

Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte

*Discussions on State Capabilities in Argentina:
State of the Art*

Por **Claudia Bernazza¹** y **Gustavo Longo²**

Fecha de Recepción: 28 de mayo de 2014.
Fecha de Aceptación: 01 de agosto de 2014.

RESUMEN

En este artículo de investigación, nos proponemos presentar el “estado del arte” respecto de un concepto prevalente en la bibliografía y los debates que abordan los temas referidos a la gestión pública, tanto por su fuerza explicativa como por un sinnúmero de dimensiones y componentes que pueden vincularse con este concepto. La “capacidad estatal” es útil tanto para describir situaciones al interior de los Estados, como para explicar fenómenos referidos a las relaciones Estado-sociedad y al ejercicio del poder por parte de los actores público estatales. El artículo de investigación realiza un recorrido por las definiciones más difundidas, observando sus similitudes y diferencias así como los enfoques a los que responden. En un segundo momento, se presentan reflexiones de autores que proponen nuevos caminos para abordar la capacidad de los Estados, especialmente en lo referido a gobernar y administrar, con soberanía y eficacia, el presente y el destino de sus sociedades.

Palabras clave: *Capacidad estatal, Política, Gobierno.*

ABSTRACT

The aim of this article is to present the “state of the art” of a prevalent concept in the literature and discussions about governance, taking into account its explanatory power as well as its many dimensions and components. The concept of “State capabilities” is useful both to describe situations within states, and to explain phenomena related to the State-Society relationship and the exercise of power by State agencies. This research article reviews the most common definitions, giving account of their similarities and differences, and identifying the overall perspectives they belong to. Secondly, we consider the contribution of several authors, who propose new ways to address State capabilities, particularly in matters of government and administration, of sovereignty and effectiveness, and of the present and future of their citizens.

Keywords: *State Capabilities, Policy, Government.*

¹ Ingeniera agrónoma por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y doctora en Ciencias Sociales por FLACSO Argentina. Docente e investigadora en la Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Universidad de Buenos Aires (UBA) y FLACSO Argentina. Actualmente es Directora del Instituto de Capacitación Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Correo electrónico: cbernazza@gmail.com

² Contador Público Nacional por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Magister en Evaluación de Proyectos por la Universidad de CEMA (UCEMA – ITBA). Doctorando en Asuntos Públicos, Política y Gobierno de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Correo electrónico: longog@gmail.com

1. Las capacidades estatales: un estado del arte

El tema de las capacidades estatales ha sido abordado en diferentes períodos y a partir de muy diferentes conceptualizaciones. El recorte que aquí se presenta se vincula con las definiciones que han tenido mayor incidencia en los postulados y prácticas estatales de nuestro país y de los países de la región, especialmente a partir de la década del '90. Estas definiciones han sido tomadas de organismos internacionales de carácter intergubernamental abocados a estas temáticas o vinculados a ella (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD– y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–), de los escritos producidos por funcionarios del Gobierno nacional a cargo de esta materia y de autores argentinos del campo de las ciencias sociales que han tenido gravitación en las posiciones asumidas por el ámbito gubernamental y académico de nuestro país.

El presente trabajo se propone presentar los principales aportes a esta temática desde las primeras definiciones surgidas durante la década del '90 hasta la actualidad, con énfasis en aquellos desarrollos que en los últimos años sugieren nuevos enfoques y abordajes respecto de los componentes de la capacidad estatal. Como opción metodológica, este estudio presenta los conceptos vertidos en documentos de organismos internacionales y las definiciones que realizan autores nacionales que surgen como referencia en la materia. A través de ellos, se analizan los conceptos de los autores extranjeros más citados. De esta manera, se pueden observar el nivel de influencia de algunos enfoques y las nuevas miradas sobre el tema.

Si vale la pena la aclaración, este recorte no agota todas las producciones referidas a las capacidades estatales que se elaboraron y continúan elaborándose en el presente, aunque tiene la pretensión de abarcar, de un solo "golpe de vista", las discusiones que se registran alrededor de la pregunta: *¿cuándo puede considerarse que un Estado es capaz?*

1.1. Las instituciones hablan de las instituciones

Las definiciones del CLAD

En el documento "*Una nueva gestión pública para América Latina*" del año 1997, 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). Para resaltar la importancia de la Reforma Gerencial, el documento expresa:

La Reforma Gerencial es una modificación estructural del aparato del Estado. No puede ser confundida con la mera implementación de nuevas formas de gestión, como las de la calidad total. Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema, de modo de transformar las reglas burocráticas más generales, lo que permitiría a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas (CLAD, 1997: 8).

Para mejorar la capacidad del Estado y aumentar la gobernabilidad democrática, el CLAD propone los siguientes parámetros: “*Profesionalización de la alta burocracia, Transparencia, Descentralización en la ejecución, Desconcentración organizacional, Administración orientada a resultados, Autonomía gerencial, Nuevas formas de control, Agencias descentralizadas, Desarrollo del sector público no estatal, Orientación de servicios al ciudadano, Responsabilización de funcionarios, Democratización del poder*” (CLAD, 1997: 9-14).

Estas definiciones son contundentes como posición y como enfoque. Son, al mismo tiempo, “producto de” y “productoras de” los lineamientos seguidos por los gobiernos latinoamericanos en la década del '90 y años subsiguientes. De hecho, las reformas gerenciales continúan aconsejándose en numerosos organismos nacionales así como en ámbitos provinciales y locales, aún cuando resulta evidente, como veremos más adelante, que “soplan otros vientos”.

Las definiciones del PNUD

En el caso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a partir de la preocupación por el “desarrollo de capacidades estatales”, los avances respecto de otros trabajos resultaron significativos al punto de elaborarse un manual de “Medición de la capacidad” (PNUD, 2010). El enfoque elegido es explicitado en el mismo manual: se valorará una *gestión orientada a resultados*, que sostiene como premisa la racionalidad que supone toda organización. A partir de este enfoque, se circunscribe la capacidad a lo que podríamos llamar *capacidad de funcionamiento*.

El PNUD 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 PNUD propone como componentes claves de un enfoque orientado a resultados la *planificación estratégica*, el *impacto*, el *efecto* y el *producto*. El manual se ocupa de definir estos términos, ya que de alguna manera está impartiendo recomendaciones a gobiernos y a administraciones demasiado apegados, en su hipótesis, a formas administrativas “desviadas”. En el siguiente apartado, referido a componentes e indicadores, volveremos sobre las recomendaciones de este manual.

El enfoque gerencial presente en estos preceptos y el uso de un lenguaje economicista a lo largo de todo el manual refuerzan la impresión de que la racionalidad que se propone es la racionalidad del mercado. Al avanzar en la lectura, resulta evidente que la hipótesis subyacente es que la actividad estatal es asimilable a un “negocio”. Estas conceptualizaciones de los organismos intergubernamentales se inscriben en los recorridos teóricos que se han realizado en esta materia. La capacidad estatal se vincula, desde los primeros estudios administrativos, a la racionalidad weberiana y a la profesionalización de los administradores, esto es, al apego a la técnica antes que a las dinámicas de conflicto y concertación política. El documento del CLAD y el manual del PNUD refuerzan esta tradición, pero asumen los aportes de la Nueva Gerencia Pública (en adelante, NGP) cuando a la lógica institucionalista clásica la “modernizan” superponiéndole la lógica del mundo de los “negocios”. En esta transferencia, el perfil de la “estatalidad” se desdibuja.

1.2. Los autores de la capacidad

Los aportes que algunos autores han hecho en esta materia complejizan el concepto de *capacidad estatal*. El recorrido que realizaremos se centra en las producciones académicas de autores argentinos contemporáneos que, en mayor o menor medida, receptan las corrientes y los enfoques de especialistas y referentes internacionales pasándolos por el tamiz de sus propias reflexiones. Este recorrido demuestra que se produce una suerte de retroalimentación a partir de citas cruzadas que refuerzan algunas definiciones, mientras otras quedan relegadas o no participan del debate teórico. En nuestro trabajo, presentaremos, en primer lugar, a los autores que recorren un camino común de base neoinstitucionalista. Entre ellos, muchos realizan reflexiones que se apartan de este enfoque, las que son tomadas para llegar, en la última parte del trabajo, a los autores que amplían el campo y proponen una suerte de “heterodoxia” conceptual. Creemos que vale la pena comenzar por el *Manual de la Nueva Administración Pública*¹, cuyos compiladores son Juan Manuel Abal Medina y Horacio Cao, en virtud de ser una producción realizada al mismo tiempo que estos autores cumplían funciones relevantes en estamentos gubernamentales referidos al tema². Estos autores toman las definiciones que en la materia han hecho Oscar Oszlak y Fabián Repetto en el plano nacional y Peter Evans en el plano internacional.

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 “*estatidad*” 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 articulación y reproducción de relaciones sociales– que definen la existencia de un Estado*” (Oszlak, 2008:122, en Abal Medina y Cao, 2012: 46). Estas definiciones cobrarán relevancia a medida que avancemos en el presente trabajo, ya que si bien aquí se insinúa una tesis muy potente, el camino no termina de ser explorado.

En relación con estas capacidades, los autores describen un recorrido histórico que puede rastrearse también en las producciones de otros autores (Rey, 2013; García Delgado, 2013):

La cuestión de las capacidades del Estado apareció como un tema dominante a raíz de los procesos de reforma administrativa que se implementaron a partir de mediados de los años noventa. En efecto, luego de un período signado por la hegemonía neoliberal en el que se postulaba el triunfo del mercado a expensas de reducir la maquinaria estatal a su mínima expresión, el rediseño de la acción pública se orientó principalmente a posicionar al Estado nuevamente como un agente fundamental en el logro de los equilibrios sociales (Abal Medina, Cao, 2012: 47).

En este contexto, inscriben la definición de Fabián Repetto:

En tal sentido Repetto entiende por capacidad estatal “**la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los**

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

2 Juan Manuel Abal Medina ha sido Jefe de Gabinete hasta diciembre de 2013 y Horacio Cao, administrador gubernamental en dicho período. Actualmente es Director Nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas” (Repetto, 2003: 6) (Abal Medina, Cao, 2012: 47).

En este punto, nos interesa detenernos en la propuesta teórica de Repetto, en virtud de que es uno de los autores nacionales más citados por sus colegas en esta materia. Fabián Repetto reconoce como una de las fuentes de su definición de capacidad estatal, la postulada por Joel S. Migdal: “*Es la habilidad de los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad*” (Repetto, 2004: 8). Según Repetto, la capacidad estatal puede dividirse en dos grandes componentes:

- Capacidades políticas: entendida como la capacidad de los gobernantes de ‘problematizar’ las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública (2004: 22).
- Capacidades administrativas: limitadas al aparato organizacional, haciendo énfasis en el apartamiento y aislamiento de sus cuadros técnico-burocráticos de los grupos de interés, su entorno y la ciudadanía. En este concepto, el autor incluye los elementos informales de la administración pública (2004: 20-21).

Repetto llega a esta síntesis a partir de su intención de generar categorías fácilmente reconocibles. Luego de recorrer una extensa bibliografía, toma como fuente los trabajos de Grindle:

En un conocido texto sobre capacidades estatales, Grindle (1996) presenta cuatro tipos de ellas. Por “capacidad administrativa” entiende la habilidad de los estados para llevar adelante la entrega de bienes y servicios; por “capacidad técnica”, la habilidad de los mismos para manejar políticas macroeconómicas y analizar las opciones de política económica; por “capacidad política”, a la habilidad de los estados para responder a las demandas sociales, permitir la canalización y representación de los intereses sociales, incorporando la participación social en las decisiones y la resolución de conflictos; y, finalmente, por “capacidad institucional”, la habilidad de los estados para sentar y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica. (...) A diferencia de Grindle, en este documento se prefiere una perspectiva donde sólo las capacidades administrativas y políticas operan como componentes fundamentales de la “capacidad estatal”, aunque de manera muy agregada (Repetto, 2004: 19).

Esta división entre capacidades administrativas volcadas “hacia adentro” del propio Estado y capacidades políticas necesarias “hacia afuera”, en una administración de “expertos” que hunde sus raíces en la sociedad a la que sirve (Evans, 1996), es retomada tanto por este trabajo como por numerosos trabajos elaborados en los últimos años, incluyendo los que se relevan en este estudio:

En función del esquema teórico planteado, según el cual el Estado debe ser concebido en su doble carácter de relación social y de aparato institucional, es posible identificar dos tipos de capacidades estatales: la administrativa y la política. En la tradición weberiana la capacidad administrativa está asociada con la consecución de una burocracia coherente, en la que reine una total coincidencia entre los intereses particulares de los funcionarios y los intereses de la entidad burocrática en su conjunto. Ello requiere que los funcionarios individuales se encuentren en alguna medida aislados de las demandas de la sociedad y, al mismo tiempo, se logre constituir un cuerpo de empleados expertos, a través del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener

promociones y ascensos en una carrera profesional de largo plazo (Evans, 2008) (Abal Medina, Cao, 2012: 48).

Otro autor nacional, Maximiliano Rey, retoma tanto a Repetto como a Grindle, de quien nos trae una definición que parece estar en la base de muchos de los trabajos sobre capacidades estatales: “Una de las teóricas que más ha trabajado el concepto ‘capacidad’, Merilee Grindle (1997:34), ha aportado una definición básica: la habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentable” (Rey, 2013: 32).

Rey se preocupa por dar una definición de la capacidades políticas que centre la mirada en la voluntad política, al mismo tiempo que expresa con claridad la influencia de Peter Evans y su concepto de “autonomía enraizada” en la producción académica de este tiempo. Luego de presentar las capacidades administrativas, comenta que:

Aún más importante, ya en el plano de la voluntad política, es contar con la decisión y el liderazgo desde las altas esferas de la dirección del Estado, de atender al interés mayoritario antes que a los negocios de determinados intereses concentrados. (...) En este sentido, el concepto “capacidad política” del Estado se pregunta más por la movilización de recursos sociales por parte del sistema de gobernación, para lograr sus objetivos políticos, que por las estructuras estatales per se. Por tanto, la capacidad del Estado tiene entre sus aspectos centrales la conectividad social, vale decir las redes externas que enlazan a los actores estatales con los sectores sociales (Evans, 1996). Este tema ha sido ampliamente desarrollado en la bibliografía especializada como “autonomía enraizada” (Rey, 2013: 34).

En un sentido muy similar, M. Jimena García Puente (2008), al comentar el trabajo de los autores Fernández, Güemes y Vigil (2006), nos trae una definición que remite a los mismos conceptos y preocupaciones presentadas por Repetto. En este caso, las capacidades estatales se subdividen en *capacidades internas*, asimilables a las *administrativas*, y *capacidades infraestructurales*, asimilables a las *políticas*:

La noción de capacidades estatales se vincula con la fortaleza de sus instituciones y por las redes de articulación desarrolladas por el Estado con los actores económico sociales. Es un concepto que combina y articulada dos componentes analíticos, que los autores distinguen en capacidades internas e infraestructurales. Por las primeras (internas), se hace referencia a la capacidad de adquirir autonomía estatal –en el sentido de la toma de decisiones no vulnerables exógenamente– frente a las presiones de los intereses sectoriales o particulares, lo que permite definir, formular y llevar adelante (implementar) endógenamente políticas públicas por parte de las estructuras estatales. Por capacidades infraestructurales, los autores se refieren a la aptitud estatal de penetrar en la sociedad y desarrollar un alto poder operativo a partir de nutrirse de las energías, conocimiento y recursos sociales. Ésta última dimensión evita el aislamiento de las burocracias (García Puente, 2008: 178).

Por su parte, Mario Lattuada y María Elena Nogueira definirán las capacidades estatales como “*las posibilidades de acción que tiene este complejo institucional a través de diferentes políticas públicas, programas, marcos institucionales y demás instrumentos*” (2011: 32). Como otros autores, recuperan las definiciones de Repetto a nivel nacional y de Evans en el plano internacional, sumando los trabajos de Iazzetta y Sikkink, también muy visitados. En su trabajo, presentan la definición de capacidad estatal de Sikkink (1993): “*eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos*”. Basándose en esta

autora, destacan el valor de un enfoque que asumen como propio:

Esta autora destaca que el valor del enfoque institucional reside en poder trascender los análisis más abstractos centrándose, en cambio, en los atributos concretos: en las estructuras, instituciones y procedimientos del Estado que tendrán impacto en las políticas elaboradas por éste. De esta forma, las metas no se miden en términos absolutos sino a razón de lo que el Estado debe cumplir (Lattuada y Nogueira: 2011, 33).

Una definición de Lattuada y Nogueira va a dar cuenta del enfoque institucionalista en su arista más polémica, dado que no incluye, entre las capacidades estatales, 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).

Siguiendo el mismo recorrido que los autores ya comentados, Julián Bertranou define la capacidad como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (2013: 11). Según este autor, las dotaciones humanas, las competencias legales y la legitimidad, así como los recursos organizacionales y de acción interorganizacional serán centrales para alcanzar esta capacidad. Para llegar a esta definición, resulta altamente significativo el número de definiciones y autores que Bertranou nos acerca, dándonos un panorama del estado del arte en términos internacionales. Este panorama da cuenta del vigor actual del enfoque institucionalista (**ver Cuadro en la página siguiente**).

Fernando Isuani, en un trabajo del año 2011 sobre capacidades estatales, recorrerá los mismos senderos. Como los autores ya comentados, presentará las preocupaciones de Weber y Evans respecto de la necesidad de profesionalizar el aparato público y de instaurar una verdadera meritocracia (Isuani, 2011: 28). Respecto del rol que le toca jugar a los actores políticos, este autor comenta la necesidad de que el sistema político “tenga interés en el fortalecimiento de las capacidades estatales” y en “jerarquizar el lugar que le otorgan al funcionamiento del Estado” (Isuani, 2011: 33-34). Estas preocupaciones son compartidas por Alberto Bonifacio (2009). Para este autor, la capacidad estatal supone adoptar un enfoque de *gestión por resultados* y abogar por una *profesionalización de la función pública*. Bonifacio justifica la relevancia de estas dos cuestiones a partir del cambio cultural que representan y la dependencia de una respecto de la otra para la consolidación de la capacidad estatal (Bonifacio, 2009: 71). Al referirse a la función pública –servicio civil– como uno de los pilares de la capacidad institucional, toma en cuenta el informe del BID sobre el progreso económico y social en América Latina (BID, 2006), donde se considera como dimensiones relevantes las referidas al empleo público. Para fomentar el profesionalismo de la burocracia 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 en un “Índice de Capacidad Funcional” basado en los sistemas de remuneración y evaluación de desempeño (Bonifacio, 2009: 73-74). Con el objetivo de reforzar la importancia asignada al servicio civil, Bonifacio toma en consideración a Alonso-Jiménez (2006) para resaltar que las políticas públicas dependen de mejores capacidades de conducción y de una masa crítica de especialistas, gestores y técnicos con “pensamiento de Estado” (2009: 75-76). El autor hace hincapié en la profesionalización de la función pública sobre la base de un sistema de mérito como el factor que permite superar el clientelismo y avanzar hacia una gestión eficaz (2009: 79).

**CUADRO:
 Definiciones de Capacidad Estatal**

Definición de capacidad estatal	Componentes identificados
<p>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. (Mann; 1997) (Bertranou; 2013: 2-3)</p>	
<p>Capacidad espacial: capacidad del Estado para extender su control sobre el territorio que comprende. Capacidad relacional: tipos de relaciones que el Estado entabla con actores no estatales y grado de control de estas relaciones. Capacidad funcional: amplitud de las relaciones sociales afectadas por el Estado. (Soifer y vomHau, 2012) (Bertranou,2013: 3)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad infraestructural • Autonomía frente a actores sociales • Efectividad de las burocracias
<p>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. (Migdal, 2011) (Bertranou; 2013: 4)</p>	
<p>Desde el punto de vista del <i>alcance</i> es la capacidad de llevar adelante las diferentes funciones y objetivos que asumen los gobiernos. Respecto de la <i>fuerza</i> del poder del estado es la capacidad para Programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor y transparencia. (Fukuyama, 2004) (Bertranou, 2013: 4)</p>	
<p>Es la habilidad de establecer y mantener de manera efectiva, funciones institucionales, técnicas, administrativas y políticas. (Grindle,1996) (Bertranou, 2013: 7)</p>	<p>Habilidad para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • establecer y definir reglas • gerenciar políticas públicas • proveer bienes y servicios • responder a las demandas sociales
	<ul style="list-style-type: none"> • Ambiente de la acción, que es el medio económico, político y social en el cual el gobierno lleva adelante sus actividades. Contexto institucional del sector público, que incluye las reglas que enmarcan el accionar gubernamental: recursos, atribuciones, competencias. • Red de trabajo: conjunto de organizaciones involucradas en cumplir un determinado trabajo. • Organizaciones: diseño estructural del aparato estatal. • Recursos humanos que integran las organizaciones.

<p>Tobelem no se introduce en la definición de capacidad. Identifica brechas de capacidad agrupadas en dos grandes categorías: Macroinstitucional (primeros cuatro componentes). Microinstitucional (últimos dos componentes) (Tobelem, 1992) (Bertranou, 2013: 8-9)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura de relaciones de poder y la forma en que los gobernantes son elegidos • Reglas de juego de base constitucional y legal • Estructura de relaciones interinstitucionales entre las distintas organizaciones que se hacen cargo de un determinado servicio o bien público • Servicio civil de carrera, en particular los incentivos al personal • Dinámica organizacional • Conocimiento y habilidades de las personas involucradas en la organización, desde gerentes a operarios.
<p>Capacidad política: habilidad para organizar los recursos necesarios para producir decisiones colectivas inteligentes y definir orientaciones estratégicas para la asignación de recursos escasos a fines públicos. Capacidad administrativa: habilidad para gerenciar eficientemente recursos físicos y humanos requeridos para la producción de bienes y servicios gubernamentales. Capacidad estatal: habilidad estatal para movilizar apoyo y consentimiento económico y social para el cumplimiento de fines orientados al público. (Painter y Pierre, 2005) (Bertranou, 2013: 9-10)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión efectiva de recursos • Elección inteligente • Resultados
<p>Es la habilidad de los estados para aplicar e implementar opciones de política pública al interior de las fronteras territoriales que pretenden gobernar. (vom Hau, 2012) (Bertranou, 2013: 11)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Relación con actores no estatales. • Competencia organizacional de las agencias. • Alcance territorial de las instituciones.
<p>Iazzetta diferencia capacidad estatal de capacidad de gobierno. Respecto de la primera, identifica atributos de <i>primer orden</i>, es decir, capacidades que definen un Estado con independencia del régimen político (tres primeros componentes), y de <i>segundo orden</i>, que son los que favorecen la democratización (último componente). (Iazzetta, 2012) (Bertranou, 2013: 13)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Suprimir el riesgo potencial de la violencia privada. • Ejercer el monopolio fiscal. • Asegurar una moneda. • Autolimitarse, redistribuir recursos y garantizar elecciones periódicas.
<p>Capacidad de regulación estatal: 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. Se identifican déficits de capacidad. (Oszlak y Orellana, 2001) (Bertranou, 2013: 23)</p>	<p>Déficits relacionados con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • leyes, normas y, en general, “reglas de juego” • relaciones interinstitucionales • estructura interna y distribución de funciones • capacidad financiera y física de las agencias • políticas de personal y sistemas de recompensas • capacidad individual de los participantes

<p>En un trabajo de investigación sobre capacidades estatales para la gestión de la política comercial uruguaya se identifican tres componentes claves de la capacidad. (Cristina Zürbriggen, 2005) (Bertranou, 2013: 26)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos institucionales: conjunto de reglas formales e informales que establecen qué organizaciones participan. • Recursos materiales: 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. • Recursos humanos: cantidad, calificación y orientaciones volitivas de los funcionarios o empleados del conjunto del sistema interorganizativo.
<p>El Estado capaz es aquel que puede cumplir adecuadamente ciertas funciones que le han sido asignadas. (Hanson y Sigman, 2012) (Bertranou, 2013: 12)</p>	
<p>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. (Skocpol, 1990) (Bertranou, 2013: 15)</p>	
<p>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 la ejerza. Los recursos son la capacidad potencial, que para hacerse efectiva, requiere de voluntad. (Acuña y Chudnovsky, 2013) (Bertranou; 2013: 16)</p>	

Fuente: Elaboración propia sobre la base del texto de Julián Bertranou (2013): *Capacidad estatal: Aportes al debate conceptual.*

Estas preocupaciones habían sido expresadas anteriormente por numerosos autores. En un trabajo previo, Abal Medina y Nejamkis (2001) vincularon íntimamente la capacidad estatal con los problemas de corrupción y la necesidad de profesionalización del empleo público. Respecto de los partidos políticos, señalaban:

Una de las restricciones estructurales que nos parece no ha sido tomada en cuenta es la concepción que tienen los partidos políticos en América Latina acerca del aparato del estado. Esta concepción está arraigada en la más profunda de las tradiciones, y tiene que ver con elementos culturales, políticos-patrimonialistas, de incentivos económicos. Es en este sentido un denominador común la mirada del estado como botín de guerra luego de la batalla electoral (Abal Medina y Nejamkis: 2001, 12).

En relación a la profesionalización de la función pública, observaban que: “...*existe, al menos a nuestro entender, una relación directa entre el nivel de recursos humanos disponibles y las capacidades del Estado*” (Abal Medina y Nejamkis: 2001, 16).

1.3. Las capacidades estatales desde una perspectiva no gerencialista

Aníbal Sotelo Maciel (2013) recupera las definiciones de Fabián Repetto pero insiste sobre la importancia de la *capacidad política*, señalando que “lo que deviene necesario no es la capacidad burocrática – cuyo fortalecimiento forma parte del programa neoweberiano– sino, por el contrario, lo que resulta imprescindible es la capacidad política” (Sotelo Maciel: 2013, 54). Para introducir sus ideas sobre este concepto, recorre, en primer término, a los autores que habían ensayado definiciones en este campo:

Es necesario examinar el concepto de capacidad política. Las definiciones de Repetto (2003) y de Grindle (1996) enfatizan tres aspectos: a) la respuesta adecuada a las demandas sociales, B) la representación de los intereses sociales y c) la participación social en las decisiones. Grindle agrega un cuarto aspecto, la mediación en los conflictos. Por su parte, Repetto y Alonso enfatizan la relación con el concepto de ‘embeddedness’ de Evans (1995) (Sotelo Maciel: 2013, 54).

Posteriormente, explora una dimensión de la capacidad política que introduce la realidad de nuestra región:

... La capacidad política comporta una dimensión crucial que no se resuelve solamente con los aspectos mencionados: implica la solvencia y la disposición de los cuadros de gobierno para el direccionamiento estratégico y la gestión de los conflictos que pueden condicionar o comprometer el desarrollo nacional. Es necesario redescubrir una dimensión que estuvo explícitamente negada por el gerencialismo y soslayada en la heterogénea producción neoweberiana: la política, en tanto acción. (Sotelo Maciel: 2013, 54).

En el mismo sentido, va a retomar el debate sobre la *capacidad de gobierno*, no como una capacidad diferente, sino como constitutiva de la capacidad estatal:

La pregunta, entonces, es ¿cómo transformar una cualidad individual de aquellos líderes con capacidad estratégica en una capacidad estatal? Carlos Matus (1983).... La capacidad de conducción

estratégica, la virtud de generar y conducir acciones, es una facultad tecno política que puede ser prédica de los gobiernos. Y la capacidad de gobierno puede ser ampliada a través de técnicas y métodos de planificación estratégico situacional. Y esto es imprescindible para ampliar el campo de gobernabilidad de los proyectos que se plantean transformaciones y objetivos exigentes (Sotelo Maciel: 2013, 54-55).

1.4. Capacidades ¿para qué?

Una vez relevadas las definiciones sobre capacidad estatal, no podemos soslayar los dilemas que se les presentan a los autores a la hora de ensayar una definición. Estas preocupaciones rondan las diferencias entre las capacidades reales y las potenciales, la capacidad de funcionamiento o de producir resultados, entre otras. De todas estas posibles diferenciaciones, nos interesa comentar la que refiere a los fines perseguidos por el Estado.

Según Bertranou, para muchos autores, el Estado capaz “*es aquel que puede cumplir adecuadamente ciertas funciones que le han sido asignadas. Para otros, en la medida en que las finalidades son contingentes, las capacidades a desarrollar deben establecerse en función de estas particularidades*” (Bertranou, 2013: 11). Bertranou cita a Iazzetta en virtud de las categorías que logra establecer en este campo:

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 ciudadanos (Bertranou, 2013: 13).

El presente estudio comparte el criterio de incorporar los fines en el análisis, alejándose, también por esta razón, del criterio gerencialista enfocado a resultados. El respeto por los derechos humanos, la opción por la democracia como forma de gobierno y el desarrollo incluyente son fines que definen, necesariamente, los atributos de un Estado.

2. Propuestas metodológicas: componentes e indicadores

Si bien en el apartado de definiciones dimos cuenta de los componentes presentados por algunos autores (especialmente, las *capacidades políticas* y *capacidades administrativas* como componentes de la capacidad estatal definidas por Repetto y retomadas por numerosos autores), vamos a presentar a continuación los componentes e indicadores que desarrollan otros trabajos.

Como dijimos en el primer apartado, el PNUD define como componentes clave de un enfoque orientado a resultados la *planificación estratégica*, el *impacto*, el *efecto* y el *producto*. La *planificación estratégica* se define como el proceso para encontrar un equilibrio entre las necesidades inmediatas y la preparación a futuras necesidades, alinear los arreglos institucionales con las metas de desarrollo y asignar los recursos con miras a maximizar su desempeño y favorecer un cierto grado de estabilidad y adaptabilidad. Luego, el manual define: *Impacto*: un cambio en la vida de las personas; *Efecto*: un cambio en el desempeño, la estabilidad o la adaptabilidad de las instituciones; y *Producto*: un bien producido

o un servicio prestado a partir de los pilares clave del desarrollo de capacidades (PNUD, 2010: 3-5).

El manual considera que existen cuatro “pilares clave” del desarrollo de capacidades, a partir de los cuales ensaya una suerte de enumeración de indicadores que estarían dando cuenta de su presencia: a) *Arreglos institucionales*: procesos racionalizados, clara definición de funciones y responsabilidades, mecanismo de valoración de méritos, mecanismo de coordinación; b) *Liderazgo*: formulación clara de la visión, estándares de comunicación, herramientas de gestión, entre otros; c) *Conocimiento*: mecanismos para vincular investigación, demanda y suministro; estrategias para captar y retener cerebros, mecanismos y herramientas para la gestión del conocimiento; d) *Rendición de cuentas*: sistemas de auditoría y normativas de prácticas, mecanismo de planificación participativa, mecanismo de retroalimentación de las partes, entre otros (PNUD, 2010: 7).

El *liderazgo* es entendido aquí como un liderazgo tecnocrático, capaz de estabilizar la gestión frente a los embates de la política y las contingencias: para el PNUD, las burocracias orientadas *a resultado* deben asumir un liderazgo capaz de evitar las “interferencias políticas en los procesos técnicos u operativos” o la “corrupción” (PNUD, 2010: 18). Respecto del *conocimiento*, un autor ya visitado realiza comentarios sobre el uso de tecnologías en este campo. En sus palabras:

Existieron iniciativas en pos de implementar modos de administración que pueden ser caracterizados como gestión en la sociedad del conocimiento. En este último sentido se inscribe la fuerte apuesta a incrementar la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (...) Ciertamente estas acciones de modernización y mejora del aparato estatal se enfrentaron con capas geológicas y culturas organizacionales anquilosadas, que difícilmente se transforman del día a la noche. Sin embargo, tanto la normativa sancionada como las acciones emprendidas constituyeron un paso inicial de fortalecimiento de la capacidad administrativa del Estado (Rey: 2013, 37).

La pregunta que nos hacemos y que intentaremos responder por vías alternativas en la segunda parte del trabajo es si las capas geológicas no son consecuencia de la ausencia de proyectos convocantes, entendiendo que las tecnologías, por sí mismas, no alcanzan ese *status*. Podemos pensar que las culturas responden a la ausencia de un componente aún no visitado: los *liderazgos de transformación*. Sobre este tema reflexionaremos hacia el final de este trabajo.

El manual del PNUD avanza luego definiendo un conjunto de parámetros de medición que darían cuenta del *desempeño*, *estabilidad* y *adaptabilidad* de las instituciones:

Parámetros de medición	Componentes
Desempeño	Eficacia
	Eficiencia
Estabilidad	Institucionalización
	Mitigación de riesgos
Adaptabilidad	Inversión en innovación
	Mejora continua

Fuente: PNUD, 2010: 9.

Aportes como los del PNUD expresan con énfasis un enfoque racional económico de las políticas públicas que no contempla las acciones políticas y de gobierno. Para orientar futuros sistemas de observación, creemos necesario considerar conceptos y propuestas que amplían la lente con la que miramos el Estado.

Por su parte, tanto Repetto como Lattuada y Nogueira presentan la metodología conocida como *Institutional Capacity Analysis System* (ICAS), propuesta por Tobelem (1992) y utilizada por organismos

como el Banco Mundial. Repetto rescata cuatro de las seis categorías de problemas que propone este análisis:

1) aquellos asociados a la organización interna y asignación de funciones dentro del esquema operativo, previsto para la ejecución del proyecto; 2) los derivados de la falta de disponibilidad de recursos físicos y financieros, necesarios para la realización de tareas previstas; 3) los atribuibles a las políticas de personal y sistema de premios y sanciones que enmarcan la ejecución del proyecto; y 4) los derivados de la insuficiente capacidad individual de los actores responsables de tareas en el marco del proyecto (Repetto, 2004: 15).

Repetto mostrará el riesgo de considerar la capacidad estatal solo en sus aspectos técnico-administrativos, sin considerar su dimensión política. A partir de esta preocupación, presenta una categorización, ya comentada en el primer apartado, que abarca ambas dimensiones (*capacidades políticas, capacidades administrativas*).

En la última categoría de Tobelem se hace referencia a la información con la que cuentan los agentes así como a la motivación que los anima, pero no se avanza más sobre un tópico que será central en las reflexiones de Carlos Vilas y en las preocupaciones de Matus sobre los liderazgos públicos.

2.1. Hacia la definición de indicadores

Repetto ensaya un conjunto de atributos que podrían demostrar la presencia de capacidad. Si bien este autor nos aclara que no alcanzan un nivel operacional, son una guía orientadora para futuros trabajos en la materia. Según este autor, los atributos asociados a la capacidad serían: “*coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad, evaluabilidad, eficiencia, eficacia, accountability, legitimidad, equidad pertinente*” (Repetto, 2004: 20-21). Partiendo de la subdivisión en capacidades políticas y administrativas de Repetto, Lattuada y Nogueira ensayan una posible metodología. Este método define dimensiones e indicadores de la capacidad estatal:

Dimensión 1: capacidades administrativas

Indicador 1.1. -macro-: rol del Estado

Indicador 1.2. -micro-: agencias estatales involucradas:

- a) jerarquías institucionales y presupuestarias
- b) estructura orgánica
- c) funciones e interrelaciones

Indicador 1.3. -micro-: normas y leyes específicas

Dimensión 2: capacidades políticas

Indicador 2.1. -macro-: Plan Estratégico/Leyes marco

Indicador 2.2. -micro-: mecanismos de coordinación/ articulación público institucional

Indicador 2.3. -micro-: mecanismos de coordinación / articulación público - societal. (Lattuada y Nogueira, 2011, 37)

3. Capacidades estatales: explorando nuevos caminos

3.1. Las instituciones en debate

Para abrir este apartado, quisiéramos traer a dos autores que discuten la aceptación general de que capacidad e institucionalidad son conceptos concurrentes, que podrían incluso ser tomados como sinónimos. Acuña y Chudnovsky (2013, 26-27) abordan la relación entre institucionalidad y acción política. En este campo, si bien reconocen el rol asignado a las instituciones, ponen en duda la importancia adjudicada a su formalización. Estos autores postulan que instituciones consideradas débiles, en el marco de un proceso político determinado, posibilitan la emergencia de otras opciones. En sus palabras:

Observar que las instituciones o las reglas son débiles basándose en su poca capacidad de cumplimiento no permite concluir ausencia de institucionalidad o de orden en el proceso bajo análisis. Estas instituciones pueden responder a una lógica política en la que la debilidad institucional no constituye un problema sino una solución. Pueden también responder a una lógica en la que esa debilidad o incumplimiento enmascara la tremenda fortaleza de las reglas informales, ancestrales, no escritas, que son conocidas y cumplidas por todos (Acuña y Chudnovsky, 2013:27).

Asimismo, revisan críticamente la relación lineal que se ha establecido entre capacidad e instituciones: “...desde el punto de vista analítico, es necesario reconocer que los institucionalismos están cruzados por una serie de supuestos lineales y, por ende, son proclives a entendimientos reduccionistas, muchas veces alejados de una articulación persuasiva en su manera de comprender la relación entre instituciones y política” (Acuña y Chudnovsky, 27-28). Esta primera reflexión nos permite comenzar a transitar los caminos apartados de un “jardín de senderos que se bifurcan”.

Varios pensadores latinoamericanos exploraron las variables que, creemos, no se desplegaron en toda su dimensión en los trabajos presentados hasta aquí. Estas variables, que se insinúan en las reflexiones de Abal Medina, Cao, Rey y Sotelo Maciel, comienzan a aparecer con un perfil más nítido en los autores que comentamos en este apartado. Sus estudios representan un avance “heterodoxo” tanto en el estado del arte como en el “color local” que adquieren las dimensiones de la capacidad estatal sobre las que trabajaron. Estas exploraciones, a nuestro criterio, orientan o definen nuevos caminos, dado que las capacidades, tal como fueron entendidas hasta el presente, no han agotado la complejidad del sistema público de gobierno y administración.

3.2. Daniel García Delgado: la gestión de la transformación

En una breve entrevista con la Revista *Cuestiones de Sociología*³, García Delgado señala que “el (tercer) desafío es consolidar un modelo de gestión pública de carácter político estratégico”. El Estado deja de ser observado sólo como reservorio de lo *instituido*, para presentarse como campo de lo *instituyente*, de las transformaciones que propone la política. Esta “gestión de la transformación” es el desafío a encarar que el institucionalismo no logra desentrañar. Del mismo modo, si bien la NGP explora caminos de

³ Entrevista breve a Daniel García Delgado (CONICET / FLACSO). Revista *Cuestiones de Sociología* Nº 9, 2013. ISSN 2346-8904. Disponible en: <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/>

mayor eficacia y agilidad, tampoco reconoce que la gestión opera en contextos de actividad política, y por lo tanto, de transformación.

En la editorial del primer número de la Revista *Estado y Políticas Públicas*⁴, Daniel García Delgado repasa la negación de la política que suponen los enfoques utilizados hasta el momento para “mirar” la capacidad estatal:

A partir de una visión del mundo basada en una cierta perspectiva de la globalización unipolar, la sociedad de mercado y el concepto de gobernanza, entre otros, se siguieron enfoques específicos de la gestión y de la administración pública. Por entonces, se suponía dejar atrás el modelo de Estado y de gestión pública conocido como “el modelo clásico” o “modelo weberiano” –característico del Estado de Bienestar– que en la burocracia fundaba una racionalidad instrumental, piramidal, jerárquica y con una fuerte diferenciación entre la política y la administración pública. El modelo weberiano fue paulatinamente desplazado por un nuevo enfoque, el denominado *New Public Management* (en adelante, NPM) (Osborne y Gaebler, 1994). Dicho modelo de administración pública ponía el acento en nuevos instrumentos, operatividades y medios trasladando el modelo gerencial privado al sector público, despolitizando así la modelística anterior a partir de dos principios clave, como son por caso, el principio de eficacia y el principio de eficiencia. Posteriormente, ya hacia fines de los años ‘90, empezó a notarse la crisis de las políticas de ajuste y de las reformas estructurales del Estado y, en ese contexto, emerge el denominado enfoque neoinstitucional. Sin cuestionar la economía ortodoxa ni la globalización unipolar, este enfoque se centraba en la calidad institucional y en los procesos de modernización de lo público- estatal. Casi sin resistencias, se expresó de una manera generalizada e indiferenciada para toda América Latina. Ello pudo verse condensado en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (CLAD, 2006) y los artículos de Nuria Cunill Grau y Joan Subirats, entre otros referentes. Para este enfoque la clave seguía siendo el Estado como problema, el déficit en la falta de profesionalidad, la demanda de transparencia, generar un gobierno electrónico y configurar un Estado-red articulado a la gobernanza global, entre otros (García Delgado: 2013, 14-15).

A pesar de que estos enfoques se presentaron como “nuevas escuelas” o en los casos más audaces, como “nuevos paradigmas”, no dejaron de responder a una misma forma 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 (García Delgado: 2013, 15).

Según este autor, estos enfoques no logran dar cuenta del giro hacia otro rumbo o modelo político económico que postularon 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 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

⁴ Revista *Estado y Políticas Públicas* N° 1. Año 2013, ISSN: 2310-550X, pp 14-18.

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* (García Delgado: 2013, 15) (*El subrayado es nuestro*).

Estas lecturas nos hacen presuponer que los “liderazgos de transformación” emergen y actúan en la frontera de dos campos que, hasta el momento, fueron estudiados por separado. Creemos que lo político y lo administrativo encuentran su mejor expresión en las acciones, instituciones y personas que construyen puentes y capacidades integradas.

3.3. Carlos Vilas: la acción política

Carlos Vilas ha entregado un libro que será valorado crecientemente con el paso del tiempo. Durante el año 2013, presentó *El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones*⁵. En esta obra, Vilas se detiene en la *acción política* y su naturaleza específica, y si bien no avanza en el estudio de la “capacidad política”, es un trabajo previo y necesario para reformular los postulados actuales en torno a esta capacidad. Según este autor, esta acción no refiere solamente a la actuación del Estado “hacia afuera” de sus fronteras, sino que impregna todos sus mecanismos de actuación.

La unidireccionalidad de la actividad política que ensayan los autores de esta capacidad invisibiliza su presencia al interior del aparato institucional, al que impregna y configura. Para Carlos Vilas,

Política es la actividad práctica que se desarrolla cuando el procesamiento o la resolución del conflicto sobre el modo de organización del conjunto social, o la transacción de las diferencias al respecto, requieren del ejercicio del poder. Su efecto específico es la ordenación de la sociedad y su orientación hacia determinados fines garantizando, si es necesario por la fuerza, la unidad del conjunto en medio de las tensiones y los conflictos que inevitablemente nacen de la pluralidad social (Vilas, 2013: 57).

Cabe preguntarse si esta actividad que llevan a cabo los líderes políticos no la realizan también al interior del propio Estado, borrando así, tal como ya adelantaba Sotelo Maciel (2013), la frontera entre las *capacidades administrativas* y las *políticas*. De hecho, ya hemos aprendido que no hay a la vista algo que pueda considerarse el “fin de la historia” por el advenimiento de una racionalidad única y superior, y esto es válido, tanto fronteras afuera, como fronteras adentro del Estado:

La instalación de un orden colectivo estable y (supuestamente) universalmente satisfactorio, donde los antagonismos se diluyen en la pluralidad de las diferencias y la heterogeneidad, tanto como resultado de un consenso libremente alcanzado o por la admisión racional de la inexistencia de opciones mejores, pone fin a la necesidad de la actividad política. La tesis del “fin de la historia” conduce a la proclamación del advenimiento de una era pos política, donde la política cede su terreno a la administración –de las personas, de las cosas, de las desigualdades– y a la legislación positiva (Vilas: 2013, 208).

⁵ Vilas, C. (2013). *El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones*. Buenos Aires: Biblos/Politeia.

Vilas pone en duda “verdades” naturalizadas respecto de los indicadores de capacidad estatal. En el caso del profesionalismo de los agentes de la administración comenta que ante las *resistencias, inercias, “desganos”, ineficiencias de la cadena formal de mandos y de los mecanismos institucionales preexistentes*, el gobernante apela a *las relaciones y jerarquías informales, con las que intenta suplir, a través de la lealtad y la disciplina propiamente políticas, las limitaciones y los escollos de la institucionalidad formalizada*. Estas relaciones *permiten acceder a información, ganar tiempo, consolidarse en espacios institucionales considerados estratégicos de acuerdo con la propia concepción de lo que debe hacerse, fortalecer el poder asignado por el voto ciudadano, llevar adelante el proyecto de gobierno, ante todo en su dimensión mínima de consolidación política y mantenimiento de las posiciones de poder institucional*. Estas situaciones demuestran que un sistema público de gobierno y administración *consiste en algo más que la administración del orden de cosas existente* (Vilas: 2013, 237). Porque si la política penetra cada poro del Estado, la pasión también se instala a sus anchas en ese reino de la razón:

Muy frecuentemente la acción política implica definiciones y comportamientos de alto contenido emocional; adhesiones fuertes a un dirigente, a una organización o a una causa que dan sentido al calificativo de militante que generalmente se asigna a quien pone de manifiesto este grado de compromiso que al mismo tiempo alimenta sentimientos de intensa comunidad con quienes participan de similares convicciones (como ilustra, por ejemplo, el trato recíproco de compañero, correligionario o hermano entre quienes comparten una misma identidad política) ... Una gran variedad de acciones, decisiones e instituciones racionales que constituyen ingredientes característicos de las sociedades modernas se asientan en creencias y otras variables subjetivas que no son en sí mismas producto de juicios racionales (Vilas, 2013: 260-262).

Esta pasión al servicio de una causa, es, a nuestro entender, el germen que posibilita la emergencia de los *liderazgos de transformación*. Sin embargo, la “pasión por las convicciones” escapa a los alcances de una teoría económica de las organizaciones. Vilas advierte que la racionalidad a la que hacen referencia los enfoques neoinstitucionalistas es, justamente, una racionalidad económica (Vilas: 2013, 266). Desde esta racionalidad es muy difícil, sino imposible, apreciar esta dimensión de la acción política. Para este enfoque, *“los políticos profesionales son empresarios que “ofertan” políticas para conseguir votos y así acceder al poder o mantenerse en él; del lado de la demanda están los ciudadanos que entregan su voto a quienes ofertan las políticas que ellos reclaman”* (Vilas, 2013: 268).

Con el humor que caracteriza sus escritos, Vilas va al rescate de los líderes “militantes”, trayéndolos al centro de la escena:

Sin un poco de fe o convicción en que las cosas pueden ser cambiadas con un sentido de progreso, y que quien ocupa posiciones de poder puede contribuir significativamente a ello, los seres humanos probablemente seguiríamos asustándonos con los truenos y tratando de hacer fuego frotando palitos (Vilas: 2013, 282).

3.4. Carlos Matus: la capacidad de gobierno

Tal como comentamos, las reflexiones de Iazzetta (2012) y Lattuada-Nogueira (2011) alertaron sobre la existencia de una *capacidad de gobierno*, pero diferenciándola de la *capacidad estatal*. Contrariamente, Sotelo Maciel (2013) le asigna una importancia central en la configuración de la capacidad de los

Estados. Por esta razón, va al rescate de los postulados de Carlos Matus sobre este tema.

El "desmontaje" sufrido por el corpus teórico elaborado por Matus (Sotelo Maciel, 2013) nos obliga a visitar sus escritos a la luz de los nudos problemáticos que aún afectan la gestión de lo público. Este regreso a sus escritos colaborará con la incorporación definitiva de la *capacidad de gobierno* a los estudios sobre capacidades estatales y, finalmente, con la traducción de estas capacidades en componentes e indicadores, tarea aún pendiente.

En 1987, en la primera edición de *Adiós, Señor Presidente*, Carlos Matus escribe una carta póstuma a Salvador Allende a quien había acompañado en su presidencia como ministro. En esa carta, a modo de reparación, menciona que el trágico final de una experiencia de gobierno, aún en un contexto internacional empeñado en la obstrucción de todo proceso de desarrollo latinoamericano de signo popular, se debió también a la falta de preparación para gobernar:

Usted supo que gobernar era una tarea dura, mucho más compleja y de naturaleza distinta a la de ganar elecciones. Usted constató que estábamos impreparados para gobernar. Usted vivió la incompreensión entre técnicos y políticos. Usted fue víctima del ideologismo extremo que dividió a sus partidarios y los incapacitó para adoptar una estrategia y una línea táctica que encauzara coherentemente el gobierno (Matus, 1994: 2).

Partiendo de esta experiencia traumática, Matus asume el desafío de fundar las ciencias de gobierno. Para este cometido, Matus parte de preguntas basales respecto del futuro: *¿estamos caminando hacia donde queremos?, ¿sabemos lo que queremos?, ¿hacemos lo suficiente para alcanzarlo?* Su planteo indaga en las posibilidades de la acción humana, individual o colectiva, frente a las fuerzas externas que la exceden: *"¿Nos arrastran o conducimos? Porque hoy vivimos lo que antes fue futuro y todos los problemas que están ahora ante nuestra vida pudieron ser evitados o resueltos."* (Matus, 1987: 15). La sencillez de esta pregunta como planteo inicial remite a los problemas centrales de la teoría de la acción social, abordados en diferentes épocas y resueltos de diferentes maneras. La teoría social ha pendulado entre un tiempo externo que domina la acción y el tiempo subjetivo de la fenomenología, la sociedad como construcción depersonalizada que excede y anula la capacidad de interpelación humana o la realidad como resultado de la acción de los individuos: *"Todo lo que ocurre en la sociedad, valga la redundancia, es social, porque es producido por los hombres, pero esos mismos hombres no se reconocen en los resultados de su producción."* (Matus, 1987: 18). Matus se ubica en la tradición teórica que aboga por la idea de que *"son los hombres los que hacen la historia aunque no saben que la hacen."* (Marx, 1985: 31). Para este cometido, Matus introduce entonces el concepto de gobierno y planificación:

¿Qué significa entonces, someter a la voluntad humana el desarrollo de los acontecimientos? ¿Qué significa gobernar? Cuando decimos que planificar es intentar someter el curso de los acontecimientos a la voluntad humana, no dejar que "nos lleven" y tratar de ser "conductores" de nuestro propio futuro, nos estamos refiriendo a un proceso social. En este proceso social, "el hombre individuo" realiza un acto de reflexión superior y reconoce que sólo la conciencia y fuerza del hombre colectivo puede encarnar tal voluntad humana y ponerse frente a la corriente de los hechos para desviar su curso hacia objetivos racionalmente decididos (...) Este problema entre los hombres es conflictivo, porque cada fuerza social representa visiones e inserciones sociales distintas, y en consecuencia ellas luchan por distintos diseños sobre el futuro. Si los objetivos de los hombres sobre el futuro son conflictivos, la planificación no se hace en un lecho de rosas comandado por el cálculo científico-técnico (Matus, 1987: 19, 20) (*El subrayado es nuestro*).

Matus se introduce con estos argumentos en los distintos grados de gobernabilidad que puede lograr el Estado a través de la concertación y la negociación política. La planificación, de acuerdo con este razonamiento, no es sólo un cálculo estratégico, sino también una actividad propia del *arte de gobernar*. Para Matus, "gobernar" la realidad es liberar la potencialidad de lo humano: "*renunciar a conducir es renunciar a la libertad humana*" (Matus, 1987: 22-23). Pero la planificación debe *sortear la resistencia de los otros*. Para ello, se requiere de la voluntad de hacerlo y de un cálculo político que centre su atención en la coyuntura. La idea de Matus es que *el contexto del plan es un pasaje continuo entre conflicto, concertación y consenso*.

Matus afirma que "*el conductor dirige un proceso hacia objetivos que él elige y cambia según las circunstancias (su proyecto), sorteando los obstáculos que le ofrece un medio que no es pasivo sino activamente resistente (gobernabilidad del sistema)*" (Matus, 1987: 73). Las concepciones surgidas de aquel aprendizaje dejaron un legado de enorme valor para Latinoamérica y sus proyectos, fundamentalmente en lo referido al reconocimiento del contexto en la formulación de planes de gobierno. Matus señala: "*para vencer esa resistencia con la fuerza limitada que posee, el conductor debe demostrar capacidad de gobierno.*" (Matus, 1987: 73).

Con estas reflexiones presenta los vértices de su *Triángulo de Gobierno*, hoy más conocido como triángulo de Matus, base de su teoría. Con la simpleza de los grandes teoremas, este triángulo explica los componentes necesarios para la actividad de gobierno e introduce la idea de sistema de gobierno: "*gobernar exige articular constantemente tres variables: proyecto de gobierno, capacidad del gobierno y gobernabilidad del sistema.*" (Matus, 1987: 73). Estas variables constituyen un sistema triangular donde cada una depende de las otras. La piedra angular es el *proyecto de gobierno*:

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, incluida su capacidad para profundizar en la explicación de la realidad y proponer imaginativa y eficazmente respuestas y anticipaciones*. (Matus, 1987: 74) (*El subrayado es nuestro*).

Matus destaca, como otro vértice de su triángulo, la idea de *gobernabilidad*:

Gobernabilidad del sistema es una relación entre las variables que controla un actor en el proceso de gobierno, ponderadas por su valor o peso en relación a la acción de dicho actor. Mientras más variables decisivas controla, mayor es su libertad de acción y mayor es para él la gobernabilidad del sistema. Mientras menos variables controla, menor será su libertad de acción, y menos es la gobernabilidad del sistema. (Matus, 1987: 75).

Si el *proyecto de gobierno* es el sustento del triángulo, la *gobernabilidad* (del sistema social) es la que rebate su omnipotencia. Finalmente, la **capacidad de gobierno** será un concepto íntimamente ligado a los dos anteriores:

La capacidad de conducción o dirección se refiere al acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social

hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del Proyecto de Gobierno. El dominio de técnicas potentes de planificación es una de las variables más importantes en la determinación de la capacidad de un equipo de gobierno. Cuando hablamos de teorías, técnicas y métodos de planificación nos referimos, por consiguiente, a alterar o mejorar la capacidad de gobierno. La capacidad de gobierno se expresa en capacidad de dirección, de gerencia y de administración y control. (Matus, 1987: 75).

El liderazgo como capacidad de gobierno

La relación entre planificación y capacidad de gobierno lleva a Matus al estudio del *liderazgo*. Matus se aleja de definiciones carismáticas y postula un enfoque constructivista. Señala la falta de autocrítica o la ceguera de la dirigencia política por creer *que la política y el gobierno son actividades que dependen de dotes naturales que exigen inteligencia, arte, una profesión universitaria, en lo posible, y experiencia. En la base de esas prácticas no hay ciencias ni teorías, ni método, ni herramientas que deban ser aprendidas. Todavía vivimos la época del brujo y del curanderismo político.* (Matus, 1997: 21).

Cada vez que se analizan las causas de una mala gestión de gobierno, la autocrítica de dirige *“al contenido de la acción y no a los procesos para seleccionarla y gerenciarla, ni a las capacidades de quienes las deciden y administran”* (Matus, 1997: 22). Se infiere entonces que *“el proyecto por sí mismo no cambia las cosas. Es la calidad de la acción lo que cuenta y ella depende de los sistemas de alta dirección que este líder desconoce y no conoce que desconoce.”* (Matus, 1997: 22).

La ceguera y la encerrona política se observan en que la autocrítica se limita a atribuir las deficiencias a la oposición implacable o al tipo de regulación del Estado. Matus resalta la importancia del arte y la ciencia de gobierno, indicando que las características personales o individuales son importantes pero no suficientes. El verdadero liderazgo domina el arte de gobernar, en su dimensión creativa y en su dimensión racional:

Hay cierta confusión sobre el concepto de capacidad personal de gobierno. La inteligencia, la voluntad, la honestidad, la oratoria y la experiencia política no producen necesariamente alta capacidad de gobierno. Esas son condiciones necesarias, pero no suficientes. La política es un arte, pero no es un arte en el cual se pueden destacar y mostrar resultados de calidad sin el apoyo de las ciencias y técnicas de gobierno. (Matus, 1994: 380).

A modo de conclusión

Resulta evidente que los debates acerca de la *capacidad estatal* no están agotados. De hecho, en la frontera de los enfoques aquí presentados sigue discutiéndose el lugar ocupado por las capacidades de gobierno en el entramado de su definición. Por otra parte, el desarrollo de componentes e indicadores con los que podría “mirarse” esa capacidad está dando recién sus primeros pasos.

Si, como consideramos nosotros, la *capacidad de gobierno* y los *liderazgos de transformación* son centrales para encarar el desafío del desarrollo incluyente, podemos considerar que no se ha elaborado, todavía, una guía orientadora del conjunto de dimensiones, componentes e indicadores con los que observar la capacidad del aparato estatal, tanto en su totalidad o, como propone Bertranou (2013), a

nivel de organismos y unidades menores.

La profesionalización de la burocracia, los arreglos institucionales expresados en reglas claras, la transparencia de la administración, entre otros factores que se consideraban centrales a la hora de la eficacia y la eficiencia estatal, parecen no tener la gravitación que oportunamente se señalara. La capilaridad de la política, el componente pasional del liderazgo, los sistemas de dirección que complejizan un campo científico en construcción (el de las ciencias de gobierno), así como las experiencias que, creemos, debemos tomar en cuenta para formular nuestra propia teoría, nos invitan a participar de este debate con nuevos aportes y consideraciones.

El recorrido bibliográfico emprendido nos demuestra que los autores nacionales valoran los postulados de Evans respecto de considerar al Estado como “solución” y, por lo tanto, como promotor del desarrollo. El concepto de desarrollo y el cambio de rumbo que supone la reivindicación de una justicia distributiva aún ausente en la región, traccionan una revisión del concepto “capacidad estatal”. Mientras numerosos autores insisten en relacionarla con la consistencia de las reglas de juego, la orientación a resultados y la profesionalización de los agentes públicos, nos preguntamos si las capacidades de gobierno y el compromiso con lo público no están reclamando un lugar central en esta redefinición.

Las preocupaciones de Sotelo Maciel respecto de la gestión política de las instituciones, los aportes de Acuña y Chudnovsky referidos a su formalización, las transformaciones estatales revisadas por García Delgado, las claves de la acción política entregadas por Carlos Vilas y los aportes siempre vigentes de Carlos Matus, estarían señalando un camino a seguir.

Para aportar a una observación de las capacidades estatales, creemos necesario abrir el juego a las dimensiones “ocultas” en las categorizaciones visitadas. Causas nacionales, proyecto colectivo, liderazgo y compromiso político se incorporarán, seguramente, a los sistemas de observación que propongamos.

En estos sistemas de observación a construir, las *capacidades administrativas* que la mayoría de los autores ha considerado se redefinirían e integrarían como condición necesaria pero no suficiente. En cuanto a las *capacidades políticas*, creemos que éstas no sólo se vinculan con el diálogo “hacia afuera” sino, y fundamentalmente, con la *capacidad de gobierno* y la idea de *governabilidad*. Si hablamos de un Estado al servicio del desarrollo incluyente, las variables a considerar a la hora de estructurar este “nuevo manual de capacidades estatales” serían:

- a) Una visión transformadora.
- b) Una conducción estratégica.
- c) La organización de un Estado soberano al servicio del desarrollo incluyente.

La idea de un Estado capaz de tomar decisiones soberanas respecto de un desarrollo sostenible y con inclusión social es la variable que, a nuestro entender, determina las exigencias de capacidad. En este marco, las mayores responsabilidades que asuma el Estado pueden –y deben– estar sostenidas por los sistemas tecno-burocráticos del aparato institucional. Pero estas nuevas responsabilidades exigen 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, 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. Los objetivos del desarrollo con inclusión también exigen un compromiso que escapa a la racionalidad clásica: tal como nos señala Vilas (2013), los gobiernos se vuelven eficaces si enarbolan una causa capaz de movilizar voluntades hacia adentro y hacia afuera de las instituciones. Esta *capacidad de movilización* es, a nuestro criterio, un componente central e ineludible

de la capacidad estatal.

La capacidad de formular un proyecto y liderarlo, como capacidad exigida tradicionalmente a la política, integrada en un entramado difícil de distinguir con las condiciones técnicas y administrativas, es el piso mínimo del que partimos para evaluar la capacidad pública. En este sentido, el debate que se inicia no se focaliza tanto en las *capacidades administrativas*, sino en lo que autores como Repetto (2004), y especialmente Sotelo Maciel (2013), proponen como *capacidad política*. Respecto de esta capacidad, a la idea de “autonomía enraizada” de Evans (1996), se suma la necesidad de una mayor y mejor interacción con los trabajadores estatales y los procesos internos del propio aparato público.

Así, se consideran factores críticos de este nivel de capacidad, la *capacidad de liderar la transformación* (García Delgado, 2013b) y la *capacidad de comunicación, motivación y movilización*, tanto como elementos de gestión eficaz hacia adentro de las organizaciones como también en la fase de legitimación de las acciones de gobierno ante la sociedad. Resulta inimaginable una gestión que no entregue sus mejores energías a aumentar el compromiso de los actores estatales y sociales con una visión sobre el futuro nacional y sobre el rol del Estado en ese contexto.

En este nuevo debate, los sistemas administrativos transversales de planificación y control, empleo público, innovación tecnológica y gestión de los recursos económicos, se vuelven eficaces a través del liderazgo, la comunicación y la movilización que le otorgan sentido y direccionalidad a los esfuerzos sociales y a los aportes de la tecnoburocracia. Conscientes de lo mucho que falta reflexionar sobre este tema, a partir de estas páginas, nos incorporamos al debate.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. M. y Cao, H. (Comps.). (2012). *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Abal Medina, J. M. y Nejamkis, F. P. (2001). Capacidades estatales: la construcción de capacidad administrativa y los cambios en el régimen de empleo público. *V Congreso Nacional de Ciencia Política* - Sociedad Argentina de Análisis Político – 14 al 17 de noviembre de 2001.
- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (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*. Buenos Aires: mimeo.
- Bertranou, J. (2013). Capacidad estatal: aportes al debate conceptual. *Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública*, Mendoza, 18,19 y 20 de septiembre de 2013.
- Bonifacio, J. A. (2009). Función pública y capacidades estatales. En *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales* de la Universidad de Palermo, Año 2, N° 2, noviembre 2009.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD (1997). “Una nueva gestión pública para América Latina”.
- García Delgado, D. (2013a). Entrevista breve a Garcia Delgado. En *Revista Cuestiones de Sociología* N° 9, 2013.
- García Delgado, D. (2013b). Editorial. En *Revista Estado y Políticas Públicas*, Año I, N° 1, pp. 14-18, FLACSO Argentina.
- Iazzetta, O. (2012). Capacidades estatales, gobernabilidad democrática y crisis global. En *Crisis Global y Gobernabilidad en América Latina*, Buenos Aires, PNUD/Siglo XXI.
- García Puente, M. J. (2008). Reseña sobre *Capacidades estatales y desarrollo local. Realidades y desafíos para América Latina* de Fernández, V. R.; Güemes, M. C. y Vigil, J. I. (2006). Santa Fe enero - junio de 2008.

- Isuani, F. (2011). Las capacidades estatales. *Conferencia en VI Seminario de Reforma del Estado "Gestión Pública para el Buen Gobierno: balance y perspectivas"*, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 24 al 28 de octubre de 2011.
- 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.
- Marx, K. (1985). *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*. Madrid: SARPE.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR.
- Matus, C. (1994). *Adiós, señor presidente*. Caracas: Fundación ALTADIR.
- Matus, C. (1997). *El líder sin Estado Mayor*. Caracas: Fundación ALTADIR.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2010). "Medición de la capacidad", junio de 2010.
- Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. INDES - Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Documentos de Trabajo I-52, julio de 2004.
- Rey, M. (2011). Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad. En Revista "Debate Público. Reflexión de Trabajo Social", Año 1, Nro. 2, agosto de 2011.
- Sotelo Maciel, A. J. (2013). Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI. En *Revista Estado y Políticas Públicas*, Año I, N° 1, FLACSO Argentina.
- Vilas, C. (2013). *El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones*. Buenos Aires: Biblos/ Politeia.