

# POLÍTICAS PÚBLICAS Y CAPACIDADES ESTATALES

*Oscar Oszlak*

La satisfacción de demandas y la resolución de problemas que plantea el funcionamiento de una sociedad, pueden ser alternativamente atendidas; 1) por el estado; 2) por el mercado y/o 3) por organizaciones de la sociedad civil, así como por diferentes combinaciones de estas instancias y actores. Durante la mayor parte de la historia del estado moderno, el protagonismo en la resolución de las cuestiones de la agenda social estuvo en manos del estado, erigido así en el nodo central de una matriz que, por ese motivo, se dio en llamar “estado-céntrica”.

Durante breves períodos (interregnos militares, auge del neoliberalismo), el péndulo se desplazó hacia el sector privado, configurando así una matriz “mercado-céntrica”, individualista, basada en la creencia de que la búsqueda del interés personal maximizaba el interés colectivo y el mercado regulaba con su mano invisible las transacciones sociales. Ya en este siglo, el estado regresó pero, esta vez, de la mano de la sociedad civil, en la medida en que se reconoce un creciente papel de la ciudadanía en el proceso de gestión pública, con lo cual se han echado las bases de una incipiente matriz “socio-céntrica”.

Cualquiera sea el actor social que en cada momento asume la responsabilidad de la gestión, sea para producir bienes, fijar regulaciones o prestar servicios, la condición necesaria de un desempeño eficaz será, en todos los casos, disponer de capacidad institucional.

Definido de manera simple, tener capacidad institucional significa poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución.

Analizaré primero la capacidad de obtener y asignar recursos, que suele prestarse a un mayor grado de control directo, para luego tratar los factores contextuales.

¿Qué recursos? En principio, aquellos que estén implícitos en la respectiva “función de producción” potencialmente requerida para lograr el producto o resultado, lo cual, normalmente, implica el empleo de variables volúmenes de recursos humanos y materiales.

Los “factores de la producción” incluyen por lo general fuerza de trabajo, bienes de infraestructura física y dinero para la adquisición de bienes y servicios no personales.

Sabemos que los tomadores de decisiones poseen una racionalidad limitada y más que maximizar u optimizar la relación entre insumos y resultados, habitualmente se contentan con lograr una combinación satisfactoria de los factores de la producción. Lograr estimar cuál debe ser la cuantía de cada tipo de insumos y cuál la relación causa-efecto entre utilizar una cierta combinación de ellos y lograr determinados resultados, es un primer test de capacidad institucional, pero no el único ni, tal vez, el más importante.

Un factor adicional a considerar de inmediato es la naturaleza del resultado que pretende lograrse y las exigencias que el bien, regulación o servicio plantea en términos de actividades sustantivas o de apoyo.

Actividades sustantivas son aquellas que se relacionan con la tecnología básica que debe dominarse para producir el resultado y, en última instancia, es el dominio de esa tecnología, por encima de cualquier otra exigencia, la capacidad básica que deberá demostrarse (v.g., controlar los procesos técnicos de una línea de producción, poseer los instrumentos pedagógicos para enseñar, conocer los posibles mecanismos de evasión tributaria en un organismo de fiscalización).

Luego, se requiere estimar con cierta precisión qué actividades de apoyo son necesarias para asegurar que la actividad sustantiva pueda desarrollarse sin déficit o atrasos innecesarios en el proceso productivo. Esto implica resolver los problemas administrativos, logísticos, de mantenimiento, de adquisición de recursos, de promoción, de seguridad y otros que se consumen en el proceso productivo y no integran como insumos el bien o servicio que se pretende obtener.

Pero nunca se produce a ciegas. La calidad y claridad del marco normativo al que debe supeditarse el proceso productivo, es otra condición esencial de capacidad institucional. Se trata de encuadrar la gestión en un marco estratégico que justifique qué producir, por qué, para quién, en qué tiempos, a qué costos, con qué calidad, etc. Esto exige capacidad de planificar, programar y, eventualmente, sancionar el incumplimiento de compromisos asumidos.

Y así como la función de producción requiere ser guiada por ese marco normativo, también exige que las responsabilidades y competencias de los actores intervinientes se asignen en función de criterios jerárquicos y funcionales, a través de estructuras y procesos organizativos claramente diseñados, que resuelvan las ambigüedades, disminuyan las fricciones y reduzcan la incertidumbre en las relaciones interpersonales. Se trata de una capacidad de estructurar operativamente la función de producción.

Muy a menudo, alcanzar un objetivo o producir un bien o servicio sólo puede lograrse a través de la colaboración y/o coordinación con otra u otras organizaciones. Sobre todo, cuando se busca producir consecuencias en áreas de política que atraviesan la clásica organización sectorial del estado. En tales

casos, a las capacidades anteriores se agrega la de generar sinergias, buscar acuerdos, sumar recursos, ensayar estrategias colaborativas, estar todos dispuestos a “salir en la foto colectiva”. Se trata de capacidades de articulación y coordinación, tanto horizontal, con otras organizaciones estatales o privadas de la misma jurisdicción, como vertical, entre ámbitos territoriales y jurisdiccionales distintos.

Un caso particular de articulación es el que está comenzando a producirse a raíz de la adopción, por parte de muchos gobiernos, de una filosofía de *open government*, lo cual trae aparejados otros problemas de capacidad institucional que trataré al final de esta presentación.

Por último, la capacidad institucional también se pone a prueba en el manejo de los recursos humanos, ya que no se trata simplemente de “combinarlos” con recursos materiales, como si se tratara de insumos asimilables. Uno de los mayores desafíos de cualquier institución es conseguir conciliar los objetivos individuales del personal con los objetivos de la organización. Ello requiere el despliegue de capacidades de liderazgo, manejo de conflictos, inducción de valores, promoción e incentivación de carreras, descubrimiento y retención de talentos, etc.

Cada una de las capacidades señaladas -disponibilidad de recursos humanos y materiales, tecnologías de gestión apropiadas, marco normativo explícito, estructuras y procesos bien diseñados, coordinación inter-institucional y manejo profesional de carrera funcional- es necesaria para un desempeño eficaz. O, dicho de otro modo, la ausencia de cada una de ellas, suele ser fuente de lo que en la metodología SADC se denomina “déficit de capacidad institucional”.

Ahora bien, lo que denomino genéricamente “gestión pública” puede asumir diferentes modalidades. La más habitual, es la implementación de políticas públicas que tienen un carácter repetitivo y permanente, como los servicios de educación, seguridad o salud, los registros públicos o la regulación de diversos mercados. Podría señalar que las capacidades mencionadas son aplicables plenamente a la gestión de este tipo de funciones.

Pero también la gestión pública puede llevarse a cabo a través de otras modalidades, como proyectos y programas exclusivamente estatales o conducidos en forma coparticipada con organizaciones sociales y/o empresas privadas. En estos casos, a las capacidades anteriores se suman otras exigencias.

Es que la gestión repetitiva tiene el beneficio de una experiencia recreada en forma permanente, lo cual reduce incertidumbres y hace posible una mejora continua, cosa que no ocurre en un proyecto, donde la experiencia y el resultado es único y casi nunca hay tiempo de experimentación; o en un programa, donde no sólo el número de resultados suele ser la suma de los resultados de los proyectos que lo integran sino que el avance de todos ellos suele tener un carácter integrado o adoptar la modalidad de pipe-line, lo que aumenta las exigencias. Es decir, el factor tiempo y velocidad de avance se

torna crucial (la velocidad de una flota es igual a la velocidad del barco más lento).

Proyectos y programas, a diferencia de las actividades permanentes y repetitivas, comparten la condición de ser creaciones ex-novo, lo cual supone contar con ventajas y desventajas. Por un lado, no arrastran estructuras pesadas, tecnologías obsoletas ni resabios culturales disfuncionales. Pero por otro, por estas mismas razones, deben ponerse en marcha sin el beneficio de una experiencia común, ya que la “función de producción” debe construirse sobre la marcha.

Tal vez estas consideraciones expliquen por qué las metodologías de evaluación de capacidad institucional -como el SADC- se centran en programas y proyectos, y se emplean antes de que éstos se pongan en marcha, identificando qué acciones de fortalecimiento institucional será necesario programar e incorporar como componente adicional de esos proyectos o programas.

Dejé para el final la consideración de los factores contextuales que pueden afectar negativamente el logro de un objetivo o la producción de un bien o servicio. Consideraré tres variables que, a mi juicio, condicionan la función de producción de una institución y facilitan (o restringen) la capacidad de adaptación a las fuerzas contextuales.

Primero, que la creación de la institución cuya capacidad estamos evaluando o la asignación a una ya existente, de la responsabilidad de ofrecer el bien o servicio involucrado, responda a una **demand**a real, que viene a satisfacer una necesidad sentida y, por lo tanto, goza de legitimidad congénita.

Segundo, que la política implementada y los bienes, regulaciones o servicios que la materializan, gocen del **apoyo** de actores significativos de la sociedad, del propio estado o del ámbito internacional. Ello puede ocurrir cuando se trata de políticas **no antagonizantes**, que por lo tanto no generan fuertes resistencias; o cuando tratándose de políticas que modifican fuertemente las relaciones de poder en la sociedad, cuentan con apoyos irrestrictos del propio estado,

Tercero, que por la naturaleza jurídica de la institución, la misma cuente con grados de libertad suficientes como para que las restricciones del contexto normativo dentro del que opera, no afecten significativamente su actividad o que tenga los contactos o la habilidad política para sortearlos exitosamente.

Mucho dependerá entonces, en este plano contextual, de la naturaleza de la política implementada, de las necesidades que satisfaga, de los intereses que afecte, del poder de los actores involucrados y de la capacidad política que demuestre la dirigencia institucional para desplegar acciones que permitan ganar apoyos, eludir restricciones y lograr legitimidad. Como puede observarse, algunos de estos factores no son controlables por la institución (v.g., el carácter antagonizante de una política) y otros pueden depender más de la construcción de capacidades (v.g. negociadoras).

Dejé para el final el tratamiento de un tipo particular de capacidad que requiere ser desarrollado a raíz de los compromisos que están asumiendo los países en la Alianza del Gobierno Abierto, a la que acaba de suscribir la Argentina.

Tanto el gobierno nacional como los provinciales y municipales están admitiendo, al menos discursivamente, que el estado debe abrirse a la sociedad, eliminar el secreto, hacer pública toda la información disponible, escuchar al ciudadano y promover su rol en la formulación de políticas, la coproducción de bienes y servicios, y el monitoreo, control de gestión y evaluación de los resultados de la gestión estatal.

Aceptar a la ciudadanía y las organizaciones sociales en este triple rol supone una profunda modificación del estilo de gestión estatal y, por lo tanto, nuevos desafíos desde el punto de vista de la construcción de capacidades. Capacidad de escuchar, de aceptar la crítica, de co-construir o co-producir, de rendir cuentas, además de promover activamente la apertura de nuevos canales de comunicación y participación ciudadana.

En definitiva, retomando el conjunto de lo planteado, el análisis de capacidad institucional es siempre situacional. Disponer de esta capacidad depende de una compleja combinación de dimensiones y variables de carácter contextual, normativo, estructural y comportamental, así como de la calidad del liderazgo. Lo importante en una evaluación es agotar el check-list de las variables que podrían ser fuente de posibles déficit de capacidad institucional.

Para eso no se requiere una mente omnisciente. Sólo hace falta, primero, conducir exhaustivos interrogatorios a las personas idóneas en cada uno de los aspectos especializados que exige el manejo de un proyecto, programa o actividad permanente. Y segundo, colocar las piezas de información en un rompecabezas que, al menos, debe tener como modelo de referencia un conocimiento de cómo opera la dinámica organizacional en términos de la relación que guardan entre sí las dimensiones analíticas consideradas para el análisis. El cuadro irá emergiendo poco a poco y el diagnóstico se hará cada vez más claro a medida que avanza el análisis.

La experiencia en el estudio de capacidades institucionales ofrece algunos síntomas recurrentes para el diagnóstico, pero como ocurre en los diagnósticos médicos, un mismo síntoma puede ser señal de enfermedades diferentes. Por suerte, ya que de otra manera, la tarea del analista organizacional se limitaría a tildar listados de problemas y dejaría de ser esa apasionante aventura de descubrimiento que siempre desafía nuestro intelecto.