

GESTIÓN PÚBLICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Capítulo 1

CARLOS ALZA BARCO
(EDITOR)



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Gestión pública: balance y perspectivas
Carlos Alza Barco (editor)

© Carlos Alza Barco, 2012

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: diciembre de 2012

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-15080

ISBN: 978-612-4146-23-7

Registro del Proyecto Editorial: 31501361200869

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Conferencia: Las capacidades estatales

Fernando Isuani

INTRODUCCIÓN

Luego del proceso neoliberal que atravesó a la región durante la década de los noventa, en los últimos años se instaló en el debate público y académico una revalorización del rol del Estado en tanto actor clave para el desarrollo económico y social de los países. Sin embargo, tal revalorización¹ convive al mismo tiempo con la clara convicción de que los estados latinoamericanos dan muestras de fuertes dificultades y restricciones para responder de manera efectiva y creativa a los problemas que deben enfrentar y que frecuentemente los desbordan². En este sentido, es común observar que se conciben e implementan diversas iniciativas estatales que muchas veces terminan constituyendo experiencias fracasadas o de bajo impacto. Esta situación interpela la capacidad estatal para prevenir, resolver o morigerar los múltiples problemas que aquejan a nuestras sociedades y nos obliga a realizar esfuerzos tendientes a la construcción y/o reconstrucción de instancias estatales habilitadas para ello.

En efecto, el elevado número de personas que viven en condiciones de pobreza e indigencia; la exclusión social; el déficit en la salud pública; los problemas en la calidad de la educación; el aumento en la criminalidad y la cada vez más preocupante degradación ambiental, entre otros, constituyen un conjunto de cuestiones cuyo tratamiento requiere de la presencia del Estado, pero no de cualquier Estado. Se trata entonces de avanzar en la construcción

¹ En el caso argentino, tal revalorización también se verifica en la opinión pública. Siguiendo a Cheresky, a diferencia del pensamiento dominante en los noventa, hoy se aprecia en la ciudadanía una orientación pro intervención del Estado, que convive con la percepción, aunque con matices, de que estamos frente a un «Estado deficitario en garantizar la provisión de bienes básicos de calidad y para todos y en asegurar la calidad de los servicios» (Cheresky, 2008, p. 30).

² Martínez Nogueira, R. (2002). *Bienes públicos regionales, gobernanza y construcción de capacidades*. EE.UU.: Banco Interamericano de Desarrollo.

de estados con capacidad de diseñar e implementar políticas públicas que permitan profundizar los procesos de consolidación de la democracia, hagan sustentable el crecimiento económico y reduzcan la desigualdad social. Ello requiere de políticas públicas que sean coherentes y coordinadas³, adaptables a los cambios que plantea un mundo globalizado y orientadas a promover el bienestar general⁴.

Diversas medidas de reforma del Estado se han tomado en el pasado⁵ y muchas otras podrían ser tomadas en la actualidad, pero para adoptar y cristalizar estrategias tendientes al fortalecimiento de la capacidad estatal, y poder al mismo tiempo ser optimista con respecto a sus resultados, entendemos que se torna necesario, primero, generar conocimiento sobre los procesos que las condicionan.

En este trabajo asumimos que el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas⁶ condiciona la capacidad estatal para prevenir, reducir y/o resolver los problemas que procura enfrentar. En este sentido entendemos que el análisis del mismo constituye un camino productivo para orientar aquellas estrategias. A partir de un estudio realizado en 2010 sobre la política del agua en la provincia de Buenos Aires (Argentina), nos proponemos reflexionar sobre las siguientes cuestiones: ¿cómo condicionan los instrumentos de política pública el fortalecimiento de las capacidades estatales? Después de responder esta pregunta y de presentar los resultados del mencionado estudio, ¿qué aprendizajes podemos extraer y de qué manera pueden nutrir futuras estrategias de reforma del Estado?

³ Señala Martínez Nogueira (2010) que la coherencia alude a los aspectos sustantivos de la política. Ello implica orientaciones compartidas, dirigidas a lograr fines claramente explicitados en el marco de estrategias socialmente convalidadas. Por su parte, señala el autor, la coordinación conlleva la necesidad de pensar la intervención estatal en mayor medida desde el punto de vista del ciudadano y la creación de espacios de coproducción de políticas que permitan identificar y trabajar sobre la complejidad de los problemas a enfrentar.

⁴ Ello resulta crítico ya que, como señala Zurbriggen (2007), el Estado latinoamericano históricamente estuvo articulado a redes complejas de relaciones de intereses particularistas y corporativos, agregando que, en un sistema político de estas características se fueron consolidando formas de procesar las demandas, de resolver los conflictos, de distribuir los recursos públicos y el poder, que estuvieron orientadas a satisfacer los intereses particulares de personas o grupos, y no el bien público.

⁵ En muchos casos, siguiendo a Powell y DiMaggio (1999), a través de la constitución de procesos de cambio isomorfo de tipo coercitivo y/o mimético, y no necesariamente procurando fortalecer las capacidades del Estado en el sentido aquí planteado.

⁶ Nos referimos al proceso por el cual se le da forma a un conjunto de medios o condiciones básicas y estratégicas sin las cuales el Estado renuncia a la posibilidad de concretar los objetivos propuestos y, por lo tanto, a resolver los problemas que afectan a la sociedad.

CAPACIDADES ESTATALES: ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES

La discusión sobre las capacidades estatales conlleva una revalorización del rol del Estado⁷ en tanto actor clave en los procesos de desarrollo económico y social. En este sentido, dirige su atención hacia el análisis de las fortalezas y debilidades presentes en el Estado, poniendo particular atención en una serie de dimensiones claves: las actividades que realiza, las formas en que se desarrollan, la efectividad que alcanzan, su relación con la sociedad y el rol que en ella cumplen.

El tema ha ido ganando presencia desde mediados de los años ochenta, fundamentalmente a partir de una serie de trabajos que conciben al Estado como un conjunto de organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, y asumen que este puede formular objetivos que no son un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad⁸. Así, resaltando la idea de autonomía estatal, se focalizan en el análisis de las capacidades de los estados para alcanzar sus objetivos oficiales.

Para Evans (1985), los niveles de capacidades estatales dependen de la medida en que el Estado logra un aislamiento burocrático weberiano y al mismo tiempo una intensa inmersión en la estructura social circundante⁹. A ello le denomina *embedded autonomy*, concepto que alude a una burocracia

⁷ Para los propósitos de este trabajo asumimos al Estado como el conjunto de organizaciones de gobierno, administración y coerción de una determinada sociedad. En la medida en que pretendemos analizar las capacidades estatales para prevenir, morigerar y/o resolver los problemas sociales, esta noción tiene la virtud de distinguir, dentro del Estado, a aquellas instancias que están directamente involucradas en su desarrollo y fortalecimiento. Cada una de esas instancias tiene sus propias particularidades; así, por ejemplo, las organizaciones de gobierno constituyen el «núcleo estratégico» del Estado (Bresser Pereira, 1997) y son aquellas con la capacidad de crear normas y definir políticas que son comprensivas para el conjunto de la sociedad dentro de un territorio específico. Por su parte, las organizaciones administrativas y de coerción (en este nivel ubicaremos a la burocracia), son las encargadas de realizar y resguardar el cumplimiento de las decisiones adoptadas por las organizaciones de gobierno. Pero más allá de las tareas que cumple como parte del Estado, resulta importante reconocer que la burocracia no es necesariamente un instrumento «implementador» pasivo de las decisiones tomadas por las organizaciones de gobierno. Efectivamente, la acción de la burocracia no puede ser vista como la simple traducción de un conjunto de normas fijadas por las fuerzas políticas que ocupan el gobierno, sino que su actividad expresa también sus esfuerzos por compatibilizar los intereses de sus clientelas y los suyos propios con aquellos sostenidos en los proyectos políticos de los diversos regímenes que se suceden en el poder (Oszlak, 1980).

⁸ Véase: Skocpol, T. & Finegold, K. (1982); Skocpol (1989); Ikenberry (1986); Evans et al. (1985); Evans (1996); Evans & Rauch (1999), entre otros.

⁹ Fernández (2006) se refiere a estos dos planos de las capacidades estatales en términos de «capacidades internas» y «capacidades infraestructurales».

incrustada o inserta en una serie de lazos sociales concretos que la ligan con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continuas de los objetivos y políticas. En esta línea, el autor señala que «la capacidad transformadora del Estado requiere una mezcla de coherencia interna y de conexiones internas»¹⁰.

Para el análisis de la autonomía estatal, Evans centra su mirada sobre la estructuración y el desempeño de la burocracia, en tanto instrumento para el logro de los objetivos públicos. Siguiendo a Weber, señala la importancia del sistema de reclutamiento meritocrático, el que combina formación y pruebas de acceso a la administración pública, y la existencia de una carrera profesional predecible que proporcione la expectativa de ascensos relacionada con el desempeño y actúe como recompensa a largo plazo para los empleados públicos. De esta manera, se aumentan las chances de lograr un aparato administrativo mínimamente competente y generar una coherencia corporativa y un claro espíritu de cuerpo. Estos elementos combinados, señala el autor, mejoran la capacidad de las organizaciones administrativas para conseguir fines a largo plazo¹¹.

Asimismo, señala que el logro de esta combinación depende del carácter históricamente determinado del aparato estatal y de la índole de la estructura social en la que se inserta. Por ello, el estudio de las capacidades estatales requiere tener en cuenta la interacción entre actores al interior del Estado, y los que pertenecen al entorno socioeconómico y político en el cual actúa, procurando identificar los intereses y recursos de poder que movilizan para incidir sobre las intervenciones estatales en la sociedad.

Sumado al planteo de estos abordajes, en los años noventa comienzan a cobrar fuerza un conjunto de trabajos que abordan el tema desde una perspectiva asociada a la idea del «buen gobierno» y con un énfasis en cómo mejorar el desempeño de las agencias y organismos públicos, por cuya eficacia y eficiencia se muestran preocupados, al tiempo que procuran establecer metodología e indicadores que puedan medir aquellas capacidades¹². Esta literatura se encuentra asociada a los conceptos de fortalecimiento de capacidades

¹⁰ Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Revista Desarrollo Económico*, 35 (140), 555. Como señala Schneider (1999), autonomía enraizada es una situación en la cual los burócratas mantienen lazos estrechos con otros actores sociales, pero aún así son capaces de formular sus preferencias en forma autónoma y de actuar en consecuencia.

¹¹ Ibid.

¹² Tobelem, 1992; Polidano, 1999; Mizrahi, 2004, entre otros.

institucionales, capacidades del sector público, *capacity building*, *institutional strengthening* o *capacity enhancement*¹³.

Como señala Rodríguez Gusta (2007), si los autores y enfoques coinciden en un punto, es en considerar a las capacidades como la habilidad para lograr un propósito. En esta línea encontramos los trabajos de Hilderbrand y Grindle (1997) como una clara expresión de los mismos. Las autoras definen la capacidad del sector público como la habilidad de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. En un nivel más instrumental, ofrecen un marco metodológico que presenta a un conjunto de cinco dimensiones que afectan tanto las capacidades del sector público, como las intervenciones para construirlas¹⁴.

DEBILIDAD ESTATAL EN ARGENTINA

Durante los noventa y en los primeros años del nuevo siglo se desarrollaron en Argentina numerosos trabajos que, con perspectivas, metodologías, énfasis y observatorios diversos, han servido para echar luz sobre las transformaciones que el neoliberalismo produjo en la relación Estado y sociedad, y sobre las que generó al interior del propio aparato estatal, estas últimas en el marco de lo que se dio a conocer como la reforma de segunda generación¹⁵.

Además de coincidir en que el mayor impacto se dio en el primer tipo de transformación (particularmente a partir de los mecanismos de las privatizaciones, la descentralización y la desregulación) los estudios convergen también en señalar que los logros en términos de potenciar la capacidad de intervención estatal fueron más bien pobres. Como señala Martínez Nogueira: «el resultado de esas reformas ha sido un “Estado remanente”, con deficiencias serias en su funcionamiento y sin logros satisfactorios de los objetivos de transformación de la gestión que fueron enunciados. En definitiva, no se mejoraron

¹³ En gran medida, estos conceptos han sido promovidos por organismos internacionales en relación a sus intervenciones en los «países en vías de desarrollo». Nos referimos al Banco Mundial, al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y al Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁴ Esas dimensiones son: los recursos humanos dentro de cada organización; la organización misma; el conjunto de organizaciones con las cuales ella se relaciona para funcionar efectivamente; el contexto institucional del sector público; y, finalmente, el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público

¹⁵ Santiso (2001) reseña el conjunto de medidas incluidas en este último tipo de reformas: reforma del servicio civil, reforma laboral, reestructuración de ministerios, modernización legislativa, mejoramiento de la capacidad regulatoria y extractiva, entre otras.

las capacidades adaptativas para anticipar y dar respuestas a los cambios en las necesidades y las demandas sociales, no se perfeccionaron sus servicios, ni tampoco se ganó en la identificación y aprovechamiento de oportunidades, en el despliegue de la innovación, en su potencial para movilizar recursos sociales y en brindar orientación estratégica»¹⁶.

Esta ausencia de cambios profundos en el aparato público no ha permitido revertir la crisis histórica de las capacidades estatales en Argentina a las que alude Sidicaro (2001). Al entender por crisis del Estado el deficiente cumplimiento de las funciones propias de los aparatos estatales en las modernas sociedades capitalistas, este autor señala que en el caso argentino ello se combinó con la expansión del intervencionismo estatal, dando por resultado la desorganización administrativa del aparato estatal, la descoordinación de su burocracia y el descreimiento en el servicio público, entre otros aspectos.

Si bien reconoce que resulta difícil establecer el origen exacto en el que tal crisis se inició, entiende que las consecuencias del debilitamiento estatal cubrieron a «casi todos los mecanismos de acción pública y marcaron muchos planos de la vida social»¹⁷. Más allá de aquella dificultad, Sidicaro destaca que a partir de los años sesenta se profundiza el deterioro de los servicios de salud, educación y seguridad, por lo que la sociedad buscó en el sector privado los servicios que el Estado no le brindaba de manera eficiente. Esa debilidad estatal ha contribuido a mantener un esquema de funcionamiento que dificulta notablemente la eficacia del Estado a la hora de asegurar los derechos ciudadanos en diversos ámbitos institucionales de la vida social argentina. Esa dificultad constituye un atributo extendido y presente en los más diversos escenarios de la intervención estatal. En este sentido, un estudio del PNUD (2008) que reúne diversos diagnósticos sectoriales permite apreciar que tal atributo se encuentra presente en el sistema educativo, en la salud, en la provisión de los servicios públicos, en la justicia y la seguridad pública, entre otros¹⁸.

Otros estudios más específicos han permitido establecer los alcances de la debilidad estatal, por ejemplo, en la regulación de servicios públicos privatizados.

¹⁶ Martínez Nogueira, R. (2002). *Bienes públicos regionales, gobernanza y construcción de capacidades* (p. 4). EE.UU.: Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁷ Sidicaro, R. (2001). *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la argentina (1989-2001)* (p. 94). Buenos Aires: Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires.

¹⁸ Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). *Las capacidades del Estado y las demandas ciudadanas. Condiciones políticas para la igualdad de derechos*. Informe PNUD, Argentina.

En tal sentido, Oszlak y Felder (1997) destacan la falta de autonomía de los entes de regulación producto de la injerencia recurrente del Poder Ejecutivo en sus decisiones¹⁹. Asimismo, señalan las serias deficiencias que estos organismos muestran en los recursos materiales y humanos con los que cuentan para desarrollar sus funciones.

Por otra parte, en un detallado estudio realizado por Fernández et al. (2006) se analizan las capacidades estatales para el desarrollo del sector productivo en la provincia de Santa Fe durante los años noventa. Al respecto, el autor observa el debilitamiento de las áreas estatales dedicadas a promover los procesos de acumulación económica, no solo por el escaso presupuesto que manejaban, sino también por la ausencia de una política de recursos humanos que priorizara el reclutamiento meritocrático y la calificación del personal. El análisis realizado concluye en que «el desafío de construir capacidades estatales se realiza en un escenario complejo, signado por un Estado desquiciado, carente de autonomía y predispuesto a actuar selectivamente en función de determinadas matrices de poder e intereses»²⁰.

Como los estudios reseñados han permitido apreciar, el Estado argentino se encuentra en una situación de insolvencia con respecto a sus capacidades²¹, lo que pone en debate el papel que la administración pública y su lugar en la construcción de una nueva institucionalidad.

En este marco, y buscando alternativas para revertir esta situación, se han planteado propuestas de reforma²² conformándose, como señala Oszlak (1999), un verdadero «supermercado de modelos de Estado deseable donde cambian los rótulos pero no la naturaleza de los productos ofrecidos.

¹⁹ Azpiazu (2008) coincide al señalar que debido a problemas en su legitimidad de origen (muchos de ellos fueron creados por decreto) y a las características de sus cuerpos directivos (ausencia de un verdadero funcionamiento colegiado y designación y remoción en manos exclusivas del Poder Ejecutivo), el grado de autonomía de estos organismos es considerablemente reducido. Destaca que esta situación ha ido a contramano de lo que recomienda la experiencia internacional en la materia.

²⁰ Fernández, R.; Güemes, M.; Magnin, P. & Vigil, J. (2006). *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

²¹ Desde una perspectiva comparada con el resto de los países de América Latina, esta insolvencia se ve confirmada por el trabajo de Tomassi y Stein (2006). En efecto, en dicha comparación, y medido en términos de tres niveles (alto, medio y bajo), Argentina ocupa un nivel bajo en el índice general de calidad de las políticas públicas desarrollado por los autores. Dicho índice toma en cuenta la estabilidad, adaptabilidad, implementación y compulsión, coordinación y coherencia, relevancia pública y eficiencia de las políticas públicas.

²² Acuña destaca que las particularidades del caso argentino muestran, en general, una mal articulada estructura de «capas casi geológicas de distintas reformas que pretendían alcanzar objetivos de largo plazo y, con suerte, duraron meses o quizás, algunos años» (Acuña, 2008, p. 3).

En sus góndolas puede optarse entre el Estado necesario, inteligente, atlético o mínimo»²³, entre otros. El uso alternativo de estos rótulos se ha dado en el marco de estrategias de reforma que mostraron ser semánticamente flexibles, pero impotentes para cambiar estructuras y comportamientos.

Para adoptar y cristalizar estrategias tendientes al fortalecimiento de la capacidad estatal, y poder al mismo tiempo ser optimista respecto de sus resultados, entendemos necesario previamente generar conocimiento suficiente sobre los factores que condicionan tal fortalecimiento. Por ello, a continuación centramos nuestra mirada en los instrumentos de política en tanto condicionantes de las capacidades estatales.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: SU INCIDENCIA EN LAS CAPACIDADES ESTATALES

Tomando como supuesto central el hecho de que formular e implementar políticas públicas es la esencia de la actividad estatal, en sus resultados se juegan y expresan las capacidades del Estado²⁴. En este punto, se verifica la íntima ligazón que las capacidades guardan con las políticas públicas; es decir, con el conjunto de actos y no actos del Estado frente a un problema o un sector relevante de su competencia²⁵.

En términos generales, para que no queden en una mera declaración retórica, dichas políticas requieren de un conjunto de instrumentos²⁶ con los cuales materializar la intervención estatal en la sociedad para hacer frente a los diversos problemas sociales. Por ello, las características que adquieran dichos instrumentos habilitarán —o no— a las diversas instancias estatales para atender las demandas sociales²⁷; en otros términos, los instrumentos

²³ Oszlak, O. (1999). De menor a mejor: El desafío de la segunda reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*, (1610).

²⁴ Oszlak, O. (1980). *Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*. Documento de Estudios Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Vol. 3, Nº 2.

²⁵ Meny, Y. & Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

²⁶ Francisco Sagasti y Alberto Aráoz, A. asumen que un instrumento es «una entidad compleja que comprende uno o más de los siguientes aspectos: dispositivo legal, estructura de organizaciones y un conjunto de mecanismos operativos» (Aráoz & Sagasti, 1975, p. 13).

²⁷ Destacando este costado instrumental de la acción estatal, Skocpol (1989) señala que entre las condiciones previas para la implementación de una política por parte del Estado está la de disponer de funcionarios leales y calificados y de abundantes recursos económicos para alcanzar los objetivos propuestos. Al mismo tiempo, señala que es necesario definir la autoridad y los medios organizativos que

de política pública dotan al Estado de las capacidades necesarias para intervenir eficazmente en la sociedad.

Uno de los más importantes cambios en las políticas de los últimos cincuenta años, señalan Schneider e Ingram (1990), ha sido la proliferación de instrumentos a través de los cuales los gobiernos buscan influenciar los comportamientos de los ciudadanos y lograr sus propósitos políticos²⁸. Siguiendo a Vedung, a través de los instrumentos de política pública la autoridad gubernamental ejerce su poder en procura de asegurarse el apoyo y efectuar o prevenir el cambio social²⁹. De esta manera, la probabilidad de incidir exitosamente sobre ciertos problemas públicos o cuestiones sociales descansa en cómo el gobierno construye, define o elige los instrumentos de política³⁰.

En este trabajo reivindicamos el término «instrumentos de política» para hacer referencia a aquellos medios o condiciones básicas y estratégicas sin las cuales el Estado renuncia a la posibilidad de concretar los objetivos propuestos y, por lo tanto, a resolver los problemas sociales que enfrenta. Esos instrumentos o condiciones necesarias pueden ser agrupados en tres tipos de instrumentos: un dispositivo normativo que estructure y oriente sus actividades, un dispositivo de gestión que las sostenga y concrete, y un conjunto de recursos básicos que las torne viables³¹.

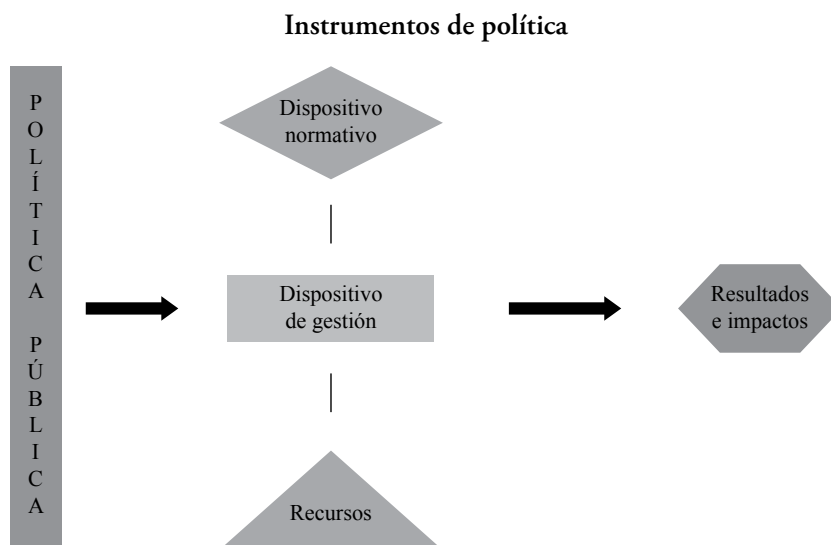
tiene que desplegar un Estado, más allá de los recursos económicos que disfrute. Las respuestas a estas cuestiones, sostiene, ofrecen una mejor idea sobre la influencia directa e indirecta de la que dispone un Estado para conseguir cualquier objetivo que pueda proponerse.

²⁸ Schneider, A. & Ingram, H. (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, 52 (2).

²⁹ Vedung, E. (2005). Policy Instruments: Typologies and Theories. En Bemelmans-Videc, M.; Rist, R. & Vedung, E. (eds.), *Carrots, Sticks & Sermons. Policy instruments & their evaluation*. Reino Unido: Transaction Publisher.

³⁰ Eliadis, P.; Hill, M. & Howlett, M. (2007). *Designing government: From Instruments to Governance*. Montreal - Londres: Mc Gill-Queen's University Press.

³¹ Seguimos aquí, aunque con alguna variación, el esquema utilizado por Aráoz, A. y Sagasti, F. (1975). Estudio de los instrumentos de política científica y tecnológica en países con menor Desarrollo. En *Estudios sobre el desarrollo científico y tecnológico* (Nº 27). Washington D.C.: Programa Regional de Desarrollo Científico Tecnológico - Departamento de Asuntos Científicos Secretaría General de la Organización de Estados Americanos.



Fuente: elaboración propia en base a Aráoz & Sagasti (1975).

Es importante tener en cuenta que mas allá de la evaluación que pueda realizarse con respecto a la efectividad que demuestre un instrumento determinado, en gran medida ello estará fuertemente condicionado por el proceso mediante el cual el mismo fue configurado. En ese sentido, los instrumentos adquieren un carácter político; esto es, no necesariamente surgen de la creencia de que constituyen los mejores medios para alcanzar determinados resultados, tal como podría sugerir una mirada efectivista³². Lejos de ello, el proceso de configuración de instrumentos de política (CIP) se desarrolla en un marco político-administrativo que lo condiciona³³.

Así, los actores (tanto estatales como no estatales) que participan del proceso en el cual los instrumentos son configurados, tienen en sus manos la responsabilidad de dotarlos del potencial requerido para que el Estado pueda prevenir, atenuar o resolver los problemas que afectan la vida de los ciudadanos. Aquellos inciden en los contenidos, la calidad y la consistencia de esos instrumentos, pero lo hacen llevando adelante una serie de articulaciones

³² Ringeling, A. (2002). «An Instrument is not a Tool». Trabajo presentado en la Conferencia Instrument Choice in Global Democracies, Canadá.

³³ Como señalan Linder y Peters, las percepciones de los responsables de las decisiones, y sus asesores, sobre los instrumentos de política gubernamental «operan dentro de una compleja ecología de contextos, empezando por las circunstancias organizacionales inmediatas de quien toma las decisiones y extendiéndose a las características del sistema político» (Linder & Peters, 1993, p. 5).

entre ellos, y en función del conjunto de intereses que los moviliza. Los instrumentos responden así a la voluntad de quienes definen la política, los diseñan y finalmente los usan.

La interacción entre los actores da al CIP una determinada dinámica, la que incidirá en el contenido, la articulación y la coherencia de y entre los diversos instrumentos de política. Como señalan Aráoz y Sagasti, en esta dinámica se modifican leyes y decretos iniciales, se alteran organizaciones y se cambian procedimientos operativos. Finalmente, todo ello impactará en la mayor o menor efectividad de la intervención estatal³⁴.

Por último, y tomando en cuenta la incidencia que los actores involucrados tienen en el CIP, es importante destacar que los mecanismos de acceso y participación en el mismo juegan un papel crítico en sus resultados.

BREVE DESCRIPCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS

Cuando hacemos referencia al dispositivo normativo (DN) nos referimos al conjunto de leyes, decretos y reglamentos que encuadran y autorizan una política pública, definiendo su orientación y alcances, asignando las responsabilidades, roles y atribuciones requeridas para la puesta en marcha de la misma.

En su formulación tienen un papel central las organizaciones de gobierno (tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo), siendo no menor la incidencia del sistema político imperante (presidencialista, parlamentario o las diversas variantes de ambos) a la hora de establecer cuál es el papel y el peso que cada uno de ellos tiene en la configuración del DN y, particularmente luego, en el control de su cumplimiento³⁵.

Además del rol que en la configuración del DN pueden jugar los actores estatales, debemos observar también la participación de aquellos no estatales que logran incidir sobre dicha configuración, muchas veces gracias al acceso que el propio Estado les facilita. Así, la interacción entre estos va moldeando al DN fijando así el alcance de la intervención estatal, encuadrando su accionar

³⁴ Aráoz, A. & Sagasti, F. (1975). Estudio de los instrumentos de política científica y tecnológica en países con menor desarrollo. En *Estudios sobre el desarrollo científico y tecnológico* (Nº 27). Washington D.C.: Programa Regional de Desarrollo Científico Tecnológicos - Departamento de Asuntos Científicos Secretaría General de la Organización de Estados Americanos.

³⁵ Ferraro (2006) señala que el caso argentino la sanción de las leyes (a cargo del Legislativo) es independiente de su implementación posterior (a cargo de la burocracia que se supone bajo el control del Poder Ejecutivo).

y asignando autoridad a las diversas instancias organizacionales para desempeñar un conjunto de actividades o resolver cierto tipo de problemas³⁶.

Señalamos, además, que el juego de intereses y posiciones diversas que tengan los distintos actores (internos y externos al Estado), incidirá de manera decisiva en la coherencia y viabilidad que logre el DN en tanto instrumento de política. Así, por ejemplo, no es poco frecuente advertir que la disputa entre valores, intereses y agendas de los diversos actores se convierten en un condicionante potente que dificulta o frustra la puesta en marcha de una política pública.

DISPOSITIVO DE GESTIÓN

Poner en práctica lo establecido en el dispositivo normativo le demanda al Estado contar con un dispositivo de gestión (DG), el que supone la estructuración de un esquema organizacional con el cual llevar adelante actividades de gestión operativa y de control de gestión³⁷ necesarias para concretar los objetivos oficiales del Estado. Sin dicho dispositivo, o con una inadecuada estructuración del mismo, el Estado verá vulnerada su capacidad para alcanzar los resultados esperados en una determinada área de intervención.

Puede asumirse que en un determinado campo de política el DG se integra con un conjunto de instancias organizativas estatales (preexistentes o nuevas), aunque podría también incluir a organizaciones no estatales si ello es considerado oportuno o necesario. Así también, el DG da cuenta del modo o estilo de acción con el cual el Estado se propone intervenir en la sociedad (por ejemplo, centralizado o no, articulado con la sociedad civil o no, adaptativo o no).

La existencia de múltiples actores organizacionales genera una tendencia a la fragmentación del DG, lo que pone en discusión el tema de la coordinación. Según Mintzberg (1993), la coordinación da lugar a la existencia e implementación de diversos mecanismos «aglutinantes». Las formas que ellos pueden adquirir son diversas y dependen de los objetivos y demás atributos

³⁶ Brown, M. & Erie, S. (1984). Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática. En Oszlak, O. (ed.), *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

³⁷ Siguiendo a J. C. Cortázar (2005), por gestión operativa se entiende al conjunto de acciones que transforman y aplican determinados recursos —capital, materiales, tecnología, habilidades y conocimientos— para generar productos o servicios. Además, por control de gestión se entiende a las acciones de monitoreo de los resultados de las operaciones, mediante las cuales se busca corregir las desviaciones con respecto a los estándares establecidos.

que caractericen a la política (alcance, interacción con los beneficiarios, tecnologías empleadas, etcétera). Así, por ejemplo, se puede apelar a la coordinación de procesos de trabajos, la creación de instancias de coordinación interinstitucional o intergubernamental, la conformación de mesas de gestión compartidas, etcétera³⁸.

Importa destacar que la búsqueda de coordinación afectará la discrecionalidad de los involucrados en la política desde el momento que supone el establecimiento de ciertos condicionantes que demandarán ajustar las acciones y decisiones individuales a las del conjunto. Se instalará así una tensión entre quienes procuran aumentar o retener su poder organizacional, y los requerimientos de integración de esfuerzos que se establecen para reducir la incertidumbre que causa aquel arbitraje. La coordinación procura entonces que los organismos involucrados no operen en la política pública dentro de un estilo puramente autónomo, sino más dentro del esquema integrado y articulado que dote de mayor efectividad a las respuestas que el Estado pueda brindar frente a los problemas sociales que enfrenta.

RECURSOS

Es claro que sin la posibilidad de contar con un conjunto de recursos básicos, el DG no podrá ponerse en marcha y los objetivos oficiales no serán alcanzados. De esta manera, las políticas públicas quedan ubicadas en el nivel de meras iniciativas discursivas y el Estado expuesto en una impotencia que mella su legitimidad.

En este trabajo entendemos que el Estado pone a prueba sus capacidades en la aptitud que demuestre para disponer, en cantidad y calidad, de tres tipos de recursos claves: recursos humanos, recursos financieros y recursos tecnológicos.

Con respecto a la dotación de recursos humanos, destacamos el papel clave que tiene la selección, promoción y desarrollo de los mismos en el proceso de consolidación de una burocracia profesional que pueda constituir un claro soporte de las actividades estatales.

Debemos considerar, como señala Echebarría (2005), que América Latina ha sido históricamente considerada como una región con estados grandes pero débiles, y que buena parte de esa debilidad ha sido asociada a la falta de una burocracia con profesionales estables. En este sentido, señala que la burocracia

³⁸ Mintzberg, H. (1993). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Editorial Ariel.

ha sido tomada como un recurso en manos del poder político y de los intereses corporativos, muy lejano de los rasgos institucionales del modelo que describiera Weber³⁹.

Otro de los recursos que consideramos claves es el financiero. Este, adquiere un alto grado de criticidad, toda vez que nos habla de la «capacidad de fuego»⁴⁰ con la que cuentan los organismos involucrados en el DG para materializar las acciones que le son requeridas.

Cuando hablamos de financiamiento hacemos referencia tanto al flujo de ingresos endógeno, como al que tiene un carácter exógeno. El primero hace referencia al que proviene de la asignación presupuestaria que año a año realiza el Poder Legislativo. Por su parte, el financiamiento exógeno se relaciona con el conjunto de recursos financieros al que se puede acceder por préstamos, donaciones, cobro de tasas, aranceles o algún otro medio alternativo al presupuestario.

Por último, entendemos que un recurso que se revela también como crítico para el funcionamiento del DG es la tecnología, entendida como ese conocimiento utilizado o utilizable a escala social que sirve para transformar elementos materiales o simbólicos en bienes o servicios.

Se pueden distinguir dos tipos de tecnologías: las centrales y las de apoyo. Las primeras son aquellas cuya presencia permite las acciones centrales que una determinada política se propone, por lo que su inexistencia implicaría que no se podrían cumplir con algunos o todos los objetivos que la política busca⁴¹. Por su parte, las tecnologías de apoyo condicionan el logro de los objetivos de la política de manera indirecta y existen en función de las tecnologías centrales a las que necesariamente deben adaptarse y servir⁴².

Hasta aquí, hemos presentado los tres instrumentos de política que entendemos dotan al Estado de las capacidades potenciales para intervenir en la escena económica y social. Como hemos señalado, estos instrumentos no surgen por generación espontánea, sino que son el resultado de un proceso que les da forma y les brinda una determinada congruencia y efectividad.

³⁹ Echebarría, K. (2005). «Analizando la Burocracia: una mirada desde el BID». X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile.

⁴⁰ Fernández, R.; Güemes, M.; Magnin, P. & Vigil, J. (2006). *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

⁴¹ Por ejemplo, la producción de un determinado bien o la prestación de un determinado servicios.

⁴² Las tecnologías de mantenimiento, las de adquisición y distribución de insumos y las de información o las de comunicación de información, son un ejemplo.

Para lograr una mayor comprensión de este planteamiento, a continuación presentamos los resultados de un estudio de caso que tuvo como objetivo analizar la manera en la que el proceso de configuración de instrumentos de política condicionó el fortalecimiento de las capacidades del Estado en un campo de intervención específico: la política del agua.

POLÍTICA DEL AGUA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1992-2008)⁴³

La provincia de Buenos Aires (Argentina), con más 300 000 km², posee amplios territorios que históricamente han sufrido los efectos de fuertes periodos de excesos hídricos alternados con otros de sequía. A esta situación de alta vulnerabilidad asociada al riesgo climático se le suma un conjunto de problemáticas ambientales tales como la degradación del suelo y del agua, la urbanización no planificada, la contaminación de origen industrial de los recursos hídricos, además del creciente agotamiento de los recursos acuíferos del gran Buenos Aires.

Por otra parte, la diversidad de usos a los que está sometida el agua (tanto superficial como subterránea), involucra a un conjunto amplio y diverso de actores que tienen distintos grados de participación en aquellos problemas, tanto en sus causas como en los intentos por evitarlos o revertirlos. Entre esos actores aparecen el Estado (provincial y municipal), diversas comunidades, industrias, explotaciones agrícola-ganaderas, empresas de servicios y ONG.

Todos ellos constituyen un conglomerado que incide en las posibilidades reales de lograr la sustentabilidad del recurso hídrico, dando lugar a un entramado de relaciones en el que se combinan intereses diversos, difusos y contradictorios.

Hasta la década de 1990, el Estado provincial, principal responsable de los recursos naturales⁴⁴, regulaba la disponibilidad, calidad y aprovechamiento del agua con un dispositivo normativo que se presentaba fragmentario, parcial y disperso, con normas muchas veces superpuestas y contradictorias. Además, contaba con un dispositivo de gestión fuertemente fragmentado y atravesado

⁴³ La versión completa de este estudio puede encontrarse en Isuani, F. (2010). *Los caminos de la debilidad Estatal. Capacidades estatales y política pública. Una mirada sobre el proceso de configuración de instrumentos de política pública. El caso de la política del agua en la provincia de Buenos Aires (1992-2008)*. Tesis de Doctorado, FLACSO-Argentina.

⁴⁴ El artículo 124 de la Constitución Nacional incluye a los recursos naturales en el dominio de la provincia.

por un marcado proceso de insularidad burocrática. Todo ello, dio lugar a un marco de acción estatal teñido de una marcada debilidad para enfrentar los problemas relacionados con el agua, los que lejos de resolverse aún hoy mantienen sus efectos negativos.

Frente a esta situación, en 1992 el Poder Legislativo provincial inicio un proceso de configuración de los instrumentos de política para afrontar el tema a partir de la elaboración de un proyecto de Código de Aguas. Con él, buscó dotar al Estado de un régimen legal unificado que le permitiera adquirir una visión integral del recurso para poder orientar los planes de gobierno en la adecuada preservación, conservación y manejo del recurso. Dicha iniciativa, además, promovió un cambio fundamental en el dispositivo de gestión existente hasta ese momento, al proponer la creación de: a) una Autoridad del Agua a nivel central, destinada a cumplir un papel rector con atribuciones para orientar y coordinar la política hídrica en todo el territorio; y b) la figura de los Comités de Cuenca, espacios de participación social a nivel territorial.

El inicio de ese proceso generó una clara oportunidad para que el Estado provincial pudiera reestructurar y fortalecer su dispositivo normativo en la materia y, particularmente, para que el Poder Ejecutivo pudiera disponer de un dispositivo de gestión con el cual promover la gestión integral del recurso y generar, al mismo tiempo, mayores niveles de articulación y coordinación entre las organizaciones burocráticas involucradas en el tema. Ello generaría condiciones para dotar al Estado de un mayor potencial para enfrentar con eficacia el conjunto de los problemas ecológicos, sociales, económicos y políticos asociados con el recurso.

Aquel proceso abría un escenario para dejar atrás una historia marcada por la falta de articulación interinstitucional, la deficiencia en el intercambio de comunicación e información, dificultades generadas por la superposición de funciones e incluso el problema de la dilución de responsabilidades⁴⁵.

Sin embargo, y pese a que en 1999 se logró la sanción del Código de Aguas y en el año 2000 se creó la Autoridad de Agua provincial, transcurrida una década es posible afirmar que el Estado provincial sigue exhibiendo una política hídrica igualmente fragmentada y desarticulada, hecho que dificulta la posibilidad de prevenir, atenuar o resolver los problemas más críticos asociados con el recurso.

⁴⁵ Pochat, V. (2005). Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencias de Argentina. En *CEPAL - Serie Recursos Naturales e Infraestructura* (N° 96). Santiago de Chile.

DEL FORTALECIMIENTO A LA REPRODUCCIÓN DE LA DEBILIDAD ESTATAL

El caso arrojó como resultados que un CIP puesto en marcha con la intención de fortalecer la capacidad de intervención estatal, mejorando los instrumentos de política para superar los problemas de fragmentación y desarticulación que caracterizaban a la política del agua provincial, finalmente contribuyó a la reproducción de aquellos rasgos negativos que caracterizaban a la política del agua y debilitaban la intervención estatal en el aprovechamiento, preservación y gestión del recurso.

En este sentido, cabe preguntarnos: ¿por qué se perdió la oportunidad de fortalecer las capacidades estatales en el campo de la política hídrica provincial? O, puesto en otros términos, ¿cómo contribuyó el CIP a reproducir las condiciones de debilidad estatal en dicho campo?

A continuación, tres factores nos ayudarán a responder las preguntas planteadas:

- *El papel de los actores involucrado en el CIP:* se destaca principalmente el rol que cumplieron el Poder Ejecutivo (PE), el Poder Legislativo (PL) y la propia burocracia provincial. En tal sentido se combinó una clara predisposición del PE a satisfacer intereses sectoriales y de corto plazo, el papel marginal del PL en la formulación e implementación de la política del agua y, por último, la eficacia y productividad de la burocracia para cumplir un rol sectorial. En este sentido, el Estado fue funcional de acuerdo a una lógica de acción particularista, dejando de lado los rasgos más problemáticos y estructurales de la política del agua provincial.
- *La dinámica del proceso bajo estudio:* producto del rol jugado por los actores involucrados, el CIP adquirió una dinámica particular. Así, a un primer momento utópico —con sesgo tecnocrático y sin viabilidad política—, le siguió uno de estancamiento y, finalmente, otro de cristalización particularista y pragmática, despojada de cualquier intención de cambio. En esa dinámica, los instrumentos fueron variando su sentido, alcance y horizonte, diluyéndose en el tiempo su aptitud para potenciar la capacidad de intervención estatal.
- *El alcance y nivel de participación social en el CIP:* las decisiones centrales durante el CIP fueron tomadas en un marco de estricta opacidad estatal y al margen de cualquier debate público. Cuando se estableció

un espacio institucionalizado de participación, este dejó entrever una concepción claramente corporativa por parte del PE, quien privilegió a grupos pequeños de poder con intereses en torno al agua, y al mismo tiempo excluyó a otros interesados y/o afectados por la problemática del agua (organizaciones ambientalistas y vecinales, universidades con especialistas en el tema, municipios, entre otros).

CONSIDERACIONES FINALES

En el camino recorrido en este trabajo hemos procurado dar cuenta de la forma en la que el CIP condiciona las capacidades del Estado para atenuar, prevenir o resolver los problemas que lo demandan. En tal sentido, vemos que ha resultado un camino productivo para estudiar los procesos que condicionan el fortalecimiento de capacidades estatales

Asimismo, entendemos que en la medida en que la CIP es resultado de la interacción entre los intereses de los actores estatales y no estatales, su estudio nos acerca a la comprensión de la forma en la que el Estado se vincula con la sociedad y la manera en la que elige hacerlo.

Por su parte, cabe resaltar que el fortalecimiento de las capacidades estatales no solo reclama la atención sobre las acciones de la burocracia estatal, sino también sobre las decisiones que toman y llevan adelante tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo. En tal sentido, resulta importante ampliar la noción de capacidades estatales muchas veces reducidas a las de capacidades burocráticas.

Creemos, por tanto, que una condición básica para el fortalecimiento de las capacidades estatales es la existencia de actores que expresen su interés y voluntad para dotar al Estado de instrumentos de políticas sustentables y orientadas a mejorar la calidad de vida de nuestras sociedades, y que actúen en consecuencia.

Frente a ello, entendemos que las estrategias de reforma requieren actuar sobre:

- *El sistema político*: mediante el fomento y desarrollo en los partidos políticos del interés por el fortalecimiento de las capacidades estatales, por jerarquizar el lugar que le otorgan al funcionamiento del Estado en sus estrategias de gobernabilidad y por orientar las políticas públicas hacia la generación de valor público.

- *La relación Parlamento-burocracia:* promoviendo estrategias de acercamiento entre ambos, fomentando lazos fluidos y espacios de trabajo conjunto que favorezcan el monitoreo, la evaluación y la rendición de cuentas sobre los resultados de las políticas públicas.
- *Los procesos de formulación e implementación de políticas públicas:* al generar mecanismos que permitan el desarrollo de políticas públicas deliberativas, de manera que contemplen la diversidad de intereses sociales y reafirmen su carácter público.
- *La acción proactiva del Estado:* a través del fortalecimiento de una función de planificación que permita recuperar una mirada de largo plazo e involucre de manera creativa a los diversos actores y recursos disponibles en la sociedad
- *La coordinación e integralidad de las políticas públicas:* por medio de la generación de mecanismos que permitan superar los límites de las intervenciones sectoriales y ofrezcan respuestas acordes con la complejidad de los problemas sociales que enfrentan.