de cada sujeto estatal varía en función de este nivel, endogeneizando o no todas las institucionalidades y su funcionamiento que hacen a la producción de las funciones y las estrategias diseñadas.

3.3 Capacidad y autonomía

La relación entre capacidad y autonomía ha tenido distintas lecturas, 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 sólo ayuda a la construcción de la autonomía. Cabe también sugerir que un estado puede ser capaz (de acuerdo a un tipo de definición más instrumental, y menos sustantiva), sin ser autónomo, en la medida en que puede haber desarrollado una serie de instrumentos que facilitan la colonización por parte de actores sociales.

¹⁴ Sobre este último componente, es sugerente la discusión que se encuentra en el texto de vom Hau (2012)

¹⁵ Puede incluirse en esta mención también a trabajos presentados en el marco del Simposio sobre Capacidades Estatales del Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la SAAP en Paraná, en julio de 2013. Entre ellos pueden mencionarse los de Serafinoff, Rocca y Domenighini.

Desde otra perspectiva (Migdal, entre otros), 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). 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. Ambas aproximaciones son muy sugerentes y no deben ser soslayadas, más allá de la dirección que se tome en términos de una definición, ya que aluden a dimensiones diferentes que son relevantes para estudiar el funcionamiento de los estados y sus agencias.

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 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.

3.4 Capacidad y voluntad

La relación entre capacidad estatal y voluntad de los agentes estatales (o ciertas manifestaciones de esta voluntad) también resulta una cuestión importante a esclarecer analíticamente. Esta relación se encuentra estrechamente vinculada a la relación estudiada anteriormente, entre capacidad y autonomía.

La cuestión es problemática cuando se plantea la posible brecha entre las condiciones de capacidad de una agencia (dotaciones legales, organizacionales, interorganizacionales, entre otras) y la voluntad de utilizar estas dotaciones por parte de la gerencia o dirección ejecutiva. ¿Esta eventual 'voluntad' de no uso de las capacidades estatales, puede ser endogeneizada y ser confundida directamente con la falta de capacidad estatal, o debe diferenciarse analítica y empíricamente?

Una mirada sobre el tema es la que ofrecen Acuña y Chudnovsky (2013), si bien aplicada a distintos objetos de estudio. Para los mismos, es importante distinguir entre capacidades y recursos. Las capacidades son habilidades para cumplir una función o tarea, mientras que los recursos son bienes materiales y simbólicos. Los recursos son "indicadores observables de la presencia de una capacidad (más allá de que esta se efectivice o no, dado que un actor puede contar con capacidad de hacer algo aunque no ejercerla)" (p. 18). Los recursos son la capacidad potencial, que para hacerse efectiva, requiere de voluntad.

Otra perspectiva, no del todo diferente, requiere de la clarificación previa del sujeto estatal y sus funciones. En ese contexto, es posible proponer algunas sugerencias de análisis. Si la voluntad expresada es inusual y no responde a la trayectoria de una agencia, sería conveniente diferenciarla de la capacidad. Podría existir una ocupación transitoria de espacios organizacionales, alterando la matriz de trabajo. Ahora, si esta voluntad refleja una actitud más estable, entonces no puede dejar de ser incorporada de manera categórica como un componente de la capacidad. Puede ofrecerse un ejemplo en este sentido. La CNRT produjo informes sobre el estado del transporte público, así como determinó sanciones a las empresas concesionarias de servicios. La aplicación de las sanciones dependió de un organismo superior, la Secretaría de Transporte. Si estas sanciones no se efectivizaron (por voluntad del entonces Secretario), sería inadecuado calificar negativamente a la CNRT en términos de su capacidad. Pero si indagamos que estas u otras sanciones podrían haber sido aplicadas por el organismo, en uso de sus competencias legales, entonces la falta de voluntad de la gerencia de la CNRT debe endogeneizarse a la hora de evaluar la capacidad estatal. La falta de autonomía en relación con las autoridades superiores es la causa, pero a los efectos de analizar la capacidad de la CNRT, la misma no se corresponde con los requerimientos legales.

3.5 Capacidad y resultados

De la definición adoptada de capacidad estatal en este texto, se desprende que la misma no debe ser confundida con los resultados finales o los cambios acaecidos en las condiciones de vida de la población o en determinadas instancias institucionales.

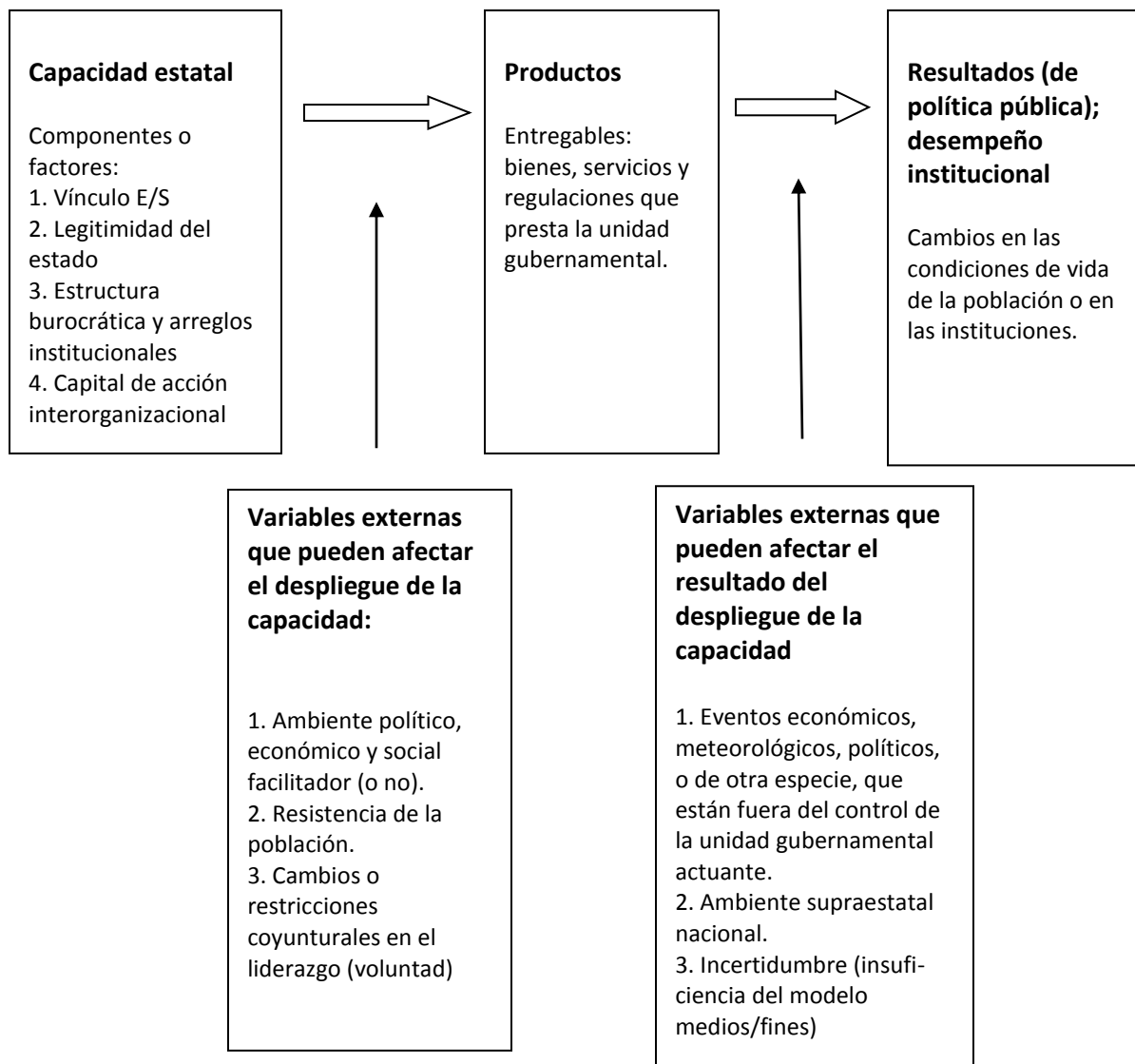
La distinción entre capacidad y resultados (o desempeño, en alguna bibliografía) no ha sido suficientemente analizada, lo cual lleva a frecuentes confusiones y por lo tanto, a malas interpretaciones acerca de los alcances de esta capacidad y las posibilidades de mejora de la misma. Existen autores que 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 conceptos de capacidad y resultados, pero éstos no deben ser confundidos. Cuando se observan mejoras notables en las condiciones de vida de la población, es difícil no vincularlas a una mejora en la capacidad estatal, aunque ésta no sea la razón única. 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. Una perspectiva compartida puede encontrarse en vom Hau (2012: 27), Enríquez y Centeno (2012: 139), Hanson y Sigman (2011: 2) y Kocher (2010).¹⁶ Aguilar (2007), desde otro enfoque, le asigna a la capacidad un carácter de potencialidad en el sentido aristotélico, siendo el 'acto' la compleja trama de relaciones efectivas que se producen entre actores estatales y no estatales, a las que asigna la categoría de expresiones de gobernanza.

Con el objeto de clarificar esta relación, se propone el siguiente modelo analítico (figura 1) que busca entender la relación entre las capacidades estatales y los logros esperados, definidos estos tanto en el nivel de productos, como en el nivel de medidas de cambio efectivas (resultados, desempeños).

¹⁶ Kocher (2010: 139) alerta acerca de los riesgos de razonamiento tautológico cuando se asimilan las capacidades con los resultados de estas capacidades.

Figura 1



El modelo planteado establece la estrecha vinculación que existe entre la capacidad estatal y los efectos que se esperan de su accionar.¹⁷ Estos efectos son de dos tipos: en primer lugar, están los productos de esta capacidad, que coinciden con los bienes, servicios y regulaciones que presta la unidad gubernamental en cuestión, los que también pueden denominarse, ‘entregables’ (*deliverables*); en segundo lugar, y de manera posterior a los productos, pueden encontrarse los resultados de la capacidad estatal, es decir, los cambios observados en las condiciones de vida de la población o en las instituciones.

¹⁷ Sobre los componentes de la capacidad estatal, ver más adelante.

Existen sin embargo, dos grupos de factores que afectan esta relación entre capacidad y resultados, siendo todos estos factores externos a la unidad gubernamental que se trate. Un primer grupo afecta el despliegue de la capacidad como tal, y su visibilización en los productos. La organización podría contar con capacidades (aptitudes), pero su despliegue, su desenvolvimiento se vería afectado, abortado o disminuido por estos factores. Existen al menos tres factores que pueden afectar este despliegue.

a) El ambiente político, económico y social puede no resultar facilitador, y en términos de la bibliografía citada de Hildebrand, Grindle y Tobelem, se convierte en un factor que inhibe el despliegue completo de la capacidad. Por ejemplo, un clima conflictivo general alrededor de las acciones de uno o todos los organismos públicos, inhibe el ejercicio de sus actividades (ej, reuniones, inspecciones, servicios personales interrumpidos, etc).

b) El accionar autónomo de actores no gubernamentales, en la medida en que estas acciones pueden implicar resistencias a la actividad de las unidades gubernamentales, inhibiendo o interrumpiendo la producción de bienes y servicios. Si bien se ha incluido la legitimidad de una unidad como un componente de la capacidad, es decir, en la propia definición de la misma, como una dimensión constitutiva, es posible dejar fuera de este requisito a algunos aspectos puntuales que impliquen resistencia por parte de la población, aun en un marco de legitimidad de acción. Por ejemplo, algunos programas de salud muestran una fuerte capacidad gubernamental (personas, tecnologías), pero algunas de sus prácticas pueden generar resistencias culturales en determinadas poblaciones (pueblos originarios). Lo que está en juego no es la legitimidad del estado para intervenir, o la legitimidad global de una unidad gubernamental, sino la viabilidad de ciertas prácticas en el corto plazo. No sólo debe verse este factor desde el punto de vista negativo (como resistencia), sino como potenciación de capacidades estatales. Por ejemplo, existen resultados que han dependido fundamentalmente del nivel de inversión de las empresas, y ese nivel de inversión no es explicado necesariamente por una regulación pública que la promueve.

c) Los cambios súbitos o coyunturales en la voluntad de acción de los liderazgos organizacionales, ya que estos no deberían ser endogeneizados en el corto plazo, y pueden afectar severamente los suministros de la organización.

Un segundo grupo de factores está constituido por elementos que pueden estar más allá del control de las unidades gubernamentales, como son por ejemplo, los accidentes climáticos o los cambios abruptos en las condiciones económicas o en los precios relativos de los insumos, entre otros. Este grupo de factores puede afectar el resultado del despliegue de la capacidad estatal, no el despliegue mismo. En el instrumento del Marco Lógico, estos factores son registrados en la columna de Supuestos o Riesgos, y representan los eventos o fenómenos que pueden aparecer o emerger, que están fuera del ámbito de gobierno de una acción pública, y que puede afectar de alguna manera los resultados de esta acción.

También puede ubicarse en este grupo de factores, el accionar de actores supraestatales (supranacionales en el caso del estado nacional) o bien el desarrollo de condiciones particulares en este nivel, en la medida que favorecen o desfavorecen el logro de ciertos resultados (en algunos casos, puede incluso generar ciertos resultados más allá de la capacidad estatal desarrollada). En este punto vale la pena aclarar que no toda la influencia que ejercen los factores supranacionales se debe a la falta de capacidad estatal para establecer los filtros necesarios en el equilibrio de lo doméstico y lo externo. En un mundo con procesos y relaciones que se construyen cada vez más

superando la territorialidad del Estado-Nación, es inadecuado relacionar toda esta influencia con la falta de capacidad estatal. Un ejemplo de esta influencia está dado por la relevancia de los ciclos económicos y financieros internacionales en los resultados domésticos, más allá de la capacidad estatal. Otro ejemplo tiene que ver con fenómenos de orden ambiental (calentamiento global, deforestación) o de orden transnacional (epidemias, migraciones, o tráfico ilegales).

Finalmente, el tercer factor que puede operar es la incertidumbre y la información incompleta asociadas a la implementación de un modelo de intervención de la sociedad. Más allá de los avances en el conocimiento de los actores, sus estrategias y el ambiente de la acción, siempre existirá un grado de incertidumbre sobre la concreción de los cambios en la realidad social.

3.6 Capacidad como grado y como posibilidad

Distintas reflexiones caben en este apartado. Por lo pronto, la existencia de capacidad estatal es una posibilidad que se da en determinado grado. No es una manifestación que se da en un marco binario: hay o no hay capacidad estatal. En la medida en que existe una función y se asignan dotaciones legales y organizacionales, existe determinada manifestación de esta capacidad, que puede extenderse en función de la disponibilidad de estas dotaciones.

En segundo lugar, la capacidad no es una manifestación estática, sino dinámica, que depende de movimientos tanto en las finalidades como en las dotaciones asignadas. En este sentido, no es pertinente hablar de la capacidad como una dotación fija a ser alcanzada (como un resultado final), sino un atributo variable, sujeto a un proceso en el cual puede incrementarse o disminuirse. Desde una perspectiva prescriptiva, la capacidad es un atributo que debe ser construido y ajustado de manera rápida o incremental en el marco de un proceso de acercamiento a los requisitos exigidos por las finalidades asignadas.

En tercer lugar, al igual que la reflexión sobre autonomía estatal realizada en el apartado 2, la capacidad estatal no es un atributo que se expresa con el mismo grado a lo largo de una estructura estatal. Distintas unidades gubernamentales pueden disponer de distintos niveles de capacidad para abordar sus funciones. La cuestión sobre el sujeto estatal será tratada a continuación.

4. Componentes de capacidad estatal

En los apartados anteriores, se discutió y se definió el concepto de capacidad estatal, así como se analizaron diversas manifestaciones o caracterizaciones de esta capacidad, y los vínculos del concepto con otras categorías analíticas como el sujeto estatal, las finalidades y los resultados de política pública.

En este apartado se analizarán los componentes de la capacidad estatal, comenzando por un repaso de la bibliografía que alude a los mismos, aunque muchas veces con otros términos, para culminar con una presentación propia. La noción de componente se refiere 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.

El campo de los componentes ha sido identificado de diversas maneras, y en muchos casos se han generado también confusiones entre lo que puede identificarse como una dimensión constitutiva observable y lo que se identifica como un factor externo que afecta la capacidad. En ocasiones, la frontera entre estos dos tipos de dimensiones no es suficientemente clara. En este apartado se abordarán estas vinculaciones, no sin permitir algunas ambivalencias en el tratamiento conceptual

4.1 La capacidad en función de ciertas dimensiones analíticas

Antes de abordar lo que en este trabajo se denominan los componentes de la capacidad estatal, sería conveniente distinguirlos de las dimensiones de capacidad. Por dimensiones, nos referimos a desagregaciones de la capacidad según algún criterio analítico. No se trata de factores explicativos de esta capacidad (componentes), sino subdivisiones analíticas. Es importante hacer estas distinciones porque algunas dimensiones dan pie a pensar o sugerir componentes intervinientes, como en la clasificación de Grindle (1997), pero no establecen de manera precisa estos componentes o identifican claramente los macro o micro factores intervinientes.

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 dimensiones (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). En otro párrafo añade que “un aspecto clave de la capacidad política está entonces asociado al modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que bregan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública” (p. 57). El concepto de capacidad política adquiere en este caso un contenido normativo, en la medida en que cualifica los modos de relación entre el estado y los actores no estatales.

Retomando el análisis de Grindle, Alonso (2007a) busca diferenciar lo que son las capacidades administrativas propiamente tales (lo que en el lenguaje de Grindle serían las capacidades administrativas y las técnicas), de lo que son las capacidades relacionales del estado y que engloban lo que en Grindle son las capacidades institucionales y las políticas. La dimensión relacional de las capacidades estatales tiene que ver con el rol del estado en relación con el

entorno socioeconómico y con los nexos entre este estado y la sociedad. Otro uso de esta clasificación que tiene su antecedente en Grindle es el que realiza Rodríguez Gustá (2007).

Esta dimensión relacional significa “la capacidad de inducir comportamientos entre los actores no estatales, logrando el cumplimiento obligatorio de las reglas de juego”. Y esta dimensión de capacidad sólo puede ser estudiada desde enfoques estáticos y dinámicos, captando la compleja trama de relaciones que se dan entre los actores estatales y los no estatales. En la nueva relación entre el estado y la sociedad, la regulación estatal se establece como mediación (Alonso, 2007a). Para Martínez Nogueira (2002), en el proceso de revertir las debilidades del ‘estado remanente’, la ‘tarea por delante debe estar focalizada en la capacidad política y de gestión del estado y *en las articulaciones establecidas con la sociedad civil, asegurando ya no sólo la gobernabilidad, sino también la gobernanza en escenarios cada vez más complejos*’ (énfasis propio).

El concepto de capacidad relacional tiene una potencialidad de captación de la variedad de acciones que los estados modernos llevan a cabo a través de otros, más allá de la definición planteada. Este aspecto será profundizado en una discusión más adelante. No debe ser confundida sólo con la capacidad de regulación, ya que la misma puede involucrar poderes del estado que se efectivizan de manera imperativa, aunque como en todos los casos, implican el accionar de actores de la sociedad civil. El concepto de capacidad relacional tiene la potencialidad de describir no la regulación imperativa (que puede ser mejor captada a partir de la moción de capacidades técnico-administrativas), sino la capacidad de estimular voluntariamente acciones productivas por parte de actores estatales, estableciendo nuevos arreglos institucionales de colaboración público-privada (Bertranou, 2009, 2011).

En algunos casos, estas dimensiones pueden provenir de alguna clasificación de funciones o finalidades dentro de la organización. Acuña y Chudnovsky (2013: 19) destacan cinco capacidades (posibles) de los actores estatales: capacidad organizacional, de representación y gobierno, de actuar ideológicamente, de negociación y de ‘salida’ de una situación considerada inconveniente. Martínez Nogueira (2013: 3) menciona la necesidad de reforzar las “capacidades de la presidencia y de las organizaciones públicas en *materia política, analítica, técnica y de gestión*” (énfasis propio). Estas subdivisiones de la capacidad que llamamos dimensiones, deben ser claramente distinguidas de los componentes o factores que explican esta capacidad, aunque las primeras sugieran algunos de estos últimos.

4.2 La perspectiva de las brechas de capacidad

Abordando ahora la cuestión de los componentes o factores, la perspectiva sobre brechas o déficits de capacidad institucional es sin dudas la más prolífica y con mayor influencia en los estudios y recomendaciones sobre capacidad. Tienen su origen en textos como los mencionados de Tobelem (1992a; 1992b), Grindle (1997) y Hilderbrand y Grindle (1997), donde se parte de la idea de que existen factores que afectan la capacidad (sin que previamente se analizaran observables de esa capacidad). El mérito del trabajo de las autoras (mencionado anteriormente) es haber complejizado de manera positiva el análisis sobre los aspectos que afectan la capacidad institucional, que van más allá de cuestiones organizacionales y de perfil laboral individual. Ahora, desde el punto de vista de la distinción entre aspectos constitutivos y factores que afectan estos aspectos constitutivos, la clasificación realizada no aporta demasiado.

Como mencionamos anteriormente, y en línea con la clasificación de Hildebrand y Grindle (1997), los trabajos de Tobelem identifican seis elementos generales de brechas de capacidad agrupados en dos grandes categorías. La brecha se constituye en un déficit de dotación de capacidad para afrontar alguna tarea a cumplir. Esto se deduce del análisis porque en ningún momento se explicita de manera clara. La primera categoría incluye aquellas brechas que forman parte del ambiente macroinstitucional. La segunda incluye las brechas relacionadas con el ambiente microinstitucional. En la primera categoría definen cuatro elementos de brechas de capacidad: primero, la estructura de relaciones de poder y la forma en que los gobernantes son elegidos; segundo, las reglas de juego de base constitucional y legal; tercero, la estructura de relaciones interinstitucionales entre las distintas organizaciones que se hacen cargo de un determinado servicio o bien público; cuarto, los temas relacionados con el servicio civil de carrera, en particular los incentivos al personal. En la segunda categoría involucra la dinámica organizacional y el conocimiento y habilidades de las personas involucradas en la organización, desde gerentes a operarios. Estos elementos de Tobelem tienen un paralelo con los factores que inciden sobre la capacidad de gobierno en el artículo de Hildebrand y Grindle (1997). Si bien la noción de brecha alude más directamente a aspectos constitutivos (como dotaciones de factores necesarios, de alguna manera), existen algunas brechas (las contextuales) que no abarcan una dotación identificable de capacidad en algún sujeto estatal, sino que identifican factores que afectan el ejercicio de esta capacidad.

El trabajo de Oszlak y Orellana (2001) sobre déficits de capacidad institucional se emparenta con los de Tobelem. Los autores identifican diversos déficits de capacidad, buscando abocarse a y a especificar factores más directamente asociados al trabajo organizacional. La clasificación propuesta es la siguiente:

1. Déficit relacionados con leyes, normas y en general, “reglas de juego”
2. Déficit relacionados con relaciones interinstitucionales
3. Déficit relacionados con la estructura interna y distribución de funciones
4. Déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias
5. Déficit relacionados con políticas de personal y sistemas de recompensas
6. Déficit relacionados con la capacidad individual de los participantes

En otro trabajo, y para aplicar a la evaluación de los entes reguladores de servicios públicos, Oszlak (2004: 157 y ss) perfecciona su modelo analítico distinguiendo los déficits asociados a *variables contextuales* de la actividad de los entes, asociados con el *marco normativo* que gobierna su actividad, asociados con las *estructuras organizativas* que enmarcan sus tareas, asociados con los *recursos humanos y materiales* necesarios para su labor, y asociados con los *comportamientos individuales* implícitos en el desempeño (énfasis en el original).

Estos trabajos han marcado, con justicia, todo un período de caracterización de la capacidad estatal. Han permitido operacionalizaciones de estas brechas que han habilitado estudios sistemáticos sobre capacidad en agencias públicas, y que han ofrecido buenos diagnósticos y sugerentes recomendaciones de reforma.

La principal observación crítica que puede hacerse a este modelo tiene que ver con la **dificultad para discernir claramente los componentes de capacidad, de eventuales factores externos que que afectan la capacidad**. Esto no sólo podría ser importante desde el punto de vista analítico, sino también prescriptivo, en la medida en que no distingue lo que puede ser materia de

transformación de manera más o menos inmediata, y lo que está fuera del ámbito de gobierno de los reformadores (al menos, en un plazo razonable de tiempo). Esta aseveración requiere de una mayor explicación y para ello, será oportuno trabajar con el trabajo ya mencionado de Oszlak (2004), ya que posiblemente representa la mejor versión de este enfoque.

La cuestión más problemática en esta diferenciación de factores explicativos tiene que ver con la medida en que factores externos afectan la capacidad interna de la organización o del sujeto estatal, o lo que numerosas veces, el propio Oszlak denomina 'función de producción' de la organización.¹⁸ En efecto, la primera categoría de déficits son los relacionados con el contexto institucional (Oszlak, 2004: 160). En esa clasificación el autor incluye aspectos tales como el carácter articulado o no de la demanda de regulación sobre los entes, las pautas culturales prevalecientes en la sociedad, la legitimidad de la labor de los entes derivada de un clima ideológico favorable y las condiciones estructurales que posibilitan situaciones de captura de los entes, entre otras manifestaciones de estos déficits.

Deberían distinguirse distintas situaciones. En primer lugar, el estado, con sus capacidades se relaciona con actores de la sociedad civil. Estos actores, en función incluso del nivel de su desarrollo, pueden requerir del estado nuevas funciones y paralelamente, nuevas capacidades. Incluso pueden identificarse trayectorias históricas que vinculan a estos actores y que caracterizan la evolución de cada ente estatal. Hasta allí, la interacción entre estos actores los afecta mutuamente, pero a los efectos del análisis de capacidad, es una relación externa que primordialmente define las funciones estatales, pero que no gravita puntualmente en la constitución de la función de producción (al menos, en esta enunciación). En segundo lugar, existen factores externos a la organización estatal que afectan constitutivamente a esa organización, como por ejemplo, los horizontes de acción de los directivos, el contenido de sus preferencias (captura o no), las habilitaciones sociales (públicas) a las organizaciones para el ejercicio de sus mandatos (legitimidad), entre otros ejemplos. En esta situación, la organización es estructurada internamente por este tipo de lazo con actores externos y por lo tanto, desde el enfoque que será propuesto más adelante, sí son factores que constituyen y explican la capacidad estatal. Finalmente, existen factores externos que afectan la producción de la organización, es decir, el desenvolvimiento de su modelo productivo, pero que no deberían ser endogeneizados en el concepto de capacidad, tal como aparece en la figura 1 en donde se relaciona la capacidad con los distintos tipos de resultado. En resumen, sólo los aspectos mencionados en el segundo punto deberían ser objeto de análisis desde la confirmación misma de la capacidad.

Más allá de estas disquisiciones conceptuales, es importante mencionar que los distintos enfoques sobre los componentes de capacidad, algunos de los cuales todavía no han sido reseñados, tienen la particularidad de compartir la mayor parte de los factores, seguramente porque los elementos que caracterizan a la organización y a su función de producción, núcleo central de la capacidad han sido identificados hace mucho tiempo por la teoría organizacional. No obstante, mientras más se avance en el discernimiento de los factores que afectan el accionar estatal, mejor será la perspectiva de construir un estado más eficaz.

¹⁸ Presentación de Oscar Oszlak en la apertura del Simposio de capacidades estatales del Congreso nacional de ciencia política de la SAAP, Paraná, 17 de julio de 2013.

4.3 Distintas perspectivas sobre dotaciones de capacidad

Quizás sin referirse explícitamente a la noción de capacidad institucional o estatal, diversos trabajos describen y analizan dimensiones que pueden ser consideradas como componentes de capacidad. Una línea de trabajos alude a estos componentes cuando trata la cuestión de los instrumentos de política pública. Una mención clásica es la de Peters (1982, citado en Pérez Sánchez, 2005), para quien los instrumentos de acción de las políticas públicas son:

- Las normas jurídicas.
- Los servicios del personal.
- Recursos materiales, fundamentalmente los financieros.
- La persuasión.

El clásico trabajo de Christopher Hood (1983) sobre las Herramientas del Gobierno también se inserta en esta perspectiva. Para Hood, los gobiernos son cajas de herramientas disponibles para actuar dependiendo de cuál fuera la necesidad. Estas herramientas pueden agruparse de acuerdo a cuatro recursos de los que dispone el estado:

- Nodalidad: el estado se encuentra en una posición central en la sociedad y puede interpellarla con el objeto de obtener información sistemática o bien para generar acciones de carácter universal.
- Tesoro: el estado tiene una capacidad de compra con la cual puede adquirir los bienes y servicios que requiere para cumplir con sus fines.
- Autoridad: el estado tiene la facultad de obligar a los ciudadanos a cumplir ciertas actividades (dentro del Estado de Derecho) y de determinar conductas de terceros.
- Organización: el estado tiene la capacidad de actuar directamente a partir del uso de sus instrumentos y recursos organizacionales. Si bien este recurso está presente en los otros, se manifiesta en este punto de manera directa.

Otro aporte confluyente que remite de manera directa a la cuestión de las capacidades es la de los instrumentos de política de Aráoz y Sagasti (1975). Para estos autores, un instrumento de política “constituye el conjunto de modos y medios utilizados para poner en práctica una política determinada...constituye el vehículo mediante el cual los que tienen a su cargo la formulación y ejecución de las políticas ejercen su capacidad de influir en las decisiones que toman los demás” (p.12). Para los autores, la política pública puede convertirse en mera declaración retórica si no se proveen los medios para llevar a la práctica su efecto potencial. Un instrumento de política es una entidad compleja que comprende uno o más de los siguientes aspectos:

- Un dispositivo legal (leyes, decretos, acuerdos, que establecen obligaciones, derechos, recompensas y sanciones en relación al cumplimiento de la política).
- Una estructura de organización (instituciones, procedimientos, metodologías, criterios de decisión y programas; incluye tanto lo administrativo como lo técnico).
- Un conjunto de mecanismos operativos (constituyen las palancas o medios reales por los que la estructura de organización aplica finalmente las decisiones y actúa para tratar de obtener el efecto deseado). Estos mecanismos operativos también pueden asimilarse a la idea de recursos de todo tipo.

Más allá de estos tres aspectos, los autores identifican a los actores como elemento relevante, sin los cuales el instrumento o sus componentes, no se operacionaliza. El planteo de Aráoz y Sagasti tiene virtudes, en la medida en que identifica dimensiones o componentes que dan cuenta de una capacidad estatal, expresada luego en el uso de un instrumento de política. Sin embargo, no logra incluir el factor personas dentro del análisis, y no deja de ser una omisión relevante. Otro aspecto es el de distinguir la presencia o no de los aspectos (componentes) señalados, de la presencia o no de una dotación suficiente dentro de cada uno de ellos. En otras palabras, en una caracterización de la capacidad, los aspectos que conforman componentes de la misma se encuentran siempre presentes, pero lo que vería es la dotación efectiva de capacidad en cada uno de ellos.

Un texto adicional a analizar es el de Cristina Zürbriggen (2005). La autora estudia en ese trabajo las capacidades estatales para la gestión de la política comercial uruguaya. Siguiendo el trabajo de Mizrahi (2003), Zürbriggen advierte que las capacidades se constituyen a partir de tres recursos básicos: recursos institucionales, recursos materiales y recursos humanos. Los recursos institucionales son el conjunto de reglas formales e informales que establecen qué organizaciones participan, así como su lógica de relacionamiento y acción inter- e intraorganizativo, tanto desde el punto de vista funcional como desde el punto de vista de las relaciones de conducción y coordinación, y de los mecanismos de participación que estén establecidos. Los recursos materiales están constituidos por la cantidad, características técnicas y lógica de utilización de los instrumentos y bienes materiales disponibles por el conjunto de organizaciones y por cada organización componente del sistema organizacional. Los recursos humanos están constituidos por la cantidad, calificación y orientaciones volitivas de los funcionarios o empleados del conjunto del sistema interorganizativo, su distribución entre las distintas organizaciones, y luego, más específicamente, a la cantidad de empleados en las organizaciones centrales y su distribución entre las distintas sub-unidades. Otra propuesta interesante es la de Fernández y Vigil (2010), en la que se distingue entre capacidades internas y capacidades infraestructurales del estado. Dentro de las primeras, los autores distinguen los factores explicativos de esta capacidad apelando a los términos Hardware, Software y Orgware. En los primeros incluye los recursos financieros, en los segundos los recursos humanos y en los terceros, los recursos organizacionales.

En un trabajo reciente (Bertranou, 2013), se abordaron estos componentes en términos de dotaciones de la organización. Estas dotaciones se encuentran inscriptas en las 'autorizaciones' legales y de legitimidad, en los medios de acción (organización) y en el trabajo interorganizacional. Los aspectos materiales, financieros, legales, organizacionales y humanos están incluidos en esta clasificación tal cual se expondrá en los párrafos siguientes. Tres son entonces los componentes de capacidad estatal, de los cuales se desprenden subcomponentes y dimensiones analíticas y empíricas. Estos tres componentes son:

- Autorizaciones legales y de legitimidad
- Organización y medios de acción
- Capital de acción interorganizacional

La capacidad estatal es una **medida de las dotaciones existentes al interior de estos tres componentes**. Estas dotaciones tienen que evaluarse en función de las finalidades de acción pública que están siendo analizadas, y en función de las características del sujeto estatal en estudio. A continuación se desarrollarán analíticamente los componentes mencionados.

1. Autorizaciones legales y de legitimidad

Este componente comprende dos aspectos: en primer lugar, si la unidad gubernamental tiene autorización legal para realizar las acciones que pretende llevar a cabo, autorización que es conferida por un instrumento normativo como una ley, un decreto u otra norma administrativa emanada del órgano correspondiente; en segundo lugar, si la unidad gubernamental tiene legitimidad político-institucional para llevar adelante estas acciones, legitimidad conferida por actores del sistema político-institucional y por actores no gubernamentales. Ambos aspectos remiten a una noción amplia de autorización política y legal para cumplir sus fines. El concepto de autorización alude a la disponibilidad de recursos legales y políticos que habilitan el accionar de una unidad gubernamental.

2. Organización y medios de acción

Este componente comprende principalmente las dotaciones, atributos y posibilidades de una organización para la acción directa, o expresado de otra manera, los medios organizacionales de los que dispone una unidad gubernamental para llevar a cabo sus objetivos. En una primera aproximación a las dimensiones de este componente encontramos las personas que integran la organización, los recursos materiales, de infraestructura y equipamiento, los recursos tecnológicos, la estructura y los procesos organizacionales, y los recursos y activos financieros.

3. Capital de acción interorganizacional

Este componente comprende el capital social de acción interorganizacional de que dispone la unidad gubernamental. 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, la acción interorganizacional interjurisdiccional (por ejemplo, la relación de acción conjunta entre los niveles nacional y provincial, o provincial y municipal) y la acción interorganizacional público-privada.

Una mención final en este apartado puede dedicarse al trabajo de Soifer y vom Hau (2008), cuyo enfoque es utilizado luego por Giraudy (2012). Aludiendo a la fuerza del estado, estos autores entienden que la misma se nutre de tres componentes básicos: la capacidad burocrática (organizacional), la autonomía frente a actores no estatales y el alcance o penetración territorial. Esta división es utilizada por Giraudy (2012) para complejizar el análisis sobre estados fuertes y débiles, eludiendo esta clasificación binaria y creando otras categorías en función de la presencia simultánea o no de los tres factores mencionados (p. 606/7). La principal observación que puede hacerse sobre esta categorización de factores es que sólo los dos primeros aluden a dotaciones o aspectos constitutivos de la capacidad, siendo el tercero, una expresión y proyección de los dos primeros, pero no un factor diferenciado en sí mismo.

4.4 Propuesta de componentes de capacidad

Con las salvedades ya mencionadas al final del punto 4.2 sobre las grandes coincidencias entre los distintos enfoques, en este trabajo se propone otra clasificación, que se nutre sin dudas de los enfoques anteriores. Esta clasificación internaliza de manera directa algunos tipos de relaciones 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). Los factores o componentes propuestos son los siguientes:

- Vínculo que el estado tiene o desarrolla con otros actores no estatales (*embeddedness*).
- La legitimidad del actor estatal
- Las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática
- El capital de acción interinstitucional

1. Vínculo que el estado tiene o desarrolla con otros actores no estatales (embeddedness)

La capacidad estatal depende en parte del tipo de vínculo que el estado establezca con actores sociales o económicos. El tipo de vinculación, en la que observan los grados de autonomía del estado en relación con actores poderosos, por ejemplo, es un elemento clave para saber si el estado tiene capacidad para cumplir con ciertas finalidades. El vínculo por sí mismo no compromete la autonomía estatal, como lo afirman diversas investigaciones (Evans, 1995; Wade, 2008) y el propio trabajo de Nordlinger (1981), dependiendo de cómo se establece esta relación y cuál es el papel del estado en relación con los fines que desea cumplir para la comunidad. Otro tipo de relaciones muestra sujeciones del estado y sus funcionarios a las orientaciones dadas por los sectores económicos dominantes y en ese sentido, la capacidad estatal está fuertemente afectada para cumplir con los fines de orden público. Estas descripciones pueden encontrarse en los trabajos de Migdal (1989) por ejemplo, donde la falta de autonomía afecta la capacidad estatal (para definir línea de acción propias en función de objetivos más colectivos). Más allá de las relaciones que los funcionarios tienen con actores económicos poderosos, se encuentra en general la variedad de relaciones en las que el estado se involucra con el sector privado, sea con fines o sin fines de lucro. En función de la complejidad de las finalidades que el estado debe cumplir actualmente y la complejización de las relaciones sociales, la variedad de vínculos con la sociedad es muy amplia. Estas relaciones y vinculaciones afectan positiva o negativamente la capacidad que el estado tiene para cumplir sus fines. Por lo tanto, un análisis de estas relaciones es vital para la caracterización de la capacidad estatal, en su conjunto, o bien en áreas específicas de política pública.

En este sentido, son importantes a la hora de abordar reformas institucionales, identificar los mecanismos institucionales existentes y que vinculan al estado y a la sociedad. Hay aspectos políticos y de poder de los distintos grupos que pueden ser modificados por reformas institucionales, pero es cierto que hay elementos de esta relación de poder que no pueden ser afectados en el corto plazo y que por ende, las reformas institucionales no pueden abordar estos aspectos para fortalecer la capacidad estatal.

2. Legitimidad del sujeto estatal

La cuestión de la legitimidad ha sido abordada en Bertranou (2013) y tiene una defensa en los trabajos de vom Hau (2012) y Enriquez y Centeno (2012). Esta dimensión consiste fundamentalmente en el apoyo explícito o implícito que le dan los ciudadanos al estado para el desarrollo de sus competencias. La legitimidad es una aceptación subjetiva acerca de la pertinencia de la intervención del estado y de los medios que el mismo utiliza. Se trata de una dimensión que afecta la capacidad estatal pero es a su vez afectada por esta capacidad, en una relación de mutuo condicionamiento. El buen funcionamiento del estado, derivado de un adecuado nivel de capacidad, tiene una influencia significativa sobre la aceptación que los ciudadanos expresan sobre los márgenes de su accionar. No se trata de una dimensión fácilmente operacionalizable, y por otro lado, no está directamente afectada por reformas institucionales, en especial de reglas de juego.

3. Características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática.

Este componente es posiblemente el más importante, y reúne una gran variedad de subcomponentes o expresiones organizacionales e institucionales, principalmente referidas a la función de producción y al entramado de relaciones interinstitucionales que enmarca el trabajo de cualquier organización pública. Incluye dimensiones tales como:

- Las competencias legales de las organizaciones estatales.
- Los componentes esenciales de la organización burocrática.
- La disponibilidad y uso de diversas dotaciones de recursos.
- Los rasgos de la cultura organizacional.
- Las reglas y protocolos para la coherencia y la coordinación intraorganizacional y la coordinación interinstitucional.

Se trata posiblemente del factor primordial que puede ser abordado desde reformas institucionales. Involucra las reglas de juego que definen los actores que ejercen el poder político del estado, sus competencias y funciones, así como las relaciones que deben establecer entre sí. Estas reglas definen las características de los actores políticos principales en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como actores que se encuentran principalmente en ámbito del Ejecutivo. Estas reglas establecen también los marcos generales de actuación de estos actores en la administración de los asuntos públicos. La maleabilidad de estas reglas es relativa, más allá de que estén inscriptas en el derecho positivo constitucional por ejemplo. El hecho de que operen resistencias al cambio o dinámicas de interdependencia (*Path Dependence*, North, 1993), hace que el proceso de reforma institucional tenga restricciones. Más allá de eso, el cambio de modificable es ese campo de reglas de juego. Adicionalmente, es necesario identificar las reglas y prácticas que regulan y condicionan el accionar conjunto de distintos entes estatales. Una gran variedad de políticas públicas transcurre en escenarios interinstitucionales, y los requerimientos de coordinación son la clave para el suministro de bienes, servicios y regulaciones de calidad.

4. *Capital de acción interinstitucional*: este componente comprende el capital social de acción interorganizacional de que dispone el sujeto estatal. 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 relación de acción conjunta entre los niveles nacional y provincial, o provincial y municipal).

La aplicación de estos componentes depende también del tipo de ente estatal sobre el cual se esté haciendo un análisis de capacidades. En el caso de los sujetos colectivos, el diseño de los mecanismos de coordinación interinstitucional es clave y debe ser jerarquizado en la observación, a lo cual se suma el análisis de coordinación al interior de cada una de las organizaciones que componen este sujeto.

A continuación, se identificarán las dimensiones observables de estos componentes.

4.1 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. 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.

4.1.1 Autonomía/Heteronomía

Los principales aspectos a considerar son:

- a) Origen y trayectoria previa de los funcionarios públicos.
- b) Constitución (origen, permanencia, independencia) de la burocracia estatal.
- c) Autosuficiencia de medios de acción de la burocracia estatal.
- d) Origen del financiamiento de la organización estatal.
- e) Orientaciones de política pública de los principales funcionarios y funcionarias.
- f) Antecedentes y trayectoria de la organización en su relación con actores no estatales.

4.1.2 Sinergias

Los principales aspectos que integran esta dimensión son:

- a) Normas que rigen la acción interorganizacional.
- b) Instituciones colectivas de consulta o toma de decisiones.
- c) Acuerdos formales de acción conjunta que estén vigentes.
- d) Acuerdos informales o de hecho de acción conjunta.
- e) Trayectorias pasadas de acción conjunta.
- f) Experiencias de trabajo conjunto en la producción de bienes y servicios.

4.2 La legitimidad del actor estatal

Como ya fue mencionado en el apartado correspondiente, 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 aceptación 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. Los aspectos a considerar en esta dimensión son:

- a) Opiniones de autoridades de otras organizaciones públicas y privadas.
- b) Reconocimiento de otras organizaciones al mandato y a la contribución de la organización.
- c) Validación institucional de otros poderes del estado.
- d) Acuerdos ejecutables firmados con otras organizaciones que sostengan sus mandatos legales.
- e) Inexistencia (o no) de resistencias públicas genéricas al accionar de la organización.
- f) Opinión de los ciudadanos en relación con los mandatos de la organización (opinión pública).

4.3 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 (Oszlak). 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. En otras palabras, las dimensiones 5 y 7 que se analizarán desagregando este componente, deben aplicarse según sea el ente estatal susceptible de ser estudiado por su capacidad. Si se trata de un ente unitario (organización gubernamental individual), las estructuras de coordinación son las que existen dentro de esta organización. Si se trata de un sujeto colectivo, las estructuras de coordinación son las que vinculan a las unidades gubernamentales integrantes de este ente colectivo.

Una primera y preliminar distinción de dimensiones de este componente arroja el listado que sigue, el cual será luego desagregado en observables empíricos de la dimensión e incluso, indicadores.

1. Autorizaciones legales
2. Personas
3. Cultura organizacional
4. Medios financieros
5. Estructura y procesos organizacionales, y modelo de toma de decisiones.
6. Modelo productivo
7. Estructuras de coordinación
8. Sistemas de información y gestión
9. Infraestructura y equipamiento

4.3.1 Autorizaciones legales

Lo que se denomina en este caso autorizaciones legales se refiere al núcleo de competencias que tiene la organización (o el conjunto de organizaciones actuando de manera colectiva) para abordar cierta función o finalidad. Los aspectos a analizar son:

- a) Leyes, decretos, normas (derecho positivo) que asignan mandatos o competencias sustantivas para el organismo o el conglomerado de organismos gubernamentales.
- b) Marco legal que asigna competencias administrativas y operativas del organismo (por ejemplo, la autonomía o no para el manejo de sus recursos; autarquía; relación institucional con otros organismos).
- c) Normas informales que complementan el marco legal de actuación del organismo.
- d) Acervo de jurisprudencia sobre sus competencias sustantivas y administrativas.

4.3.2 Personas

Los integrantes de una organización estatal son su capital más significativo. Alguna característica asociada ha sido analizada en la dimensión de autonomía (por ejemplo, el grado de independencia de las burocracias de los actores no estatales), pero los rasgos centrales del equipo de actuación de la organización merecen un estudio detallado, dada su gravitación en los resultados esperados. La bibliografía comparada le ha asignado a este factor una relevancia especial. Los trabajos ya mencionados de los autores 'desarrollistas' o 'institucionalistas' como Evans (1996b), 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 y corporativa). Estudios posteriores como el de Chibber (2002) han relativizado esta influencia a la luz de la importancia de los arreglos de coordinación. De todas maneras, el factor humano sigue siendo considerado como de gravitación clave.

Los aspectos a considerar en esta dimensión son:

- a) Cantidad y distribución de las personas en las áreas o tareas requeridas.
- b) Competencias y habilidades de las personas en las distintas áreas o tareas requeridas (administrativas, operativas, críticas).
- c) Formación general de las personas.
- d) Valores y compromisos de las personas vinculados a los fines de la organización.
- e) Nivel de motivación de las personas.
- f) Capacidad gerencial de los liderazgos.
- g) Cualidades del liderazgo organizacional: innovación, autoridad, adaptabilidad.

4.3.3 Cultura organizacional

Esta dimensión tiene vínculos estrechos con la anterior, pero alude de manera más puntual a aspectos que caracterizan a una organización desde el punto de vista de sus atributos colectivos. Estos atributos en la figura de 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 (Felcman, 2001; Bertranou, 2004).

- a) Coherencia valorativa y programática intraorganizacional.
- b) Misión organizacional compartida (o no).
- c) Clima organizacional: motivación laboral promedio.
- d) Existencia y características de la memoria organizacional.

4.3.4 Medios financieros

La disponibilidad financiera de una organización es un recurso de reconocida relevancia. Esta disponibilidad de recursos tiene diversas manifestaciones, la primera de las cuales es el presupuesto real ejecutable. Los aspectos a considerar son:

- a) Presupuesto disponible (crédito y cuotas para el compromiso).
- b) Fuentes adicionales de financiamiento (créditos, subsidios)
- c) Activos financieros.

4.3.5 Estructura y procesos organizacionales, y modelo de toma de decisiones

La estructura y los procesos son componentes clásicos del análisis organizacional. 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. Algunas características estructurales y ciertos diseños de procesos pueden tener un efecto perjudicial en términos de la capacidad que ofrece una organización. Los aspectos a ser tenidos en cuenta en el análisis son:

- a) Características de la estructura organizacional formal.
- b) Existencia de estructuras informales.
- c) Incidencia de figuras 'adhocráticas'.
- d) Características de los procesos de toma de decisiones (integrantes, cronología, puntos de decisión, puntos de 'veto').

- e) Características de los procesos de producción de bienes finales e intermedios (participantes, protocolos, cronologías).
- f) Formalización de los procesos productivos (manuales operativos).
- g) Características de las cadenas de valor incorporadas en los procesos.

4.3.6 Modelo productivo

Cada organización tiene una 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. En términos más generales, esta dimensión recoge la existencia de un 'saber hacer' técnico de la organización para enfrentar sus objetivos y su traducción en un modelo tecnológico específico. Incluye también el hecho de que la organización disponga de una alternativa clara de abordaje de la situación problema. Los aspectos a tener en cuenta en esta dimensión son:

- a) La existencia de un 'saber hacer' en el ámbito de actuación organizacional.
- b) La existencia de un modelo productivo tecnológico que transforme insumos en productos.
- c) La explicitación formal del modelo productivo.
- d) La adaptabilidad del modelo productivo a los cambios en el contexto y en las características de los insumos.

4.3.7 Arreglos y estructuras de coordinación

Esta dimensión es significativa desde el punto de vista de una organización estatal, en la medida en que analiza los mecanismos de coordinación entre distintas unidades internas que pueden caracterizarse por cierta autonomía en la gestión. El accionar conjunto de estas unidades fortalece a la organización.

Sin embargo, esta dimensión adquiere una relevancia mayor cuando se trata de un sujeto estatal colectivo y complejo, integrado por organizaciones autónomas no regidas por un principio de coordinación jerárquico. En este caso, la efectiva existencia de arreglos institucionales y marcos de acción conjuntos, en los que se distingan los aportes a ser suministrados por cada integrante de esta colectividad y en los tiempos en que ese suministro debe verificarse, dota a este entramado de una capacidad de acción de gran importancia (Martínez Nogueira, 2010). En estos casos, es necesario constatar la existencia y vigencia de un modelo integrado de trabajo interorganizacional, donde estén explicitados los aportes de cada uno a la construcción del producto final. Es decir, es necesario identificar la existencia y vigencia de un modelo productivo integrado que vertebre los aportes de todos de manera eficiente y eficaz. Los aspectos a considerar son:

- a) Existencia y formalización de los arreglos internos de coordinación.
- b) Existencia y formalización de los acuerdos de acción conjunta interorganizacional (en el caso de sujetos colectivos).
- c) Protocolos especificando las características y los momentos del suministro de cada aporte.
- d) Existencia de un sistema de sanciones al incumplimiento.
- e) Existencia de mecanismos formales de seguimiento de la coordinación.
- f) Existencia de unidades abocadas a sostener la coordinación interna de la unidad gubernamental o del sujeto colectivo de actuación.

4.3.8 Sistemas de información y gestión

La existencia de tecnologías de gestión y de sistemas de información acordes con el grado de inteligencia requerido para el estado, son dimensiones que ha adquirido una importancia creciente. Se vinculan también con los procesos mencionados en un punto anterior. En muchos casos, los sistemas integran a grupos de procesos. Algunos sistemas importantes son:

- a) Sistemas de planificación.
- b) Sistemas de monitoreo, control de gestión y evaluación de las acciones.
- c) Sistemas de información sobre los objetos de su trabajo, y sistemas de información gerenciales.
- d) Sistemas de gestión basados en tecnologías de la información y la comunicación.

4.3.9 Infraestructura y equipamiento

La disponibilidad de medios para la acción organizacional se completa con la identificación de los recursos de equipamiento, movilidades e infraestructura.

- a) Disponibilidad de medios de comunicación.
- b) Disponibilidad de equipamiento requerido para la provisión de bienes y servicios finales y la para la gestión administrativa.
- c) Disponibilidad de equipamiento tecnológico para el procesamiento de información.
- d) Disponibilidad de infraestructura para la provisión de bienes y servicios.
- e) Disponibilidad de otros medios de acción necesarios: por ejemplo, movilidades.

4.4 Capital de acción interorganizacional

Este componente, tal o mencionado anteriormente, 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 relación de acción conjunta entre los niveles nacional y provincial, o provincial y municipal).

Si bien existen referencias anteriores, conviene en este punto volver a insistir sobre el valor del capital social interorganizacional (o de acción conjunta). En este caso, la organización estatal unitaria de beneficia y fortalece su capacidad de acción, a partir del recurso que obtiene de la acción conjunta con otras organizaciones estatal. El sujeto analizado es un sujeto unitario, pero su capacidad también se construye a partir del recurso que obtiene de protocolos de coordinación de acciones con otras organizaciones. El capital interorganizacional es un recurso para esta organización que puede volcar para el logro de sus fines. Los aspectos a analizar son:

- a) Normas que rigen la acción intergubernamental.
- b) Normas que rigen la acción interjurisdiccional.
- c) Instituciones colectivas de consulta o toma de decisiones.
- d) Acuerdos formales de acción conjunta que estén vigentes.
- e) Acuerdos informales o de hecho de acción conjunta.
- f) Trayectorias pasadas de acción conjunta.
- g) Experiencias de trabajo conjunto en la producción de bienes y servicios.

5. Reflexiones a modo de resumen

En este trabajo se ha buscado discutir el concepto de capacidad estatal y hacer un aporte en términos de los factores que explican su presencia en el concierto de los entes estatales. Las principales contribuciones del trabajo son las siguientes:

- Haber inscripto el concepto de capacidad en el conjunto de otros conceptos que buscan aproximarse a la descripción de la efectividad e incidencia de los distintos entes estatales, en los procesos económicos y sociales contemporáneos.
- Haber analizado de manera somera las vinculaciones de la capacidad en relación a otras dimensiones como son los contenidos de política pública, vis-à-vis los cambios esperados en el contexto social.
- Haber reseñado distintas aproximaciones al concepto de la capacidad estatal, o de otros conceptos asimilables.
- Haber propuesto una definición de capacidad estatal, estableciendo las vinculaciones de la capacidad en relación con otras dimensiones como son el sujeto, la finalidad, la autonomía y los resultados.
- Haber distinguido las dimensiones de capacidad de los componentes.
- Haber reseñado distintos enfoques acerca de cómo identificar y medir los componentes o factores de capacidad estatal.
- Haber propuesto una nueva clasificación de componentes, admitiendo que las diferencias entre estas perspectivas no son tan significativas.

Bibliografía

- Acuña, Carlos y Mariana Chudnovsky** (2013), "Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos", mimeo.
- Aguilar Villanueva, Luis** (2007), "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 39, Octubre, Caracas, pp 5-31.
- Alonso, Guillermo** (2007a), "Elementos para el análisis de capacidades estatales", en Alonso, Guillermo ed., *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Alonso, Guillermo** (2007b), "La reforma del seguro de salud. Política, instituciones y capacidades regulatorias", en Alonso, Guillermo ed., *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Aráoz, Roberto y Sagasti** (1975), *Estudios sobre el desarrollo científico y tecnológico N° 27: Estudio de los instrumentos de política científico tecnológica en países de menor desarrollo*, Programa Regional de Desarrollo Científico Tecnológico, OEA, Washington D.C.
- Bachrach, Peter y Morton Baratz** (1962), "Two faces of power", *American Political Science Review*, Vol. 56, 947-952.
- Bachrach, Peter y Mortn Baratz** (1963), "Decisions and nondecisions: an analytical framework", *American Political Science Review*, Vol. 57, 632-642.
- Baskoy, Tuna, Bryan Evans y John Shields** (2011), "Assessing policy capacity In Canada's public services: Perspectives of deputy and assistant deputy ministers", *Canadian Public Administration*, Vol. 54 (2), pp. 217-234.
- Baumann, Ingrid** (2013), *Muchas moscas y pocos leones: la construcción de relaciones de rendición de cuentas de dos Defensorías del Pueblo Municipales*, Tesis de Maestría en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires.
- Bertranou, Julián** (1995), "Estructurando la política. El papel de las instituciones", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 52 (1).
- Bertranou, Julián** (2001), "El desempeño del gobierno. Análisis de los aportes a la definición teórica de los conceptos", *Revista Política y Gestión*, Vol. 2, Buenos Aires.
- Bertranou, Julián** (2004), "Notas sobre el concepto de memoria institucional", en Bertranou, Julián, Juan Manuel Palacio y Gerardo Serrano, comp., *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Prometeo.
- Bertranou, Julián** (2009), *Gestión público-privada en la reforma del estado en el nivel provincial. Creación de agencias descentralizadas en los años noventa en la provincia de Mendoza*, Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Bertranou, Julián** (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, N° 17, 2011, pp. 6-20. UNL, Santa Fe, Argentina.
- Bertranou, Julián** (2012), *Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones*, mimeo, ICO/UNGS.
- Bertranou, Julián** (2013), "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*, N° 4, enero-junio 2013, UNLa, Lanús, Argentina.
- Castellani, Ana y Flavia Llanpart** (2012), "Debates en torno a la calidad de la intervención estatal", *Papeles de Trabajo*, Revista electrónica del IDAES/UNSAM, Año 6, N° 9, junio, Buenos Aires.
- Chibber, Vivek** (2002), "Bureaucratic Rationality and the Developmental State", *American Journal of Sociology*, 107(4).

- Cortázar, Juan Carlos** (2007), "Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales", en Cortázar, Juan Carlos (ed.), *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de programas sociales*, Washington, BID.
- Domenighini, Mariana** (2013), *Marchas y contramarchas, alcances del proceso de reforma en la Policía de Seguridad Aeroportuaria*, ponencia presentada al Congreso Nacional de Ciencias Política de la SAAP, Paraná.
- Eaton, Kent** (2012), "The State of the State in Latin America: Challenges, Challengers, Responses and Deficits", *Revista de Ciencia Política*, Vol. 32, N° 3: 643-657, Santiago de Chile.
- Enriquez, Elaine y Miguel Ángel Centeno** (2012), "State capacity: Utilization, Durability, and the role of wealth vs. history", *RIMCIS International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences*, 1 (2), pp. 130-162.
- Escalante, Fernando** (2011), "Prólogo", en Joel Migdal (2011), op. cit.
- Evans, Peter** (1996a), "Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy", *World Development*, 24(6), 1119-1132.
- Evans, Peter** (1996b), "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, vol. 35, N° 140 (enero-marzo).
- Evans, Peter, D. Rueschemeyer y T. Skocpol**, eds. (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Evans, Peter y James Rauch** (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, Peter, *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, Colección En Clave de Sur. 1ª Edición: ILSA. Bogotá, Colombia.
- Felcman, Isidoro** (2001), *Marco conceptual y referencial para el análisis de la cultura organizacional de la administración pública argentina*, ponencia presentada al VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires.
- Fernández, Ramiro y José Vigil** (2010), El Estado al primer plano del desarrollo (regional) latinoamericano. Un estudio de las capacidades estatales al nivel meso-regional en la Argentina, DAAPGE, Vol. 15, pp. 43-90.
- Fukuyama, Francis** (2004), *La construcción del estado. Hacia un nuevo orden mundial en el Siglo XXI*, Barcelona, Ediciones B.
- Grindle, Merilee** (1996) *Challenging the State. Crisis and innovation in Latin America and Africa*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Grindle, Merilee** (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.
- Hameiri, Shahar** (2011), "Bringing State Theory Back In: Why We Should Let Go of 'Failed States'", *Global Dialogue*, Vol. 13 (1).
- Hanson, Jonathan y Rachel Sigman** (2011), "Measuring State Capacity: Assessing and Testing the Options", documento presentado al Encuentro Anual de la APSA, septiembre.
- Hilderbrand, Mary y Merilee Grindle** (1997) *Building State Capacity in the Public Sector. What can be done?*, en Grindle, Merilee (ed.), *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, Cambridge, Harvard University Press.
- Hood, Christopher** (1983), *The Tools of Government*, Londres, McMillan.
- Hood, Christopher** (1985), "The hidden public sector: the 'Quangocratization' of the world?", en Kaufmann, Majone y Ostrom, op. cit.
- Iazzetta, Osvaldo** (2012), "Capacidades estatales, gobernabilidad democrática y crisis global", en *Crisis Global y Gobernabilidad en América Latina*, Buenos Aires, PNUD/Siglo XXI.
- Iazzetta, Osvaldo** (2007), *Democracias en busca de Estado*, Homo Sapiens, Rosario.

- Isuani, Fernando** (2006), Para comprender la distancia entre diseño e implementación: los condicionantes a la gestión de los programas sociales, II Conferencia Internacional sobre Gestión Social, 10, 11 y 12 de Mayo. Porto Alegre, Brasil.
- Isuani, Fernando** (2007), *Capacidades estatales para la gestión interorganizacional de políticas públicas*, mimeo.
- Katzstein, Peter** (1976), "International relations and domestic structures: Foreign economic policies of advanced industrial states", *International Organization*, Vol. 30, N° 1.
- Kocher, Matthew** (2010), "State Capacity as a Conceptual Variable", *Yale Journal of International Affairs*, Spring/Summer.
- Kohli, Atul** (2009), "Estado y desarrollo económico", *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, N° 12, ene/jun 2009, UNL, Santa Fe.
- Levitsky y Murillo** (2009), "Variation in Institutional Strength", *Annual Review of Political Science*, 12: 115-133.
- Mann, Michael** (1991) "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados", en *Zona Abierta* N° 57/58, Madrid.
- Mann, Michael** (1997), *Las Fuentes del poder social, II*, Madrid, Alianza Editorial.
- Martínez Nogueira, Roberto** (2002), "Las administraciones públicas paralelas y las capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 24, octubre.
- Martínez Nogueira, Roberto** (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.
- Martínez Nogueira** (2013), *La Presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina*, mimeo.
- Mazucca, Sebastián** (2012), "Legitimidad, autonomía y capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado", en *Revista de Ciencia Política*, 32 (3), 545-560, Santiago de Chile.
- Migdal, Joel** (1989), *Strong Societies and Weak States*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Migdal, Joel** (2011), *Estados débiles. Estados fuertes*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mizrahi, Y.** (2003), *Capacity Enhancement Indicators: Review of the Literature*, Evaluation Studies N° EG03-72, WDC: World Bank Institute.
- Nordlinger, Eric** (1981), *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- North, Douglass C.** (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.
- O'Donnell, Guillermo** (1977[2008]): *Apuntes para una teoría del Estado*. En **Catacumbas**, Buenos Aires, Prometeo Editores.
- O'Donnell, Guillermo** (1993), "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", *Desarrollo Económico*, vol. 33 N° 130.
- O'Donnell, Guillermo** (2006), "Hacia un estado de y para la democracia", mimeo.
- O'Donnell, Guillermo** (2007), "Hacia un estado de y para la democracia", en PNUD, *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un estado de y para la democracia en América Latina*, Lima, PNUD.
- O'Donnell, Guillermo** (2008), "Acerca del estado y la democracia", ponencia presentada en XIII Congreso del CLAD, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo** (2010), *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Oszlak, Oscar** (1999), "Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)", en *Aportes*, Año 6, N° 14, Buenos Aires.

- Oszlak, Oscar** (2004), "Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica", en Varios Autores, *Política y Gestión Pública*, Buenos Aires, FCE/CLAD.
- Oszlak, Oscar** (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, Oscar, Ruth Felder y Karina Forcinito** (2000), "La capacidad regulatoria del estado en Argentina", mimeo, INAP.
- Oszlak, Oscar y Edgardo Orellana** (2001), *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*, documento de trabajo.
- Painter, Martin y Pierre, Jon** (2005), "Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes", en Martin Painter y Jon Pierre, eds., *Challenges to State Policy Capacity. Global trends and comparative perspectives*, Houndmills, Basingstroke, UK, Palgrave/MacMillan.
- Peters, B. Guy** (1982), *American Public Policy*, Franklin Wats Pubs, Nueva York.
- Pérez Sánchez, Margarita** (2005) "El estudio de las políticas públicas", en Pérez Sánchez, Margarita, ed., *Análisis de políticas públicas*, Editorial de la Universidad de Granada, Granada.
- PNUD** (2004), *La democracia en América Latina. Una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Buenos Aires, PNUD/Aguilar.
- PNUD** (2007), *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un estado de y para la democracia en América Latina*, Lima, PNUD.
- PNUD/OEA** (2010), *Nuestra Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PROFIP** (2011), Índice de Capacidad Institucional. Aspectos metodológicos e Implementación, MECON/BID, Buenos Aires.
- Repetto, Fabián** (2003), "Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina", ponencia presentada al VIII Congreso del CLAD, Panamá.
- Repetto, Fabián** (2007), "Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas...o la búsqueda del 'tesoro perdido' de la política social latinoamericana", en Guillermo Alonso, ed., *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Repetto, Fabián y Javier Moro** (2004), "Capacidades institucionales y políticas sociales: reflexiones a partir del caso argentino", en Bertranou, Julián, Juan Manuel Palacio y Gerardo Serrano, comp., *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Prometeo.
- Rocca, Mariela** (2013), *Repensando la regulación estatal en la posconvertibilidad*, ponencia presentada al Congreso Nacional de Ciencias Política de la SAAP, Paraná.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura** (2007), "Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación", en Alonso, Guillermo, ed., (op. cit.).
- Serafinoff, Valeria** (2013), *¿Construyendo capacidades estatales? Transformaciones institucionales y la regulación de la prestación de servicios públicos en contextos de inestabilidad política y económica*, ponencia presentada al Congreso Nacional de Ciencias Política de la SAAP, Paraná.
- Sikkink, Kathryn** (1991), *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*, Ithaca, Cornell University Press.
- Sikkink, Kathryn** (1993), "Las capacidades y la autonomía del estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista", *Desarrollo Económico*, vol. 32, Nº 128 (enero-marzo).
- Skocpol, Theda** (1990) "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", en Torres-Riva, Edelberto (comp.) *Política*, Educa, San José de Costa Rica.
- Soifer, Hillel y Mathias vom Hau** (2008), "Unpacking the Strength of the State: the Utility of State Infrastructural Power", *Studies in Comparative International Development (SCID)* 43, 219-230.
- Spiller, Pablo y Mariano Tommasi** (2000), "El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional", *Desarrollo Económico*, vol. 40, Nº 159 (oct.-dic.).

- Spiller, Pablo y Mariano Tommasi** (2005), "Instability and Public Policy-making in Argentina.", in Levitsky, Steven and María Victoria Murillo eds., *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.
- Tobelem, Alain** (1992a) *Institutional development in the Latin America and Caribbean Region: Lessons of experience and recommendations for improvement*, LATPS Occasional Paper Series.
- Tobelem, Alain** (1992b) *Institutional Capacity Analysis and development System (ICADS). Operational Manual*, LATPS Occasional Paper Series.
- Tommasi, Mariano** (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 pp. 391-42
- vom Hau** (2012), *State capacity and inclusive development: new challenges and directions*, ESID Working Paper N° 2, Manchester, UK.
- Wade, Robert** (2008), "Reubicando al Estado: Lecciones de la experiencia de desarrollo del este asiático", *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, N° 10, jun. , p. 10-28, UNL, Santa Fe.
- Zürbruggen, Cristina** (2005), *Las capacidades estatales en la política comercial uruguaya*, Documento, Universidad ORT, mimeo.