

_____	DOCUMENTOS DE TRABAJO	_____
_____	DEL INDES	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____
_____	Capacidad Estatal:	_____
_____	requisito para el mejoramiento	_____
_____	de la Política Social en	_____
_____	América Latina	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____
_____	Fabián Repetto	_____



Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Julio 2004. Serie de Documentos de Trabajo I-52.

DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL INDES

Capacidad Estatal
requisito para el mejoramiento
de la Política Social en América Latina

Fabián Repetto

Serie Documentos de Trabajo I-52
Washington, D.C.
2004

Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library

Repetto, Fabián.

Capacidad estatal : requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina /
Fabián Repetto.

p. cm. (INDES Working paper series ; I-52)
Includes bibliographical references.

1. Latin America—Social policy. 2. Government agencies—Latin America. I. Inter-American
Development Bank. Inter-American Institute for Social Development. II. Title. III. Series.

361.25 R433--dc21

©2004
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos de América

El presente trabajo es uno de los estudios de investigación sobre los principales problemas económicos y sociales que afectan a América Latina y el Caribe, auspiciados por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Pueden obtenerse copias en la librería del Banco Interamericano de Desarrollo, 1300 New York Avenue, Washington, D.C. 20577, Estados Unidos de América.

La serie de documentos de trabajo tiene por objeto dar a conocer los resultados y las conclusiones de los estudios realizados por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social y promover el intercambio con ideas y opiniones sobre temas relacionados con el desarrollo social. Asimismo, el propósito de la serie, es dar a conocer los trabajos lo más pronto posible, aún cuando se podrían mejorar los detalles de su presentación.

*Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la
posición oficial del Banco o de sus países miembros.*

DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL INDES

Capacidad Estatal

**Requisito para el Mejoramiento de la Política Social
en América Latina**

Fabián Repetto

**BID - INDES
Washington D.C., julio de 2004**

CONTENIDO

Introducción	3
Política Social en América Latina: Cambios y Principales Desafíos	4
“Capacidad Estatal”: Puntos Básicos.....	10
Dimensión Institucional de la “Capacidad Estatal”	13
Componentes de la “Capacidad Estatal”	15
Atributos de la “Capacidad Estatal”	23
Nueva Mirada a los Desafíos de la Política Social en América Latina	25
Obstáculos al Cambio Institucional.	
Restricciones al Mejoramiento de la “Capacidad Estatal” para la Sociedad	30
Notas a Modo de Corolario	38
Bibliografía	40

CAPACIDAD ESTATAL

Requisito para el Mejoramiento de la Política Social en América Latina¹

Fabián Repetto²

Introducción

Dos temas ocupan el centro de atención de la agenda política y académica desde finales de la década de 1990-1999 en América Latina, una vez comprobados los límites del fundamentalismo del mercado. El primero se refiere al gran número de reformas pendientes sobre política social y, el segundo, a la evidente necesidad de aumentar la “capacidad estatal”, referida al manejo general de la “cuestión pública”. El primero viene a ser el resultado de las transformaciones acontecidas en el campo de la política pública, ligado directamente en mayor o menor medida al bienestar de la población. Mientras que el segundo se relaciona a la capacidad del Estado y a la reciente preocupación cada vez más amplia de construir y/o reconstruir las instancias habilitadas de gobierno de los complejos procesos, que no sólo ha experimentado la región y que, sin duda, la caracterizarán en el futuro. Ambos implican el surgimiento de la nueva institucionalidad y de coaliciones de actores, cuyos recursos darán dirección a dichas capacidades hacia un desarrollo social incluyente.

¿En qué marco histórico se inscribe el nuevo tema de la “capacidad estatal” y su eventual construcción y/o reconstrucción, particularmente, en el campo de las políticas sociales? Desde mediados de la década 1990-1999, dicho concepto adquirió relevancia en el rediseño de la acción pública. Esto se asocia en parte al ‘regreso’ del Estado a los primeros planos de las propuestas de desarrollo -incluyendo el de índole social- tras recuperar cierto terreno frente a las posturas en boga hasta hace años atrás. Se proponía en gran medida frenar ese tipo de desarrollo ante la expectativa de que el mercado generaría por sí mismo las condiciones de crecimiento e, incluso, de integración social. También se relaciona a que la “capacidad estatal” se haya constituido en un elemento clave en la llamada “segunda generación de reformas”, marco en el que se suele situar este concepto, casi como si fuese un sinónimo de la capacidad burocrática de los aparatos de gobierno³.

¹ Este documento ha recibido el aporte de numerosos e importantes comentarios de varios colegas de América Latina. A todos ellos, así como al lector anónimo de singular agudeza analítica, va mi agradecimiento correspondiente. Aclaro que ellos no son responsables por las interpretaciones aquí presentadas.

² Coordinador Residente, Programa INDES-Guatemala.

³ Este concepto de “segunda generación de reformas” apunta a acompañar el proceso iniciado de reestructuración del papel desempeñado por el Estado en la economía —denominada “primera generación de reformas”— señalando entre otras acciones una serie de medidas administrativas al interior del mismo. Vale remarcar que es ya muy reconocida en la literatura reciente la crítica a esta idea secuencial de reformas, puesto que quienes concibieron y promovieron los ajustes estructurales —proceso que hoy se denomina “reforma de primera generación”— difundían la ilusión de que la misma

En ese contexto, queda pendiente el tema de la “capacidad estatal” asociada a un papel presuntamente sustantivo en el desempeño de las políticas públicas, en general, y las sociales, en particular. Pero si bien estas son las coincidencias, los conflictos emergen cuando se trata de definir lo que se entiende como un adecuado desempeño de las políticas públicas. ¿Deben ser diseñadas e implementadas con calidad y de manera coordinada, flexible e innovadora y, a la vez, sostenibles y evaluables? ¿Deben ser eficaces, eficientes y asociadas a la *accountability*? ¿Deben promover equidad pero con pertinencia a la magnitud y las características de los problemas públicos por enfrentar, así como fomentar legitimidad? ¿Quizás deben ser una combinación de todas esas opciones?

Luego de esta introducción, en la primera sección se exploran las principales transformaciones acontecidas en la política social latinoamericana, así como los problemas y desafíos aún pendientes. A continuación se establecen algunos parámetros generales para interpretar el elusivo concepto de “capacidad estatal”. Posteriormente, se fija el marco de análisis de dicho tema con una perspectiva institucional. En las siguientes secciones se propone un estudio más específico de los componentes y atributos fundamentales de la “capacidad estatal”. En la sexta sección se retoma la mirada sobre la política social en la región, a la luz de la perspectiva de la “capacidad estatal”. Tomando en cuenta la necesidad de fortalecer y ampliar la misma como condición necesaria para mejorar el desempeño de la intervención del Estado en la problemática social, en la séptima y última sección se esbozan algunos lineamientos acerca de las dificultades del cambio institucional, requisito indispensable para mejorar las capacidades administrativas y políticas. Finalmente se dan las conclusiones generales.

Política Social en América Latina: Cambios y Principales Desafíos⁴

En los últimos veinte años, en América Latina se han dado transformaciones profundas en el conjunto de su institucionalidad pública y se han redefinido aspectos generales de la matriz socio-política, tales como la correlación de fuerzas; el papel de la política y el alcance de la intervención estatal o el papel que la región desempeña en el escenario internacional. Mas allá de las diferencias en la manera en que cada país enfrentaba el tránsito hacia el nuevo escenario y pese a los esfuerzos hechos en ese camino, la situación social tendió a agravarse en cuanto a los niveles de desigualdad y la magnitud de la pobreza, cada vez más heterogénea.

sería suficiente para solucionar los problemas económicos y sociales, obstáculos del desarrollo (cfr. Acuña y Tommasi, 1999).

⁴ En esta sección no se desarrollará un estudio profundo de la situación actual de los sistemas de política social en América Latina, contruidos en el marco de la conformación de una nueva matriz. Sólo se pintarán los trazos gruesos de dicho campo de la gestión pública. Es menester reconocer múltiples fuentes originadas en el amplio y variado aporte de numerosos colegas en torno a las reformas y los desafíos de la política social latinoamericana, pero la única responsabilidad es la del autor de este trabajo. Como lecturas recomendadas sobre la problemática planteada, se sugiere a Abel y Lewis (2002), Bustelo y Minujín (1998), Draibe (1994), Fleury (2002b), Franco (1996), Graham (1994), Isuani (1992), Mesa-Lago (1999), Molina (2002), Repetto (1994, 1997), Rey de Marulanda y Guzmán (2003), Sposati (2002), y Stahl (1994).

¿Qué sucedió en América Latina en el plano de la institucionalidad de las políticas sociales durante las últimas dos décadas? Nuestra interpretación de la “institucionalidad social” se refiere al conjunto de reglas de juego formales e informales —incluyendo las de rutina y los hábitos de organización— que enmarcan el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales. Para todos los actores involucrados, la “institucionalidad social” representa un entramado de incentivos que estructura los límites y las oportunidades de negociación y acción. Sin embargo, no cierra las posibilidades de avanzar hacia lograr las transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad.

Se procede entonces a revisar de manera somera una serie de cambios ocurridos. En un escenario social —marcado por las necesidades insatisfechas de millones de latinoamericanos— aquéllos han modificado parcial o totalmente el híbrido paradigma de política social hoy vigente, más allá de las diferencias entre países, desde la segunda posguerra hasta la década de 1980-1989. En ciertos casos fueron cambios dados en el ámbito jurisdiccional respecto de quienes gestionan y/o controlan los servicios y programas sociales. En otros, estuvieron asociados a la redefinición de fuentes de financiamiento y al volumen de los recursos destinados a enfrentar la cuestión social; algunos de los cuales tuvieron el eje centrado en la introducción de nuevas tecnologías de gestión. El listado a continuación constituye un recorte parcial pero sustantivo de los cambios recientes en la política social latinoamericana, tales como la descentralización de los servicios universales; la privatización/desregulación de la seguridad social; la focalización en los sectores más pobres; el aumento del gasto social; la apertura a la participación comunitaria; y el mayor énfasis en el monitoreo y la evaluación.

La descentralización fue una idea-fuerza dominante de las reformas sociales durante la década de 1990-1999, como una solución propuesta para acabar con el centralismo que había caracterizado los sistemas de política social latinoamericanos durante la segunda posguerra. En particular nos referimos a los servicios de educación y salud. Se buscaba dar solución a los problemas reales, ubicados muchas veces en el plano territorial. La descentralización de los servicios sociales a veces combinada, pero siempre en tensión con ellas, fue ligada a otras formas de descentralización que han ido cobrando fuerza en la región recientemente, tal como en el ámbito político, fiscal y administrativo. Ese objetivo de superar las falencias de decisión y gestión centralizada ha sido visto desde lógicas diferentes según los diversos casos; mientras algunos rescatan el potencial aporte de la descentralización a la participación y la democracia, otros redimen el papel que desempeña aquélla en hacer más eficiente la gestión y ayudar a resolver los problemas fiscales.

En cuanto a la privatización/desregulación de la seguridad social y en un contexto marcado por la crisis estructural de los mercados laborales de la región, los cambios más significativos se han plasmado en el plano de los sistemas de previsión. Se han abierto así las puertas a la activa participación privada, fomentando la capitalización individual de los

‘aportantes’ en detrimento de los antiguos esquemas de pensiones, más ligados a los esquemas de reparto. En este sentido, el énfasis de las reformas se basó en las ideas de libertad individual y en los aportes que podría hacer el nuevo sistema para aumentar los niveles de ahorro interno de los países latinoamericanos. También fueron afectados por esos aires de reforma, los seguros de salud y demás aspectos asociados a la protección de los trabajadores formales, particularmente en un esquema de cambio muy ligado a las agendas pro-mercado de los equipos económicos de los gobiernos de la región.

En los últimos años, la focalización de la estrategia dominante se ha basado en una concepción que limita la política social de lucha contra la pobreza, en particular la extrema pobreza o indigencia. Este enfoque se inspiró en la restricción de los recursos fiscales y, a su vez, se fundamentó en las críticas formuladas a los servicios sociales de carácter universal, particularmente a la forma en que los recursos destinados a los mismos eran captados por los sectores medios y mejor organizados. Emergieron con fuerza los mecanismos de focalización individual por grupo vulnerable o ámbito territorial en la agenda de reformas de la “institucionalidad social”; se generaron así los procesos concretos de reformas nuevas a las burocracias creadas *ad hoc* —por ejemplo en las que han venido operado los fondos sociales.

Durante la década de 1990-1999, tuvieron gran importancia las transformaciones ocurridas en la política social latinoamericana. El gasto social tendió a crecer de modo más o menos significativo y con variaciones, por supuesto, entre países. Aun en el marco de las fuertes restricciones fiscales en la región durante esa etapa, aumentó la magnitud de los recursos destinados a las diferentes áreas sociales. Mientras se daba la consolidación de los gastos en seguridad social —en algunos casos aquellos ligados a los costos de la transición en el ámbito de las previsiones desde un sistema de reparto a uno de capitalización— también crecían los recursos para educación y salud, abriendo cada vez más un espacio para los gastos sociales focalizados en los sectores más pobres.

Una de las principales novedades sobre la “institucionalidad social” en América Latina se asocia a la creciente importancia de la participación social en la región, como son las acciones comunitarias por vía de las organizaciones no gubernamentales. Un punto de partida del diagnóstico sobre este hecho, son los procedimientos ‘cerrados’ y burocráticos que guiaban la gestión social en el modelo de posguerra y que comenzaron a generar consenso sobre la necesidad de revitalizar —aunque de modo diferente— el postergado tema de la participación, que ya había cobrado cierto auge en la región en la década de 1970-1970. Una revisión reciente del concepto, aplicado a la política social, llamó la atención sobre la necesidad de escuchar la ‘voz’ de los sectores con mayores necesidades, así como de abrir espacios de gestión para las instancias públicas no estatales, las que fueron cobrando fuerza e incluso desarrollando tecnologías de gestión en múltiples problemáticas sociales.

Hay que destacar otra tendencia ligada al creciente énfasis en el monitoreo y la evaluación, en particular de los programas y proyectos sociales. En tanto que los cambios en la institucionalidad fueron recientemente promoviendo en esencia la orientación de la acción pública en el campo de la política social a la dinámica de programas y proyectos, fue asimismo cobrando fuerza la necesidad de hacer un seguimiento más o menos constante y técnicamente adecuado a ese tipo de intervenciones. Los aparatos técnico-administrativos responsables de la gestión social, en consecuencia, fueron incorporando a los organismos especializados en el monitoreo y evaluación de la misma, muchas veces a través del financiamiento externo. Paralelamente, en los análisis y debates por parte de la dirigencia política y la opinión pública, hubo más aceptación de la necesidad de lograr mayor profesionalización y capacitación de los funcionarios con responsabilidades directas en la gestión social, fuertemente asociadas a las técnicas de evaluación y monitoreo.

La descripción de estas seis tendencias requeriría preguntarse sobre cuál sería su impacto en la “institucionalidad social”. Más que revisar en detalle las consecuencias de estas reformas —tarea sin duda necesaria y que escapa a los alcances de este trabajo— lo que cabe es enumerar el conjunto de problemas y desafíos que hoy tiene por delante la política social de América Latina. Cada tendencia de reforma está ligada a una serie de problemas y desafíos. No obstante hay que señalar que esa relación no es necesariamente directa y que, a la vez, conviene promover futuros estudios, donde se reconozcan y exploren los impactos cruzados que tuvieron las reformas acontecidas en temas aún no resueltos⁵.

La descentralización de los servicios educativos y sanitarios —y otros fondos sociales— hacia un plano subnacional, e incluso local, tiene como tarea primordial su articulación con la descentralización política, administrativa y fiscal. Además hay que enfrentar la continua falta de capacidad que agobia a las provincias, estados o departamentos, y más aún a los municipios y comunas. En esa forma, la recepción de servicios sociales complejos, como los mencionados por parte de estas jurisdicciones, no debe conducir a malos desempeños que inducirían mayores desigualdades regionales a las ya existentes. Hoy ya ha quedado claro que no puede haber descentralización exitosa en el campo social sino se redefine el papel que desempeña el Estado, así como el tipo de capacidades administrativas y políticas que debe tener para asegurar niveles mínimos de calidad de los servicios. Hacer referencia a la descentralización implica preguntarse asimismo por las tareas y funciones que deben llevarse a cabo de modo centralizado. Cabe reconocer entonces que el enfrentamiento de los desafíos asociados a la descentralización, no determina un proceso fácil ni lineal, ya que el accionar estatal es, por definición, complejo y con matices, sin una racionalidad perfecta. Estas afirmaciones conducen también a reconocer los

⁵ Hacer énfasis en los problemas y desafíos de la política social latinoamericana, no implica negar los avances logrados a través de algunas de las reformas planteadas. A modo de ejemplo, son múltiples las experiencias donde la descentralización potenció la eficiencia y participación social; donde el aumento del gasto social ayudó a mejorar la calidad de vida de la población; donde el monitoreo y la evaluación facilitaban el control efectivo de las acciones públicas.

desafíos sustantivos que hay para promover, mediante articulaciones selectivas en el ámbito del diseño institucional, la transversalidad de la gestión pública en lo social y la necesidad de mejorar las instancias y los mecanismos de coordinación en tres planos: a) jurisdiccional en el contexto del Estado nacional, provincial/estadual/departamental y municipal; b) sectorial en el contexto nacional o subnacional y local en forma separada —educación, salud, seguridad social, vivienda y desarrollo social— y c) la combinación de lo interjurisdiccional y lo intersectorial, como, por ejemplo, ¿cómo se resuelve la relación entre el Ministerio de Desarrollo Social en el ámbito nacional con los ministerios de educación y salud del nivel subnacional al gestionar un programa social que involucra a dichos actores?

La privatización y desregulación de la seguridad social en el campo de la política social ha transformado el cuadro de actores involucrados. Es precisamente esa activa y protagónica participación de los grupos empresarios que buscan maximizar sus ganancias, lo que obliga al Estado a aumentar sus procedimientos de regulación para promover formas más incluyentes de las nuevas modalidades pro-mercado de gestión de las previsiones o seguros de salud. Condición fundamental para avanzar en dicha dirección, es promover un cambio en el protagonismo intraestatal que, en los últimos años, llevó al desequilibrio en muchos casos de las pujas por el poder al interior de los gobiernos latinoamericanos. Ello favoreció a los equipos económicos ortodoxos y despreocupados por la recuperación de habilidades y mecanismos de regulación por parte de los aparatos estatales. En otro orden de desafíos, como son las reformas en el campo de la seguridad social en el marco de la profunda crisis del mercado de trabajo — que derivó en el creciente aumento de la informalidad laboral y, por ende, la ausencia de aportes para cobertura de riesgos— se encuentra la necesidad de hallar fórmulas propicias de incorporación presente y futura de los sectores fuera de esa cobertura. La revisión de las políticas asociadas de empleo se constituye así en un desafío derivado de los problemas no resueltos en seguridad social.

La exacerbación de los mecanismos de focalización no sólo ha derivado en algunos casos en nuevas formas de estigmatización de los sectores beneficiarios, sino que es improcedente cuando pretende ser la única forma de asignación de recursos sociales. Hoy día comienza a quedar más clara la necesidad de combinar instrumentos de focalización con concepciones más amplias de asignación de recursos, donde las sinergias positivas entre diversas áreas, pero con responsabilidad en lo social, pudieran ayudar a brindar mejor y mayor cobertura a las poblaciones con carencias básicas. La pobreza y desigualdad no son conceptos simples ni responden a interpretaciones uniformes. Por esa razón, al reconocer el carácter multidimensional de ambas problemáticas, aumenta la importancia de combinar en la acción la selectividad de ciertos 'pisos' universales, evitando así segmentar la sociedad en función de la calidad y el alcance de la cobertura de los diversos sectores por medio de servicios y programas sociales en operación. Además, la focalización tiene un gran potencial para mejorar el

desempeño de las intervenciones inspiradas en la idea de discriminación positiva, siempre que se cuente con la participación de las voluntades políticas y los recursos técnico-organizacionales para llevar adelante esta tarea. De este modo se puede acercar, por ejemplo, la oferta pública — estatal y no estatal— a la solución de las necesidades de los grupos sociales menos favorecidos.

En cuanto al gasto social, es pertinente dilucidar que los desafíos no son homogéneos para todos los países latinoamericanos, más aún cuando el aumento global de los recursos en la región en los últimos años, no se tradujo de modo evidente en la mejoría de los indicadores sociales, sobre todo de aquellos ligados a la desigualdad. Mientras que, en algunos casos, parece requerirse algún aumento de volumen ante la magnitud de los problemas sociales por atender, en otras situaciones el desafío más sustantivo se asocia a mejorar la eficiencia y eficacia de la asignación de recursos. Emerge otro problema al momento de observar la composición de dicho gasto y se refiere a la falta de elasticidad de algunos de sus componentes, en particular de aquellos ligados a la seguridad social. La compleja combinación de derechos adquiridos, fortalezas corporativas e inercias organizacionales, deriva en la muy difícil reasignación de los recursos en función de algún giro estratégico en las prioridades, debido a cambios en la situación social en que operan aquéllas. Por último, aun cuando en algunos países ya se han dado avances en ese sentido, en muchos casos se requiere ir hacia un ‘encapsulamiento’ de los recursos presupuestarios destinados al gasto social prioritario durante las crisis económicas coyunturales o estructurales. Para ello hay que encontrar fórmulas institucionales apropiadas para evitar la rigidez presupuestaria y que faciliten, a su vez, la flexibilidad según prioridades fundamentales de consenso acerca de la intervención social.

Si bien ha crecido la participación de la sociedad en el campo de la política social, todavía queda mucho por hacer. La ‘voz’ de los pobres no siempre se ha materializado en las decisiones públicas sustantivas que afectan la calidad de vida del conjunto de la población. Se han limitado en muchos casos a expresiones en microsituaciones y a nivel de programas y proyectos puntuales y no de políticas sociales. Se une a ello el creciente protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, que a veces ha conllevado al debilitamiento de la capacidad estatal-gubernamental, perdiéndose la perspectiva del carácter complementario que deben tener las acciones de lo público estatal y lo público no estatal. Un tercer desafío asociado a este punto, es que no siempre la participación de la sociedad civil se ha inscrito en una óptica del fortalecimiento ciudadano pleno, activo y capaz de controlar la gestión pública, provocando la aparición de nuevas expresiones de clientelismo. Se trata entonces como problema aún no resuelto en la mayor parte de la región de encontrar mecanismos institucionales capaces de capitalizar la ‘voz’ de los sectores pobres y vulnerables, para que se constituya en un mecanismo capaz de nutrir el tránsito hacia la mayor equidad y eficiencia de las intervenciones sociales. De esa manera, se evita que la participación comunitaria sea simple manifestación de reclamos u opiniones no tomadas en consideración por los responsables de la

decisión, diseño e implementación de las políticas públicas, en particular de las sociales. También queda pendiente la formulación de una estrategia institucional para capitalizar a favor de intereses más amplios la acción de actores ya constituidos en la arena pública.

Respecto a los problemas y desafíos asociados a los avances en los mecanismos de monitoreo y evaluación, se observa la ausencia, en general, de una cultura que propicie la utilización activa de los resultados evaluativos que generan las instancias técnicas especializadas. Mientras la dirigencia política profesional es reacia a tomar en cuenta los resultados que ponderan de manera positiva la gerencia bajo su responsabilidad, teniendo en cuenta su impacto en la inadecuada circulación de la información, la ciudadanía no tiene siempre interés o carece de habilidades para lograr la utilización plena de la información existente sobre la gestión social. En suma queda aún mucho por hacer en la construcción de un apropiado sistema de incentivos —premios y castigos— que asocie el monitoreo y la evaluación al conjunto de quienes están involucrados en la política social, incorporando a su vez la preocupación por mejorar el diseño y la formulación de las intervenciones estatales. Un problema conexo a los indicados se refiere al proceso de institucionalización del servicio civil de carrera con base en el mérito, orientado a los equipos técnicos que han sido formados y entrenados para evaluar y monitorear políticas, programas y proyectos sociales bajo fórmulas contractuales flexibles; por ende muy dependientes de los cambios políticos o el agotamiento de fuentes de financiamiento externo.

Observando el conjunto de problemas y desafíos que aún enfrenta la política social latinoamericana, es claro que parte importante de los mismos se asocia a las carencias y déficit de las capacidades administrativas y políticas. En suma, se trata de volver la mirada al clásico tema de la “capacidad estatal”.

“Capacidad Estatal”: Puntos Básicos

El planteamiento de una serie de interrogantes puede ayudar a enmarcar mejor el concepto de “capacidad estatal”. ¿Qué se entiende aquí por “capacidad estatal”? ¿Dónde se ejerce la “capacidad estatal”? ¿Cómo se expresa la “capacidad estatal”? ¿Cuál es el fin de la “capacidad estatal”? Finalmente la pregunta fundamental es ¿quiénes deciden y ejecutan las acciones referidas a la “capacidad estatal”?

Una primera tarea fundamental es establecer la delimitación de *qué se entiende por capacidad estatal*. Hilderbrand y Grindle (1997), por ejemplo, la definen como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Aunque Weiss (1998) hace énfasis en la capacidad transformativa del Estado, entendiéndola como la habilidad para adaptarse a los *shock* y las presiones externas. Asimismo, Migdal (1988) la define como la capacidad que poseen los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad. Entre éstas y otras aproximaciones, en este

documento se entiende por “capacidad estatal” la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social⁶. Pero se tienen en cuenta ciertas restricciones contextuales y definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que, en cada caso, debe proveer la respuesta estatal. Esta aproximación es, sin duda, muy general y deja abiertos flancos conceptuales. Si embargo, se erige en un punto de partida adecuado que permite visualizar a la “capacidad estatal” como la expresión en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general: el valor social. Este ha de ser definido y redefinido constantemente a través de la interacción política de individuos y grupos con intereses, ideologías y, sobre todo, diferentes recursos de poder.

Al examinar la pregunta sobre *dónde se pone de manifiesto la capacidad estatal*, sobresalen varios ámbitos de intervención estatal, con sus correspondientes desagregaciones en los niveles de áreas, políticas, programas y proyectos, en que se pone en juego dicha capacidad. Ello permite entender porque dicha capacidad no debe ser limitada a los aspectos técnico-administrativos “puertas adentro” del aparato estatal, tal como se le ha utilizado en diversas ocasiones en forma reciente. Algunos de esos ámbitos corresponden a uno de índole general desde el plano institucional, tal como el mantenimiento del orden y la ley, así como la construcción de cierto tipo de organizaciones políticas. En otros ámbitos se ‘aterriza’ en un nivel institucional inferior, pero no menos importante. Ese es el plano de las políticas públicas estratégicas asociadas a la gestión de la economía y al sistema de política social⁷. Debe indicarse, asimismo, que todos estos ámbitos están de un modo u otro condicionados por el posicionamiento de cada país dentro del sistema político y económico internacional⁸.

Al atender los interrogantes del *cómo y para qué se ejerce esa capacidad estatal*, es importante explorarlos en conjunto, pues es muy común confundir los medios con los fines. Y cuando eso sucede no se trata, por lo general, de simples indefiniciones teóricas sino de posiciones político-ideológicas fuertes que suelen conducir a la promoción de determinadas estrategias de construcción y/o reconstrucción de la “capacidad estatal”. Es fácilmente posible captar una serie de atributos del ejercicio de dicha capacidad que podrían ser rotulados como la

⁶ Para una aproximación analítica al complejo concepto de “valor social”, ver Mokate (2002). También es pertinente tomar nota de la perspectiva de Moore (1995), en términos del “valor público”.

⁷ Camou (2001) identifica estas cuatro primeras áreas como aquellas donde deben evaluarse los grados de gobernabilidad. No se cree que se está forzando el argumento si se retoman aquí para ponderar la cuestión de las capacidades institucionales del Estado.

⁸ En cuanto al mantenimiento del orden y la ley, se trata de un ámbito básico para establecer las coordenadas generales en las cuales se desarrollarán las interacciones entre los actores políticos y quienes intentan conformarse como tales. Respecto al orden político-institucional, y muy ligado al anterior, surge la pregunta sobre cuáles son las reglas, procedimientos y rutinas que regulan el manejo de las instancias de gobierno; así como la relación que las mismas establecen con la ciudadanía y los grupos de interés. En lo referido a la gestión de la economía, el tema se asocia aquí al modo en que se desarrollan las principales variables macro- y microeconómicas. Cuando se habla de sistemas de política social, se está haciendo referencia al conjunto de intervenciones que se desarrollan desde el nivel gubernamental-estatal para enfrentar los problemas que caracterizan a una cuestión social determinada. Finalmente, al referirse al tema del posicionamiento en el sistema político y económico internacional, se intenta remarcar la profunda incidencia que tiene el entorno global y regional en que coexisten y compiten los países.

expresión del *cómo*, a saber: coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad y evaluabilidad. Otros atributos, por el contrario, pueden constituir según las diferentes definiciones tanto expresión del *cómo* como del *para qué*, tal como la eficiencia, eficacia y *accountability*. En este trabajo, estas últimas también forman parte del *cómo* se deciden e implementan las políticas públicas, pero no dan respuesta al *para qué* y que en este documento se le interpreta a la luz de los atributos de equidad pertinente y legitimidad⁹. Las preguntas sobre *cómo* y *para qué* se ejerce la “capacidad estatal” refuerzan la necesidad de referirse siempre a los protagonistas de ese (potencial) ejercicio de las capacidades, es decir, los actores concretos con sus intereses, ideologías y recursos de poder.

Las mencionadas “zonas grises” tienen especial importancia cuando se trata de poner en perspectiva los objetivos-guías que podrían orientar los renovados esfuerzos por mejorar los niveles de “capacidad estatal”, como por ejemplo en política social. Es decir, si la eficacia, la eficiencia y la *accountability* son los fines (el *para qué*) de los esfuerzos para lograr más y mejor capacidad estatal, bastará con cumplir sus objetivos propuestos —cualesquiera sean ellos— optimizando los recursos y de modo transparente vía rendición de cuentas. Por el contrario, si dichos objetivos-guías son: promover la equidad actuando con pertinencia ante los problemas públicos que afectan la calidad de vida de la población y, al mismo tiempo, aumentar la legitimidad del vínculo entre gobernantes y gobernados teniendo en perspectiva el aumento global del “valor social”, la eficacia, eficiencia y *accountability* habrán de sumarse a los demás atributos del *cómo* (coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad y evaluabilidad)¹⁰.

En cuanto a la pregunta fundamental en torno a la *capacidad de quienes ejercen la capacidad estatal*, tal como se dijo antes, se trata de explorar la capacidad de las instancias de gestión estatal —expresada particularmente en el Poder Ejecutivo, pero asociada a sus vínculos con los otros poderes del Estado— para recibir, priorizar y responder las demandas expresadas como problemas públicos, ya sea a través de la acción de los actores constituidos en la arena política o ya sea en la acción de grupos amplios que logran formular sus demandas aunque de manera dispersa —cuyo caso más obvio es el de los votantes. Una aclaración preliminar que se va a desarrollar luego, se refiere a que esta “capacidad estatal” estaría de algún modo en manos de las instancias del Poder ejecutivo estatal. Pero ella no se podrá explicar sólo en el ámbito de lo que sucede al interior de dichas instancias ni en su limitado vínculo con los poderes legislativo y judicial. En tanto que la “capacidad estatal” está directamente asociada a la cuestión del poder, debe también reconocerse como elemento central la asimetría de recursos entre los actores que buscan expresar dicha capacidad en el plano sistémico y sectorial; así como los correlatos de

⁹ Los atributos mencionados serán caracterizados más adelante.

¹⁰ Indicado esto, no hay que necesariamente concluir de que sólo importan los *para qué* en detrimento de los *cómo*. Por el contrario, aquí se sostiene que unos y otros son igualmente importantes, pero que es mejor conocer siempre *cómo* se interpretan en el debate público a los atributos mencionados.

poder derivados de la institucionalidad formal e informal vigente —reglas de juego generales y particulares.

El conjunto de aproximaciones conceptuales a los interrogantes planteados nos remite a una perspectiva de relaciones, donde individuos y grupos con ciertos intereses e ideologías y con dotaciones específicas de recursos de poder, buscan posicionarse en el juego político para maximizar o, al menos, satisfacer sus objetivos materiales y simbólicos. Los antecedentes de esas interacciones también tienen importancia. Son legados que reaparecen siempre a través de formas diversas cuando lo que está en juego es el modo, la intensidad y el signo de las intervenciones públicas. En tanto que las instituciones constituyen un entramado normativo (formal e informal) que enmarca la interacción política en el espacio público, es pertinente indicar algunos aspectos que ayudan a entender la mirada institucional de la capacidad del Estado.

Dimensión Institucional de la “Capacidad Estatal”

La vida política no opera en el vacío y se expresa en formas de complejidad pública y, entre ellas, los distintos grados de “capacidad estatal”. Los modos en que se agregan o desagregan intereses o se procesan los conflictos o se negocian intercambios de recursos y percepciones del mundo, están limitados por un tejido de mecanismos históricamente conformados que denominaremos “marco institucional”. Entre las múltiples aproximaciones al concepto de ‘institución’ cabe optar básicamente por la propuesta de North (1993). Este autor interpreta las instituciones como las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, enmarcando posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores. Esta perspectiva que emerge de una cosmovisión económica, contiene sin embargo elementos comunes a otros enfoques institucionales¹¹.

Las instituciones constituyen un aspecto central en la construcción de la “capacidad estatal” bajo el prisma de los ciclos de políticas públicas, ya sea para identificar problemas, sea para diseñar y gestionar una política pública con la participación de multiplicidad de actores. En el seno de ella, es la interacción institucionalizada la que debe marcar el tono y el contenido del proceso. ¿Quiénes son aliados y quiénes son oponentes? ¿Cómo se articulan las coaliciones y cómo se modifican o sostienen a lo largo del tiempo? ¿Qué tan creíbles y objetos de cumplimiento son los acuerdos logrados? (Repetto, 2000a). La interacción entre individuos y/o grupos interesados en una determinada temática pública es posible en cierto marco de reglas de juego. Esa es la razón para remarcar el papel central de las instituciones, las que rigen y orientan la acción de los actores, ayudándoles a crear recursos políticos (Scharpf, 1997): ¿qué se discute

¹¹ Otras referencias insoslayables sobre esta temática y de gran auge en la economía, ciencia política y sociología en tiempos recientes, son las de March y Olsen (1989), Hall (1993), Hall y Taylor (1996); Peters (1999a). Para una observación panorámica de diversas perspectivas institucionales, cfr. Vergara (2001) y Lardone (2002).

y qué se acepta como hecho o inmutable?, ¿cuáles son los compromisos, procedimientos, premios y castigos?¹²

Es decir, el marco institucional permitirá entender la estructura de oportunidades que enfrentan los individuos y los grupos al interactuar, guiados por identidades propias. Asimismo facilitará la comprensión de las potenciales rutas de acceso (Fox, 1994), por donde se canalicen las demandas y necesidades de los distintos sectores que conforman el espacio público. "Al forjar la política, los actores sociales y el Estado interactúan; los unos requieren del otro. La interacción de los actores sociales es afectada por las reglas y las instituciones por las cuales actúan. Pero el efecto de las reglas y de las instituciones depende de quien trate de usarlas y con qué propósito" (Gourevitch, 1993:268 y s). Según Subirats y Gomà (1999), las instituciones estructuran el juego estratégico alrededor de las diversas problemáticas públicas, pero no constituyen el juego mismo.

El desafío de construir y/o reconstruir la "capacidad estatal" en cuanto a la política social, es uno de los 'juegos' más complejos a los que se enfrentan los países. Esto es particularmente cierto en aquellos países en desarrollo, luego de la aplicación de las primeras y profundas medidas de reforma estructural acelerada en las décadas pasadas. Y el paso hacia una nueva matriz política no sólo ha cambiado el mapa de ganadores y perdedores bajo el modelo de la segunda posguerra; sino que también ha transformado las principales reglas de juego dentro de las cuales aquellos interactúan¹³. El conocido autor Bertranou (1995:244 y s) afirma: "Las instituciones (...) constriñen las opciones disponibles de acción. En la medida en que sistemáticamente producen determinados resultados (por ejemplo, de política pública), pueden ser cambiadas con el propósito de producir otros resultados. Al conocer los resultados que podrían surgir de nuevas instituciones, los actores pueden transformar sus preferencias de determinados resultados por preferencias de instituciones. Pero la transición entre preferencias no es ni automática, ni directa. Esto se debe principalmente a tres aspectos: primero, los recursos necesarios para realizar un cambio institucional son importantes; segundo, la expectativa de vida de las instituciones es mayor que la de los resultados y estrategias; y tercero, la mayor duración institucional extiende el espacio de incertidumbre acerca de los verdaderos resultados que generará a largo plazo. Tsebelis habla de las instituciones como inversiones." Entonces, ¿quiénes

¹² Schedler (1998) destaca cuatro atributos que serían comunes en cualquier acepción del término 'institución': a) las instituciones son creaciones sociales y tienen, por ende, un origen social; b) son propiedades colectivas, por lo que se puede afirmar que tienen una extensión social; c) se asocian a ideas de estabilidad, regularidad, persistencia, recurrencia, por lo cual cabe señalar su extensión temporal; y d) generan efectos sobre el comportamiento, la interacción, las expectativas y las percepciones, estableciendo, en su calidad de función social, restricciones y oportunidades.

¹³ "Una matriz política es un sistema de variables y constreñimientos, que fijan límites y probabilidades diferenciales para la realización de intereses sociales y el alcance de objetivos políticos (...). En este sentido, se le puede concebir como un sistema de variables estructurales, político-institucionales e ideológicas que (a) fijan los límites de factibilidad para la realización de intereses y alcance de objetivos políticos; (b) definen probabilidades diferenciales para la realización de intereses y el alcance de objetivos políticos factibles; (c) brindan a los distintos actores un conocimiento o mapeo del modo de funcionamiento de las relaciones sociopolíticas y que, por lo tanto, influyen la percepción sobre los límites de factibilidad y los más eficientes cursos de acción para el alcance de objetivos y realización de intereses" (Acuña, 1995:15-16).

están dispuestos a invertir a largo plazo en ciertas reglas de juego, tendientes a lograr ciertos grados de “capacidad estatal”? En caso de que sí haya actores con esa agenda de prioridades, ¿es qué se trata de un horizonte de “capacidad estatal” asociado a un tipo de objetivos y prioridades (el *para qué*)?

Las reglas de juego, más allá de su formalidad o informalidad, no inciden del mismo modo según los grados variables de “capacidad estatal”. Por lo tanto cabe reconocer a las instituciones según su dominio en tres niveles de acción (R1, R2 y R3), tomando en cuenta la nomenclatura propuesta por Acuña y Tommasi (1999). Las reglas del primer nivel o R1 tienen que ver con el conjunto de reglas, rutinas o normas que inciden en los resultados o contenidos específicos de una acción pública puntual, como por ejemplo en el ámbito del programa. Las reglas de segundo nivel o R2 determinan las reglas que fijan resultados específicos a las del nivel R1; así, una ley que identifica a quienes toman las decisiones y la forma en que ellos deciden las reglas de menor nivel, implica un ejemplo del nivel R2 formal; la inclusión de ciertos jugadores en la decisión del formato y naturaleza del nivel R1 en cuestión —más allá de no tener autoridad legal para ello— constituye un ejemplo del nivel R2 informal. Las reglas de tercer nivel o R3 son las que gobiernan a las de menor nivel (R2) y que determinan aún más las de menor nivel (R1), que inducen resultados específicos. Las reglas del nivel R3 definen quién y cómo se hacen las reglas en general —más allá de asuntos específicos. En este sentido, las instituciones del nivel R3 definen los procesos de participación política y de decisión en el ámbito público. Estas reglas definen la naturaleza del vínculo entre Estado, régimen político, sociedad y mercado en determinados contextos internacionales. Ejemplos del nivel R3 formales son, obviamente, las constituciones en el ámbito de un territorio nacional y, en muchas ocasiones, los pactos fiscales, según el peso específico de sus contenidos¹⁴.

En suma, el papel que desempeñan las instituciones respecto de la “capacidad estatal”, tiene dos frentes. Por un lado, enmarca el accionar de los actores que pugnan por darle cierto carácter y dirección a las decisiones y acciones de quienes ejercen el manejo del Estado. Por el otro, cristaliza formas múltiples de los dos componentes fundamentales de la “capacidad estatal”: la administrativa y la política —según áreas, sectores o jurisdicciones.

Componentes de la “Capacidad Estatal”

Planteado desde el prisma institucional el concepto de “capacidad estatal”, nos remite a un punto por resaltar y que se refiere a la sola posibilidad que tienen las instancias gubernamentales de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas¹⁵. Para poder avanzar hacia

¹⁴ Podría hacerse referencia, también, para prolongar el argumento de los autores, que existe en el nivel institucional R4, asociado a las reglas formales pero sobre todo a las informales, que enmarcan las relaciones económicas y políticas internacionales. Lo que sucede en este plano puede, sin duda, afectar el entramado institucional que opera a escala nacional.

¹⁵ Oszlak (1992:14) señala: “La acumulación de poder es, al mismo tiempo, condición de posibilidad para la fijación de agendas (Vg. qué asuntos deben problematizarse socialmente), para la toma de posición frente a las mismas (qué

grados relevantes de “capacidad estatal”, se requiere aunar dos subtipos de capacidades: las administrativas y las políticas. Esto implica tomar en consideración que el Estado es más que el ente burocrático, representando también la arena política —en consonancia con el régimen político— en que se procesan intereses e ideologías internas y externas al entramado organizacional estatal¹⁶. En ese sentido, se interpreta que la “capacidad estatal” tiene como componentes fundamentales las capacidades administrativas y políticas¹⁷.

Antes de entrar a interpretar una y otra de esas capacidades, es menester establecer una delimitación del terreno. 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. Se trata de una tipología relevante pero, sin duda, no excluyente en la discusión de las capacidades estatales¹⁸.

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. Nos basamos en dos razones. Tenemos, por un lado, que las cuestiones relacionadas al manejo macroeconómico, así como al resto de las políticas públicas, no son inherentes a las aptitudes técnicas de los funcionarios estatales; y, por otro, que la dimensión institucional no solamente es propia del accionar estatal. El Estado no es el único constructor de reglas —más allá de su papel estelar en la conformación de la institucionalidad legal, y, por excelencia, como ejemplo de las reglas de juego formales. Y así, mientras la cuestión institucional conforma el entorno donde se materializan los diferentes grados de capacidad administrativa y política, la dimensión técnica del accionar del Estado es compartida con expresiones específicas y algunos puntos de contacto en el campo de la administración como en el de la política. Una vez indicados estos aspectos, se verá con cierto detalle cada uno de los componentes de nuestra aproximación a la “capacidad estatal”.

políticas deben adoptarse a su respecto) y para la extracción y asignación de los recursos que posibilitarán su resolución (quienes ganan y quiénes pagan los costos)... Naturalmente, al hacer referencia a un mayor o menor poder del Estado, es fundamental conocer quién o quiénes lo controlan” (citado en Cunill Grau, 1997:60).

¹⁶ Para una visión amplia de las diversas teorías sobre el Estado, a partir de las cuales se pueden encontrar fundamentos que ayuden a no limitar el Estado a su aparato organizacional, véase Mann (1997).

¹⁷ El modo en que la administración y la política se retroalimentan, es un tema clásico de los estudios sobre el Estado y sus vínculos con la sociedad. Para una visión panorámica en ese sentido, cfr. Oszlak (1984) y Peters (1999b). Cabe sólo señalar que la separación entre administración y política, aquí esbozada, tiene como único objetivo una estilización analítica, ya que en la práctica ambas esferas son mutuamente interrelacionadas.

¹⁸ En un reciente trabajo, Lopes y Theisohn (2003) revitalizan la discusión de las capacidades que se requieren para avanzar en la senda del desarrollo. En tal sentido destacan tres planos de dicha capacidad más allá del Estado: individual, institucional y social.

Capacidad administrativa

Una versión parcial del concepto de “capacidad estatal” lo limita 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 general. Así Sikkink (1993) le brinda un alcance determinado en esa dirección y la entiende como eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar objetivos oficiales. Resaltan los factores organizativos y procedimientos para con los recursos humanos y que regulan aspectos tales como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón. Geddes (1994) asocia también la capacidad administrativa a los méritos de los equipos burocráticos y la calidad del sistema de reglas de juego que estructuran su vínculo con la dirigencia política. Grindle (1997), por su parte, resalta la importancia del desarrollo de los recursos humanos y del aparato organizacional estatal. En esa misma línea argumentativa, Evans (1996) define lo que llama “coherencia interna” y hace énfasis en que para lograr la eficacia burocrática es decisiva la concentración de los expertos, a través del reclutamiento con base en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos en una carrera profesional de largo plazo.

Con argumentos similares, las agencias multilaterales de crédito, tal como el Banco Mundial, han comenzado a reconocer recientemente la importancia de contar con un aparato estatal de calidad; apropiado para enfrentar los desafíos en una etapa de profundos cambios políticos, socioeconómicos y culturales de escala global¹⁹. En ese marco se inscribe, en particular, el Informe del Banco Mundial en 1997, en donde se plantean cuatro ejes para construir lo que se ha denominado “un mejor sector público”: a) promoción de una capacidad central para formular y coordinar políticas públicas; b) promoción de sistemas eficientes y efectivos de provisión de servicios, por ejemplo, a través de medidas orientadas hacia el desempeño, ‘meritocracias’ mejoradas, mayor calidad en la información y fortalecimiento de los sistemas de ‘voz’; c) lucha contra la corrupción, vía la menor regulación, mayor transparencia y mejor supervisión; y d) creación de incentivos para motivar al personal y generar trabajo en equipo.

Parte del esfuerzo por darle contenido más concreto a esta dimensión administrativa de la capacidad estatal, se encuentra en diversos estudios (Oszlak y Orellana, 2001; Palermo, 1998; Alonso, 2001), donde se sintetizan algunas áreas donde pueden detectarse problemas de carácter técnico-burocrático, particularmente en la gestión de proyectos públicos. Para ello se toma como base la metodología conocida como *Institutional Capacity Analysis System* (ICAS), propuesta por Tobelem (1992) y utilizada por organismos como el Banco Mundial. De las seis

¹⁹ En un trabajo reciente, Martínez Nogueira (2002) señala: “En el presente, los actores y las concepciones teóricas a través de las que opera la cooperación internacional han sufrido cambios perceptibles. Las instituciones financieras internacionales desempeñan un papel central en la promoción de las innovaciones organizacionales a través de los condicionamientos de sus operaciones. El auge del institucionalismo en sus diferentes variantes, ha impactado sobre los discursos y las aspiraciones, con una visión más comprehensiva de los procesos de desarrollo y mejor percepción de la importancia de incentivos, restricciones y valores. Ello explica que el énfasis retórico esté colocado en la “construcción de

categorías de problemas planteadas en este enfoque, es pertinente rescatar cuatro: 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, en cuanto a la información, motivación, conocimiento/compreensión y destrezas requeridas para dichas tareas.

Barzelay *et al.* (2002) ayudan también a concretar los ámbitos en los cuales se puede plasmar el desafío de construir/reconstruir capacidades técnico-administrativas. A través de la perspectiva que denominan “política de la gestión pública”, definen cinco áreas relevantes: a) proceso de planificación del gasto y la gestión financiera; b) función pública y relaciones laborales; c) organización y métodos; d) gestión de compras; y e) auditoria y evaluación. Esta perspectiva tiene el mérito de dar jerarquía a algunos aspectos sustantivos —y podrían agregarse otros— del funcionamiento de las instancias públicas de gobierno, cuya relevancia es mayor al momento de fortalecer sus capacidades.

Como se observa, es vasta la literatura sobre la necesidad de contar con organizaciones estatales de calidad, procedimientos claros y recursos humanos expertos, con base en el mérito y con incentivos materiales y simbólicos. En ese marco, es apropiada la recomendación de autores, como Burky y Perry (1998), quienes reconocen la importancia de considerar los elementos informales de la administración pública, más aún cuando su análisis ha estado por lo general dominado por los enfoques ‘formalistas’, en lo que refiere tanto a sus aspectos negativos —aumento de los costos de transacción burocráticos en casos de corrupción, fraude, influencia política, *rent-seeking*, ineficiencia— como los aspectos positivos que permiten completar algunas acciones obstaculizadas por las reglas existentes.

Esta perspectiva es importante teniendo en cuenta ciertas modas académicas y políticas que surgieron entre las décadas de 1980-1989 y 1990-1999 con tendencias muchas veces fundamentalistas que reificaban la idea de un “Estado mínimo”, que conducía a fomentar el creciente desprestigio del aparato técnico-burocrático estatal, así como del personal administrativo. Las ideas dominantes se inscribían en la máxima del “Estado como problema” —sobre este punto llama la atención Evans, 1996— permeando no sólo a las elites dirigentes de vastas regiones del mundo, sino también a la opinión pública de esos países, en particular en América Latina.

Pero este avance requiere dar un paso más adelante desde el plano analítico y frente a los complejos desafíos, ligados a fortalecer las prácticas democráticas, el desarrollo económico y la integración social. Dicho paso está asociado a incorporar con énfasis la cuestión de la capacidad

capacidades” y en el “fortalecimiento institucional”, aún cuando en la operación de estos conceptos, no se perciban

política, como un subtipo de capacidad estatal, el que debe ser abordado al mismo tiempo que la dimensión técnico-administrativa. El riesgo de considerar como sinónimos el concepto de capacidad administrativa con el de capacidad estatal, es que sea aplicado sólo dentro del aparato del Estado²⁰. Conviene no perder de vista que el espacio de las políticas públicas es inherentemente relacional y que se define a partir del entrecruzamiento cada vez más globalizado del Estado y la sociedad, entre el régimen político y la estructura económica. Como lo señalan Friedland y Alford, "los tipos de 'políticas' posibles en los distintos escenarios institucionales dependen también de la estructura de la sociedad. Los límites, los instrumentos y la estructura del poder varían institucionalmente" (1993:178). En suma, la construcción de las capacidades desde la óptica institucional, sea para reformar o sea para gestionar/implementar, no puede estar desvinculada de cuestiones más amplias, propias de la perspectiva de relación entre las diversas esferas que articulan lo político con lo administrativo en un determinado contexto socio-económico e internacional. Se inscribe en esa dirección el tema de las capacidades políticas.

Capacidad política

Según se ha indicado, la "capacidad administrativa" es condición necesaria pero no suficiente para lograr niveles relevantes de "capacidad estatal". Se requiere también lo que se denomina aquí "capacidad política". Esta se interpreta como la capacidad de los gobernantes para '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. La combinación entre la capacidad política, acotada y agregada de los actores —cuya actuación sea aislada o a través de coaliciones, respectivamente— cobra un particular sentido analítico²¹. La capacidad política se asocia por ende a los recursos de poder, distribuidos entre los actores relevantes y demás involucrados en la arena pública, nucleados alrededor de distintas áreas de intervención estatal vía las políticas públicas. Al plantearse el interrogante acerca de quiénes expresan y materializan esa capacidad política, se revitaliza el papel que desempeñan las élites estatales que encarnan el gobierno de la "cosa pública"; pero, se trata de un protagonismo condicionado por las fuentes de poder de donde abrevan los responsables de encarnar el gradiente posible de expresiones de la capacidad política. Esas fuentes de poder pueden provenir del propio aparato del Estado, de la sociedad civil y también del ambiente internacional.

modificaciones sustanciales con respecto a las viejas modalidades de intervención" (2002:172).

²⁰ Para evitar esa mirada autocentrada en la organización estatal, es importante tener en cuenta lo que Cunill Grau (1997) ha denominado la 'publicación' de las instancias de gobierno, donde destaca la primacía de la política en la conducción de los asuntos públicos y la recuperación del papel de la sociedad en su definición y gestión.

²¹ Se entiende por "capacidad política acotada" la que tienen los actores políticos, sean o no políticos profesionales, a modo individual, a partir de poder contar con cierta dotación de recursos relevantes. Por "capacidad política agregada" se interpreta aquella que poseen los actores políticos, a partir de complementar sus respectivos recursos relevantes a través de la conformación de coaliciones (cfr. Repetto, 2002).

En una aproximación institucional y, por lo tanto, relacional, cercana a la desarrollada en este documento, Alonso (2001) remarca la necesidad de no limitar el análisis de las capacidades sólo a la dimensión técnico-administrativa, incorporando una aproximación que dé cuenta de la lógica de constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción público. En esa misma línea, cabe rescatar dos de los áreas que enfatiza el enfoque ICAS, desarrollado por Tobelem (1992), y que van más allá de la dimensión puramente técnico-administrativa ya presentada: la problemática de las relaciones interinstitucionales de las partes y la cuestión ligada a leyes, normas y, en general, a las "reglas de juego" que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados en determinados aspectos de la esfera pública (Oszlak y Orellana, 2001; Palermo, 1998). Asimismo, Grindle (1997) reconoce como elemento central en la construcción de capacidades las cuestiones que se refieren a las reglas y normas de procedimiento económico y político que regulan la relación del Estado con los mercados y la sociedad civil. Así, institucionalidad e involucrados en la gestión pública emergen estrechamente ligados, ya que son los individuos y grupos específicos los que despliegan sus estrategias particulares —guiados por sus intereses e ideologías y haciendo uso de sus recursos de poder— en la lucha por dar dirección a la intervención del Estado: “El desarrollo de capacidades no es neutral con respecto al poder. Las preguntas acerca de “¿capacidades para qué?” y “¿capacidades para quién?” ponen de manifiesto rápidamente las diferencias en el grado de poder, así como las influencias políticas y los intereses creados” (Lopes y Theisohn, 2003:1).

El concepto de “conectividad externa” propuesto por Evans, permite avanzar hacia un enfoque interactivo y relacional que combine la capacidad administrativa con la capacidad política. El autor lo denomina autonomía enraizada: “Una burocracia al estilo prusiano puede ser muy eficaz para la prevención de la violencia y del fraude, pero el tipo de capacidad empresarial sustitutiva de que habla Gerschenkron o la sutil promoción de la iniciativa privada en la que pone el acento Hirschman, exigen algo más que un aparato administrativo aislado y dotado de coherencia corporativa: exige mucha inteligencia, inventiva, dinamismo y bien elaboradas respuestas frente a una realidad económica cambiante. Estos argumentos demandan un Estado más bien enraizado (o encastrado) en la sociedad que aislado (...). Este análisis pone en tela de juicio la tendencia a equiparar capacidad con aislamiento, sugiriendo en cambio que la capacidad transformadora requiere una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas, a la puede denominarse autonomía enraizada” (1996:536 y s).

De la argumentación precedente se deriva la idea de que la “capacidad estatal” constituye un bien escaso, que depende no sólo de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos bien motivados, sino también del tipo de interacción política. Esta última debe estar enmarcada por ciertas reglas, normas y costumbres que establezcan los actores del Estado y el régimen político y su relación con los sectores socioeconómicos y el contexto internacional.

Un modo complementario de profundizar en el vínculo entre capacidad política y actores que pueden encarnarla, es explorando el tema de la gobernabilidad. En ese sentido, vale acompañar a Camou, quien sostiene que: “Un paradigma de gobernabilidad depende de una serie de ‘acuerdos’ básicos entre las elites dirigentes, que logran un grado significativo de aceptación social, en torno a tres ámbitos principales de la vida social: nivel de la cultura política —compleja amalgama de ideas y valores que conforman ‘modelos’ de orientación política— el nivel de las reglas e instituciones del juego político que configuran “fórmulas institucionales,” es decir, los mecanismos operacionales para la agregación de intereses y la toma de decisiones que, en un nivel más amplio, configuran el régimen político; y finalmente, los acuerdos en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas, orientadas a responder a los desafíos de la ‘agenda’ pública —pienso especialmente en las políticas económicas y las políticas sociales²². Estos acuerdos actúan como condición necesaria para la existencia de niveles adecuados de gobernabilidad, en la medida que otorgan mayores márgenes de previsibilidad al comportamiento de los distintos actores sociales. Se podrá argüir que esta posición pone un énfasis excesivo en el papel de las “elites dirigentes”, y es cierto; pero lo que quiero remarcar es que esos acuerdos cupulares constituyen una condición necesaria, más no suficiente, para lograr adecuados niveles de gobernabilidad” (2001:11).

Un aspecto clave de la capacidad política está entonces asociado al modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que bregan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública. Coppedge (2001) brinda ciertas claves para entender esta cuestión a partir del establecimiento de una jerarquía de los aspectos de inclusión, lucha de poder, negociación y formalización: a) *inclusión*: ¿se reconocen los actores unos a otros como partes negociadoras legítimas? Sino, ¿qué tácticas adoptan los actores excluidos para tratar de ganar un sitio en la mesa? ¿Cómo intentan excluirlos los otros actores?; b) *lucha de poder*: ¿aceptan los actores la distribución existente de poder? Sino, ¿qué tácticas adoptan para intentar aumentar su propio poder o reducir el de otros?; c) *negociación*: ¿qué fórmulas estables y mutuamente aceptables, si hay alguna, han negociado los actores para gobernar sus relaciones? De no existir fórmulas estables, ¿qué tácticas utilizan los actores para adaptar la fórmula a sus intereses con el fin de ser renegociados? Si hay una fórmula estable que no es aceptada totalmente, ¿cómo intentan algunos actores desviarla para su propio beneficio sin rechazarla totalmente?; y d) *formalización*: ¿de qué forma están las fórmulas codificadas en pactos, contratos o ley pública? El modo en que se resuelvan estos aspectos esencialmente institucionales, tendrá clara incidencia en los grados de capacidad política que se alcancen en ámbitos específicos de la acción pública.

²² A esta perspectiva del autor se le suman otros campos de intervención gubernamental-estatal de gran importancia, como son, por ejemplo, los casos de las relaciones internacionales y la defensa.

Las diversas dimensiones en que se plantea el juego político, según Coppedge, conllevan un problema mayor. Este surge en esta perspectiva porque, en general, es acotado el número de individuos y/o grupos que al constituirse en actores fundamentales de la arena política, pueden movilizar activamente sus recursos en pos de hacer prevalecer sus intereses e ideologías/percepciones. Cuando esa inmovilidad aparece, más allá de las razones que expliquen semejante situación²³, emerge la necesidad de que otros sectores canalicen las demandas y necesidades de tales grupos, con los recursos suficientes como constituirse en actores políticos.

Haciendo referencia a este tipo de fenómenos, Oszlak y O'Donnell sostienen: “Es por ello que, a menudo, son otros actores (v. gr.: una unidad estatal, un partido político), no ‘directamente’ afectados por la cuestión, quienes deciden iniciarla o reivindicarla, por interpretar que su resolución en un determinado sentido, será más congruente con sus intereses y preferencias; mejorará sus bases de apoyo político o disolverá tensiones previsibles que pueden amenazar su poder relativo” (1984:115). Conlleva el peligro de tornar elitista el ejercicio de la acción pública, por lo que cobra especial sentido la calidad institucional en que esos procesos de ‘representación’ se habrán de materializar. A baja calidad institucional, mayor posibilidad de apropiación particularista de los intereses e ideologías de los grupos que no poseen por sí mismos recursos de poder. A alta calidad institucional, crecen las posibilidades de que los intermediarios tengan un papel protagónico a favor de los sectores más necesitados y más débiles políticamente.

Para observar estos fenómenos que expresan el núcleo fundamental del alcance de la capacidad política en ámbitos concretos de la intervención estatal, se recurrió antes (Repetto, 2001) al concepto de *reformista progresista*. Se trata del caso de un individuo o colectivo que cuenta con recursos que lo constituyen en actor político relevante; puede actuar en la esfera pública a lo largo del ciclo de las políticas públicas a favor de grupos y sectores que, por sí mismos, no están en condiciones de hacerlo, robusteciendo a través de ese proceso incluyente la capacidad política que ayuda a mejorar y fortalecer la capacidad estatal. El tipo de reformas progresistas que pueden promover estos actores se vincula, en el ejemplo específico del desarrollo social, a otros aspectos, tales como la disminución o superación de la pobreza, mejor distribución del ingreso, logro de la igualdad de oportunidades, aumento del capital social positivo, otros. Cabe aquí aclarar el móvil que podrían tener estos actores para actuar en la dirección indicada. El argumento que se sostiene no les adjudica la innata posesión de valores altruistas o solidarios. Esa es una posibilidad entre otras varias, ya que puede darse el caso que actúen por el ansia de acumular poder o disfrutar del reconocimiento colectivo. En suma, el carácter progresista —categoría sin duda cargada de sentidos contrarios según quien la utilice— está dado por el

²³ Sin duda alguna la falta de capital social positivo por parte de amplios sectores de la población, dificulta que éstos se constituyan en actores políticos de relieve en campos de la esfera pública de particular importancia a sus intereses e ideologías/percepciones. Para una revisión de los vínculos entre el capital social y los entramados institucionales, ver Jordana (2000).

resultado de su acción y no por el móvil de la misma²⁴. Algunos autores, como Kingdon (1995), proponen revitalizar el papel de los empresarios de política (*policy entrepreneur*). Lo considero complementario de la figura de “reformista progresista” indicada antes. La capacidad política de éste para ‘internalizar’ demandas, habitualmente no incluidas en los espacios decisorios, se puede combinar en situaciones concretas con la habilidad para el cambio y la innovación en la gestión pública, actitud propia del empresario de política. La clave está, en suma, en la dirección que este tipo de actores puede imprimirle a la intervención del Estado vía políticas públicas estratégicas, ya que lo que está en juego en la dinámica que despliega la capacidad política, son los *para qué* de la acción estatal.

Atributos de la “Capacidad Estatal”

Capacidad administrativa y capacidad política constituyen, entonces, los pilares que estructuran la “capacidad estatal”, tomando siempre en consideración la estrecha y dinámica interrelación entre administración y política. Pero, es conveniente dar un paso más para su mejor comprensión y presentar la serie de atributos que expresan cómo el Estado interviene en las problemáticas que forman parte de las agendas pública y gubernamental, según los modos en que se le visualiza mediante las políticas públicas.

¿Cómo detectar los casos con grados relevantes de “capacidad estatal”, diferenciándolos de otros donde la misma no se registra o en menor intensidad? La “capacidad estatal” puede ser ‘leída’ a través de una serie de atributos que den cuenta del tipo de respuesta, ponderada en el valor social otorgado a aquellos aspectos problemáticos asociados con la articulación de la inclusión social, el desarrollo económico y el pluralismo político. En respuestas que generen mayor y mejor impacto en términos de valor social, mayor y mejor “capacidad estatal”²⁵.

En un intento por explorar cuáles son las expresiones de la capacidad estatal, es apropiado desarrollar de modo preliminar un primer listado de sus atributos, dando cuenta de que “el mirador” privilegiado de los mismos lo representan las políticas públicas. Dichos atributos fueron enunciados antes, al momento de explorar el *cómo* y el *para qué* del ejercicio de dicha capacidad. Ahora se les presenta de manera muy esquemática para que sean ponderados como

²⁴ Esto no significa una versión ya visitada del viejo axioma “lo que importan son los fines y no los medios”. Por el contrario, aquí se reconoce como aspecto fundamental en la relación entre articulación de intereses y construcción/reconstrucción de capacidades institucionales, las características del proceso a través del cual se genera dicha relación —ponderada, entre otros, por los atributos de legitimidad y *accountability*.

²⁵ Es evidente que semejantes temas —inclusión social, desarrollo económico y pluralismo político— pueden ser interpretados de modo muy variado según los diversos grupos y sectores que intervienen en la esfera pública. Queda abierta entonces la puerta para que sea el juego de fuerzas en la arena política, el que ponga contenidos específicos a lo que significa, en el tiempo y el espacio, cada uno de estos aspectos de la vida socio-política.

parámetros según su aporte en la creación/aumento de valor social vía la construcción y/o reconstrucción de capacidades administrativas y políticas, en el marco de ciertas restricciones²⁶:

Cómo se expresa la “capacidad estatal”:

- *Coordinación*: Implica el modo en que los diversos actores y organismos estatales, tanto en el nivel sectorial como jurisdiccional, interactúan coherentemente, generando sinergias en función de sus tareas asignadas y/o sus ventajas comparativas para cumplir los objetivos públicos previstos.
- *Flexibilidad*: Registra la posibilidad de que las políticas se adecuen a cambios en las circunstancias subyacentes que le dieran origen. Es central que los instrumentos de política pública tengan plasticidad.
- *Innovación*: Asociada a situaciones inusuales a las cuales suelen enfrentarse las políticas públicas y que permiten el avance en la modificación total o parcial de las dinámicas de acción públicas existente y/o en la creación de otras nuevas.
- *Calidad*: Definida como la satisfacción de las demandas a través de mecanismos de intervención estatal, que también aseguren la transparencia y el ajuste a estándares considerados colectivamente apropiados.
- *Sostenibilidad*: Perdurabilidad en el tiempo de las intervenciones públicas. En particular, que no se modifiquen sustancialmente en función de cambios menores y coyunturales en el nivel contextual.
- *Evaluabilidad*: Ligada a la determinación en forma fehaciente de que si la decisión y acción pública alcanza aquellos objetivos y metas propuestos.

Existen otras formas en que el *cómo* a veces se confunde con el *para qué* de la “capacidad estatal”:

- *Eficiencia*: Definida como la asignación óptima de recursos en un contexto de restricciones de diversa índole.
- *Eficacia*: Relacionada con el grado en que se logran los objetivos buscados, sin importar sus costos.

²⁶ Es menester señalar una tarea intelectual pendiente, asociada al modo en que los componentes de la capacidad institucional —administrativa y política— se asocian al listado de atributos a continuación. Es evidente que en cada uno de ellos se expresan aspectos administrativos y políticos, aunque con dosis diferente según los casos. Remarcado este punto, importa indicar que la elaboración propia de estos atributos, se basa en diversas fuentes, entre las que destacan la Universidad Torcuato Di Tella/PNUD (2000); Mokate (2001); MIDEPLAN (2001); CLAD (2001), Repetto y Moro (2002). También deben destacarse los aportes vía comunicación personal de una serie de colegas, entre los que cabe mencionar a Carlos Acuña, Ariel Fiszbein y Mariano Tommasi. La responsabilidad de la interpretación y definición de los atributos, es exclusiva del autor de este trabajo.

- *Accountability*: Referida al valor y mecanismos que deben guiar la acción de gobierno en la rendición de cuentas ante la sociedad y el equilibrio de poder de los gobernantes en términos de *check and balances*.

A que se refieren los *para qué* de la “capacidad estatal”²⁷:

- *Legitimidad*: Referida a los consensos básicos que establecen los principales actores involucrados, la ciudadanía, en general, y los propios beneficiarios, en particular, en torno al modo en que se enfrenta la problemática en cuestión.
- *Equidad pertinente*: Implica el logro de la igualdad de oportunidades en sus diversas aristas. Entre ellas cabe destacar la igualdad de accesos así como de efectos de las decisiones públicas instrumentadas. Asimismo, y ahí su componente de ‘pertinencia’, se sugiere que la oferta de políticas públicas debe adecuarse a las necesidades que establece la situación problemática que se intenta resolver, así como en la búsqueda de sus causas.

Cada uno de estos atributos posteriores al análisis, deberían refinar sus vínculos y traducirse en indicadores concretos. Adquieren peso propio como expresión de la “capacidad estatal”; pero son el tipo de interrelación y la complementariedad entre ellos los que definen el modo en que surgen los problemas y que, luego, adquieren centralidad en las instancias públicas de gobierno, así como en el desempeño de las políticas públicas decididas e instrumentadas para hacerles frente. Es precisamente el enfoque dinámico de la política pública con fases que se superponen en el ciclo —desde la estructuración de un problema público a la implementación de algún tipo de respuesta para enfrentarlo— la plataforma analítica apropiada para ir observando la materialización de los distintos grados de “capacidad estatal”: ¿Qué “capacidad estatal” se observa al momento de conformar la agenda gubernamental?; ¿se expresa en la generación de alternativas de intervención pública?; ¿opera al momento de tomar decisiones y diseñar cursos de acción?; ¿se visualiza al momento de implementar y evaluar, incluyendo el monitorear, las políticas públicas?

Nueva Mirada a los Desafíos de la Política Social en América Latina

Se ha avanzado en el planteamiento de algunos de los problemas y desafíos que enfrenta la política social latinoamericana frente al siglo XXI. Ahora es pertinente interrogarlos en cuanto a dos componentes sustantivos de la “capacidad estatal”, es decir, la capacidad administrativa y la capacidad política, y sus múltiples influencias mutuas. Respecto al modo de relación de aquellos problemas y desafíos con lo que se denomina aquí *capacidad administrativa*, queda claro que

²⁷ Se trata de objetivos sustantivos de las políticas públicas y la intervención estatal; por ende, emergerán de la lucha política e ideológica, y los *para qué*, aquí presentados, sólo expresan los valores del autor. Cada sociedad, incluyendo el aparato estatal, en cada momento histórico, suele definir otros *para qué* de la intervención estatal y sus capacidades. Incluso un acuerdo en la temática suele esconder interpretaciones muy diversas sobre sus contenidos y alcances.

aún la política social tiene marcados déficit de profesionalización y conformación de equipos por 'meritocracia', sea en el plano nacional, subnacional o local, pese a los esfuerzos realizados por las diversas instancias para avanzar en la capacitación de los recursos humanos, con algún grado de responsabilidad en la gestión social. Queda mucho por hacer en el ajuste de funciones y procedimientos de aquellas instancias destinadas a promover la coordinación, sea en el nivel sectorial, jurisdiccional o en la relación entre Estado y los grupos socio-económicos. Las nuevas demandas regulatorias de política social, de manera principal pero no exclusiva en la seguridad social, también requieren organizaciones burocráticas más sólidas y menos politizadas, pero no por ello menos políticas, con normas de funcionamiento acordes a los desafíos actuales de la problemática social.

En cuanto a la relación entre los problemas-desafíos identificados y la *capacidad política*, es claro que las asimetrías de poder entre los diferentes involucrados en cada campo de la política social, constituyen un eje crítico transversal. En algunos sectores, el ingreso a la escena de actores muy poderosos resquebraja los equilibrios preexistentes; en otros, la atomización de los potenciales beneficiarios permite que se consoliden sólo las decisiones y acciones representativas de las minorías con poder. Se agrega el creciente debilitamiento del Estado, pero también de la política en un sentido más general, al establecer prioridades pro-valor social que sean sustentables en el tiempo, acordando reglas institucionales de carácter incluyente. En tal sentido, la redistribución de poder vía políticas públicas —en particular las políticas sociales— constituye siempre una tarea difícil y compleja ya que es un proceso que está fuertemente asociado a las características y diseños de las políticas públicas concretas.

Es apropiado entonces retomar la observación de aquellos problemas-desafíos desde la óptica de los atributos que permiten explorar más cerca la "capacidad estatal", remarcando nuevamente que esta perspectiva general no permite captar los importantes matices derivados de la heterogeneidad que caracteriza a la política social latinoamericana:

➤ **Atributos que expresan el cómo**

La *coordinación* constituye un atributo habitualmente ausente o expresado débilmente en la mayoría de las experiencias de política social de América Latina. Gran parte de los esfuerzos de diseño institucional, como por ejemplo para establecer gabinetes sociales o figuras semejantes de carácter sectorial —instancias creadas para regular las relaciones entre jurisdicciones; acciones que busquen aunar los esfuerzos estatales con las tareas de los actores no estatales— no han cumplido plenamente por lo general con sus promesas de integrar recursos y actores para una intervención integral.

La *flexibilidad* como atributo de las distintas áreas de política social de la región, está ausente, en particular en las más tradicionales, sea por inercia burocrática, por presión corporativa, o por los derechos adquiridos. Todo ello dificulta la rápida adaptación ante las

cambiantes situaciones sociales en la región, incluyendo las catástrofes naturales. La rigidez institucional, asociada muchas veces a la sobreabundancia de normas formales, obstaculiza entonces la mayor adaptabilidad de las respuestas estatales a lo social, incluyendo las reasignaciones presupuestarias.

La *innovación* no es una característica común de la política social en América Latina, aún cuando la proliferación de ideas sobre las “buenas prácticas”, así como el reconocimiento de sus problemas, asociados a las “malas prácticas”, permitiría a las organizaciones y actores involucrados realizar un rápido aprendizaje. Distintos esfuerzos, asociados a veces a la cooperación internacional, se han ido sumando en tiempos recientes en un intento por mejorar las habilidades de aprendizaje de las organizaciones con responsabilidad social. Sin embargo, ello no se traduce de modo directo en que las agencias estatales y los grupos de la sociedad logren apropiarse de esas experiencias, en tanto subsisten inercias institucionales que incentivan la idea de “no innovar”.

Es cierto que la *calidad* en la gestión de muchos aspectos de la política social latinoamericana tiene bajos niveles, cuando los problemas de transparencia se combinan con falta de normas claras y apropiadas. Un problema mayor y que enmarca esa afirmación, es la ausencia de la preocupación por ‘traducir’ más política social en mejor política social, observada muchas veces en contextos nacionales y ámbitos sectoriales concretos. La carencia de estándares consensuados de modo plural y colectivo también afecta la calidad de las intervenciones estatales en el campo social.

La *sostenibilidad* emerge como atributo desvalorizado en el conjunto de la política social de la región. La volatilidad política y económica suele fomentar estrategias de “empezar todo de nuevo” con cada cambio de los responsables políticos sectoriales. Esto ni siquiera se refiere a los cambios de gobierno o ante una crisis coyuntural en las variables económicas fundamentales. La baja calidad de la institucionalidad social en América Latina se constituye, entonces, en el factor central que explica la debilidad de este atributo de “capacidad estatal”. Los propios “ciclos de vida” de los programas y proyectos financiados con aportes de los bancos multilaterales y cooperantes internacionales —fenómeno muy extendido en América Latina en los últimos años— suele socavar la construcción nacional de las estrategias sociales para llevar adelante políticas públicas más integrales con una visión de mediano y largo plazo.

La *evaluación* no sólo de los avances metodológicos y logísticos ligados, no se da en la práctica; aun cuando existen acuerdos generalizados y de implicancia práctica sobre el valor que generan las evaluaciones (incluyendo el monitoreo) adecuadas de las decisiones y acciones en política social. Ello resalta en el plano de los potenciales ‘usuarios’ de la evaluación y monitoreo. También cabe indicar que en el ámbito de la producción de este tipo de instrumentos y estudios, suele registrarse la tendencia a enfatizar de modo excesivo el instrumental económico sobre

otros aportes disciplinarios —bajo el discutible principio de que sólo puede ser evaluado lo que es medible. Esa situación lleva a empobrecer o limitar la potencialidad de ese atributo al momento de gestionar las políticas sociales.

Es evidente que la *eficiencia*, en términos generales, no ha sido lograda todavía en un alto grado. Sobresalen entre sus posibles causas la descoordinación de la oferta pública, la falta de reglas claras y otras semejantes. Asimismo, durante las décadas 1980-1989 y 1990-1999, la tendencia en América Latina ha sido limitar la eficiencia al ajuste fiscal, sin que medie en esta interpretación un desarrollo apropiado de indicadores, por ejemplo sobre el manejo del presupuesto. Este atributo ha estado recientemente ligado a la interpretación hegemónica desde el punto de vista ‘economicista’, debilitándose, por ende, otras alternativas o complementarias sobre el significado de la eficiencia de la intervención social del Estado.

Es claro que al hablar de la *eficacia*, sobresalgan los importantes déficit en cantidad de recursos —económicos, organizacionales, otros— destinados al aspecto social en los últimos años, sin haber logrado frenar la tendencia al deterioro de la realidad latinoamericana, expresada en desigualdad social y magnitud de la pobreza. La plena profesionalización de los equipos político-técnicos responsables de la gestión de las políticas sociales, está pendiente pese a los esfuerzos realizados. A la par, los diseños organizacionales de la política social latinoamericana tanto sectorial como transversal, han dado paso al nacimiento de híbridos poco productivos entre las estructuras rígidas, alejadas de las necesidades de la población. Esas estructuras son flexibles pero volátiles en su trayectoria dentro del sector público. La combinación de ambos fenómenos repercute negativamente sobre el atributo de eficacia.

En cuanto a la *accountability*, si bien se ha avanzado en mejorar los mecanismos de control intraestatal y social de los actos de gobierno en política social, no se han consolidado los procedimientos y hábitos que aseguren una práctica de trabajo, donde los funcionarios den cuenta de sus decisiones y acciones, incluyendo los indicadores adecuados que resuelvan los problemas de asimetría de información. Burocracias poco transparentes y cerradas al escrutinio ciudadano se combinan con una cultura política que no siempre premia a los políticos y administradores que están dispuestos a informar continua y abiertamente.

➤ **Atributos asociados al *para qué***

La *legitimidad* resalta la ambigüedad derivada de cierto consenso sobre la necesidad de enfrentar los graves problemas sociales de la región y la ausencia de acuerdos sustantivos sobre el tipo de reasignación de recursos que debe realizarse para hacer frente a semejante tarea. Asimismo, la política social latinoamericana se constituye muchas veces en moneda de intercambio fácil en los juegos políticos de corto plazo. Pero, al mismo tiempo, crece la dificultad para aunar una legitimidad que combine procedimientos y resultados que eviten la consolidación del círculo virtuoso, fomentando la construcción de una mejor ciudadanía —civil, política y

social— en el mismo proceso de consolidación de ciertos recursos políticos para los protagonistas de la “capacidad estatal”.

Finalmente, sobre la *equidad pertinente* puede señalarse su gran ausencia en la política social latinoamericana, pese a todos los esfuerzos realizados, por ejemplo en el gasto social. Mientras es evidente que aún no se logra la plena igualdad de oportunidades, en un sentido global hay una brecha entre la magnitud y las características de los problemas sociales que aquejan a la región, por un lado, y el tipo y alcance de las intervenciones públicas, por el otro. Se actúa muchas veces sobre las consecuencias de los problemas y no sobre sus causas. Los viejos y clásicos temas de la desigualdad y pobreza estructural hoy se combinan de manera claramente negativa con situaciones nuevas de empobrecimiento de los sectores medios y el aumento global de la vulnerabilidad. Paralelamente perduran y se redefinen otras cuestiones como la discriminación racial y la exclusión de género. La ausencia de capacidad administrativa y política para hacer frente a la carencia de este atributo, constituye uno de los principales “cuellos de botella” en avanzar hacia un futuro para América Latina donde haya más integración de lo social, lo económico, lo político y lo cultural²⁸.

El argumento derivado de esta doble lectura de los problemas y desafíos de la política social latinoamericana bajo el prisma institucional de la “capacidad estatal”, es que se requieren cambios en las reglas de juego que gobiernan y estructuran el complejo campo de la política social de la región. Es conocido el hecho de que el cambio institucional no es tarea fácil, aun cuando diversos esfuerzos conlleven el germen de tales transformaciones, en particular porque todo cambio en las reglas formales e informales requiere el protagonismo de sus actores. ¿Existen en el marco de la nueva matriz socio-política de América Latina coaliciones con voluntad y recursos para cambiar la institucionalidad social con un sentido incluyente? Para resolver este interrogante, en la siguiente sección se esbozan algunas de las dificultades propias de la transformación en las reglas institucionales y su correlato organizacional.

²⁸ Si la lectura realizada hasta aquí sobre los déficit de la “capacidad estatal” es correcta en el plano administrativo y político, al igual que en el ámbito de los atributos, un camino necesario para reducirlos está ligado a la promoción de ciertos cambios en la institucionalidad social, que apunten a eliminar los obstáculos y a superar las restricciones que hoy caracterizan a la política social latinoamericana. Los esfuerzos llevados adelante por el INDES a lo largo de los últimos años, han ayudado a tornar fértil el terreno para esas transformaciones institucionales en América Latina en lo social. Su enfoque e instrumental han apuntado, vía la estrategia de capacitación de múltiples actores en la región, a fortalecer la capacidad administrativa y política no sólo de los aparatos estatales en sus diversos niveles jurisdiccionales, tanto en el plano ejecutivo como legislativo, sino también de la sociedad civil. De esta manera, los atributos ligados al *cómo* y al *para qué* de las políticas sociales, tienen en la acción del INDES una ayuda sumamente relevante para su mejor expresión en términos de intervenciones ante la compleja y grave problemática social, en tanto opera sobre funcionarios sociales con cierto peso específico en las decisiones y gestiones de la política social latinoamericana. Asimismo debe señalarse que la tarea del INDES no constituye el único esfuerzo en América Latina en este campo. En los años recientes ha aumentado significativamente la cantidad y calidad de programas de posgrado y de formación continua, destinados a impactar directa o indirectamente en los diversos campos de la política social, como por ejemplo en la profesionalización de sus recursos humanos.

Obstáculos al Cambio Institucional. Restricciones al Mejoramiento de la “Capacidad Estatal” en materia social

Se ha dicho que la “capacidad estatal” tiene componentes administrativos y políticos muy complejos e interrelacionados y que se expresa en múltiples atributos vía las políticas públicas. Tomando esto en consideración, es evidente que el fortalecimiento de la “capacidad estatal” no es tarea simple, puesto que está muy ligada a las características del entramado institucional y su interacción con el conjunto de actores. Se sabe que los legados preeexistentes y las rutas hacia el desarrollo social —cualquiera su alcance y calidad— varían fuertemente de país a país. Esta heterogeneidad es muy propia de una región diversa y multicultural como América Latina y aleja todo proyecto tecnocrático de la posibilidad de sugerir ‘recetas’ aplicables por igual a las realidades diferentes. El énfasis reciente en la región sobre la necesidad de transitar hacia reformas institucionales sofisticadas y “caso por caso”, constituye una oportunidad adecuada para que la disputa político-ideológica sobre el rumbo que debe tener la institucionalidad social, se resuelva sin fundamentalismos. Si ésta es una buena noticia, otra contraria es que la desigualdad en la distribución del poder socio-económico y político sesga las posibles respuestas.

Los actores con capacidad de decisión y con recursos para emprender la tarea de construir y/o reconstruir la “capacidad estatal” de la política social en función de ciertos *cómo* y de ciertos *para qué*, se ven en la necesidad de responder preguntas, tales como: ¿Qué grados de capacidad administrativa y política estatal tiene el sector o área X de la política social?; ¿cómo se combinan esas capacidades estatales del sector o área X en lo social con las que pueden existir en otros sectores o áreas de intervención pública?; ¿en qué medida se manifiestan los diversos atributos de la “capacidad estatal”?; ¿cuáles son los obstáculos, por ejemplo, de índole institucional, que afectan las capacidades administrativas y políticas, así como los atributos específicos de la “capacidad estatal”?; ¿se trata de restricciones propias de la institucionalidad formal, la informal o es una combinación de ambas posibilidades?; ¿cuáles aspectos deben tenerse en cuenta al momento de explorar la posibilidad de emprender cambios institucionales, tendientes a mejorar la institucionalidad social vía el aumento de sus capacidades?; ¿qué tipo de restricciones endógenas y exógenas al campo de la política social, pueden operar impidiendo y/o retrasando esas transformaciones?

Aunque se pueden formular aquí esas preguntas de modo ordenado y racional, no operan de igual forma en la realidad latinoamericana. Por ello se requieren liderazgos habilitados para reducir la brecha entre planteos teóricos adecuados y respuestas prácticas no adecuadas. Si se trata de hacer énfasis y proteger los cambios institucionales pro mayor “capacidad estatal”, cobran sentido las expresiones de Lopes y Theisohn: “Los líderes fuertes pueden asegurar que el desarrollo de capacidades reciba el énfasis que merece en todos los escenarios, razón por la

cual la relación entre desarrollo de capacidades y liderazgo es fundamental para lograr una transformación. Es de importancia crítica fortalecer el liderazgo para proteger desde el inicio la inversión en capacidades. Líderes ineptos pueden destruir décadas de paciente trabajo con instituciones y personas, o incluso utilizar los conocimientos disponibles para provocar una regresión social” (2003:6).

El cambio institucional es siempre complejo. Parece serlo aún más cuando se trata de la política social. Algunas de las razones sobresalientes son las siguientes: número muy amplio de involucrados en la política social; muchos de los cuales no logran constituirse en actores políticos. Además la estructura de incentivos con la que todos interactúan, por lo general, es difusa y contradictoria; los objetivos de la política social no suelen sustentarse en consensos amplios y fuertes, sino que están sometidos a la volatilidad de las coyunturas políticas y fiscales, siendo además poco delimitables y precisos; el peso de los legados por la baja y/o mala institucionalidad es común en las diversas áreas que componen la política social; los resultados de la política social suelen madurar en el largo plazo, lo cual choca de frente con la necesidad de ciertos actores de obtener impactos inmediatos para aumentar su poder relativo²⁹.

Es claro que el logro de una institucionalidad social que opere como plataforma de mayor desarrollo social, tomando en cuenta la necesidad de enfrentar y resolver los problemas y desafíos ya planteados en términos de la política social latinoamericana, requiere ciertos cambios que ayuden a promover la construcción y/o reconstrucción de la “capacidad estatal”. Pero, el cambio de reglas formales e informales que afectan las capacidades administrativas y políticas no es tarea fácil. Implica, entre otros nudos ‘gordianos’, cambiar la estructura de incentivos con que actúan y se relacionan los involucrados, directa o indirectamente, en las diversas políticas sociales. Pero, ¿cuáles incentivos institucionales, incluyendo los culturales, pueden promover mayor “capacidad estatal” en lo social? Lopes y Theisoen indican: “Los incentivos que contribuyen a preservar las capacidades y maximizar su aprovechamiento, están enraizados en sistemas de gobernabilidad basados en el imperio de la ley y la vigencia de los derechos humanos” (2003:7).

Tomando en cuenta parte del vocabulario empleado anteriormente, para entender los niveles de reglas de juego (instituciones) asociados al tema de la “capacidad estatal”, es que se puede afirmar que las decisiones que se tomen y las acciones que se instrumenten para construirla y/o reconstruirla, tendrán distintos niveles de complejidad. A modo de ejemplo, un programa tendiente a mejorar el reclutamiento de recursos humanos o a fortalecer la participación ciudadana (ejemplos de R1), es un primer eslabón potencialmente favorable al fortalecimiento de la “capacidad estatal”, pero no es toda la cadena. Asimismo, la creación de ámbitos intra-estatales o extra-estatales destinados expresamente a mejorar el desempeño de

²⁹ Este punto se basa en los sugerentes comentarios de Carlos Gerardo Molina (comunicación personal).

los organismos públicos (ejemplos de R2), también constituyen un eslabón más fuerte que el anterior pero no es el sustantivo. Cuando los eslabones mencionados logren articularse con cierto tipo de avances en el nivel institucional más alto y complejo (las R3), sí habrá posibilidades reales de generar impactos sustantivos en los grados de “capacidad estatal”. Lo indicado constituye la secuencia ideal de reforma institucional. Pero es bien conocido que, en la práctica, las transformaciones pueden ser más caóticas y desordenadas; no obstante, se pueden fortalecer las capacidades aún con los cambios marginales en R1 y a través de ciertas mutaciones en R2, sin que los aspectos más globales contenidos en R3, sean sustancialmente afectados. Esto último representa una enseñanza relevante para América Latina, sobre todo en ciertos países, en el sentido de retomar la confianza en los cambios incrementales; en el arte complejo de ir paso a paso aún cuando la búsqueda de un rumbo de mayor integración social, tenga trayectorias erráticas y requiera respuestas urgentes desde múltiples puntos de vista.

El cambio institucional puede tener múltiples orígenes y diversas velocidades. Según el enfoque de Thelen y Steinmo (cfr. Bertranou, 1995), cuatro pueden ser las fuentes de los (potenciales) cambios en las reglas de juego que enmarcan las políticas públicas. Tres de ellas se asocian a las transformaciones en el contexto sociopolítico, socioeconómico y exógeno; mientras que la otra posibilidad se liga a los ajustes estratégicos que los actores realizan en sus propias acciones, con el fin de adecuar los entramados institucionales según sus intereses e ideologías/percepciones. Tomando en cuenta los factores contextuales y las estrategias de los actores, es pertinente seguir el argumento de Lanzara (1999), quien afirma que la construcción de la “capacidad estatal” en “clave institucional”, es muy difícil, luego de las crisis —América Latina, particularmente, las ha vivido de modo recurrente en sus políticas sociales. Implica articular expectativas, preferencias, identidades e intereses de múltiples actores. Por eso mismo, la construcción institucional de la “capacidad estatal” en los términos aquí referidos, requiere de los involucrados un liderazgo, una estrategia adaptativa y un aprendizaje para re-asignar de manera intertemporal los recursos materiales, simbólicos y cognitivos³⁰. Dos opciones parecen darse según el propio autor: a) *exploración de nuevas reglas* en aquellos casos en que los actores involucrados son propensos al riesgo y cuando pueden promoverse estrategias de ‘shock’; b) *explotación/perfeccionamiento de las reglas existentes* en aquellas situaciones en que los actores participantes son adversos al riesgo y cuando las estrategias dominantes son de tipo incremental.

La construcción y/o reconstrucción de la “capacidad estatal” es dinámica, cambiante e históricamente condicionada, como expresión de la conflictiva interacción y lucha entre múltiples actores relevantes y grupos por constituirse como tales. No ocurre de una sola vez, sino que está sujeta a múltiples contingencias y vaivenes y, además, está condicionada por la previa selección de

ciertos marcos institucionales por parte de los actores³¹. La posibilidad de que puedan registrarse rasgos de esa capacidad en un área determinada de intervención en la esfera pública y no en otra, explica lo difícil que es avanzar en lograr reformas que promuevan de manera conjunta la mayor y mejor “capacidad estatal”, acorde a los problemas y desafíos frente a la necesidad de fortalecerla. Si ya los cambios sectoriales son erráticos, complejos y costosos, mucho más serán aquellos que buscan operar transformaciones sistémicas, por ejemplo en el conjunto de la institucionalidad social.

El cambio en la matriz socio-política, experimentado América Latina en el último cuarto de siglo, ha repercutido fuertemente en la vieja institucionalidad social de la posguerra. Al mismo tiempo, ha ayudado a conformar un nuevo mapa de restricciones de diversa índole. Estas constituyen un elemento de peso al ponderar la factibilidad de avanzar en ciertas transformaciones, que conduzcan a crear o fortalecer la “capacidad institucional”, tanto en el plano administrativo como en el político. Cabe resaltar al menos cinco dimensiones —todas igualmente importantes— a las cuales hay que prestar atención en el rastreo de restricciones. A saber: a) cosmovisiones ideológicas y subculturas políticas en competencia, ligadas entre otros aspectos al tipo de “contrato social”, que una sociedad determinada está dispuesta a sostener; b) correlación de fuerzas sociopolíticas, ligada a la conformación de ciertas coaliciones, incluyendo el capital físico, humano y social de los diferentes grupos y sectores; c) situación macroeconómica e inserción de la economía nacional en el ámbito internacional; d) legados en torno a sistemas y estilos de gestión pública; y e) características políticas y fiscales del sistema político-administrativo, asociado a las complejidades de las relaciones intersectoriales e interjurisdiccionales.

Aun cuando en épocas de revisión de los cambios en la matriz socio-política, se acelere la posibilidad del cambio institucional para mejorar la capacidad del Estado e intervenir en los problemas públicos, como se viene dando al menos en los discursos sobre América Latina y su ingreso al siglo XXI, igualmente la transición de un equilibrio a otro no es fácil —ni siquiera en aquella dimensión formal y, por ende, más fácilmente maleable por la interacción de los actores³². Esto obedece, entre otras razones, a que ninguna transformación en las reglas, rutinas y procedimientos es pura ni global. Así se corre el riesgo de no poder influir en las instituciones, cuyo funcionamiento cotidiano puede dar lugar a situaciones que, ponderadas en cuanto a su capacidad, son similares a las que llevaron al debilitamiento del Estado en las décadas de 1980-1989 y 1990-1999. Ello dependerá de la solidez y coherencia de la coalición reformista, pero también de su relativa posición de fuerza respecto de quienes se favorecen con el *statu quo*.

³⁰ De ello se deriva la conclusión de que equivocarse o fallar en el cambio institucional, puede arrojar resultados muy adversos que conduzcan a situaciones no deseables, incluso peores que las preexistentes al momento de emprender las transformaciones del entramado de reglas, rutinas, normas y costumbres.

³¹ Para interpretar el cambio institucional, Majone (1997) propone prestar atención al grupo de actores efectivos y potenciales, los recursos a su disposición, incluyendo información, habilidades y conocimientos técnicos, y los factores ambientales.

³² Según North, “las limitaciones informales, derivadas culturalmente, no cambiarán de inmediato como reacción a los cambios de las reglas formales” (1993:65).

Como antes se indicó, la consolidación de altos grados de “capacidad estatal” que respondan a los *para qué* de la legitimidad y la equidad pertinente, no puede ser alcanzada solamente con la construcción de administraciones públicas meritocráticas, bien incentivadas material y simbólicamente y con habilidad para gerenciar contextos de marcada incertidumbre y turbulencia. Más bien se requiere complementar este componente burocrático con un denso entramado institucional que mejore, a lo largo del tiempo, la organización y representación de todos los grupos sociales —y no solamente de los previamente poderosos— interesados en cierta problemática pública. A la vez debe fomentar la coordinación y/o cooperación entre los colectivos que operan dentro del Estado y del régimen político, en particular, los políticos y administrativos de carrera, y los distintos sectores que componen la esfera socioeconómica, en especial aquellos con menores recursos para organizarse y para expresar sus necesidades.

En suma, no basta la mejoría de una de las fuentes de la “capacidad estatal”, sea administrativa o sea política. Se requiere más bien avanzar hacia el fortalecimiento conjunto de la administración y política, la cual implica entonces prestar atención a las transformaciones que se requieren en la institucionalidad que vincula al Estado con el régimen político, el mercado, la sociedad y el entorno internacional. El mayor reto no es sólo anunciar lo que se necesita, sino explorar las condiciones que permitirían transitar hacia un mayor grado de “capacidad estatal”. Pero, esto aleja las ilusorias expectativas de quienes promueven la idea de mejorar el desempeño organizacional, de procedimientos y humano del ámbito burocrático estatal, como condición suficiente para mejorar la “capacidad estatal”³³. Ahora que ya han sido experimentadas muchas reformas del entramado formal del aparato estatal en distintas partes del mundo, y en particular en América Latina, es claro que no existe —al menos en el plano de las ideas— una receta homogénea y universal para encarar semejantes transformaciones³⁴. Es innegable que este tipo de esfuerzos —poco valorados por la clase dirigente— es condición necesaria en la mencionada dirección y merece ser brevemente explorada.

La mejor forma de entender que la capacidad administrativa no significa necesariamente toda la “capacidad estatal”, es reconociendo que el Estado, como cristizador del poder político que se procesa también bajo las reglas del régimen político, “es algo más” que el aparato técnico-organizacional. O’Donnell lo expresa con claridad: “Es un error asociar el Estado con el aparato estatal, o el sector público, o la suma de las burocracias públicas, que indudablemente son parte del Estado pero no constituyen el todo. El Estado es también, y no menos

³³ En esta línea se inscribe la reciente perspectiva del Banco Mundial (1997) cuando detalla una serie de temas prioritarios durante la reforma de los aparatos administrativos, entre los que destacan: a) prioridades estratégicas claras; b) formas óptimas de provisión de servicios; c) sistemas modernos de gestión; d) gestión financiera eficiente; e) sistemas de información de desempeño; y f) sistemas de personal eficientes.

³⁴ A la luz de tales procesos de reformas, Martínez Nogueira afirma: “Las condiciones referidas al apoyo y liderazgo político, a las capacidades preexistentes y a las circunstancias en que se llevaron a cabo, aparecen como factores determinantes en la explicación de los resultados alcanzados. Las conclusiones de estas evaluaciones echan luz sobre la necesidad de superar la consideración formal de los diseños y contenidos, de manera de visualizar la correspondencia entre sus componentes e instrumentos con los atributos y requerimientos situacionales” (2002:173).

primariamente, un conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado, y finalmente lo respalda con una garantía coercitiva centralizada” (1993:65).

Siguiendo la línea de este argumento, nos preguntamos ¿es posible reformar el aparato del Estado sin transformar la sociedad? (Repetto, 2000b)³⁵. Aunque la respuesta puede ser negativa, hay que reconocer que ciertas expresiones de la capacidad administrativa pueden ayudar a construir la capacidad política. Con esta aclaración, es pertinente retomar el planteamiento de Cunill Grau, cuando afirma: “...sin reforma política en un sentido amplio no hay reforma administrativa posible de traducirse en un cambio real y sostenido a favor de la sociedad. Nosotros creemos que tampoco la habrá si no se tiene en consideración que la propia reforma administrativa, enfocada también como una reforma política, implica ganadores y perdedores; por ende, constituye un proceso del que cabe esperar no solo consensos sino, por sobre todo, conflictos y luchas de intereses” (1999:117)³⁶.

La definición de los objetivos que guíen la promoción de la construcción y/o reconstrucción de la “capacidad estatal” implica entonces un proceso esencialmente político, como pueden ser entre otros para la definición de quiénes encabezarían —incluyendo, intereses e ideologías— la transformación institucional. Así queda abierta la posibilidad de interpretar dichos objetivos en relación directa con la coyuntura, historia y contextos socioeconómicos y políticos específicos. Se trata, también, de una caracterización asociada a la disputa política y de valor sobre la acción pública, en general, en el contexto de cierta matriz política. Son precisamente las variables sustantivas de dicha matriz y sus combinaciones históricas, los factores de mayor peso y que explicarán el derrotero de la “capacidad estatal”; así como los límites de factibilidad de las reformas asociadas a las mismas: característica de la estructura socio-económica, dinámica del juego político, modalidades de expresión de las ideologías en conflicto, constreñimientos/oportunidades derivados del entorno internacional (cfr. Repetto y Moro, 2002).

Al momento de explorar los cambios institucionales y su relación con la nueva institucionalidad social en América Latina, y retomando el abanico de restricciones ya planteadas, puede establecerse como hipótesis que la dinámica y el contenido de dichos cambios estarán asociados a una serie de variables fundamentales: a) características del ambiente ideológico; su relación con el debate público-privado y el posicionamiento colectivo ante valores como justicia, libertad, solidaridad, otros; b) correlación de fuerzas, sobre todo en lo que refiere a los actores fundamentales en la vida política; c) funcionamiento macroeconómico, incluyendo por supuesto los niveles de crecimiento, así como la situación del contexto

³⁵ Es pertinente insistir aquí que el tema de la “capacidad estatal” no resulta de un enfrentamiento entre Estado y sociedad, sino que también es muy importante lo que sucede en los ámbitos del régimen político, el mercado y el entorno internacional.

internacional; d) tipos de estilos de gestión pública preexistente, particularmente su vinculación con las características de la administración pública y la forma de canalizar las demandas colectivas; y e) modalidades y mecanismos vigentes asociados a procesar la gestión pública en el plano intersectorial e interjurisdiccional. Lo más importante en este marco de variables relevantes, es cómo se procesan las reformas institucionales para favorecer la mayor capacidad, cuando el contexto muestra signos negativos en varios de estos aspectos. En ese marco, es importante reconocer el peso de las situaciones contingentes³⁷; el papel que puede desempeñar la voluntad y el liderazgo de los actores que se promueven como protagonistas del cambio; y el manejo del tiempo durante el proceso de cambio institucional³⁸.

En ese marco de interpretación, queda claro que las reformas internas del aparato estatal, tendientes a mejorar la capacidad administrativa, no obtendrán resultados e impactos de corto plazo. Por ende, parece pertinente sugerir las estrategias ya denominadas de “explotación de las reglas existentes”. Más incierta es la situación de los intentos por construir o fortalecer la capacidad política. Si bien sus efectos inmediatos pueden repercutir más en la opinión pública y, por ende, tentar a los actores involucrados a promover una estrategia de “exploración de nuevas reglas”, la búsqueda es inestable y a tientas y no asegura la maduración de una institucionalidad política más sólida. Se torna más complejo si al retomar aquella idea planteada de los diferentes niveles institucionales (R1, R2 y R3), se plantea la necesidad de que los cambios institucionales para generar en el largo plazo mejores desempeños de las políticas públicas, deban realizarse en los niveles más altos de poder. Justamente es allí donde los conflictos de intereses e ideológicos son más pronunciados³⁹.

Lanzara (1999) propone algunas modalidades que permiten avanzar en lograr los cambios institucionales y que, tomando en cuenta las restricciones operantes, permitan nutrir las capacidades administrativas y políticas, así como los atributos en que las mismas se expresan. Una de ellas consiste en lograr cambios de *punto focal*, que puedan emerger a través de una “ventana de oportunidad” azarosa, pero también mediante una búsqueda voluntaria y conciente de los actores involucrados. Estos puntos focales se transforman en pivote para coordinar expectativas y comportamientos, resultando así en señales y anclas de mayores cambios institucionales. La otra modalidad es la denominada *bricolage*, que permite avanzar hacia lograr macro-cambios a partir de transformaciones más pequeñas. Este camino puede ser la única forma de crear un cierto tipo de instituciones en escenarios de alta incertidumbre. Ya que se trata de un proceso dinámico y no estático, resultan muy importantes los legados previos: por lo

³⁶ La complejidad política está asociada, entre otros aspectos, al número de actores significativos involucrados, la cantidad de clivajes entre los intereses involucrados y la distancia entre los diferentes objetivos de los participantes activos (Lanzara, 1999).

³⁷ En Acuña y Repetto (2001) se hacía referencia a esta cuestión, afirmando que las variables de contingencia tienen como característica fundamental el estar fuera del dominio de la acción de los actores involucrados.

³⁸ La importancia del factor ‘tiempo’ ha sido remarcada por muchos analistas del cambio institucional. Para un examen en esa dirección, centrado en los sectores sociales, ver Nelson (2001).

³⁹ Este punto ha sido remarcado con gran rigor analítico por Spiller y Tommasi (2001).

general, la construcción institucional no se realiza sobre las ruinas sino con las ruinas del viejo entramado de reglas, rutinas y normas. Es precisamente esta última modalidad una asignatura pendiente en América Latina, donde la cultura predominante lleva a los protagonistas de la intervención estatal a “empezar todo de nuevo” cuando ocurre el menor cambio político-institucional. Esa es la razón por la que se le debe prestar particular atención⁴⁰.

Teniendo como horizonte la necesidad de lograr avances en la institucionalidad social de América Latina y fortalecer sus capacidades administrativas y políticas —y sus interrelaciones— cabe acotar un comentario sobre los alcances y velocidad de dichas transformaciones. Estas no tendrán las mismas características según los diferentes sectores y las áreas de la política social que sean afectadas por estas últimas y que, más aún, variarán entre los países.

El alcance de los cambios institucionales puede ser ‘amplio’ o ‘marginal’. En cuanto a la amplia transformación de reglas, rutinas y costumbres, se está haciendo referencia a los cambios en la institucionalidad formal como informal, cuya magnitud sea suficiente para afectar el conjunto de los incentivos de los involucrados en la esfera pública, en la que ocurran los acontecimientos. En cuanto al cambio institucional marginal, nos referimos a las situaciones en que se afecta por lo general los aspectos formales de la institucionalidad. A partir de ella se modifica de algún modo la estructura de oportunidades en que operan los actores y demás participantes, sin que eso signifique el cambio de las coordenadas esenciales del sector o área social en cuestión.

La velocidad de los cambios institucionales puede ser ‘rápida’ o ‘lenta’. Cabe una aclaración obvia. Un cambio rápido es aquel en que, durante un periodo relativamente breve, la coalición que lo lidera genera ciertas transformaciones en las reglas, rutinas y costumbres institucionalizadas más allá del alcance de los mismos. Una mutación lenta se da cuando la coalición que promueve ese proceso lo logra en una temporalidad de largo alcance, más allá de su carácter amplio o marginal.

Diferenciar entre alcance y velocidad del cambio institucional ayuda a concebir el modo de relación de ambas dimensiones. Pueden darse, entonces, cuatro posibilidades de cambio institucional en términos de un tipo ideal: amplio y rápido; amplio y lento; marginal y rápido; marginal y lento. Estas opciones permiten romper con diversas ilusiones en boga en el terreno de las ideas sobre las reformas institucionales, desde aquella que sostiene que todo cambio rápido asegura profundidad hasta aquella que afirma que el cambio marginal siempre es la mejor opción, pasando por otras variantes.

⁴⁰ Señalan Lopes y Theisohn: “Cada generación aprende de las que le precedieron, con idiomas, valores, culturas y costumbres que ejercen influencias determinantes sobre todos los individuos. Por lo tanto, y para un desarrollo de capacidades entendido como una corriente endógena de acciones, es apropiado comenzar por las capacidades y los recursos existentes” (2003:11).

Hemos preferido aquí llamar la atención sobre las dificultades que habrán de emerger al momento de promover cambios institucionales pro-construcción y/o reconstrucción de la “capacidad estatal” para gestionar las políticas sociales, más que sugerir “recetarios mágicos” de transformación de las reglas de juego formales e informales. Es por esa razón que el corolario a continuación constituye más bien una puerta abierta a interrogantes múltiples que encontrarán respuesta en la dinámica sociopolítica latinoamericana, siempre tan rica en posibilidades.

Notas a Modo de Corolario

✓ Los cambios acontecidos en la política social latinoamericana durante los últimos años, por lo general, han sido constreñidos por la dinámica de la transformación de las políticas económicas y del aparato estatal. Con el fin de evitar los supuestos consensos que, luego tienen efectos prácticos muchas veces negativos, como los que dominaron parte importante de la década de 1990-1999, es menester recuperar de cara al futuro el papel desempeñado por los diagnósticos críticos y las evaluaciones que ponderen el impacto real de las intervenciones o no del Estado.

✓ El camino más apropiado para enfrentar varios de los problemas y desafíos de la política social de la región a mediano y largo plazo, es fortaleciendo la “capacidad estatal” para gobernar y administrar dicho campo de intervención pública, en cuanto a ciertos atributos ligados a *cómo* gestionar las políticas públicas (coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad, capacidad de evaluación, eficiencia, eficacia, *accountability*), y al *para qué* (legitimidad y equidad pertinente). Esto no implica, por supuesto, descargar sobre las políticas sociales toda la responsabilidad de atención de las necesidades de los diversos grupos y sectores, en particular de aquellos menos favorecidos, puesto que la macroeconomía incluyente y la administración global adecuada de la “cosa pública”, son también factores importantes.

✓ La “capacidad estatal” resulta una expresión combinada de la capacidad técnico-administrativa y la capacidad política. Cada una de ellas es condición necesaria pero no suficiente. Sus expresiones y grados pueden variar según las áreas de acción pública, así como dentro de una misma área en un distinto momento y, por supuesto, en cada caso nacional. Enfatizar estos dos componentes de la capacidad del Estado, conlleva implícita la preocupación por los propios recursos de poder con que cuentan o pueden contar, según ciertas condiciones, sus protagonistas.

✓ La “capacidad estatal” referida a su construcción/reconstrucción como a su destrucción, está asociada a un proceso político caracterizado por la interacción entre individuos y grupos que operan en las órbitas del Estado, el régimen político, el mercado, la sociedad y el sistema internacional. Estos elementos movilizan sus recursos de poder —aislados o en coaliciones—

dentro de ciertos marcos formales e informales, intentando imponer sus intereses e ideologías, buscando a veces el propio cambio institucional.

✓ Desde un plano de valor-analítico, la “capacidad estatal”, aquí interpretada, no implica “capacidad para hacer cualquier cosa”. Es más bien un atributo de la intervención en las cuestiones públicas y que debe ayudar a satisfacer las demandas y necesidades del conjunto de la población, priorizando a los sectores menos favorecidos en pos de la reducción de las desigualdades y el mayor desarrollo social.

✓ Los cambios institucionales asociados a la construcción de capacidades, tanto para lograr reformas como para llevar a cabo la gestión cotidiana, son erráticos, difíciles y costosos. Implican también nuevos equilibrios en los resultados de las interacciones de los actores y, a la vez, están sujetos a múltiples restricciones políticas, económicas, organizacionales, legales y culturales. Estas transformaciones de la institucionalidad requieren actores con voluntad, poder y liderazgo.

Cerrando el argumento general de este trabajo, es apropiado remarcar que los cambios institucionales, tendientes a fortalecer las capacidades de intervención estatal, no podrán por sí mismos resolver la pregunta de qué modelo de sociedad se busca plasmar colectivamente en un momento histórico determinado. Sin embargo, mientras se expresen y sustenten en procesos democráticos, pueden brindar un cierto marco para que los actores y grupos involucrados, con intereses e ideologías en conflicto y dotación variada de recursos, procesen diversas respuestas y establezcan determinados consensos en torno a dicho interrogante, materializándolos en capacidades administrativas y políticas. No sólo es tarea del entramado institucional, ya que el mismo también es fundamental para aumentar la positiva expresión de los atributos del *cómo* y el *para qué* de la “capacidad estatal” en cuanto a facilitar y promover la inclusión social. Protagonistas de un cambio institucional en esta dirección...esa es la búsqueda fundamental de la política social de la región.

En suma, la construcción de una institucionalidad social capaz de hacer frente a los actuales problemas y desafíos de la política social de América Latina, no es tarea fácil e inmediata. Por el contrario, ya que en cada país y aún dentro del mismo abundan las diferencias, cabe esperar un proceso de largo plazo, marcado por conflictos, pasos en falso y fluctuante conformación de coaliciones. Se han dado los argumentos para entender que no son suficientes las reformas administrativas y que también hay que comprender que no todo cabe en el marco de la capacidad política. Del modo en que se combinen las mutaciones en el plano burocrático y político como expresión de transformaciones más amplias y condicionadas internacionalmente en el ámbito del Estado, del régimen político, del mercado y de la sociedad, dependerán las respuestas que la “capacidad estatal” pueda aportar a la mejorar la calidad de vida de la población de América Latina.

Bibliografía

- Abel, C., y C. Lewis. 2002. *Exclusion and Engagement. Social Policy in Latin America*. London: Institute of Latin American Studies.
- Acuña, C., y F. Repetto. 2001. *Marco de análisis de las políticas sociales*. Buenos Aires: CEDI. Mimeo.
- , y M. Tommasi. 1999. *Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America*, Documento de Trabajo N° 20. Buenos Aires: CEDI.
- , 1995. "Introducción". In *La nueva matriz política argentina*, comp. Carlos Acuña. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Alonso, G. 2001. "Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público". Documentos de Trabajo. Buenos Aires: UNSAM.
- Banco Mundial. 1997. *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*. Washington DC: Banco Mundial.
- Barzelay, M., F. Gaetani, J.C. Cortázar-Velarde, y G. Cejudo. 2002. *Investigación sobre reformas a la política de gestión pública en la región de América Latina: marco conceptual, guía metodológica y estudios de caso*. Diálogo Regional de Política. Washington, DC: BID.
- Bertranou, J. 1995. "Estructurando la política. El papel de las instituciones". In *Revista Mexicana de Sociología* 57(1). México.
- Burki, S.J., y G. Perry. 1998. *Más allá del Consenso de Washington: La hora de la reforma institucional*. Washington DC.: Banco Mundial.
- Bustelo, E., y A. Minujin (eds.). 1998. *Todos entran*. UNICEF. Bogotá: Santillana.
- Camou, A. 2001. "Estudio preliminar". In *Los desafíos de la gobernabilidad*, comp. A. Camou. FLACSO /UNAM. México: Plaza y Valdés.
- CLAD. 2001. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. CLAD/BID. Buenos Aires: Eudeba.
- Coppedge, M. 2001. "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina". In *Los desafíos de la gobernabilidad*, comp. A. Camou. FLACSO/UNAM, México: Plaza y Valdés.
- Cunill Grau, N. 1999. "¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública?". *Nueva Sociedad* no.160. Caracas.
- , 1997. *Repensando lo público a través de la sociedad*, CLAD. Caracas: Nueva Sociedad.
- Draibe, S. 1994. "Neoliberalismo y políticas sociales: Reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas". *Desarrollo Económico* 34(134). Buenos Aires.
- Evans, P. 1996. "El Estado como problema y como solución". *Desarrollo Económico* 35(140). Buenos Aires.
- Fleury, S. 2002. "Exclusao e Ciudadana. Teoría da Política Social na América Latina". *SOCIALIS* no. 6. Rosario.
- Fox, J. 1994. *The Politics of Food in Mexico*. Ithaca: Cornell University.
- Franco, R. 1996. "Los paradigmas de la política social en América Latina". *Revista de la CEPAL* no. 58. Santiago.

- Friedland, R., y R. Alford. 1993. "La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales". *Zona Abierta* 63/64. Madrid.
- Geddes, B. 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Gourevitch, P. 1993. *Políticas estratégicas en tiempos difíciles*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Graham, C. 1994. *Safety Nets, Politics, and the Poor*. Washington: The Brookings Institution.
- Grindle, M. 1997. "The Good Government Imperative. Human resources, organizations, and institutions". In *Getting Good Government. Capacity building in the Public Sector of Developing Countries*, ed. M. Grindle, Boston: Harvard University Press.
- , 1996. *Challenging the State*, Great Britain: Cambridge University Press.
- Hall, P., y R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies*, XLIV.
- , 1993. *El gobierno de la economía*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Hilderbrand, M., y M. Grindle. 1997. "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?". In *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*, ed. M. Grindle. Boston: Harvard University Press.
- Isuani, E.A. 1992. "Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?". *Desarrollo Económico* 32(125). Buenos Aires.
- Jordana, J. 2000. "Instituciones y capital social: ¿qué explica qué? *Revista española de ciencia política* 1(2), Madrid.
- Kingdon, J. 1995. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2 ed. Nueva York: Longman.
- Lanzara, G. F. 1999. "Por qué es tan difícil construir las instituciones". *Desarrollo Económico* 38(152). Buenos Aires.
- Lardone, M. 2002. *Reforma del Estado: instituciones y capacidades estatales*. Buenos Aires. Mimeo.
- López, C., y T. Theisoht. 2003. *Apropiación, liderazgo y transformación: ¿Es posible mejorar el desarrollo de capacidades?* Nueva York: PNUD.
- Majone, G. 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económico.
- Mann, M. 1997. *Las fuentes del poder social II*. Madrid: Alianza Universidad.
- March, J., y J. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: Free Press.
- Martínez Nogueira, R. 2002. "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales". *Reforma y Democracia* no. 24. Caracas.
- Mesa-Lago, C. 1999. "Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI". *Reforma y Democracia* no. 15. Caracas.
- MIDEPLAN. 2001. *Análisis de políticas públicas. Conceptos y criterios*. Documento N° 1. Evaluación de Programas Sociales. Santiago de Chile: MIDEPLAN.
- Migdal, J. 1988. *Strong Societies and Weak Status*. Princeton: Princeton University Press.
- Mokate, K. 2002. *Definición de prioridades y objetivos*,. Notas de Clase. Washington DC: INDES.

- , 2001. *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?* Documento de Trabajo I-24. BID. Washington, DC: INDES.
- Molina, C.G. 2002. *La entrega de los servicios sociales: modalidades y cambios recientes en América Latina*. Washington, DC: INDES.
- Moore, M. 1995. *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nelson, J. 2001. "Las políticas de reformas del sector social: fases, dimensiones y estrategias". *SOCIALIS* no. 5. Rosario.
- North, D. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. 1993. "Estado, democratización y ciudadanía". *Nueva Sociedad* no.128. Caracas.
- Oszlak, O., y E. Orellana. 2001. *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*, Buenos Aires. Mimeo.
- , 1992. *Estado y sociedad: las nuevas fronteras*. Buenos Aires. Mimeo.
- , 1984. "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal". In *Teoría de la burocracia estatal*, comp. O. Oszlak. Buenos Aires: Paidós.
- , y G. O'Donnell. 1984. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". In *Para investigar la administración pública*, comp. B. Kliksberg, y J. Sulbrandt. Madrid: INAP.
- Palermo, V. 1998. *Estudio sobre el estado del Estado en Argentina*. Documento de Trabajo. Buenos Aires: Fundación Carlos Auyero.
- Peters, G. 1999a. *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*. Londres: Pinter.
- , 1999b. *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Repetto, F. 2002. *Los actores de la política social*. Washington, DC. Mimeo.
- , y J. Moro. 2002. *Capacidades institucionales y políticas sociales: reflexiones a partir del caso argentino*. Buenos Aires. Mimeo.
- , 2001. *Gestión pública y desarrollo social en los noventa*. Buenos Aires: Prometeo.
- , 2000^a. "Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los '90". *Desarrollo Económico* 39(156). Buenos Aires.
- , 2000^b. "¿Es posible reformar al Estado sin transformar la sociedad?" *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD no. 16. Caracas.
- , 1997. *Capacidad estatal y políticas frente a la pobreza: los casos de Chile y Argentina*. Tesis Doctoral. México: FLACSO.
- , 1994. "Política social entre la democracia y el desarrollo". *Nueva Sociedad* no. 131. Caracas.
- Rey de Marulanda, N., y J. Guzmán. 2003. *Inequidad, desarrollo humano y política social: importancia de las "condiciones iniciales"*. Washington DC: INDES.
- Scharpf, F. 1997. *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Schedler, A. 1998. *¿Qué es una institución?* México. Mimeo.

- Sikkink, K. 1993. "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista". *Desarrollo Económico* 32(128). Buenos Aires.
- Spiller, P., y M. Tommasi. 2001. *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina*. Documento de Trabajo no. 58. Buenos Aires: CEDI.
- Sposati, A. 2002. "Regulacao Social Tardía: Características das Políticas Sociais Latino-Americanas na Passagem entre o segunndo e Tercero Milenio". *SOCIALIS* no. 6. Rosario.
- Stahl, K. 1994. "Política social en América Latina. La privatización de la crisis". *Nueva Sociedad* no. 131. Caracas.
- Subirats, J., y R. Goma. 1999. "Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis". In *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de Gobierno*, coord. R. Goma, y J. Subirats. Barcelona: Ariel.
- Tobelem, A. 1992. *Institutional Capacity Analysis and development System (ICADS). Operational Manual*. LATPS Occasional Paper Series. Washington, DC.
- Universidad Torcuato Di Tella/PNUD. 2000. *Desempeño institucional de las provincias argentinas. Metodología y desarrollo de indicadores*. Informe Final. Buenos Aires.
- Vergara, R. 2001. *Instituciones y políticas de gobierno: una mirada al caso de las políticas contra la pobreza*. México. Mimeo.
- Weiss, L. 1998. *The Myth of the Powerless State*. New York: Cornell University Press.