

Evaluando “en clave pública”: Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales

*Assessing “in public terms”:
Indicators and instruments to measure state capacity*

Por Claudia Bernazza*, Sabrina Comotto y Gustavo Longo*****

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2015.

Fecha de Aceptación: 25 de marzo de 2015.

RESUMEN

Este artículo de investigación presenta una Guía de medición de capacidades estatales elaborada a partir de una investigación del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. La Guía busca realizar una contribución a la medición de las *capacidades estatales* en tanto concepto central de los debates académicos y políticos actuales, tanto nacionales como internacionales. Respecto de esta Guía, se recorren sus principales postulados y la metodología de evaluación “en clave pública” que propone. Sus autores buscan responder a las preguntas: *¿cuándo puede*

considerarse que un Estado es capaz? ¿Capacidades estatales para qué?, postulando un método de evaluación de las fortalezas y debilidades de los Estados latinoamericanos a la hora de implementar proyectos de desarrollo para sus sociedades. Este método pone el acento en el rol central de la acción política y la capacidad de gobierno a la hora de conducir y de orientar los valores, principios y aspiraciones de cada sociedad, así como para alcanzar lo que éstas definen como *bien común*. El artículo amplía los márgenes del concepto *capacidad estatal* y presenta indicadores e instrumentos para su medición. Finalmente,

* Ingeniera agrónoma por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación y Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Correo electrónico: cbernazza@gmail.com

** Abogada por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Especialista en Contrataciones Públicas por la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). Máster en Derecho de la Contratación Pública por la Universidad de Castilla-La Mancha (España). Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas y Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por FLACSO Sede académica Argentina. Correo electrónico: comottosabrina@yahoo.com.ar

*** Contador Público Nacional por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Magister en Evaluación de Proyectos por la Universidad del CEMA (UCEMA - ITBA). Doctorando en Asuntos Públicos, Política y Gobierno en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Correo electrónico: longog@gmail.com

Los autores agradecen a María Celeste de Pascual, Licenciada en Ciencias Políticas (UBA), maestrando en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO Sede académica Argentina) por los aportes realizados a este trabajo. Los contenidos son exclusiva responsabilidad de los autores.

realiza una serie de recomendaciones para observaciones *in situ* de las capacidades estatales y para el uso de los resultados que las mismas arrojen.

Palabras clave: *Capacidad estatal, políticas públicas y evaluación.*

ABSTRACT

This article presents the state capabilities measuring guide developed from a research process carried out by the State and Public Policy Area at FLACSO Argentina. The guide aims at contributing to the measurement of *state capabilities* in terms of current academic and political debates both at local and international levels. In this guide, it will be possible to find a thorough analysis of its main arguments and the public-terms-related evaluation methodology proposed. The objective of its authors is to answer the following questions: *when is it that a state is to be considered capable? What are these state capabilities for?* The study of these questions will be carried out through a strength and weaknesses evaluation methodology which will be applied to assessing how Latin American states implement development projects for their people. This methodology strengthens the key role both political action and state capabilities play in leading and guiding the values, principles and aspirations that each society embodies, as well as the path through which it will be possible to attain what these societies define as *common good*. The article broadens the boundaries of *state capability* and introduces the indicators and instruments to measure it. Lastly, there will be a series of follow-up recommendations to implement in-situ observations to examine state capabilities and suggestions to apply the results obtained.

Keywords: *state capability, public policy and evaluation.*

Introducción

Este artículo de investigación presenta una Guía elaborada por los autores para la medición de las

capacidades estatales (en adelante, CE)¹, tanto en sus contenidos teóricos como metodológicos.

La forma de definir, evaluar y fortalecer las capacidades estatales ocupa hoy un lugar central en los debates políticos y académicos, tanto nacionales como internacionales. Una serie de circunstancias –entre ellas, el fracaso de los modelos que promovieron la subsidiariedad de la acción estatal– ha obligado a distintos foros (incluyendo organismos y sectores asociados al modelo mencionado) a reconocer que el fortalecimiento de las capacidades estatales constituye una tarea urgente e imprescindible para el desarrollo de los pueblos.

En nuestra región, la definición y el análisis de las capacidades estatales se vincula a la reasunción de roles, por parte de los Estados latinoamericanos, que habían sido asumidos por actores del mercado durante las décadas anteriores siguiendo el principio de subsidiariedad que estos actores sostenían. Estados que invierten en obras y servicios públicos, que crean y/o reasumen el control de empresas estratégicas, que ejecutan planes sociales de alcance masivo, que buscan insertarse en el orden internacional sin resignar su soberanía; en definitiva, Estados que se auto-reconocen como actores centrales del desarrollo y despliegan acciones tendientes a reafirmar este rol configuran el nuevo escenario de lo público. Sin embargo, si bien se han alcanzado consensos respecto de la necesidad de fortalecer la capacidad estatal, no se verifica un acuerdo análogo respecto de los elementos que la componen, por lo que existen diferencias respecto de cómo analizarla y evaluarla. En la definición de las capacidades estatales parecen coexistir una visión burocrática tradicional (que privilegia el apego a las normas por

1 La guía fue el resultado de una investigación realizada a propuesta del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de FLACSO Sede académica Argentina. Dicha guía está disponible en: http://politicaspublicas.flacso.org.ar/produccion-academica/manual_68

sobre toda consideración política), el paradigma gerencialista o *Nueva Gerencia Pública* (que busca asimilar las capacidades de las organizaciones públicas con las que se han estudiado para el ámbito privado) y visiones eclécticas (neoweberianas) que intentan conjugar elementos de ambos modelos para ensayar respuestas que se adapten a las actuales circunstancias.

Asimismo, existen divergencias en cuanto a los objetivos que deben guiar la evaluación y mejora de las capacidades estatales, ya que la eficiencia puede ser entendida por fuera de las capacidades necesarias para un desarrollo socialmente inclusivo. En cuanto al sujeto responsable de generar los sistemas de evaluación, subsisten voces que promueven esquemas de *policy transfer*, es decir, transplante de soluciones diseñadas por organismos internacionales o por terceros Estados, mientras emergen voces que promueven esquemas que rescatan la propia experiencia y los aprendizajes situados.

En este contexto, la Guía que se presenta en este artículo de investigación ensaya una definición de capacidades estatales para este tiempo y este sur continental. A partir de esta definición, intenta contribuir a la elaboración de sistemas de indicadores e instrumentos que permitirían medir estas capacidades. Estos indicadores fueron elaborados considerando su aplicabilidad en distintos niveles de gobierno (nacional, provincial o municipal) y también con diferente alcance dentro de un mismo nivel de gobierno (un nivel en su totalidad, un sector, una jurisdicción, un organismo en particular, un programa). En cada caso, deben seleccionarse aquellos indicadores que resulten pertinentes a la unidad observada, teniendo en cuenta las funciones y las características propias del o de los organismos o de los sectores a evaluar, mientras deben desestimarse o adecuarse aquellos que no resulten aplicables o útiles para la evaluación.

En este artículo se recorren los principales aportes que arrojó la investigación. En primer término, se hace un breve repaso del estado de la cuestión en materia de capacidades estatales.

En un segundo apartado, se propone una definición de capacidades estatales. En el tercero, se presenta la metodología propuesta para medir y evaluar estas capacidades. El cuarto apartado da cuenta de los indicadores e instrumentos que se proponen para abordarlas. Finalmente, se presentan una serie de reflexiones y de recomendaciones que pueden resultar útiles a la hora de implementar programas de observación y de medición de las capacidades estatales.

1. Un breve estado de la cuestión

En el número anterior de esta revista, se presentó un estado del arte² que conviene repasar para concluir en las definiciones que la Guía hace propias. El concepto de *capacidad* tiene una potencia indiscutible a la hora de definir o de presentar los elementos que configuran o determinan la *estabilidad*: “El Estado, en su doble carácter de relación social y aparato institucional, dispone de un conjunto de propiedades o capacidades que justamente son las que determinan la condición estatal” (Abal Medina y Cao, 2012: 46).

Para Abal Medina y Cao, “el Estado es un fenómeno histórico, dinámico y multidimensional que reclama un tratamiento específico, desarrollado a partir de dichas características” (2012: 29). Más adelante, comentan que “política, poder y Estado son conceptos necesariamente vinculados entre sí” (2012: 29). En este marco, introducen el concepto de “estabilidad” de Oscar Oszlak, quien postula que el surgimiento del Estado se corresponde con un proceso formativo en el que un “*sistema de dominación social ha adquirido el conjunto de propiedades –expresado en esa capacidad de ar-*

2 Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas* Nº 3. Año II, octubre de 2014. Área Estado y Políticas Públicas, FLACSO Sede académica Argentina, pp. 107-130.

ticulación y reproducción de relaciones sociales—que definen la existencia de un Estado" (Oszlak, 2008: 122, en Abal Medina y Cao, 2012: 46).

Entre las definiciones de capacidad estatal relevadas oportunamente, se destaca la de M. Grindle, en tanto expresa un punto de vista muy extendido durante el período de auge de las reformas gerenciales: "la habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentable" (1997: 34, en Rey, 2011: 32).

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ha expresado que "la reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza. En este contexto, la implementación de la Reforma Gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político" (CLAD, 1997: 6). Esta definición es contundente como posición y como enfoque, y se inscribe en los postulados que propone la *Nueva Gerencia Pública* (en adelante, NGP), un paradigma que será revisado críticamente por la Guía que aquí se presenta.

Desde una perspectiva similar, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elaboró un manual de "Medición de la capacidad" (2010) en el que define *capacidad* como "la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible" (PNUD, 2010: 7). El enfoque elegido es explicitado en el mismo manual: se valora una *gestión orientada a resultados* fundada en la racionalidad que supone toda organización. Así, la capacidad queda circunscripta a habilidades instrumentales o destrezas a la hora de llevar adelante procesos técnicos o administrativos, excluyendo la incorporación de una racionalidad más compleja de naturaleza política.

Llegados a este punto, creemos que la NGP continúa la tradición de los primeros estudios

administrativos, apegados a los postulados weberianos y a la profesionalización de los administradores antes que a las dinámicas de conflicto y a la concertación política. Pero este enfoque avanza más allá: el documento del CLAD y el manual del PNUD modernizan la lógica institucionalista superponiéndole la lógica de mercado. En esta migración, la *estadidad* se desdibuja.

Lattuada y Nogueira van a dar cuenta del enfoque institucionalista en su arista más polémica al no incluir, entre las capacidades estatales (en adelante, CE), la *capacidad de gobierno*:

La noción de CE es diferente, en principio, a la de capacidades de gobierno (Iazzetta, 2009). Estas últimas estarán más vinculadas a las acciones concretas llevadas adelante en forma temporal por un gobierno en particular mientras que las CE darán cuenta de la construcción institucional del aparato estatal sostenido en el tiempo (Lattuada y Nogueira, 2011: 32).

Fabián Repetto (2003: 12) advierte sobre la necesidad de integrar las capacidades políticas a las capacidades de un Estado:

"el riesgo de tomar directamente como sinónimo el concepto de capacidad administrativa con el de capacidad estatal es aplicarlo sólo fronteras adentro del Estado". En tal sentido, el autor sugiere incorporar en el análisis a la capacidad política, ante la certeza de que *"el espacio de las políticas públicas es inherentemente relacional, que se define a partir del entrecruzamiento cada vez más globalizado entre el Estado y la sociedad"* (En Abal Medina y Cao, 2012: 48).

Esta división entre capacidades administrativas volcadas "hacia adentro" y capacidades políticas desplegadas "hacia afuera", en una administración de expertos que hunde sus raíces en la sociedad a la que sirve, proviene de la intensa lectura que se ha hecho de los trabajos de Evans y de la difusión del concepto de *autonomía enraizada* de su autoría:

Son varios los trabajos que analizan a las capacidades estatales como variable dependiente y

sugieren diversos condicionamientos que contribuyen a potenciar o limitar su fortaleza. Así, uno de los enfoques más difundido es el planteado por Evans (1996), quien señala que los niveles de capacidades estatales dependen de la medida en que el Estado logra desarrollar una “autonomía enraizada”. Tal autonomía depende de la combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante. El logro de esta combinación depende del carácter históricamente determinado del aparato estatal y de la índole de la estructura social en la que se inserta. Se trata, señala el autor, de una autonomía inserta en una serie de lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continuas de los objetivos y políticas. Como señala Schneider (1999), citando a Evans, autonomía enraizada en una situación en la cual los burócratas mantienen lazos estrechos con las empresas pero aún así son capaces de formular sus preferencias en forma autónoma, y de actuar en consecuencia (Isuani, 2007: 14).

Bonifacio nos acerca definiciones de capacidad estatal elaboradas en el seno de organismos de crédito. En los documentos y propuestas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la profesionalización del empleo público ocupa un lugar relevante en materia de capacidad. Para fomentar el profesionalismo y la “protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de beneficios privados”, el BID elabora un “Índice de Mérito” para analizar la autonomía de las burocracias, calificando a Brasil, Costa Rica y Chile en el nivel más alto, y a la Argentina en un segundo nivel junto con Colombia, México, Uruguay y Venezuela. Sobre estos pilares, el estudio del BID construye un “Índice de Capacidad Funcional” basado en los sistemas de remuneración y evaluación de desempeño (Bonifacio, 2009: 73-74). Este Índice de Capacidad Funcional no sólo desconoce las capacidades políticas sino que reniega de su

presencia, por lo que otra vez nos encontramos frente a una definición de carácter instrumental.

Desde nuestra perspectiva, la definición y el análisis de las capacidades estatales debe vincularse a la reasunción de roles que los Estados latinoamericanos habían resignado en las décadas anteriores por el avance de los actores de un mercado crecientemente globalizado. La “clave pública” supone poner en valor la centralidad de los Estados a la hora de definir un proyecto social, invertir en obras y servicios, crear y/o reasumir el control de empresas estratégicas, e insertarse en el orden internacional sin resignar soberanía. “Clave pública” supone asumir que los Estados son los actores centrales del desarrollo. Esta clave permite sustraerse de una lógica unívoca, donde los “nuevos paradigmas” no dejan de responder a las formas tradicionales de concebir lo político y lo estatal. Según García Delgado:

Tanto el NPM (con su énfasis en la gerencia estatal), como el enfoque neoinstitucional (enfaticando la calidad institucional) y aún el enfoque neoweberiano, caracterizado por la preeminencia de las capacidades estatales y de la necesidad de configurar verdaderas burocracias enraizadas y autónomas para promover el crecimiento económico (Evans, 1996), se inscriben en el marco del paradigma neoliberal (2013: 15).

Según este autor, estos enfoques no logran dar cuenta del nuevo rumbo de la región y del modelo político-económico que postulan varios gobiernos de América Latina. En el caso particular de la Argentina, García Delgado observa que:

...en estos últimos diez años en los gobiernos de Néstor y de Cristina Fernández de Kirchner comenzó a producirse una *praxis* pública y a configurarse un nuevo rol del Estado más orientado a “traccionar” un nuevo modelo de acumulación y de desarrollo (...) Todas estas políticas han colaborado en dar surgimiento a un nuevo enfoque de gestión en políticas públicas (...), el político-estratégico, que presenta, primero, una visión más activa y presente del rol del Estado,

regulador en su relación con el mercado, y más articulador de las demandas y movimientos de la sociedad desde un enfoque de derechos. Segundo, la preeminencia de la política sobre la economía. Y, tercero, una no estricta separación entre la orientación política de transformación y la implementación técnica de la misma (2013: 15).

Evaluar "en clave pública" supone asumir este enfoque *político-estratégico* así como un modelo estatal que no es neutro respecto de los valores que orientan las propuestas y acciones de gobernantes y agentes públicos. El espacio reservado a los derechos humanos, la justicia distributiva y la búsqueda del bien común en el proyecto institucional, así como las decisiones y las acciones de sus agentes respecto de estos temas, serán centrales a la hora de medir las capacidades de un Estado.

2. Hacia una definición propia de *capacidad estatal*: ¿capacidades para qué?

En el número anterior de esta Revista se presentó el estado del arte en materia de capacidades estatales, revisando las definiciones ensayadas por autores argentinos y latinoamericanos. A partir de ese relevamiento, se partió de las definiciones que sumaban, a las *capacidades administrativas* que consideran la mayoría de los autores, las *capacidades políticas*, pero entendiéndolas como necesarias no sólo para el diálogo *hacia afuera* sino, y fundamentalmente, para la tarea de *gobierno*. La *capacidad de gobierno*, profusamente estudiada por Carlos Matus, no es una capacidad diferente sino constitutiva de la capacidad estatal.

Un Estado que toma decisiones soberanas para alcanzar un desarrollo sostenible y con inclusión social es la variable que, a nuestro entender, determina su capacidad. Estas decisiones deben estar sostenidas por los sistemas tecno-burocráticos del aparato institucional y suponen la *formulación de una visión y un proyecto de gobierno*, la capacidad de *liderar ese proyecto y transformar las instituciones* para el logro de los objetivos de desarrollo, la capacidad de *conformar y conducir*

equipos, de comunicar, motivar y movilizar, entre otras capacidades propias de un nivel decisorio consciente de la complejidad en la que operan las organizaciones estatales y decidido a gestionar sobre la base de una visión transformadora que sólo otorga la política. En esta línea, Sotelo Maciel insiste sobre la importancia de la *capacidad política*, señalando que "lo que deviene necesario no es la capacidad burocrática –fortalecimiento que forma parte del programa neoweberiano– sino, por el contrario, lo que resulta imprescindible es la capacidad política" (2013: 54).

A estas definiciones, se agrega la necesidad de incorporar los *finés* en el análisis, alejándonos, también por esta razón, del criterio gerencialista enfocado a resultados. El respeto de los derechos humanos y los derechos de mayorías y minorías silenciadas, así como la opción inequívoca por un sistema democrático de gobierno y un desarrollo incluyente, son fines que definen, necesariamente, los atributos de un Estado.

2.1. Evaluando en "clave pública"

¿A qué nos referimos cuando hablamos de "clave pública"? Se trata de retomar la noción de "capacidad" pero dejando de lado el modelo gerencial que pretende despolitizar la gestión pública aplicando principios de eficacia y eficiencia (*cf.* García Delgado, 2013: 14-15) así como una visión del Estado como problema, al modo en que lo hace el enfoque neoinstitucional. Desde nuestra perspectiva, se trata de asimilar la noción de capacidad con la búsqueda histórica y permanente del bien común que realiza cada pueblo. La responsabilidad de un gobierno, a través de la definición de un proyecto y la puesta en marcha de políticas públicas es orientar sus acciones al bien público, dado que la eficacia y la eficiencia, por sí mismas, pueden dar resultados contrarios a los valores que animan a un cuerpo social tal como lo demuestran el Holocausto o la instauración del terrorismo de Estado en nuestro país. Este punto de partida nos permite dejar atrás el paradigma neoliberal y su preocupación "resultadista". Esta perspectiva recupera, además,

la visión de Carlos Matus cuando insiste en la necesidad de pensar el conflicto y la resistencia como *factum* sobre el cual operan las capacidades estatales. Un análisis en clave pública tiene en cuenta que la gestión se despliega en escenarios de conflicto y resistencia en los que se debe velar por los principios democráticos al mismo tiempo que se debe impulsar un proyecto de gobierno orientado hacia el logro de lo que, desde nuestra perspectiva, constituye el bien común: la justicia social, la opción por la democracia, el respeto por los derechos humanos de primera y segunda generación, la perspectiva de género y el desarrollo incluyente. En palabras de Petrella:

El objetivo del bien común es la *riqueza común*, a saber, el conjunto de principios, reglas, instituciones y medios que permiten promover y garantizar la existencia de todos los miembros de una comunidad humana. En el plano inmaterial, uno de los elementos del bien común es el tríptico reconocimiento-respeto-tolerancia en las relaciones con el otro. En el plano material, el bien común se estructura en torno al derecho de todos a un acceso justo a la alimentación, la vivienda, la energía, la educación, la salud, el transporte, la información, la democracia y la expresión artística (Petrella, 1997: 18).

A partir de estas definiciones, se intenta contribuir al desarrollo de sistemas de indicadores e instrumentos que permitan medir capacidades estatales sobre la base de las siguientes premisas:

- La especificidad de la actividad estatal, que obliga a distinguir las capacidades necesarias para la gestión de lo público de aquellas que pudieran recomendarse para el sector público no estatal o para el sector privado.
- La necesidad de diseñar, para cada situación, el sistema de evaluación y fortalecimiento de estas capacidades, sin resultar viable ninguna copia, importación o aplicación de modelos uniformes o universales. Estos sistemas tampoco pueden alcanzar definiciones permanentes. Podemos decir que las capacidades estatales son *situadas, dinámicas e incomparables*.

- Las capacidades estatales no pueden ponderarse de modo rígido y *absoluto*. En este sentido, se propone postular fortalezas y debilidades y formular recomendaciones que permitan potenciar las fortalezas y combatir las debilidades.
- La evaluación de capacidades estatales como acuerdo que se origina en un proceso participativo, donde deben considerarse los aportes de los equipos de gestión, de los destinatarios de programas y servicios y de los sectores públicos y privados interesados.

Bajo estas premisas, en las páginas que siguen se identifican y desarrollan diez indicadores que, de acuerdo con la investigación realizada, resultan representativos de los elementos constitutivos de las capacidades estatales. Para su observación, se proponen instrumentos a emplear para relevar el estado de situación en cada caso.

Los indicadores fueron elaborados considerando su aplicabilidad en distintos niveles de gobierno (nacional, provincial o municipal) y también con diverso alcance dentro de un mismo nivel de gobierno (un nivel en su totalidad, un sector, una jurisdicción, un organismo en particular, un programa). En los primeros indicadores, se presta especial atención a la definición y expresión de un proyecto de gobierno y a la implementación de políticas públicas (entendidas como un conjunto de decisiones - acciones de carácter transformador) así como a los liderazgos que viabilizan su concreción.

3. ¿Por qué una Guía?

A partir de la aparición de textos que se propusieron actuar como manuales, como fue el caso del *Manual de Medición de la Capacidad* del PNUD (2010) y el *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina* (2012), entendimos que los gestores públicos están esperando investigaciones útiles para la gestión cotidiana, capaces de formular recomendaciones para su mejora. En este contexto, y siguiendo las reglas del arte, se elaboró un texto que pretende ser una *guía práctica* alejada de toda aspiración a desarrollar un *corpus* teórico en esta materia.

Vale aclarar que optamos por la elaboración de una *guía* y no de un *manual* para evitar las rigideces metodológicas asociadas a estos últimos.

La elaboración de la Guía surgió con la vocación de aportar una mirada propia a la hora de definir indicadores que midan o evalúen la calidad institucional o la capacidad de los Estados u organismos públicos de la región. Para elaborarla, asumimos que es posible desagregar la capacidad estatal en indicadores que pueden demostrar su mayor o menor presencia. En segundo término, partimos de un supuesto crítico respecto de la valoración de cada uno de estos indicadores y de su peso relativo dentro del conjunto: su valor, tanto absoluto como relativo, depende de factores situados imposibles de mensurar *a priori*. Esta premisa fue acompañada por la certeza de que esta valoración no puede promoverse ni realizarse a partir de la voluntad de un observador situado fuera de la escena. Muy por el contrario, esta valoración es fruto de un proceso en el que participan los actores involucrados en la escena estatal a estudiar, los que definen el sentido y el alcance de esta evaluación y pactan cómo realizarla.

De esta manera, la Guía tiene varios usos, pero siempre desde el siguiente enfoque:

- La observación de la capacidad estatal parte de un acuerdo no exento de conflictos y resistencias -incluso provenientes de aquellos que podrían verse beneficiados- en el que están involucrados los actores de la unidad estatal observada.
- Esta observación define un conjunto de indicadores a utilizar, por lo que la Guía se propone como una hoja de ruta para su selección.
- El sistema de indicadores resultante supone también la definición del peso relativo de cada uno y de una escala de valoración, la que puede ser numérica o cualitativa, según definan quienes se proponen esta empresa.
- Una vez realizada la observación, se obtienen indicios sobre las debilidades y fortalezas de la capacidad estatal a partir de las que se elaboran recomendaciones para aprovechar las fortalezas y superar las debilidades observadas.

En virtud de este enfoque, las observaciones que construyen una suerte de *ranking* donde unos Estados superan a otros, nos parece, por lo menos, imprudente. El Banco Mundial y otros organismos internacionales, así como observatorios de nuestro país y de la región, elaboran índices que se aplican a un conjunto de organismos para luego posicionarlos en un listado que define a los *mejores* y los *peores* en una determinada materia, sin realizar aclaraciones acerca de los diferentes puntos de partida, situaciones históricas, condicionantes económicos, sociales y culturales, entre otros aspectos.

En todo caso, el método que aquí se propone puede ser aplicado en diferentes organismos, lo que puede dar lugar, en el largo plazo, a acuerdos para la definición de índices compartidos a ser aplicados por el conjunto. Por el momento, nuestro objetivo es mucho más acotado: se trata de revisar, en diferentes unidades públicas, la situación que se presenta en los diferentes campos que aquí se proponen como *indicadores de capacidad*, generando recomendaciones que permitan aprendizajes y mejoras.

3.1. Propuesta

De los manuales e instrumentos estudiados, adoptamos el criterio de definir indicadores a observar. La elección de cada uno de ellos se presenta en un texto inicial que fundamenta la hipótesis de trabajo. En cada caso, se postulan los valores del indicador que estarían mostrando una mayor o menor presencia de capacidad estatal. Para colaborar con la tarea de los gestores públicos abocados al fortalecimiento institucional, cada uno de estos indicadores se desagrega en *componentes* (entendidos como dimensiones o aspectos a observar) dentro de los que se proponen datos a relevar, fuentes a consultar, instrumentos a utilizar y *microindicadores* –en un mayor nivel de concreción– que estarían dando cuenta de la capacidad estatal en el campo que define dicho componente.

Entre los instrumentos de relevamiento se postulan entrevistas, encuestas y observaciones

(en algunos casos participantes), entre otros. El diseño de estas entrevistas, encuestas y guías de observación forman parte del trabajo a realizar por parte de los equipos abocados a la evaluación de la capacidad estatal, ya que su contenido dependerá de las circunstancias particulares de cada unidad o jurisdicción a observar.

Finalmente, se presentan, para cada indicador, una serie de reflexiones, recomendaciones o sugerencias que podrían colaborar con la obtención de mejores resultados.

3.2. La elección de indicadores

Según se trate de Estados abordados como totalidad (el Estado nacional, Estados provinciales o locales), organismos autónomos, autárquicos, descentralizados u oficinas del nivel central, habrá indicadores que cobrarán mayor relevancia y otros que deberán ser desestimados. En otros casos, el indicador debe adaptarse a la realidad institucional observada a partir de la desestimación o agregado de componentes, ya que éstos son concebidos como dimensiones del indicador que pueden estar, o no, presentes. El conjunto de indicadores resultante pasa a conformar un sistema en el que se debe definir el peso relativo que se le otorga a cada uno. Del mismo modo, al interior de cada indicador, se debe definir el peso relativo de sus componentes-dimensiones. Una vez definida esta relación, debe acordarse la ponderación elaborando una escala numérica o de tipo cualitativo para cada indicador y componente, la que luego se integra en una ponderación general.

Sea cual fuere el sistema definido, la relación entre los indicadores y componentes seleccionados y la forma de ponderación, creemos que el nivel de capacidad que se observe debe ser el resultado de un proceso participativo inscripto en un *Observatorio del Estado* acordado con unidades académicas o unidades especializadas en temas de gestión pública.

La construcción de escalas de ponderación numérica de los resultados para cada indicador y/o componente seleccionado, así como para la capacidad observada en forma integral, puede

facilitar la tarea de los analistas siempre que no opere en favor de un reduccionismo que debilite el análisis. Las escalas de cinco o diez valoraciones expresadas numéricamente o a partir de conceptos por todos conocidos (excelente, muy bueno, bueno, regular, deficitario, por ejemplo) pueden dejar de lado la enorme riqueza de comentarios o de detalles a tener en cuenta en cada caso. Esta normalización colabora, por supuesto, con la lectura por parte de públicos amplios, pero puede empobrecer el análisis. La Guía sugiere que en el caso de optar por la utilización de estas escalas, éstas se acompañen con comentarios y aclaraciones.

Asimismo, la Guía recomienda otorgar un mayor peso relativo a los primeros indicadores (especialmente *Proyecto de Gobierno y Liderazgo*) así como sopesar en forma particular y realizar recomendaciones más exhaustivas en el caso de los indicadores que presenten valores más bajos.

La Guía recoge las experiencias llevadas adelante desde la Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires en el período 2004-2007. Asimismo, se recopilan y actualizan estudios e investigaciones sobre esta materia realizados desde el Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO Sede académica Argentina, los que se volcaron en artículos de investigación publicados a lo largo de los últimos años.

4. Los indicadores de la capacidad estatal

En este apartado, se presentan los indicadores propuestos por la Guía. Estos indicadores se reúnen luego en un cuadro a modo de síntesis junto con los componentes definidos para cada indicador (Ver Cuadro 1: Indicadores y componentes).

4.1. Indicador 1: Proyecto de Gobierno

Todo Estado –nos referimos especialmente a su poder administrador– supone necesariamente un gobierno. Este dispositivo de poder y decisión es una de las capacidades centrales de una institucionalidad de lo público, toda

vez que las decisiones son la expresión de un esquema de valores y una imagen de futuro.

Respecto de esta capacidad, existe un indicador que, a nuestro juicio, es el que mejor expresa su presencia: la posibilidad de expresar e implementar un proyecto de gobierno. Según Carlos Matus:

El proyecto de gobierno se refiere al contenido propositivo de los proyectos de acción que un actor se propone realizar para alcanzar sus objetivos, la discusión sobre los proyectos de gobierno versa sobre las reformas políticas al estilo de desarrollo, la política económica, etc., que parecen pertinentes al caso y al grado de gobernabilidad del sistema. Lógicamente el contenido propositivo es producto no sólo de las circunstancias e intereses del actor que gobierna sino además de su capacidad de gobernar, incluido su capacidad para profundizar en la explicación de la realidad, y proponer imaginativa y eficazmente respuestas y anticipaciones (Matus, 1987: 74).

Este proyecto de gobierno puede presentarse como planes, programas, agendas o acciones que reconocemos como políticas públicas, en tanto *expresión de decisiones transformadoras sobre un tema socialmente problematizado* (la Asignación Universal por Hijo o el cambio en materia de tramitación del DNI pueden considerarse ejemplos de lo antedicho).

El *regreso* del Estado nacional en el primer decenio del siglo XXI, su vocación por llevar adelante actividades estratégicas y defender la soberanía territorial, así como la asociación con otros Estados de la región para acrecentar su capacidad y poder frente a los poderes extra territoriales, reafirman la importancia de contar con un proyecto político autónomo, capaz de orientar, dirigir y configurar las instituciones de lo público.

Un proyecto de gobierno surgido de convicciones profundas en torno de los derechos humanos, el desarrollo y la justicia distributiva, y con metas definidas a cumplir, se revela como un factor clave a la hora de medir la capacidad de nuestros Estados, sea tanto del nivel nacio-

nal, como provincial o local. Del mismo modo, la capacidad de los organismos públicos autónomos, autárquicos o descentralizados, puede ser medida y valorada a partir del proyecto o de las políticas que ponen en marcha.

4.2. Indicador 2: Liderazgo

Al hablar de un proyecto de gobierno o de políticas públicas, estamos pensando, aunque no lo expresemos, en el ejercicio de un liderazgo efectivo para: 1- recolectar, aunar y expresar los sueños y las expectativas sociales; 2- transformarlos en un proyecto; y 3- llevarlo a cabo.

Matus nos remite al carácter *situado* de los liderazgos, ya que responden a situaciones variables. La capacidad para adaptarse a cambios constituye, pues, una habilidad indispensable del líder. Los liderazgos se advierten en diferentes integrantes del equipo. Muy difícilmente se concentran en una sola persona y, en ese supuesto, nos encontramos frente a la debilidad de un sistema que no permite la expresión de liderazgos múltiples. Estos liderazgos operan tanto en instancias políticas como técnicas, por lo que preferimos hablar de *liderazgos político-técnicos*.

Según el nivel y responsabilidad de cada unidad orgánica, estos liderazgos pueden asumir tareas de *coordinación*, *dirección* o *conducción*³. La coordinación, como tarea general a la que se abocan quienes asumen este rol, tiene una importancia central en estructuras departamentalizadas como las que se han configurado a lo largo de la historia de Occidente. Como señala Oscar Oszlak, la Administración Pública moderna plantea la paradoja que supone la necesidad de contar con entes públicos cada vez más especializados y diferenciados, por un lado, lo que produce una disgregación que obliga a implementar mecanismos de cooperación y coordinación que tiendan a: "...conciliar objetivos, coordinar esfuerzos y, sobre todo, preservar el sentido de

3 Para profundizar sobre estos roles, veáse Bernazza (2002).

dirección de la actividad desarrollada por subconjuntos de unidades vinculadas entre sí por alguna forma de interdependencia” (1980: 12).

Las propuestas de fortalecimiento institucional en el sector público deben tener en cuenta que los liderazgos son su condición. Las viejas teorías confían en el *liderazgo de las normas*, capaz de suplir y de corregir las debilidades y desaciertos propios del comportamiento humano. En un mundo de racionalidades perfectas, esto sería incluso posible. Pero en un mundo que se presta a múltiples interpretaciones y en el que se producen cambios vertiginosos, cuenta, y mucho, la capacidad humana para torcer el rumbo de los acontecimientos, la creatividad de las personas a la hora de resolver problemas y la habilidad y la voluntad de quienes son capaces de sumar a sus congéneres en las empresas más arriesgadas. El líder impulsa la definición del *programa concreto de trabajo* que transforma los deseos en metas, recursos, roles y funciones destinados a materializar objetivos comunes.

4.3. Indicador 3: Diseño estructural

Un proyecto de gobierno se desliza por instituciones preexistentes a las que transforma y adecúa para su mejor expresión. Estas instituciones se materializan como estructuras históricamente pensadas –al menos en Occidente– en clave jerárquica y vertical, lo que da lugar a arquitecturas piramidales. Estas formas están previstas generalmente en normas que regulan su creación, modificación o supresión. Lo que aquí nos interesa observar es la adecuación de estas estructuras al proyecto institucional en marcha, es decir, su capacidad para lograr que los objetivos se transformen en acciones y resultados.

Las estructuras son unidades vivas, en permanente transformación, que vehiculizan o entorpecen proyectos. Las estructuras responden a la voluntad que ha definido su creación, y esta voluntad, expresión del poder del Estado, es la que debe analizarse críticamente a la hora de evaluar la capacidad estatal. Entendemos que habrá mayor capacidad estatal cuando los dise-

ños estructurales sean funcionales al proyecto de gobierno o políticas públicas a llevar adelante. El diseño estructural es un indicador clave de las capacidades estatales. Este diseño no es una mera opción tecnológica; muy por el contrario, es la expresión más acabada de la mayor o menor presencia de una decisión política que apuesta a la organización y la conformación de equipos. La relevancia del diseño estructural de la Administración Pública también obedece a su perdurabilidad. Las leyes y los actos administrativos que estructuran el Estado y la Administración Pública operan durante períodos mucho más extensos que el tiempo histórico particular en el que fueron pensados. La democracia del desarrollo con inclusión ha iniciado un proceso de restitución de roles estatales que la obliga a revisar tanto las normas y regulaciones de períodos autoritarios como las que responden a los mandatos del Consenso de Washington. En el primer caso, para que el Estado trasunte democracia en todos sus estamentos, debemos abandonar una lectura acrítica del derecho administrativo, el que muchas veces se asume como “ley natural”. En el segundo caso, destejer la trama supone revisar un sinnúmero de leyes y reglamentaciones, entre las que se destaca la ley conocida como de reforma del Estado o ley “Dromi” que dio lugar a las privatizaciones. Este cuerpo normativo, que cristalizó el rol del Estado tal como lo concebía el neoliberalismo, tiene una vigorosa vigencia, por lo que resulta necesario generar el clima cultural y social que permita su reemplazo por normas que estén en consonancia con el rol estatal que comenzó a insinuarse en medidas y regulaciones aprobadas partir del año 2003.

A lo largo de la historia de nuestro país diferentes sectores han intentado –en ocasiones, con bastante éxito– *cooptar* las estructuras estatales y moldearlas en función de sus intereses. Así, sectores empresarios, organismos internacionales y otros actores han logrado incidir en la configuración del Estado y de la Administración Pública en el marco de recomendaciones que favorecieron la exclusión. El desafío de las propuestas del

desarrollo con inclusión radica, por lo tanto, en poner en marcha un proceso participativo que, a medida que consolida un proyecto institucional, revisa y reconfigura el diseño estructural.

4.4. Indicador 4: Empleo público

La definición de *empleo público* se ha complejizado en las últimas décadas debido al surgimiento de modalidades de contratación de personal por parte del Estado que interpelan la noción clásica de *agente público*. Esta noción asociaba al empleo público con ciertos elementos que se entendían como constitutivos del mismo: la permanencia (o estabilidad) en el cargo y la movilidad interior (de tipo jerárquico-vertical) tendientes a garantizar la independencia de los miembros del *servicio civil* respecto del poder político (Zeller y Rivkin, *s.f.*). Esta noción estaba vinculada con el paradigma burocrático tradicional, de corte weberiano, que propiciaba una separación tajante entre política y administración, entendiendo que debía distinguirse claramente al *funcionario* (a cargo de la faz política-ejecutiva) del *empleado público* propiamente dicho (que desempeña las funciones de soporte administrativo y cuyo accionar no debería, según esta visión, estar influido por las decisiones y orientaciones políticas sino por las normas y procedimientos) (Zeller y Rivkin, 2003).

Esta definición fue cuestionada en ocasión de las reformas implementadas en la Argentina y en otros países de la región durante la década del '90, en el marco del paradigma emergente de la NGP. Las reformas propiciadas por esta corriente se basaron, precisamente, en una fuerte crítica a los elementos tradicionales de vinculación y gestión del personal en la Administración Pública, en particular, en lo atinente a la estabilidad y a las modalidades de reclutamiento, ascenso y permanencia del personal. Según la NGP, la solución a las *desviaciones* derivadas de dichas modalidades se hallaba en una flexibilización de los sistemas de empleo, así como en el reemplazo de las *burocracias anquilosadas* por cuerpos flexibles y profesionalizados de gerentes, consultores y gestores públicos que brindan servicios a ciudadanos de-

venidos en clientes de la administración. Estas reformas, antes que superar las limitaciones del modelo tradicional, acarrearón nuevas insatisfacciones al percibirse que estos *gerentes* eran poco propensos a defender el interés público.

En la actualidad, el debate se centra en cómo superar las limitaciones y fallas propias de los sistemas tradicionales de ingreso, ascenso y gestión del personal de la Administración Pública nacional, provincial y local⁴, pero reconociendo que la NGP no es el camino a seguir, ya que la pretendida separación entre política y administración no parece posible (ni deseable) en Estados que apuestan a la política y a la construcción de un proyecto colectivo como punto de partida para el desarrollo con inclusión.

A la hora de evaluar capacidades estatales, debemos relevar las características del plantel de personal de un organismo en términos cuantitativos y cualitativos para conocer cómo influye en la ejecución del proyecto institucional. Y si bien están en debate los modelos de *carrera administrativa*, el estudio de las modalidades de ingreso y promoción del personal aporta información relevante.

Progresivamente, y sobre todo en las últimas décadas, fue ganando espacio el concepto de *competencias*, entendidas como saberes en acción. Este concepto, de origen anglosajón, aportó como novedad que estas competencias no pueden referirse exclusivamente a las habilidades profesionales o a las destrezas técnicas, lo que amplía el rango de aspectos cualitativos a observar en materia de empleo público.

4 Cabe señalar que, en el caso de las administraciones provincial y local, la cuestión asume ciertas particularidades debido a los desafíos adicionales que plantearon los procesos de descentralización emprendidos entre las décadas de 1970 y 1990, que significaron, en muchos casos, transferencia de funciones y responsabilidades que excedían las capacidades de los trabajadores públicos y las estructuras existentes a nivel local.

El Consejo Federal de la Función Pública de nuestro país ensayó una definición que puede guiar los estudios en esta materia:

Se entenderá por **competencias** los valores, conocimientos, actitudes, habilidades y destrezas que una persona pone en juego a la hora de actuar, asumir responsabilidades y lograr objetivos en el marco de un proyecto institucional. Dichas competencias pueden reunirse en **tres campos**: El **ético institucional**, referido a la asunción y expresión de valores compatibles con la vida democrática y el trabajo en instituciones públicas. El **técnico profesional**, referido a su conocimiento de la materia propia de los programas que lleva adelante una organización. El **actitudinal**, referido a las habilidades para la organización del trabajo y el tiempo, la resolución de problemas y la toma de decisiones, la comunicación, la mediación y resolución de conflictos, y la integración y conducción de equipos (COFEFUP, 2006: 13).

En relación con este indicador, sostendremos como hipótesis que una relación consistente entre el Estado empleador y los trabajadores públicos, fundada en la valoración de competencias integrales que abarquen el compromiso con las cuestiones de Estado, redundará en una mayor capacidad estatal.

4.5. Indicador 5: Diseños procedimentales. Innovación tecnológica

La actividad de la Administración Pública, en tanto organización de tipo burocrático, está surcada por procedimientos que determinan el funcionamiento interno de sus áreas y la relación con otras organizaciones y con los ciudadanos, estableciendo los términos, intervenciones, formalidades y demás aspectos de cada proceso de gestión:

La complejidad del Estado como institución y la importancia de preservar los derechos individuales y sociales obliga a que la actividad pública se enmarque en una arquitectura jurídica que la legitima (...) Esta arquitectura se funda en la

Constitución Nacional, los pactos internacionales con jerarquía constitucional, la Constitución Provincial. Estas declaraciones de derecho deben *expresarse en acción*, por lo que la actividad estatal se va reglamentando en normas de menor jerarquía y con un carácter cada vez más operativo a medida que se desciende en la jerarquía normativa. (...) Por esta razón, para el desarrollo de sus funciones y la realización de acciones, dentro del marco normativo que rige su actividad, los equipos públicos deben recurrir a un amplio abanico de estrategias, técnicas y recursos de gestión (SSGP, 2007: 4).

Estas regulaciones reducen el margen de discrecionalidad de funcionarios y agentes públicos, previniendo arbitrariedades y abusos de poder; otorgan previsibilidad y seguridad jurídica al accionar administrativo (tanto para la propia Administración como para los particulares) y, en general, ordenan la actividad administrativa. Su fundamento último es el *debido proceso*.

En el paradigma burocrático tradicional, estas regulaciones llegaron a ocupar un lugar tan preponderante que las mismas terminaron constituyendo, en muchos casos, un fin en sí mismas. Es por ello que los procesos de reforma de la Administración Pública han hecho hincapié en la necesidad de hacer más eficiente el accionar de las dependencias públicas simplificando trámites, eliminando formalidades innecesarias, reduciendo los plazos de gestión, intentando, en definitiva, que la Administración oriente su accionar hacia la obtención de productos concretos.

Más allá de los debates respecto a los alcances y limitaciones del enfoque de *gestión por resultados*, hoy se reconoce de modo unánime que contar con diseños procedimentales adecuados, accesibles y eficaces reviste una relevancia crucial. La innovación tecnológica es una herramienta fundamental para cumplir con este objetivo. Asimismo, la cobertura territorial se logra a través de una capilaridad que está al alcance tanto de programas nacionales, como provinciales y locales. Las nuevas tecnologías, las bases de información adecuadas y

los convenios de trabajo con organizaciones de la comunidad favorecen esta capilaridad.

Nuestra hipótesis general, en este campo, es que el uso de tecnologías apropiadas y la revisión y actualización permanente de los procesos de trabajo colaboran con una mayor capacidad estatal.

4.6. Indicador 6: Comunicación institucional

La Guía que aquí se presenta define la comunicación humana como el proceso que permite a las personas construir y compartir significados. Cuando esta comunicación se da en el seno de una institución con el fin de transmitir mensajes y significados vinculados a su funcionamiento, se habla de *comunicación institucional*.

La comunicación institucional, tanto interna como externa, reviste una importancia crucial para la gestión pública. En el primer caso, porque sin comunicación eficaz y suficiente entre quienes componen los equipos de gestión no hay posibilidad de llevar adelante las acciones planificadas; en el segundo caso, porque la satisfacción de las necesidades públicas con un enfoque inclusivo supone el establecimiento de un “sistema de conversación permanente con la comunidad” (SSGP, 2007: 5).

En la actualidad, estos *sistemas de conversación* se han visto dinamizados por una serie de circunstancias: las tecnologías de la información y la emergencia de las redes sociales otorgan a la comunicación un alcance y una velocidad sin precedentes. A su vez, se han multiplicado, y en algunos casos, institucionalizado instancias participativas que permiten la comunicación de las demandas sociales de modo más directo, fluido y flexible que los canales tradicionales de *petición ante las autoridades*. Asambleas, audiencias públicas, mesas intersectoriales, foros vecinales, redes sociales y otras dinámicas, al tiempo que otorgan mayores posibilidades a la comunicación institucional, plantean nuevos desafíos.

Respecto de la comunicación audiovisual, debe tenerse en cuenta el campo de oportuni-

dades de comunicación pública que abrió la sanción, en el año 2009, de la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Esta ley consagra “el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones”. A partir de esta premisa, habilita la provisión de servicios a cargo de prestadores de gestión estatal, de gestión privada con fines de lucro y de gestión privada sin fines de lucro, estipulando que cada uno de estos sectores no podrá superar una presencia mayor al 33 % en los medios de comunicación. Asimismo, autoriza la asignación a demanda y de manera directa a personas de existencia ideal de derecho público estatal como universidades nacionales, institutos universitarios nacionales, pueblos originarios e Iglesia Católica (artículos 1°, 2° y 37). Teniendo en cuenta estas nuevas posibilidades, creemos que la apuesta a contar con medios propios por parte de municipios, universidades o cámaras legislativas incrementa notablemente la capacidad institucional de estos organismos.

La comunicación, indispensable para el cumplimiento de las metas planificadas, requiere ella también de una planificación en la que se defina qué se comunicará, quién lo comunicará, cómo lo comunicará y quiénes serán los destinatarios del mensaje. Objetivos y estrategias de comunicación definidos con antelación, y acciones comunicativas que respetan estos lineamientos son, a nuestro entender, indicadores de una mayor capacidad estatal.

4.7. Indicador 7: Aspectos fiscales y gestión financiera

El Estado, para su organización material, lleva adelante una gestión financiera fuertemente imbricada con el sistema económico y social donde se inscribe. El financiamiento público está vinculado a su capacidad fiscal y de obtención de ingresos por venta de bienes y servicios o endeudamiento, entre otras vías que permiten el sostenimiento del aparato institucional. Esta economía pública también se ve frente a

oportunidades de obtención de recursos cuando el Estado apuesta al ejercicio activo de su soberanía en materia de recursos estratégicos (hidrocarburos, energía, minerales, *commodities* en general). En estas actividades económicas se puede optar por un rol regulador o por un perfil empresario, dando lugar a empresas públicas con fuerte intervención en el mercado.

La discusión sobre la participación del Estado en las actividades económicas está en el centro de los modelos estatales en pugna. Si asumimos un enfoque que considera al Estado el principal protagonista de la economía de un país, éste incidirá en todos los niveles y sistemas de gestión, pero especialmente en la gestión financiera. La obtención y asignación de recursos, así como su ejecución, son aspectos clave de la gestión pública, factibles de ser evaluados en términos de eficacia y eficiencia.

En este contexto, nos interesa focalizar la atención en el servicio prestado por la administración financiera al proyecto de gobierno, es decir, en la capacidad de este instrumento para respaldar la implementación de las políticas y programas que se definen. Si bien el presupuesto es el instrumento de planificación de los recursos financieros que sustentan las acciones de los organismos públicos, la histórica distancia entre este instrumento y la planificación general ha dado lugar a numerosos esfuerzos por conjugarlos, dado que el presupuesto es, o debería ser, la expresión financiera de un proyecto o programa de gobierno.

En este marco, una mayor capacidad estatal estará dada por la coherencia entre la voluntad política y la gestión financiera, así como por la proporción que ocupen los recursos propios frente a los que generen condicionantes o deuda pública. La obtención de recursos por la vía del financiamiento de terceros condicionará los programas de trabajo a los objetivos de quienes ofrecen la financiación.

Finalmente, cabe consignar que el régimen de coparticipación y regímenes similares previstos en leyes especiales es una informa-

ción clave a tener en cuenta para los niveles provincial y municipal, en virtud de su incidencia en la capacidad estatal de estos niveles.

4.8. Indicador 8: Compras, contrataciones e inversiones. Infraestructura pública

Uno de los sistemas de carácter transversal que tiene gran influencia en la gestión es el que define y regula las adquisiciones de insumos y bienes de uso, así como la incorporación de infraestructura. Las adquisiciones cuentan con un marco de regulaciones y procedimientos en los tres niveles de gobierno que deben revisarse en función de los desafíos de un Estado que ha asumido un rol protagónico.

La gestión de las adquisiciones es determinante en la ejecución de los recursos y por consiguiente en la relación entre los recursos asignados y la producción de los organismos. De hecho, la programación financiera anual, que incluye la compra de insumos o bienes de uso, se ve afectada por plazos del proceso de adquisiciones que obligan a los organismos a explorar nuevos mecanismos de adquisición o a *forzar* procesos de compra directa para obtener insumos básicos para su funcionamiento. La infraestructura pública, tanto en términos micro como macro, puede verse afectada por este fenómeno.

La Guía no tiene por objetivo proponer cambios en los sistemas de adquisición e inversión pública, pero sí alertar sobre la complejidad que representan para la ejecución financiera y por lo tanto para la expresión de un proyecto de gobierno. En este marco, se postula que la capacidad estatal es mayor cuando las autoridades políticas logran agilizar los procesos de compras y contrataciones, y es menor cuando estos procesos *gobierman* al organismo imponiéndole sus tiempos.

La adquisición de los insumos en tiempo y forma es un indicador relevante de la capacidad estatal, la que redundará a su vez en una mayor y mejor infraestructura pública, una capacidad clave a la hora de brindar servicios.

4.9. Indicador 9: Interinstitucionalidad

El Estado, en cualquiera de sus niveles y en cualquiera de sus unidades –centralizadas, descentralizadas o con diferentes grados de autonomía–, opera en un contexto donde interactúan múltiples actores, públicos y privados, vinculados al territorio donde se asienta dicho Estado. Entre las capacidades estatales descritas en los primeros indicadores, se ha dado prioridad a la habilidad de conducir eficazmente la gestión en favor de los objetivos de gobierno. Esta conducción supone la constitución o fortalecimiento de alianzas a partir de procesos de comunicación y negociación permanentes. Surge así la noción de *interinstitucionalidad*:

El concepto de interinstitucionalidad hace referencia a la coordinación de actores, a la interacción de instituciones a través de mecanismos de acción conjunta en torno a proyectos comunes, a la formulación, construcción y ejecución colectiva de programas, proyectos y acciones que involucran iniciativas, recursos, potencialidades e intereses compartidos. La interinstitucionalidad constituye una alternativa de gestión relacional e interconectada de agentes interrelacionados, frente a modelos autocentrados e individuales (Duque Daza, 2011: 3).

Para el estudio de este aspecto de la capacidad estatal, la hipótesis de partida es que mayores y mejores vinculaciones con otros Estados y organismos públicos, así como con entes sociales y económicos con los que se pueda acordar proyectos de gestión, redundan en una mayor capacidad estatal. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que estas relaciones fortalecen al Estado si no van en desmedro de su soberanía y autonomía de decisión, dado que si estas relaciones operan en favor de intereses económicos de terceros o según los objetivos que fijan organismos internacionales o quienes tienen algún interés en el territorio y sus recursos, estamos ante un Estado que ha resignado capacidades.

Para sistematizar esta observación, la Guía divide la interinstitucionalidad en diferentes categorías: las relaciones que se entablan con otros poderes y organismos públicos, provincias y municipios, la participación en orgánicas interinstitucionales (regiones, organismos interestatales, empresas públicas o de gestión público-privada) y las relaciones con organizaciones sociales y económicas.

4.10. Indicador 10: Evaluación

Hemos iniciado la enumeración de indicadores de capacidad estatal con la formulación de un proyecto de gobierno, y queremos finalizarla con las prácticas de evaluación que pueda llevar adelante el ámbito estatal que estemos observando. Al igual que en la enunciación de un proyecto de gobierno o proyecto institucional, no nos interesa tanto abocarnos a las normas y dispositivos que formalizan esta actividad, sino a las prácticas de gestión concretas que se realicen en esta materia. Asumiremos la evaluación institucional como:

Práctica integral de construcción, análisis y comunicación de información útil para mejorar tanto los procesos como los resultados de las políticas. Implica una reflexión compleja y participativa, una situación de aprendizaje que incluye el intercambio crítico sobre aciertos y errores. El fin principal de la evaluación de políticas públicas se centra en la identificación, valoración y socialización de los resultados construidos, en términos de cambios producidos en las condiciones de vida de la población (Amaya, 2013).

Amaya (2013) sostiene que la evaluación tiene más chances de incidir en la mejora de la acción estatal “si se desarrolla a través de estrategias de involucramiento y participación de los diferentes actores relacionados con la política evaluada”. Según Olga Nirenberg, este enfoque de la evaluación “se aleja del tradicional, basado exclusivamente en el control o supervisión, y enfatiza la función de aprendizaje compartido; se orienta a la mejora de la gestión pública y no exclusivamente a la ‘rendición de cuentas’”

(2011: 229). Esta autora nos presenta los conflictos y las tensiones que supone su aplicación:

La cuestión de quién evalúa lleva implícito el problema de la resistencia a la práctica de la evaluación y a las dificultades para utilizar sus resultados. No es inusual que se lleven a cabo evaluaciones rigurosas –sean internas o externas, de procesos o terminales, en uno o en otro nivel organizacional– cuya implementación y desarrollo han sido inicialmente aceptados pero cuyas recomendaciones son escasamente tenidas en cuenta luego por los propios responsables y ejecutores de las intervenciones. (...) Es innegable que existen tensiones, sino contradicciones, entre los propósitos de la evaluación y la lógica de funcionamiento de las organizaciones. Este tema, recurrente en la revisión de las experiencias, nos recuerda que la programación de una evaluación debe incorporar negociaciones y

acuerdos entre todos los involucrados en el proceso, sobre todo en torno a los propósitos y al diseño evaluativo (Nirenberg, 2011: 241-242).

Creemos que vale la pena dar la batalla cultural que permita incorporar gradualmente esta práctica y aceptar sus recomendaciones. La apertura de instancias de evaluación institucional será considerada, por este motivo, un indicador relevante de capacidad estatal.

4.11. Indicadores y componentes

A continuación, se presenta un cuadro a modo de síntesis que desagrega los indicadores en componentes o dimensiones. Estos componentes permiten seleccionar fuentes e instrumentos de relevamiento de su mayor o menor presencia en una institución, muchos de los cuales se sugieren en la Guía.

Cuadro 1:
Indicadores de capacidad estatal desagregados en componentes/dimensiones

Indicador	Componentes/Dimensiones
1. Proyecto de Gobierno	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definiciones político-ideológicas. 2. Proyecto institucional. 3. Agenda de gobierno. 4. Políticas Públicas y Proyectos especiales. 5. Ámbitos de concertación. 6. Enfoque de DD.HH, justicia distributiva y género.
2. Liderazgo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Motivación. 2. Reconocimiento del liderazgo y compromiso con el proyecto. 3. Conformación de equipos. 4. Clima y cultura institucional.
3. Diseño estructural	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estructura al servicio del Proyecto de Gobierno. 2. Estructura al servicio de la gobernabilidad. 3. Estructura subordinada a la carrera profesional.
4. Empleo público	<ol style="list-style-type: none"> 1. Política de personal y proyecto institucional. Plantillas y regímenes de personal. 2. Sistema de promoción. 3. Formación. 4. Relación con los sindicatos. Realización y temario de las paritarias.

5. Diseño procedimental, Innovación tecnológica	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de procedimientos regulados. 2. Actualización periódica de procedimientos. 3. Digitalización de trámites y documentos. Firma digital. 4. Capilaridad y Ventanilla única. 5. Duración de los trámites. 6. Política informática. Software libre.
6. Comunicación institucional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan de comunicación institucional. 2. Comunicación interna. 3. Comunicación externa.
7. Aspectos fiscales y gestión financiera	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aspectos de política fiscal y origen de los recursos. 2. Agenda de gobierno expresada en términos financieros. 3. Ejecución presupuestaria. 4. Resultados.
8. Compras, contrataciones e inversiones. Infraestructura pública	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planificación de las adquisiciones y la infraestructura pública. 2. Estructura al servicio de la gestión de las adquisiciones. 3. Plazo y resultado de los trámites de adquisición.
9. Interinstitucionalidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Interestatalidad. 2. Participación en orgánicas interinstitucionales. 3. Relación con organizaciones sociales y económicas.
10. Evaluación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incorporación de dispositivos y procesos de evaluación en el proyecto institucional. 2. Enfoque y metodología adoptada. 3. Agenda de modificaciones surgida de procesos de evaluación.

A modo de conclusión

Evaluar “en clave pública” supone asumir que el modelo estatal al que aspiramos no es neutro respecto de los valores que orientan las propuestas y acciones de los gobernantes y agentes públicos. El espacio otorgado en el proyecto institucional a los derechos humanos, la justicia distributiva y la inclusión de todas las personas es determinante a la hora de medir las capacidades de un Estado. Al mismo tiempo, la evaluación de estas capacidades debe tener en cuenta que la gestión de lo público se despliega en escenarios de conflicto y resistencia.

Bajo estas premisas, quisimos ofrecer a los gestores públicos una guía para la medición de la capacidad estatal a través de una metodolo-

gía y un conjunto de indicadores que fueron presentados en el presente artículo. Creemos que su aplicación en diferentes organismos y reparticiones permitirá, en un futuro no muy lejano, definir con precisión las características que estamos decididos a proponer y defender en nuestros Estados. Sin embargo, nuestras observaciones en ningún caso pueden dar lugar a ponderaciones lineales, en el sentido de presentar resultados que concluyan que estamos ante un Estado *débil* o *fuerte* en términos absolutos. De hecho, creemos que el Estado argentino ha avanzado en las últimas décadas en cuestiones referidas al liderazgo y a la capacidad de gobierno, venciendo inercias tecno-burocráticas. Esto puede dar lugar

a desórdenes o debilidades administrativas coyunturales, los que deben leerse en un contexto de transformación de rutinas de gestión. En todos los casos, las debilidades y fortalezas conviven y responden a una historia y una situación a descubrir y a comprender.

Al mismo tiempo, para que la priorización de los problemas a resolver y las recomendaciones surjan de un acuerdo amplio, la Guía sugiere la conformación de *unidades de fortalecimiento institucional* en las que participen los referentes del proyecto político en marcha, ámbitos académicos, gremiales, los trabajadores involucrados y los destinatarios de los programas públicos.

Estas unidades deben evitar dilaciones en el diagnóstico, enfocando su actividad en las acciones a recomendar para el fortalecimiento de las capacidades estatales. Queremos resolver así uno de los reclamos recurrentes dirigidos a ámbitos universitarios y programas de innovación: la producción de recomendaciones pertinentes que puedan ser implementadas en lapsos relativamente breves.

Finalmente, la conformación de un *Observatorio del Estado* donde se compartan experiencias y aprendizajes (situado en las antípodas de los que se crean para ejercer un supuesto control ciudadano sobre funcionarios que oscilan por definición entre la negligencia y la corrupción) puede colaborar con la batalla cultural que nos proponemos dar. Nuestros Estados, siempre acechados por teorías que relativizan su rol, necesitan que elaboremos las definiciones que los legitimen y las recomendaciones que los fortalezcan. La enunciación de argumentos para la defensa, respaldo y mejora de los Estados latinoamericanos es un desafío que nadie asumirá por nosotros.

Referencias bibliográficas

Abal Medina, J. M. y Cao, H. (Comps.). (2012). *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Buenos Aires: Ariel.

- Amaya, P. (2013). Evaluar las políticas y programas públicos para fortalecer al Estado: Claves para el diseño de las estrategias metodológicas. *Seminario Internacional de Evaluación, Jefatura de Gabinete de Ministros* (en línea). (Consulta: 21 de enero de 2015). <http://www.jefatura.gob.ar/archivos/politicas-publicas/F/Amaya.pdf>
- Bernazza, C. (2002). Grupos, organizaciones, redes sociales: una aproximación a la interacción humana (en línea). (Consulta: 22 de enero de 2015). Disponible en www.claudia-bernazza.com.ar
- Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas* Nº 3. Año II, octubre de 2014. FLACSO Sede académica Argentina, pp. 107-130.
- Bonifacio, J. A. (2009). Función pública y capacidades estatales. *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Palermo*, Año 2, Nº 2, noviembre 2009.
- Consejo Federal de la Función Pública (COFE-FUP) (2006). Principios y recomendaciones para una carrera profesional administrativa en las administraciones provinciales de la República Argentina (en línea). (Consulta: 20 de enero de 2015). http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Principios_y_recomendaciones.pdf
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD. (1997). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Buenos Aires: CLAD.
- Duque Daza, J. (2011). El desafío de la interinstitucionalidad como estrategia de gestión en programas de formación avanzada. *Uni/Pluriversidad*. Vol.11, No.3, 2011. Versión Digital Facultad de Educación, Universidad de Antioquía, Medellín, Colombia, 2011 (en línea). (Consulta: 27 de enero de 2015). <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/unip/article/viewFile/12432/11261>
- García Delgado, D. (2013). Estado y Políticas Públicas: Hacia un nuevo paradigma. *Re-*

- vista Estado y Políticas Públicas N° 1. Año I, octubre de 2013, pp. 14-18. Recuperado de: http://politicaspublicas.flacso.org.ar/files/revistas/1386646016_1-garcia-delgado-editorial.pdf
- Isuani, F. (2007). Capacidades Estatales para la Implementación Interorganizacional de Políticas Públicas. Trabajo preparado para el *IV Congreso de Administración Pública*. Buenos Aires, agosto de 2007.
- Lattuada, M. y Nogueira, M. E. (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales* Vol. 1, N° 1. Universidad Nacional de Quilmes.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR.
- Nirenberg, O. (2011). *Enfoques para la Evaluación de Políticas Públicas*. En P. Amaya (Comp.). *El Estado y las Políticas Públicas en América Latina*. AECID – COPPPAL - Honorable Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP).
- Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES* vol. 3, N° 2. 1980: Buenos Aires (en línea). (Consulta: 20 de enero de 2015). <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/REFLEXIONES%20A%20PARTIR%20DE%20ALGUNAS%20EXPERIENCIAS%20LATINOAMERICANAS.pdf>
- Petrella, R. (1997). *Un bien que debemos (re)construir*. En *El Bien Común. Elogio de la Solidaridad*. Madrid: Editorial Temas de Debate.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2010). *Medición de la capacidad*, junio de 2010.
- Rey, M. (2011). Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad. *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*. Año 1, N° 2. Recuperado de: http://trabajosocial.sociales.uba.ar/web_revista_2/pdf/6_rey.pdf
- _____. (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 2, Año II, mayo de 2014, pp. 115-139 Recuperado de: http://politicaspublicas.flacso.org.ar/files/revistas/1401638855_articulo-1.pdf
- Sotelo Maciel, A. J. (2013). Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI. *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 1, Año I, FLACSO Sede académica Argentina.
- Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires (SSGP). (2007). *Guía para el diseño de procesos y la elaboración de manuales e instructivos de procedimiento en la Administración Pública Provincial* (en línea). (Consulta: 21 de enero de 2015). Disponible en: www.claudiabernazza.com.ar
- Zeller, N. y Rivkin, A. (s.f.). *El empleo público nacional: Estudio de sus principales transformaciones* (en línea). (Consulta: 28 de enero de 2015). <http://norbertozeller.com.ar/Empleopublicovercionlibro.pdf>
- _____. (2003). *El empleo en la Administración Nacional: Estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones*. INAP. Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento N° 69 (en línea). (Consulta: 26 de enero de 2015). <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/empleopublico.pdf>