

# **Capacidades Estatales para la Implementación Interorganizacional de Políticas Públicas<sup>1</sup>**

**FERNANDO ISUANI<sup>2</sup>**

**2007**

---

1 Trabajo preparado para el IV Congreso de Administración Pública. Buenos Aires, Agosto 2007.

2 El autor es Investigador-Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento



## Introducción

Luego de las reformas de mercado vividas durante los noventa, las que tuvieron como eje casi excluyente la reducción del papel del Estado en la vida social, ha comenzado una nueva etapa en la que -parafraseando a Skocpol- “el Estado regresa al primer plano”. Esta nueva etapa encuentra al Estado con abundancia de recursos, el desafío de resolver los profundos problemas que dejaron los noventa y de generar, al mismo tiempo, las condiciones para profundizar y consolidar la democratización, el desarrollo y la equidad social.

Superar ese desafío y generar esas condiciones no parece una empresa sencilla toda vez que existe una clara convicción acerca de que los Estados, en particular en América Latina, no son capaces de dar respuestas efectivas y creativas a los problemas que hoy desbordan a las sociedades de la región (M. Nogueira, 2002). En este sentido, la cuestión de las capacidades del Estado se inscriben en la preocupación por la construcción y/o reconstrucción de instancias habilitadas para gobernar procesos complejos como los que ha vivido y vive la región (Repetto, 2003). De esta manera, el tema de las capacidades estatales se vincula al papel del Estado en el desempeño de las políticas públicas en general, elemento clave de la llamada segunda generación de reformas aún pendiente en nuestro país.

Es claro que el tema de las capacidades estatales ha ido ganando terreno en la agenda de debate en los últimos años, como así también, que es necesario seguir trabajando en la tarea de refinar su significado, delimitar su alcance y demostrar su potencial explicativo para entender los problemas que el Estado evidencia.

Este trabajo constituye un avance en el desarrollo de un marco teórico dirigido al análisis de las capacidades estatales para la implementación interorganizacional de políticas públicas, particularmente las destinadas al uso y protección del recurso hídrico en la provincia de Buenos Aires. Se trata de un estudio de caso centrado en la cuenca del Río Luján, siguiendo así una estrategia de trabajo que se propone estudiar las capacidades estatales a partir de estudios específicos en sectores o áreas particulares del Estado.

La premisa que hay detrás de la estrategia mencionada es que, dada la gran variedad de funciones y tareas que el Estado desarrolla -ya sea en el nivel nacional, provincial o local- y los diversos contextos y arreglos institucionales en los cuales las lleva adelante, el Estado no debe ser pensado como un todo homogéneo y las capacidades que el mismo evidencia se encuentran diferencialmente distribuidas en su interior. Como menciona Skocpol (1989), más allá de los temas planteados, los estudios más fructíferos de las capacidades del Estado, tienden a centrarse en áreas de actuación políticas concretas. Esto es relevante dado que uno de los datos más importantes acerca del poder de un Estado puede ser la desigualdad entre distintas áreas de actuación política<sup>3</sup>. En esta línea, Alonso (2007) sostiene que sólo a través de distintos estudios de caso podrá configurarse un “mapa” que distribuya los puntos fuertes y débiles del aparato estatal para la realización de sus propios objetivos. Resulta así relevante, la elaboración de análisis de capacidades

---

<sup>3</sup> Como ejemplo de este tipo de abordajes véase Sikkink, K. (1993) y Fernandez, R. (2002)

institucionales desagregados por ámbito de política y las respectivas agencia estatal involucradas.

El estudio de las capacidades estatales para la implementación interorganizacional de políticas públicas, tiene particular relevancia para comprender la realidad del sector público en diversos ámbitos sectoriales, el papel que cumple frente al desafío del trabajo conjunto y articulado de sus diversas agencias y los principales condicionantes que tiene para ello. Asimismo nos da la posibilidad de conocer cómo esta estructurada la acción del Estado frente a ciertos problemas sociales y en qué medida genera dispositivos de gestión eficaces con vistas a la resolución de dichos problemas.

A continuación, haremos una breve descripción de nuestro caso de estudio y plantearemos la problemática que la implementación interorganizacional de políticas genera. Posteriormente, avanzaremos en la discusión sobre el concepto de capacidades estatales y dejaremos establecidas aquellas que entendemos son críticas para el tipo de implementación bajo análisis.

## **La cuenca del Lujan**

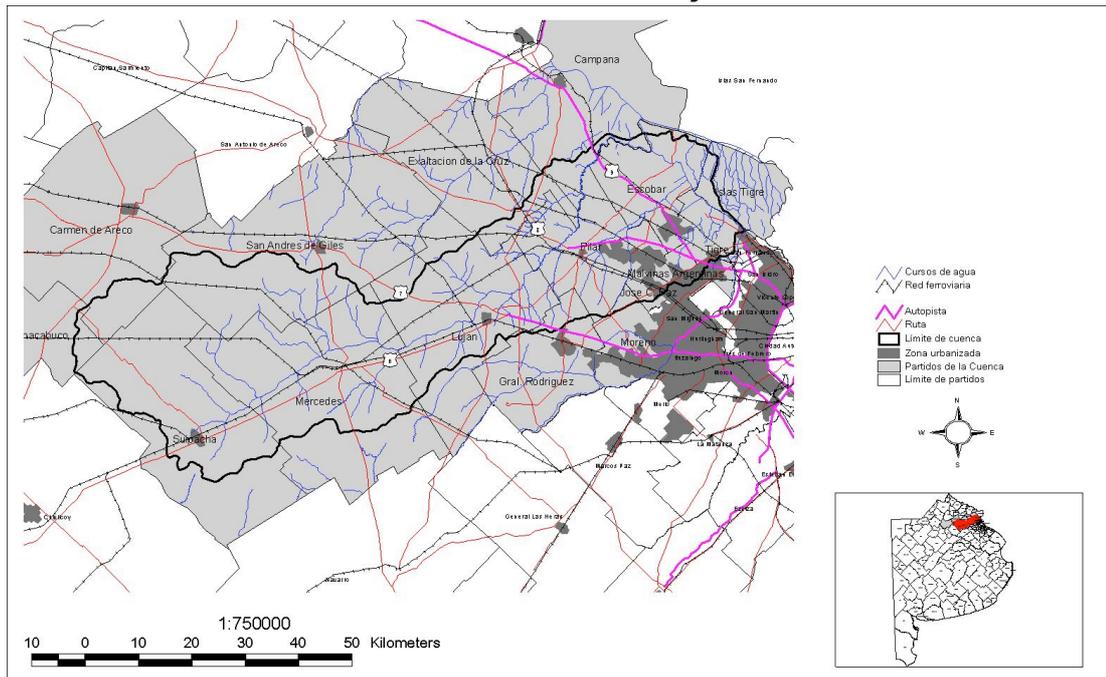
El río Luján constituye una de las tres cuencas principales que surcan gran parte de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Sus nacientes surgen en la pampa ondulada, en el partido de Suipacha (noroeste de la provincia de Buenos Aires), recorriendo en la alta cuenca áreas de uso agrícola y ganadero extensivo, con fuentes de contaminación difusa, así como tres ciudades intermedias (Mercedes, Suipacha y Luján). Bordea el periurbano bonaerense y el Área Metropolitana de Buenos Aires (con importante contaminación domiciliaria e industrial). Recorre así 128 Km., se une al delta del río Paraná y desemboca en el estuario del Río de la Plata.

Debido a la gran cantidad de municipios que atraviesa<sup>4</sup>, a la diversidad de usos a los que esta sometida y a la importancia del recurso que contiene (tanto superficial como subterráneo), en la problemática socio-económica-ambiental de la cuenca se ven involucrados un conjunto amplio y diverso de actores que tienen distintos grados de participación en sus causas y soluciones: el Estado (nacional, provincial y municipal), diversos grupos poblaciones, industrias, explotaciones agrícola-ganaderas, empresas de servicios y ongs. constituyen un conglomerado de actores que inciden en las posibilidades reales de lograr la sustentabilidad del recurso hídrico. Todos ellos constituyen un entramado de relaciones en el que se combinan intereses diversos, difusos y contradictorios, por lo que la generación de incentivos que generen y estimulen su compromiso con la sustentabilidad del recurso constituye un importante desafío a enfrentar. Por ello, se insiste en la importancia del trabajo articulado entre esos actores, aunque poco o nada es lo que se ha avanzado en este sentido.

---

<sup>4</sup> El área de la cuenca abarca los partidos de Suipacha, Mercedes, Luján, Gral. M. Rodríguez, Exaltación de la Cruz, San Andrés de Giles, Campana, Pilar, Escobar, Moreno, Tigre, Malvinas Argentinas, José C. Paz y San Fernando; un conjunto de aproximadamente 1.100.000 habitantes.

## Cuenca del Río Luján



La implementación de la política hídrica en esta cuenca, en la que el Estado tiene principal responsabilidad, supone fundamentalmente la actuación de catorce gobiernos municipales, un comité de cuenca, agencias del gobierno provincial y del nacional; ello constituye una arquitectura institucional compleja, en la que no siempre las decisiones de política pública tomadas articulan convenientemente desde el punto de vista de la sustentabilidad del recurso y la sustentabilidad socio-económica del territorio de la cuenca. Este panorama se vuelve más complejo cuando se introducen, en el análisis de la gestión del recurso, las estrategias e intereses de actores privados (empresas proveedoras de agua, organizaciones sociales en general, etc.) con poder y competencia sobre el mismo.

Si bien es conocido el carácter fragmentado de las políticas de manejo integral de agua, de la falta de articulación interinstitucional, de la deficiencia en el intercambio de comunicación e información entre diferentes dependencias intervinientes y de las consecuencias que esto genera en términos de superposición de funciones y, en muchos casos, la dilución de responsabilidades (Pochat, 2006), se verifica una ausencia de estudios que den cuenta de las causas de este estado de cosas. En este sentido, el estudio de las capacidades estatales para la implementación interorganizacional de políticas, constituye una perspectiva de análisis fértil a la hora de hallar explicaciones a esta problemática.

### La implementación interorganizacional de políticas públicas

Dado los numerosos problemas sociales que enfrenta América Latina, la implementación de políticas públicas adquiere creciente relevancia y alcanzan un papel central en la vida social. Así, el elevado número de personas que viven en condiciones de indigencia; el aumento de la pobreza junto al fenómeno de los

nuevos pobres; los procesos de exclusión social; el déficit en la salud pública, los problemas en la educación y el aumento en la criminalidad se combinan con demandas crecientes de parte de la población por más y mejores servicios sociales (Sulbrant, 2002, Kliksberg, 2000). Es en este contexto, que se conciben e implementan diversas iniciativas destinadas a revertir esos problemas sociales, pero muchas de ellas terminan constituyendo experiencias fracasadas o de bajo impacto.

Son diversos y muy valiosos los aportes teóricos que desde los '70 vienen contribuyendo a una mejor comprensión del proceso de implementación de políticas<sup>5</sup>. Estos trabajos buscan “saber por qué buenas leyes, inteligentes programas gubernamentales, abundantes y oportunos financiamiento, esfuerzos cotidianos de organización y personas, simplemente no funcionaron, no resolvieron los problemas sociales que afrontaron y quedaron muy lejos de los objetivos que prometieron alcanzar” (Aguilar Villanueva, 1996:19). Esos estudios fueron definiendo a la implementación como un proceso multidimensional y complejo, y al mismo tiempo, un momento crítico de la política pública toda vez que de él depende la posibilidad concreta de hacer que la realidad efectivamente cambie en el sentido de mejorar las condiciones de vida sociales. En ese sentido, el proceso de implementación condiciona el alcance de las definiciones políticas convirtiéndolas en volátiles expresiones de deseo o dándoles una extraordinaria fuerza transformadora.

### **Qué entendemos por implementación?**

El concepto de implementación esta asociado a las ideas de “llevar a cabo”, “ejecutar” o “materializar los objetivos de política oportunamente definidos”. En esta línea se entiende a la implementación como aquello que permite el cumplimiento de las consecuencias previstas (Aguilar Villanueva, 1996), o como lo desarrollado entre el establecimiento de una intención aparente del gobierno por hacer algo y el último impacto en el realidad (Hill y Hupe, 2002)

Desde otra perspectiva, y siguiendo a Cortazar (2005), creemos que una manera más clara de entender lo que la implementación significa es apelando a un enfoque gerencial de la misma. Como señala el autor, a diferencia del enfoque de política pública, que entiende a la implementación como parte del proceso socio-político de formación de políticas, la mirada gerencial pone énfasis en las funciones que debe desempeñar el gerente durante la implementación como parte del proceso global de gerencia. Este proceso global está compuesto por una serie de funciones que permiten gestionar el proceso de política en su conjunto y no sólo algunos de sus momentos o etapas: Desarrollo de estrategias, Implementación de las mismas y su Evaluación.

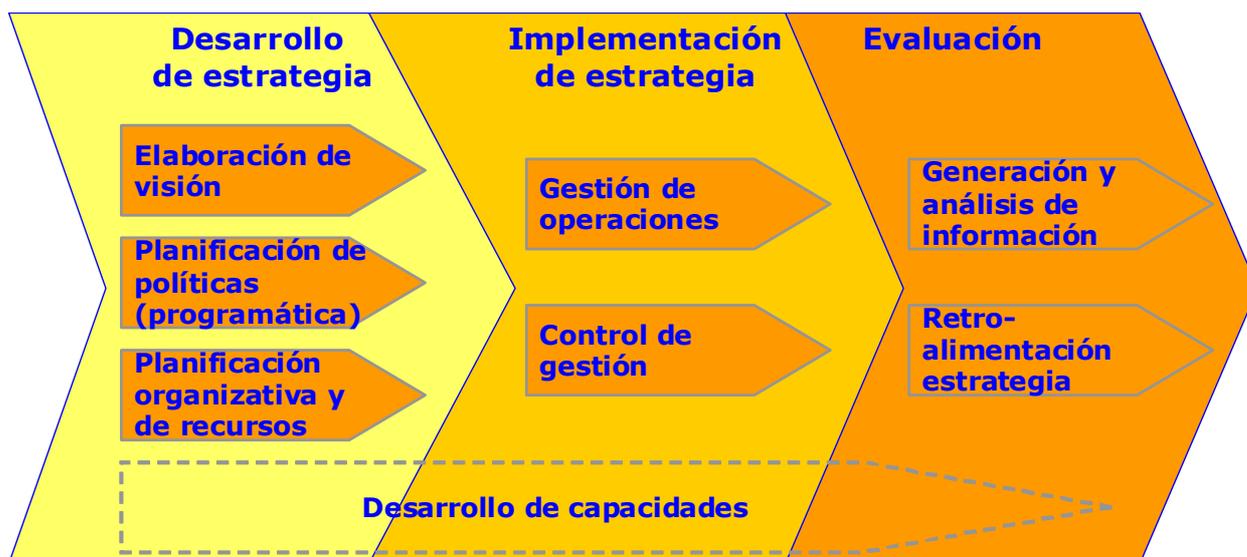
Luego, concentrándose específicamente en la implementación y procurando hacer una elaboración conceptual de la misma, Cortazar acude al modelo de los procesos productivos -central en la literatura gerencial-, dividiéndola en dos funciones más específicas: la Gestión de Operaciones y Control de Gestión. La primera, refiere al conjunto de acciones que transforman y aplican determinados recursos -capital, materiales, tecnología, habilidades y conocimientos- para generar productos o

---

<sup>5</sup> Sugerimos la lectura de Aguilar Villanueva, L. (1996)

servicios. En tanto que 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 respecto a los estándares establecidos. Adicionalmente, señala el autor, la implementación comprende también la función de desarrollo de capacidades organizacionales, que es una función transversal a todo el proceso de gerencia.

### **Funciones gerenciales**



Fuente: Cortazar, 2005

De esta perspectiva, se define a la implementación como el conjunto de procesos mediante los cuales las organizaciones operan para producir los bienes y servicios deseados, ejercen control estratégico sobre el curso que siguen dichas operaciones y, finalmente, desarrollan o fortalecen las capacidades que son necesarias para el desempeño adecuado de las actividades operativas y de control necesarias.

Este abordaje gerencial permite asumir que no todos los problemas que se presentan en la implementación de una política determinada son atribuibles al diseño de la misma, sino que es posible encontrar problemas que, manifestándose durante su implementación, tienen soluciones dentro de las actividades que la componen. Así, señala Cortazar, se puede asumir que el proceso de implementación tiene naturaleza y consistencia propia y que, por lo tanto, los gerentes públicos enfrentan problemas que son específicos de la implementación y que ponen en riesgo el éxito de una política en ejecución.

### **La complejidad de la implementación conjunta**

En el caso de la implementación de políticas públicas, los organismos nacionales, provinciales y municipales constituyen sus actores privilegiados, incidiendo en ella a menudo diversos actores privados. Frente a ello, la implementación interorganizacional reclama de serios esfuerzos por dar dirección al conjunto de los

actores diversos y diferentes que involucra, quienes enfrentan el desafío de superar la complejidad del trabajo conjunto, en un marco institucional con el cual guardan una relación de mutua determinación.

Superar la complejidad de la acción conjunta es reconocido como una empresa difícil que explica el fracaso de muchas políticas. Así, por ejemplo, a partir del estudio ya clásico del programa de la Administración del Desarrollo Económico del Departamento de Comercio de Comercio de los Estados Unidos destinado a resolver problemas de desempleo y descontento racial en Oakland, California, Pressman y Wildavsky(1989) sugieren que la existencia de numerosos participantes, la multitud de expectativas diferentes y la trayectoria larga y tortuosa de puntos de decisiones que debía ser aclaradas hicieron que esa política que parecía sencilla se convirtiera en una muy compleja. También observaron que los involucrados pueden discrepar en cuanto a la urgencia de la política, discrepancia que se da aún al interior de algunos de ellos. Asimismo, esa discrepancia se da entre los objetivos planteados y los medios para alcanzarlos, proponiendo un conjunto de razones que ayudan a entender esta situación:

- **Incompatibilidad directa con otros compromisos:** Muchas veces, los participantes pueden estar de acuerdo con las bondades de la política pero descubrir que es incompatible con ciertas metas propias.

- **No hay ninguna incompatibilidad directa, pero si una preferencia por otras políticas:** Los participantes no se oponen a la política pero entienden que ésta no tiene que ver con su especificidad.

- **Compromisos simultáneos con otras políticas:** Las organizaciones participantes deben distribuir sus energías entre las múltiples políticas en las cuales se encuentran involucrados.

- **Subordinación a otras entidades que no ven la urgencia de la política:** La implementación de la política puede requerir de la colaboración de actores que no vean la urgencia del mismo.

- **Diferencias entre la jefatura y las funciones propias de la organización:** Los involucrados en una política pueden acordar sobre los objetivos pero discrepar con relación a quién debe dirigirlos.

- **Diferencias legales y de procedimientos:** Las discrepancias entre los participantes pueden producirse también con relación a las normas, criterios o procedimientos a seguir en el cumplimiento de las metas acordadas

- **Acuerdo junto con falta de poder:** Muchas veces hay participantes que adhiriendo a la política carecen de recursos suficientes para apoyarla

Algo que se deriva del análisis realizado es que en la acción conjunta, los participantes enjuagan sus objetivos y procesos en las aguas del programa que deben implementar. Esto tiñe al mismo con acuerdos y desacuerdos y con preferencias, modalidades y perspectivas diversas. Esos acuerdos o desacuerdo, permiten identificar la existencia de distintos tipos de compromisos entre los actores

involucrados, que se despliegan en el proceso de la acción conjunta. Proponemos así, el siguiente cuadro para ilustrar los tipos de compromisos posibles frente a la necesidad del trabajo conjunto entre diversos actores organizacionales.

### Tipos de compromisos en la acción conjunta

		Acuerdos con los Procesos	
		Alta	Baja
Acuerdo con los Objetivos	Alto	1 Compromiso pleno	2 Compromiso Débil
	Bajo	3 Compromiso simulado	4 Rechazo

Como se deriva del cuadro, los tipos básicos de compromiso van desde la aceptación plena del trabajo conjunto a su más simple rechazo. De esta manera, en las celdas 1 y 4 respectivamente, se ubican actores organizacionales con posiciones claras y definidas frente a la implementación conjunta, en tanto que en la celda 2 -al igual que en la 3-, nos encontramos con un nivel intermedio de compromiso basado en diversas razones posibles. Así, en la celda 2, el actor involucrado muestra una alta identificación con los objetivos de política que se persiguen pero no avala los instrumentos y procesos que se han establecido para alcanzarlos (ya sean en términos de gestión operativa o de control de gestión). Ello pone al proceso de implementación en una zona de vulnerabilidad, dando lugar al surgimiento de críticas acerca de la operatoria en marcha o a la búsqueda de procesos “alternativos” que promuevan la desarticulación del conjunto. Por su parte, en la celda 3 podríamos hablar de un actor que tiene bajos niveles de acuerdo respecto de los objetivos de política, pero entiende que su participación en el proceso de implementación le permitirán extraer algunos beneficios (acceso a recursos, promover cambio internos, control de zona de incertidumbre, etc.) a partir de los instrumentos y procesos establecidos. Hablamos de un compromiso débil, ya que se tiene un acuerdo solo instrumental con el conjunto, en el cual se permanecerá en la medida que se mantengan las expectativas de seguir extrayendo los beneficios esperados.

Por último, la celda 4 nos habla de un actor que rechaza la posibilidad de integrarse a la acción conjunta, pudiendo existir diversas razones de ello. En este caso, el problema aparece cuando este actor constituye una pieza clave para los objetivos de política, ya sea porque controla recursos críticos e insustituibles. En todos los casos, su rol de actor clave le da un alto poder de veto por lo que se reduce la viabilidad de la implementación interorganizacional.

Por lo expuesto, conocer el tipo de compromiso que moviliza a cada uno de los involucrados en el proceso de implementación interorganizacional de políticas constituye un insumo clave para la elaboración de una estrategia de coordinación, de manera que ella contenga incentivos eficaces para fortalecer el marco de integración en el cual se lleve adelante dicho proceso.

Otra forma de entender las discrepancias entre las organizaciones involucradas en la implementación de una determinada política, es a través del planteo de Bardach acerca de la existencia de una multiplicidad de “juegos”, que atentan contra el éxito de la implementación conjunta. En este sentido, el autor señala que el proceso de implementación se “caracteriza por el maniobrar de muchos actores semi-autónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les den el control” (citado por Aguilar Villanueva, 1996).

Entre los tipos de juegos mencionados por Bardach, resulta interesante destacar:

- el juego de la “simulación”: las organizaciones involucradas expresan su adhesión y contribución a la política mediante declaraciones públicas que son sólo eso, meras declaraciones.
- el juego del “territorio”: cada organización realiza una defensa a ultranza de su propia jurisdicción y competencia para la implementación de la política, fomentándose así la desconfianza y los recelos entre los participantes.
- el juego del “no es nuestro problema”: es la habilidad de esquivar o derivar responsabilidades de unos participantes sobre otros.

Estos, entre otros tipos de juegos que podrían identificarse, contribuyen a afectar la colaboración y la coordinación entre actores organizacionales en su intento por resolver problemas sociales de manera conjunta, y dejan en evidencia las dificultades de avanzar cuando las relaciones entre los participantes no están claramente establecidas, se encuentran bloqueadas, se estancan o no se dan en un marco de compromiso responsable.

La falta de conciencia sobre la dependencia recíproca, los conflictos de intereses, los costos y riesgos de la interacción son factores importantes que nos brindan explicaciones claras sobre el fracaso del trabajo interorganizacional. Al contrario, el reconocimiento de tal dependencia, la convergencia de percepciones, la existencia de incentivos que mejoren la cooperación y la limitación a los riesgos de la interacción mediante la aplicación de estrategias de coordinación, son factores que promueven el éxito de la acción asociada. Estos factores no constituyen acciones espontáneas que surgen solamente por la mera voluntad de los involucrados, sino que se alcanzan y consolidan en la medida que se van produciendo interacciones recíprocas entre ellos.

Por otra parte, es importante reconocer que la dificultad de la acción conjunta adquiere particular complejidad cuando hacemos referencia a la implementación de programas intergubernamentales en contextos federales de gobierno. Siguiendo a Stoker (1996), podemos observar que estos contextos absorben problemas por los cuales, a pesar de la diversidad de puntos de vista y de intereses, de la incertidumbre y de la autoridad compartida, los diversos niveles del gobierno

independientes(nacional, provincial y municipal) se ven en la necesidad de satisfacer intereses comunes, los que le demanda el desarrollo de la capacidad de cooperación. Pero no obstante ello, señala el autor que, durante los proceso de implementación, el federalismo genera tensiones que no son fáciles de superar y que ponen en riesgo emprendimientos conjuntos que podrían contribuir decididamente a la resolución de diversos problemas.

Podríamos decir que los gobiernos de cada nivel del Estado desarrollan diversos proyectos y tienen diferentes agendas en marcos institucionales, económicos y sociales particulares. En este sentido, debemos tomar en cuenta que esa diversidad y diferencia muchas veces no son conciliables. Así, la coordinación de acciones y la construcción de acuerdos en el multinivel constituyen una condición necesaria para dotar de viabilidad el desarrollo de emprendimientos conjuntos entre los diversos niveles estadales.

Como vemos, los emprendimientos conjuntos no están exentos de tensiones, pero las mismas pueden ser manejadas si los involucrados adquieren una conciencia de conjunto que les permita actuar de manera integrada. La falta de tal conciencia dificulta que el proceso de implementación logre producir beneficios para cada uno de lo involucrados facilitando, al mismo tiempo, el logro de los objetivos de política establecidos. En este sentido, cobra relevancia el desarrollo de Mandell (1993) sobre la importancia de una gerencia interorganizacional como forma de lograr que el conjunto organizacional constituya un todo coherente y dirijan sus esfuerzos hacia un objetivo global. Así, la gestión se convierte en una herramienta necesaria para comprender cómo y porqué los actores involucrados se relacionan en la forma en que lo hacen y poder encontrar respuestas al problema de cómo satisfacer los objetivos de política y, al mismo tiempo, las diversas metas organizacionales.

La gestión interorganizacional pone en un primer plano la importancia de desarrollar estrategias de coordinación entre los diversos organismos gubernamentales involucrados en un área de política, procurando identificar los puntos de acuerdos esenciales a los que se puede arribar permitiendo así, evitar o comenzar a revertir los procesos de insularidad tan comunes en los aparatos burocráticos<sup>6</sup>.

Por coordinación, entendemos el proceso mediante el cual se procura direccionar y articular las acciones y los recursos de los diversos actores organizacionales involucrados en una política pública específica, a los efectos de alcanzar los objetivos que ella establece

La coordinación o integración se encuentra fuertemente vinculado con el control y la comunicación organizacional, y puede ser pensada como un procedimiento que engloba una serie de objetivos: evitar, o al menos minimizar, la duplicación y superposición de políticas; minimizar las inconsistencias en las políticas; la búsqueda de coherencia y cohesión y una acuerdo en el orden de las prioridades; minimizar el conflicto político y burocrático; promover una mirada comprensiva del

---

<sup>6</sup> Por insularidad, siguiendo a Weissbluth (2003), entendemos el fenómeno por el cual diversos organismos del aparato estatal, involucrados en una misma área de política pública, trabajan en forma separada y, a veces de manera antagónica.

conjunto del gobierno contraria a la permanente defensa de las perspectivas angostas, particularistas o sectoriales<sup>7</sup>.

El proceso de coordinación adquiere una particular relevancia en el trabajo interorganizacional, en la medida que éste supone la participación de un conjunto de actores organizacionales independientes, cada uno portador de objetivos, prácticas, contextos, historias y culturas diferentes, con los que se procura el logro de determinados objetivos de políticas. Así, la coordinación hace posible entonces articular los aportes especializados de cada actor, facilitar los intercambios entre ellos y mantener en claro los objetivos del conjunto.

En este sentido, la coordinación apunta a resolver cuestiones claves de la actuación organizacional en el campo de las políticas públicas, procurando establecer quiénes son responsables de producir qué resultados; qué insumo aporta cada uno de los involucrados; quién controla los procesos de gestión y cómo se resuelven los conflictos, entre otras cuestiones. Al mismo tiempo, como señala Cabrero Mendoza<sup>8</sup>, la coordinación es un proceso de ajustes permanentes, un proceso vivo, creativo, de acuerdos, con un alto contenido cooperativo, flexible, se trata de una “función de lubricación” de una maquinaria rígida, jerárquica, y poco adaptable.

Siguiendo a Guy Peters<sup>9</sup>, se puede pensar en 4 niveles de coordinación: coordinación negativa o la no coordinación cuando no se produce interacción entre los involucrados; coordinación positiva, lo que implica moverse más allá del reconocimiento recíproco entre programa y encontrar caminos para trabajar conjuntamente para proveer mejores servicios a los clientes. Esto involucra mutuo reconocimiento entre los programas pero también algunos acuerdos para cooperar en la provisión de los servicios. Esta coordinación asume que las organizaciones mantienen amplia autonomía y persiguen sus objetivos individuales. Lo único que cambia es que la organización coordina la provisión de servicios.

El tercer nivel es la integración de políticas. Implica moverse para coordinar, no solo para la provisión de servicios sino también para los objetivos que serán perseguidos mediante las organizaciones públicas. Esto es más difícil políticamente. Aquí es necesario que cooperen no solo los niveles bajo de la organización sino otros niveles también a los efectos de asegurar que los objetivos son compatibles. Por ello, mucha negociación o tal vez la imposición de autoridad desde la cumbre del gobierno, deben ser necesarios para hacer que el conjunto de las organizaciones desempeñen sus tareas de manera más integrada.

El último nivel de coordinación es el desarrollo de estrategia para gobernar. Requiere estrategias que no solo vayan a través de las líneas usuales del gobierno, y produzcan substanciales acuerdos sobre objetivos generales entre organizaciones

---

<sup>7</sup> Véase Essential Ingredients: Improving the quality of policy advice. State Services Commission. Occasional paper N° 9. New Zealand, 1999

<sup>8</sup> Cabrero Mendoza, E. (S/F) De la descentralización como aspiración, a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales.

<sup>9</sup> Nos referimos Peters, G. (s/f) The search for coordination and coherence in public policy: return to the center? Department of Political Science. University of Pittsburgh

públicas, sino también una clara visión para el futuro de la política y del gobierno y para el futuro del área de política involucrada.

Se debe apuntar que la coordinación no es una función natural de la acción social y colectiva, más bien se trata de un proceso organizacional e institucional que debe ser diseñado expresamente tanto en el plano de lo formal, como en el plano de los referentes individuales y de los sistemas de regulación social. De esta manera, la coordinación puede constituir un proceso clave que facilite las tareas de 1) identificar actores y recursos necesarios para alcanzar los objetivos de política; 2) procurar que cada uno de los involucrados en el proceso de implementación interorganizacional juegue el rol que debe jugar, en el momento que debe hacerlo y en relación con los objetivos establecidos, 3) desarrollar compromiso y apoyo por parte de los participantes involucrados en la misma o de aquellos actores ubicados estratégicamente en el contexto y 4) construir relaciones e interacciones entre los involucrados que favorezcan el logro de los objetivos de política.

### **Capacidades estatales**

Para avanzar en el estudio de las capacidades estatales, entendemos necesaria la respuesta a una serie de preguntas. Por un lado, algunas preguntas de carácter general y conceptual: qué entendemos por capacidades estatales y cuáles son sus condicionantes. Por el otro lado, preguntas más específicas e instrumentales: capacidades estatales en qué área de política y capacidades estatales para qué.

Habiendo ya anticipado que nuestro interés se encuentra en el análisis de las capacidades estatales para la implementación interorganizacional de políticas públicas, en particular, aquellas dirigidas al uso y protección de recursos hídricos, creemos que hemos dado respuesta al grupo de preguntas instrumentales. Resta ahora, entonces, avanzar sobre las preguntas conceptuales.

### **Qué entendemos por capacidades estatales?**

Como sostiene Rodríguez Gustá (2007), si los diversos autores y enfoques convergen en algún punto es en definir a las capacidades estatales como las “habilidades para lograr un propósito”. Es justamente ese “propósito” los que establece diferencias entre los autores. Sin dudas, una de las definiciones más citadas en esta línea es la de Hildebrand y Grindle (1997) quienes definen la capacidad estatal como la habilidad de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad; Migdal, citado por Polidano<sup>10</sup>, habla de la habilidad de escribir “reglas de juego” que dominan en toda la sociedad y reemplazan cualquier regla pre-existente que está en conflicto con ella.; Repetto(2003) refiere a la aptitud para plasmar los máximos niveles posibles de valor social; Hall, citado por Rodríguez Gustá(2007), refiere a la habilidades para identificar necesidades y obtener recursos faltantes, así como para diseñar incentivos y crear oportunidades para un mejor uso de los recursos disponibles.

---

<sup>10</sup> Nos referimos al texto de Charles Polidano(1999) “Measuring Public Sector Capacity”. Manchester: Institute for Development Policy and Management.

En este trabajo no nos proponemos discutir esta forma de pensar el concepto, sino el establecer al menos una definición que, aunque acotada y provisoria, nos permita avanzar en el objetivo de nuestro estudio. En este sentido, entenderemos por capacidades estatales a la habilidad del Estado para coordinar el trabajo de diversas organizaciones semiautónomas, o parte de ellas, y para desempeñar de manera eficaz las funciones gerenciales desplegadas en el marco del proceso de implementación de una política pública.

Con esta definición, y basándonos en lo planteado en los puntos anteriores, asumimos que hay dos grandes capacidades estatales que se ponen en juego a la hora de la implementación interorganizacional de políticas públicas: por un lado, la capacidad de coordinar los esfuerzos del conjunto de los actores involucrados y, al mismo tiempo, la capacidad para desempeñar las funciones gerenciales que el proceso de implementación supone.

### **Los condicionantes de las capacidades estatales**

Son varios los trabajos que analizan a las capacidades estatales como variable dependiente y sugieren diversos condicionamientos que contribuyen a potenciar o limitar su fortaleza. Así, uno de los enfoques más difundido es el planteado por Evans (1996), quien señala que los niveles de capacidades estatales dependen de la medida en que el Estado logra desarrollar una “autonomía enraizada”. Tal autonomía depende de la combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante. El logro de esta combinación depende del carácter históricamente determinado del aparato estatal y de la índole de la estructura social en la que se inserta. Se trata, señala el autor, de una autonomía inserta en una serie de lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continuas de los objetivos y políticas. Como señala Schneider (1999), citando a Evans, autonomía enraizada en una situación en la cual los burócratas mantienen lazos estrechos con las empresas pero aún así son capaces de formular sus preferencias en forma autónoma, y de actuar en consecuencia<sup>11</sup>.

De la argumentación de Evans se deriva que las capacidades estatales dependen, de un modo más concreto, no sólo de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos bien motivados<sup>12</sup>, sino también del tipo de interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establezcan los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y aquellos que operan en el contexto internacional<sup>13</sup>.

---

11 Algunas posiciones escéptica sobre el concepto de autonomía están desarrolladas en Skocpol (1989).

12 El concepto de autonomía adquiere particular relevancia cuando pensamos en la situación de los Estados Latinoamericanos en los cuales se observa la convivencia de rasgos de burocracia, patrimonialismo y captura clientelar.

13 Esta doble dependencia es la que lleva a plantear la existencia de dos dimensiones de las capacidades: una administrativa y otra política. Para ampliar sobre estas dimensiones sugerimos la lectura de Alonso, G. (2007) y Repetto, F.(2003)

En un nivel más específico, Grindle (1997), ofrece un marco conceptual en el que se destacan un conjunto de cinco dimensiones en las que se juega, tanto la capacidad estatal como a las intervenciones para construir capacidades. Esas dimensiones son, desde el nivel más micro hasta el más macro: 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<sup>14</sup>.

Para ir cerrando este trabajo, avanzaremos en la identificación provisoria de aquellos condicionantes que afectan las capacidades estatales que hemos indicado como centrales para nuestro estudio. De ellos, pretendemos derivar las dimensiones e indicadores que guiarán el trabajo de campo en el marco del estudio que nos proponemos.

### **Los condicionantes de la coordinación**

Como fue señalado, entendemos a la coordinación como el proceso mediante el cual se procura direccionar y articular las acciones y los recursos de los diversos actores organizacionales involucrados en una política pública específica, a los efectos de alcanzar los objetivos que ella establece. Esta definición, asume que la coordinación es una fuerza reguladora que se propone incidir en las decisiones y los comportamientos de actores organizacionales autónomos, diversos y diferentes.

La capacidad de coordinación encuentra una serie de condicionamientos que limitan o potencian sus efectos. Uno de estos condicionamientos, y en un plano macro, lo constituyen, como señala Repetto (2005), el **entramado institucional** general que enmarca la gestión de lo público en un país determinado. Éste, destaca el autor, si busca favorecer la coordinación debería facilitar formas más o menos cooperativas de intercambio a través del tiempo, de modo tal que se posibiliten compromisos creíbles y que den como resultado bajos costos de transacción. En este sentido, debería tomarse en cuenta tanto la incidencia de las instituciones formales cuanto la que ejercen las reglas no escritas. Esto es importante, señala, en tanto los actores del sistema político en general y de áreas concretas de gestión pública en particular, despliegan sus estrategias atendiendo al entramado institucional como un todo.

En la función orientadora de la coordinación, el **poder** juega un papel importante. Como señala Repetto, participar activamente en la coordinación de políticas públicas requiere de dotaciones importantes de poder, por lo que la clave está en los recursos que le otorgan poder a los actores responsables de la coordinación.

---

14 Estas dimensiones tienen un alto nivel de coincidencia con aquellas que surgen de métodos que procuran la evaluación de las capacidades estatales. Así, por ejemplo, uno de los más conocidos es la metodología ICAS(Sistema de análisis de las capacidades institucionales). Propuesta por Alain Tobelem, esta metodología plantea, de menor a mayor, las siguientes dimensiones: los individuos participantes en las agencias involucradas; las políticas de personal y sistemas de recompensas, la capacidad financiera y física de las agencias; la estructura organizacional interna y la distribución de funciones; las relaciones interorganizacional y el sistema de leyes, reglas, normas y "reglas de juego". Un planteo similar, realiza Alonso(2007) pero en términos de entorno macro-institucional y micro-institucional

Así, señala 4 tipos de recursos de poder necesarios para la coordinación de actividades dentro de la gestión pública:

- Recursos políticos: apoyo de la ciudadanía, de los grupos de interés y de los mandantes políticos; autoridad formal; liderazgo y autoridad informal; movilización y acción colectiva; habilidad para negociar, argumentar y comunicar
- Recursos económicos: presupuesto; dinero para incidir en la agenda gubernamental
- Recursos administrativos: mandato legal; organización; información; expertise técnica; capacidad para descifrar el contexto
- Recursos ideológicos: ideas; valores; prestigio moral; concepciones del mundo

Por su parte, siguiendo a Licha y Molina (2006), vemos que la coordinación también requiere de un mínimo de **estructuras e instrumentos** para ser efectiva. En realidad existe una amplia variedad de estructuras que apoyan a la coordinación. Todas ellas requieren recursos, vínculos entre sus miembros, habilidades logísticas y experiencia y habilidad para implementar los acuerdos establecidos entre las agencias involucradas con respecto a cursos específicos de acción.

### **Los condicionantes de las funciones gerenciales**

La implementación interorganizacional de políticas, como ha sido dicho con anterioridad, supone el desarrollo de las siguientes actividades: la gestión operativa, el control de gestión y desarrollo de capacidades. El desempeño eficaz de dichas actividades, siguiendo los desarrollos de Barzelay y Cortázar (2004), es resultado del diseño que les dio origen, del conjunto de acontecimientos inmediatos (situación en movimiento) en el que los actores que las llevan adelante se ven involucrados y del contexto más amplio integrado por factores políticos, institucionales, ideológicos y de políticas públicas.

A su vez, para el análisis de **diseño** de las actividades se tienen en cuenta tres elementos centrales: en primer lugar, las ideas orientadoras, esto es, las ideas que comparten los diseñadores en relación al problema social a enfrentar, con el tipo de intervención adecuado, con las formas de organización y trabajo más adecuadas o con las responsabilidades que les cabe a los actores involucrados con el problema a enfrentar. Segundo, los dispositivos organizacionales, es decir, aquellas instancias organizacionales y reglas que permiten y regulan la intervención de los distintos actores implicados en el proceso de toma de decisión. Por último, los eventos estructurados, que son aquellos eventos programados que dan forma a la experiencia que tienen los actores con respecto a la práctica. Pueden referirse al ciclo global de actividades que componen la práctica o a las tareas puntuales que conforman una actividad específica.

Por su parte, para analizar la influencia del **contexto** sobre estas actividades, se toman en cuenta tres factores contextuales considerados críticos: los sistemas institucionales, esto es, las regulaciones e instancias relativas al sistema político, al sistema gubernamental y a los subsistemas de política pública. En segundo lugar, las ideas relevantes en el contexto, como por ejemplo, las ideologías políticas acerca del ámbito de acción pública o las representaciones colectivas sobre problemas sociales. Por último, los acontecimientos políticos, tales como la rotación

de cargos públicos, la evolución de la agenda de gobierno o de sectores específicos, las formas que adquiere la competencia electoral o las preocupaciones relevantes para la opinión pública.

### **A modo de cierre**

Como fue dicho al comienzo, este trabajo constituye un avance en el desarrollo de un marco teórico en el estudio de las capacidades estatales. El camino seguido ha buscado dejar planteado, aunque de manera provisoria, los ejes centrales que dicho marco teórico deberá seguir explorando y articulando convenientemente. En ese sentido, hemos sugerido una dirección: realizar un estudio sobre un ámbito específico de política pública (política hídrica) y analizar una práctica particular (implementación interorganizacional de política). Asimismo, hemos planteado los conceptos relevantes para el estudio (capacidades estatales, implementación y coordinación) y hemos avanzado en la identificación de los condicionamientos que afectan a las capacidades estatales que planteamos estudiar.

Llegados a este punto, nos queda por delante avanzar en la profundización de este marco y la identificación de las dimensiones e indicadores que orientarán el trabajo de campo.

## **Bibliografía**

- **Aguilar Villanueva, L (1996)**. La implementación de las políticas. Porrúa, Grupo Editor
- **Agranoff, R. y McGuire, M. (1999)** Managing in network settings. Policy Studies Review.
- **Alonso, G. (2007)** Capacidades estatales, instituciones y política social. Editorial Prometeo, Buenos Aires, Argentina, (en prensa).
- **Barzelay, M. Y Cortazar, J. C.(2004)** Una guía práctica para la elaboración de estudios de casos sobre buenas prácticas en Gerencia Social. Instituto interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo
- **Cortazar, J. C. (2005)** La implementación de los programas sociales como un proceso estratégico y gerencial. Revista del CLAD "Reforma y Democracia. N°33.
- **Dourojeanni, A. y Jouravlev, A. (1999)** Gestión de cuencas y ríos vinculados con centros urbanos. CEPAL
- **Evans, P. (1996)** El Estado como problema y como solución. En Revista Desarrollo Económico Vol. 35, N° 140.
- **Grindle, M. S (1997)** The good government imperative En Grindle, Merilee S., edit., Getting Good Government. Capacity building in the public sectors of developing countries, Harvard Studies for International Development.
- **Fernandez, R. (2002)** Implicación estatal y desarrollo de capacidades para una nueva estrategia de desarrollo regional. En Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal. Año 2, N° 3. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe
- **Hill, M. and Hupe, P. (2002)** Implementing Public Policy, Thousand Oaks: Sage Publications.
- **Isuani, F. (2005)**. Gestión intergubernamental de programas sociales. El caso del Componente de Formación del Plan Jefes y Jefas de Hogar(Argentina 2002-2003) En la serie **Estudios de caso sobre Buenas Prácticas de Gerencia Social, N° 7**. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) – Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC
- **Kliksberg, (2000)**. América Latina: una región en riesgo: Pobreza, inequidad e institucionalidad social. Siempre, Ministerio de Desarrollo Social. Argentina
- **Klinj, E. y Koppenjan, F.(2000)** Public Management and Policy Networks. Public Management Vol. 2 Issue 2 135-158.
- **Licha, I. y Molina, G. (2006)** Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Serie de Documentos de Trabajo I-58 Marzo 2006.
- **Mandell M. (1993)** Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada. En Kliksberg, B.(comp.) Pobreza: un tema impostergable. CLAD, Fondo de Cultura Económica y PNUD
- **Martinez Nogueira, R. (2002)** Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyecto y las unidades ejecutoras. Revista del CLAD. Reforma y Democracia N°24. Caracas
- **McGuire, M. (2002)**. "Managing Networks: Propositions on What Managers Do and Why They Do It". *Public Administration Review*, September/October, vol. 62, N° 5.
- **Pochat, V. (2006)**. Working Together to Respond to Climate Change. Background information for presentation given by Victor Pochat at the Annex I Expert Group Seminar in Conjunction with the OECD Global Forum on Sustainable Development.
- **Ospina, S. (2002)**. Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. VII Congreso internacional del CLAD. Portugal.
- **O'Toole, L. (1988)**. "Strategies for Intergovernmental Management: Implementing Programs in Interorganizational Networks". *International Journal of Public Administration*. 11(4), 417-441.
- **Pressman, J. y Wildavsky. A. (1998)** Implementación, Fondo de Cultura Económica, México
- **Repetto, F. (2003)**. Capacidad Estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. VIII Congreso internacional del CLAD, Panamá

- **Repetto, Fabián (2005)**. “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina”, en Repetto, Fabián (ed.), *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala.
- **Rodríguez Gustá, A. L.(2007)** Capacidades estatales e institucionales: ¿de qué estamos hablando?. En Alonso, G. (coord.): *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Editorial Prometeo, Buenos Aires, Argentina, (en prensa).
- **Schneider. B. (1999)** Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo. Una revisión de la literatura reciente. En *Revista Desarrollo Económico* Vol. 39, N° 153.
- **Sikkink, K. (1993)** Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. En *Revista Desarrollo Económico* Vol. 32, N° 128.
- **Skocpol, T. (1989)** El Estado regresa al primer plano. En *Zona Abierta*, N° 50.
- **Stoker, R. (1996)** Un marco para el análisis del régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas. En Aguilar Villanueva, L (1996). *La implementación de las políticas*. Porrúa, Grupo Editor
- **Sulbrant, J. (2002)** Introducción a la gerencia social. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social(INDES)-BID. Washington
- **Waissbluth, M. (2003)** La insularidad en la gestión pública latinoamericana. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N°27

[VOLVER AL INICIO](#)