

**Desarrollo de capacidades estatales
para gobiernos locales: dimensiones e
indicadores para su diagnóstico**

Andrés Gilio

Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico*

Introducción

La pregunta por cómo definir, evaluar y fortalecer las capacidades estatales es una de las cuestiones que ocupa un lugar privilegiado en los debates políticos y académicos a nivel nacional e internacional.

Durante los últimos 10 años se estableció un consenso sobre la idea de que la existencia de un marco institucional que permita garantizar la legitimidad de los gobiernos democráticos, el Estado de Derecho y la efectividad del Estado para brindar bienes y servicios públicos es fundamental para que un país alcance un desarrollo sostenible. En este sentido, distintos organismos, foros y actores institucionales han reconocido que el fortalecimiento de las capacidades estatales representa una tarea urgente para los Estados.

En particular, el avance de la democratización en los Estados de América Latina durante la última década implicó poner en el centro de la escena política regional a los gobiernos locales como los promotores del desarrollo institucional en busca de alcanzar una mayor eficiencia y eficacia de la gestión pública, con el fin de acortar la brecha entre el Estado y la ciudadanía.

Sin embargo, en dicho desarrollo se hizo visible un despliegue desigual de las capacidades estatales de las ciudades. Según el Informe final de conclusiones y recomendaciones del *Coloquio Iberoamericano sobre Ciudades Sostenibles*, organizado por el CLAD (2015), las mayores dificultades encontradas corresponden a un desacople en la transferencia de competencias y recursos a los niveles subnacionales de Gobierno, a un desconocimiento sobre el régimen legal y a la falta de coordinación interjurisdiccional para lograr una gestión pública de calidad.

En consecuencia, los desafíos a nivel local se traducen en esfuerzos vinculados a la innovación y modernización de las capacidades institucionales para responder de forma eficaz y oportuna a los retos planteados. Dichos esfuerzos se encuentran en sintonía con un modelo de gestión pública orientado a resultados que busca democratizar las administraciones públicas y, principalmente, poner al ciudadano como el principal servidor público.

Recibido: 21-06-2016. Aceptado: 04-09-2016.

(*) Documento elaborado por **Andrés Gilio** en el marco de la cooperación técnica entre el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Andrés Gilio es profesor de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (dirección electrónica: andresgilio@gmail.com).

Este nuevo panorama está estrechamente relacionado con la problemática de mejorar la habilidad del Estado para desempeñar sus funciones de una manera efectiva, eficiente y sostenible. En este contexto se busca aumentar la productividad del sector público, abrir las burocracias, redistribuir las responsabilidades públicas, promover un proceso de descentralización para considerar las demandas de las poblaciones locales, y garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas, entre otras acciones.

En nuestra región, esta conceptualización se relaciona con el rol de los Estados y su reposicionamiento en el centro de la escena política en detrimento de aquellas posturas que buscaban su extrema reducción con la promesa de que el mercado generaría por sí solo las condiciones de crecimiento e incluso de integración social.

En este sentido, la importancia de la capacidad institucional desde las diferentes perspectivas es, a su vez, contemporánea con el énfasis sobre el fortalecimiento de los niveles locales de Gobierno. Sin embargo, herramientas que permitan evaluar dicha capacidad a nivel subnacional no se han desarrollado en abundancia. Dicha ausencia resulta ser una preocupación, ya que son dichas jurisdicciones las que representan un aspecto sustancial para el gasto público, la provisión de bienes y servicios públicos y la promoción del desarrollo.

En Argentina, durante el año 2010, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) realizó un mapa de la calidad institucional de la provincia de Córdoba, donde reunió una serie de indicadores para analizar los elementos clave de la institucionalidad de las provincias argentinas (Lardone, Page y Roggero, 2010). El estudio de caso formó parte de un proyecto marco de “Evaluaciones Subnacionales de Buen Gobierno”, que también se desarrolló en Perú y Ecuador.

A nivel municipal, en 2006, la CAF diseñó un programa que permite actuar a nivel de los gobiernos locales, identificando y priorizando las áreas susceptibles de mejoras con mayor impacto a corto plazo, teniendo en cuenta la situación financiera de dichas jurisdicciones. El mismo fue puesto a prueba en Venezuela. Los resultados satisfactorios alentaron la creación del Programa Regional para la Actualización y Mejora de la Gestión Local (PRAMEG) con el fin de consolidar los procesos de fortalecimiento y modernización institucional a nivel municipal. En 2007 se llevó adelante un Plan Piloto del PRAMEG para contar con un diagnóstico de diez municipios de la región andina de la CAF que permitiera identificar aquellos componentes susceptibles de ser optimizados en términos de generar capacidades y competencias estatales en un corto, mediano y largo plazo. En este sentido, el PRAMEG es un antecedente valioso para el presente informe, ya que busca proporcionar a los municipios herramientas de gestión.

Siguiendo dichos lineamientos, este trabajo tiene como objetivo construir y proponer ciertas dimensiones e indicadores que permitan evaluar y hacer un diagnóstico sobre las capacidades estatales de los gobiernos municipales.

Para ello, en una primera instancia se realizará un breve recorrido conceptual sobre la noción de capacidad institucional. En segundo lugar se definirá el alcance del informe y su importancia para avanzar en la comprensión de las administraciones públicas a nivel local.

En un tercer apartado se desarrollarán las dimensiones e indicadores. Finalmente se presentará una breve conclusión, donde se destaquen los componentes clave y desafíos para llevar adelante un diagnóstico de las capacidades estatales a nivel local para una gestión de calidad.

1. ¿Qué entender por capacidad estatal?

El concepto de capacidad estatal o institucional es una noción compleja y en permanente movimiento de sentido, ya que ha sido interpretada de diversas maneras y se ha instalado en el ámbito político en diferentes contextos históricos. En esta movilidad reside su potencia para identificar los elementos que configuran la llamada estatalidad¹. “El Estado, en su doble carácter de relación social y aparato institucional, dispone de un conjunto de propiedades o capacidades que justamente son las que determinan la condición estatal” (Abal Medina y Cao, 2012: 46).

El recorrido conceptual que aquí se propone no pretende ser un estudio exhaustivo sobre la noción de capacidad estatal. Se busca presentar las definiciones que han tenido mayor incidencia en los postulados y prácticas estatales en la región y que actualmente sirven como marco teórico para este estudio.

Se parte de la idea de que la capacidad estatal es la habilidad de los organismos estatales para alcanzar los fines que les fueron asignados. Dicha aptitud es entendida a partir de la existencia de un conjunto de componentes, entre los cuales se encuentran los recursos humanos, organizacionales, financieros y legales, entre otros. En este sentido, un Estado puede ser capaz porque cumple adecuadamente con ciertas funciones que le han sido asignadas (Iazzetta, 2012), es decir, el adjetivo capaz se encuentra asociado no a la capacidad “para hacer algo” sino “de hacer” acciones particulares.

Las diferentes definiciones de la capacidad estatal dependen de su alcance y de las dimensiones que se consideren para integrarla. En este sentido, el informe retomará algunos puntos en común con los estudios más difundidos sobre el tema y tendrá en cuenta los cambios que se han sucedido en el funcionamiento del Estado en general.

Entre las definiciones clásicas de la capacidad estatal se encuentra la de Grindle (1997: 34), quien la define como “la habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentable”. La autora clasifica dicha capacidad en habilidades técnicas, administrativas, institucionales y políticas. En términos generales, la literatura sobre el tema identifica la capacidad estatal con la capacidad extractiva/fiscal (Tilly, 1992; Cárdenas, 2010); también la define desde la capacidad administrativa coercitiva. Otros trabajos diferencian la capacidad institucional con la de Gobierno. Cárdenas (2010: 15) define la capacidad estatal como “la capacidad de un Estado para extraer recursos impositivos de su población”. En este trabajo se

considera que dicha capacidad extractiva es una de las dimensiones de la capacidad estatal, pero no se la puede equiparar con la noción misma de capacidad estatal, ya que sería reducir este concepto multifacético a un solo elemento, perdiendo de vista otras dimensiones igualmente importantes. De esta forma, se coincide con Weller y Ziegler (2008), quienes definen la capacidad estatal como aquella que permite implementar políticas públicas, y la capacidad extractiva es considerada como un indicador indirecto de dicho concepto.

Otra perspectiva relaciona la capacidad estatal con la dimensión administrativa. Esta línea se encuentra estrechamente vinculada a la noción burocrática weberiana de la administración pública, en la que destaca la selección y actuación de funcionarios bajo criterios meritocráticos (Evans y Rauch, 1999). Es decir, se relaciona con las habilidades técnico-burocráticas de los aparatos estatales enfocándose en los recursos humanos y en la organización. Un estudio clásico que sigue esta corriente teórica es el de Skowronek (1982) sobre la construcción de las capacidades administrativas en Estados Unidos, centrándose en la administración pública y el ejército. También, se encuentra el trabajo de Sikkink (1993), que entiende dicha dimensión como la eficacia administrativa del aparato estatal en relación con factores organizativos, de procedimiento y de recursos humanos. Geddes (1994) la asocia a la calidad del sistema de reglas de juego que estructuran el vínculo con los actores políticos.

Argumentos similares ofrecen organismos internacionales como el Banco Mundial, que reconoce la importancia de desarrollar una gestión estatal de calidad. En ese marco, en 1997 se publica un informe donde se plantean tres elementos fundamentales para mejorar la calidad institucional: una fuerte capacidad central para formular y coordinar políticas públicas; sistemas eficientes y efectivos de provisión de servicios, y personal motivado y capaz (Banco Mundial, 1997: 92-93).

Por su parte, los trabajos de Repetto (2003 y 2007) definen la capacidad institucional como “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar en las políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social”. El autor sostiene que pensar la capacidad estatal solo desde su dimensión administrativa es insuficiente, por ende plantea la integración de la capacidad política como otra dimensión donde se plasme la capacidad de los gobernantes para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública (Repetto, 2007: 54).

En sintonía, Alonso (2001) destaca la importancia de no limitar el análisis de las capacidades estatales únicamente a la dimensión administrativa y sugiere incorporar una aproximación que contemple la lógica y acción de los actores políticos. De esta manera, se sostiene la necesidad de articular las capacidades políticas con las capacidades administrativas de un Estado para aplicar una definición de capacidad

estatal que integre las habilidades internas y externas del Estado (Abal Medina y Cao, 2012: 48). Así, la capacidad estatal/institucional se desarrolla teniendo en cuenta no solo la existencia de cuadros burocráticos, sino también las acciones de los actores sociopolíticos. Entre estas acciones destacan la participación política y las formas de negociación entre los actores junto a la voluntad política de cada uno de ellos.

Desde una perspectiva regional, en la década de 1980 se hacía referencia al fortalecimiento institucional como vía para mejorar las habilidades del Estado, centrándose en las técnicas de reingeniería organizacional. Es decir, se buscaba modificar las estructuras internas y las estrategias de los organismos públicos para permitir dar respuesta a problemas concretos de la organización y sus cuadros técnicos.

En los años noventa, la noción de calidad institucional cobra un nuevo sentido. Con base en los procesos de ajuste estructural y cambio de paradigma del Estado de bienestar al Estado mínimo, la capacidad estatal para responder a las demandas de la sociedad se vio limitada y reducida. En paralelo se estableció un nuevo consenso que puso en agenda la necesidad de fortalecer las instituciones estatales en pos de un desarrollo sostenible (Banco Mundial, 1998). De esta manera, el centro de las intervenciones pasó por la búsqueda de un “buen gobierno” (Grindle, 1997; Tendler, 1997).

Las definiciones más reconocidas han provenido de organismos internacionales abocados a la temática, como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Según el Consejo Científico del CLAD (1998: 6), “la reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma más exitosa los problemas de redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza. En este contexto, la implementación de la Reforma Gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado”. Por su parte, el PNUD (2010: 2) define la capacidad como “la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible”. En el manual “Medición de la capacidad” (PNUD, 2010) el organismo no solo define los términos, sino también busca hacer recomendaciones a los gobiernos valorando tanto los aportes de la Nueva Gerencia Pública como los de la gestión orientada a resultados.

Actualmente, la capacidad de las instituciones del sector público está relacionada con la noción de gobernanza (*governance*), es decir, hace referencia a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. “Esta capacidad se construye fortaleciendo la organización a partir de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema. En este sentido, construir capacidad institucional significa también promover y crear redes de interacción entre

las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales” (Ospina, 2002: 4).

Así, se plantea la necesidad de construir un “mejor Estado” y con él fortalecer las capacidades de la gestión pública a través de un conjunto de reformas que impliquen, por ejemplo, la introducción de tecnologías con el fin de adaptar las estructuras y funciones de los gobiernos para dar respuesta a los problemas públicos y formular, evaluar y rendir cuentas sobre las políticas públicas desarrolladas. En este sentido, Oszlak (2014: 1) afirma que “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”. De forma contraria, la ausencia de “disponibilidad de recursos humanos y materiales, tecnologías de gestión apropiadas, marco normativo explícito, estructuras y procesos bien diseñados, coordinación interinstitucional y manejo profesional de carrera funcional” (Oszlak, 2014: 3) puede entenderse como déficit de calidad institucional.

A los fines de este informe, se sostiene, junto a Bernazza, Comotto y Longo (2015: 22), que un Estado que toma decisiones para alcanzar el desarrollo sostenible y una mayor inclusión socioeconómica es la variable que define su capacidad. Estas decisiones están sostenidas por sistemas tecnoburocráticos y “suponen la formulación de una visión y un proyecto de gobierno, la capacidad de liderar ese proyecto y transformar las instituciones para el logro de los objetivos de desarrollo, la capacidad de conformar y conducir equipos, de comunicar, motivar y movilizar” (Bernazza ...[et al], 2015: 22). Todos estos elementos hablan de la capacidad estatal de los organismos públicos que interesa analizar y evaluar en este documento.

Es así como a partir del recorrido conceptual realizado es posible contribuir al diseño de dimensiones e indicadores que permitan medir capacidades estatales a nivel subnacional. Para ello, se debe tener en cuenta, por un lado, la singularidad de la actividad estatal que obliga a distinguir las capacidades propias de la gestión de lo público que no pueden desarrollarse en el sector privado o no estatal y, por el otro, que dichas capacidades son dinámicas y, por ende, no pueden valorarse siempre de la misma forma. En definitiva, la evaluación de las capacidades estatales implica la formulación de recomendaciones más que de herramientas absolutas, que permitan ponderar a futuro fortalezas y debilidades para mejorar y alcanzar una gestión pública de calidad.

2. Justificación y alcance

El fortalecimiento institucional es un aspecto central para alcanzar los objetivos de desarrollo de los Estados. Así, la capacidad estatal desempeña un papel determinante en la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía.

En términos generales, la realidad de las ciudades de América Latina ha demostrado cierta debilidad en su capacidad de implementar políticas públicas orientadas a los ciudadanos. Dicha deficiencia se encuentra vinculada a la capacidad fiscal, al grado de profesionalización de los recursos humanos y a la interacción entre los distintos actores políticos.

Teniendo en cuenta la importancia que tienen los gobiernos subnacionales para alcanzar dicha meta y los diagnósticos desfavorables sobre su capacidad institucional, es necesario desarrollar documentos e investigaciones útiles para los gestores públicos, que les permitan modificar los cursos de acción y enfocarse en mejorar las capacidades.

Este informe busca ser una de tales herramientas que colabore en la gestión cotidiana de lo público. En este sentido, aspira a realizar un aporte sobre las capacidades estatales asumiendo que es posible desagregar la capacidad estatal en indicadores que puedan demostrar mayor o menor presencia, y observar empíricamente la compleja noción de capacidad estatal/institucional.

En consecuencia, lo que aquí se propone no es más que una hoja de ruta con el fin de seleccionar indicadores para un futuro Índice y evaluación de las capacidades estatales.

3. Dimensiones e indicadores

La diversidad de sentidos y significados que posee la expresión capacidad estatal plantea la necesidad de aclarar su multidimensionalidad. Es por ello que su operacionalización enfrenta algunos obstáculos a la hora de definir las dimensiones e indicadores que permiten su medición y evaluación. Algunos trabajos, como el de Cárdenas (2010: 5), sostienen que “todas las mediciones de capacidad estatal son altamente colineales y endógenas; por consiguiente, es apropiado seleccionar unas pocas que estén muy correlacionadas entre sí”. Otros autores, como Weller y Ziegler (2008), establecen que existen dos grandes tendencias para elaborar índices y mediciones de la capacidad estatal: la primera se concentra en encuestas a expertos sobre el *policy environment* de un país, y la segunda sugiere utilizar los impuestos y los aspectos financieros y extractivos de las administraciones.

Aquí se sostiene que un análisis sobre capacidades estatales implica una comparación entre las capacidades deseadas y las efectivamente existentes. En este sentido, los activos y las necesidades en materia de capacidades pueden servir como base para la formulación de respuestas tendientes a una futura modificación.

Además, como bien se señala en el reporte *Un Estado más efectivo: capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas*, de CAF (2015: 20), la evaluación de las “capacidades públicas debe distinguir entre los resultados de la acción del Estado y las capacidades que determinan esos resultados.

Por ejemplo, un indicador sobre percepción de corrupción en el Gobierno (...), no permite indagar sobre cuáles son los determinantes (capacidades) que explican este resultado: fallas en la selección de personal (...).”

En este sentido, en la gestión de lo público intervienen diferentes capacidades que inciden en el éxito de las acciones estatales. Estas capacidades específicas -que serán llamadas dimensiones- se relacionan con los recursos financieros, recursos humanos, insumos tecnológicos, estructuras institucionales coherentes y la participación ciudadana que complementa los sistemas de rendición de cuentas internos y que permiten transparentar las políticas públicas, entre otros.

Por ello, para llevar adelante un primer diagnóstico sobre las capacidades estatales a nivel municipal, aquí se propone tener en cuenta las dimensiones administrativa/institucional, política y extractiva/fiscal, que conforman los pilares sobre los que se estructura. Cualquier evaluación debe tener en cuenta estos tres componentes para desarrollar un enfoque relacional que reconozca que la capacidad estatal no solo son los cuadros administrativos y técnicos, sino también la relación que estos mantienen con la ciudadanía y con los recursos financieros. Por ende, se considera al Estado como algo más que un aparato burocrático, ya que se pone atención a las dimensiones políticas y financieras en las cuales se procesan intereses y relaciones tanto internas como externas al entramado de la organización pública. Es en este sentido que se entiende que la capacidad estatal tiene a estas tres dimensiones como fundamentales. Ellas van a estar integradas por una lista de indicadores que se pone a consideración y que no pretende ser completa ni perfecta. Seguramente se podrían observar otros ítems² y, justamente, la definición de los componentes de cada una de las dimensiones es un riesgo; allí radica el límite de toda propuesta de evaluación. Es por ello que se opta por presentar un conjunto de indicadores que se estima son innovadores y eficaces para observar la presencia de la capacidad estatal en los gobiernos subnacionales. La elección de cada uno de estos indicadores se expone con un texto inicial y se desagregan en componentes observables.

Dimensión administrativa institucional

Un Estado capaz es aquel que toma decisiones en relación al desarrollo sostenible y la inclusión; estas variables determinan el alcance de su capacidad. En este contexto, las políticas públicas implementadas por los gobiernos están sostenidas por los sistemas tecnoburocráticos. De esta manera, la dimensión administrativa es definida como la capacidad organizacional que permite establecer procesos administrativos estandarizados y capital humano profesionalizado para la provisión eficaz y eficiente de bienes públicos en una ciudad. En esta línea argumentativa, Evans (1996) enfatiza que para lograr la eficacia burocrática resulta decisiva la concentración de los expertos a través del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos de una carrera profesional de largo plazo. En este sentido, el perfil profesional de los funcionarios

es uno de los factores determinantes de las capacidades estatales en los gobiernos subnacionales.

Dentro de dicha dimensión se encuentran los siguientes indicadores: Empleo Público, Compras y Contrataciones, y Diseño Estructural.

A continuación se describen brevemente estos indicadores y sus componentes observables para una mayor precisión del tipo de medición y diagnóstico que se puede realizar de la dimensión administrativa institucional.

a) *Indicador Empleo Público/Servicio Civil*

La región, en los últimos diez años, ha vivido grandes transformaciones vinculadas al desarrollo económico, social y tecnológico que han permitido la inclusión de más ciudadanos dentro del sistema democrático. Parte de dicho proceso se llevó adelante de forma exitosa debido al rol de la burocracia estatal en la implementación de políticas públicas, es decir “un conjunto de funcionarios civiles encargados de trasladar a la realidad lo decidido sobre el papel por los órganos políticos. De la manera en que este servicio civil esté organizado y realice su trabajo dependerá en buena medida el desarrollo económico de un país, la legitimidad del Estado y, en última instancia, la consolidación de la democracia” (BID, 2006: 7). En este sentido, es posible afirmar que el mayor activo de las instituciones son las personas que las componen, y en el Estado son aquellas personas que están a cargo del diseño y de la implementación de las políticas públicas (CAF, 2015).

De esta forma, se hace evidente que uno de los elementos para el desarrollo de las capacidades estatales es contar con un servicio civil profesional que permita mejorar el rendimiento de los organismos públicos y, por lo tanto, los servicios al ciudadano.

Pese a su relevancia, esta temática no se vio reflejada en las agendas de las reformas del sector público de estos años en la región. Esto se vincula a la complejidad técnica, política y económica de modificar la gestión del servicio civil en las organizaciones públicas. Por ello, el desarrollo del empleo público va, al parecer, a destiempo de la modernización de las administraciones públicas.

Adicionalmente, la función pública en la región aún carga con prácticas clientelares; se la asocia a conductas ritualistas, a la falta de transparencia y de aplicación del principio del mérito (Bau Aedo, 2005). A ello se suma que, durante las reformas implementadas bajo el Consenso de Washington, la función pública no solo fue relegada sino que formó parte de los argumentos para desactivar programas y servicios públicos (Alonso-Jiménez, 2006).

Actualmente, el empleo público en la región representa aproximadamente un 12% de la fuerza laboral y la compensación de los empleados públicos implica alrededor de una tercera parte del gasto primario de los gobiernos (CAF, 2015: 53).

Teniendo en cuenta esta información, y conscientes de este desafío, los gobiernos latinoamericanos suscribieron en 2003 la *Carta Iberoamericana de la Función*

Pública (CLAD, 2003), donde se definen las bases para un sistema profesional de servicio civil y se establece una guía de principios y mecanismos para alcanzarlo. Así, dicho compromiso implicó la realización de ciertos diagnósticos puntuales de algunas administraciones centrales donde se implementaron cambios en relación con el establecimiento de garantías efectivas contra la politización del empleo público y algunas modificaciones en torno a la gestión de las compensaciones. Dichos diagnósticos arrojaron conclusiones relevantes -que aquí se toman como antecedentes- para el diseño y la implementación de estrategias a fin de profundizar la mejora del empleo público.

Además, muchos de aquellos trabajos han reforzado la hipótesis de que contar con un servicio civil profesionalizado implica un mayor crecimiento económico y reducción de los niveles de corrupción de un país (CAF, 2015). En consecuencia, la forma en que se gestiona el empleo público (su planificación, su reclutamiento, sus incentivos, etc.) representa un condicionamiento al logro de los objetivos de la institución.

Por ello, se considera que es importante extender el análisis y las herramientas de evaluación a las administraciones subnacionales como los municipios.

Para llevar adelante un diagnóstico sobre el estado de situación del servicio civil a nivel subnacional es necesario, en primer lugar, tener una definición clara sobre la función pública. Aquí se entiende el servicio civil como “el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran este, en una realidad nacional determinada, comprendiendo normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas, cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general” (Longo, 2005: 4).

En un sentido más restringido, “puede hablarse de servicio civil cuando dicho sistema incorpora arreglos institucionales específicos, más o menos alejados de los que caracterizan al empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales” (Longo, 2005: 4). Como afirma Longo, el conjunto de arreglos institucionales para la gestión pública del empleo y los recursos humanos, al que se ha denominado servicio civil, posee determinadas características según cada contexto nacional (*ibídem*).

También hay que llamar la atención sobre las particularidades que adquieren las administraciones subnacionales luego de los diferentes procesos de descentralización que afectaron sus capacidades durante los años 70 y 90, y que significaron en muchos casos la transferencia de funciones y responsabilidades (salud, educación, etc.) a dichas jurisdicciones. Además, se considera relevante reflexionar sobre las normas y procedimientos que guían, incentivan o limitan el accionar de los empleados públicos.

Entre los antecedentes para el diseño de los indicadores que aquí se proponen se encuentra el informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre el progreso económico y social en América Latina (BID, 2006), donde se establece que la dimensión cualitativa del empleo público permite una excelente aproximación a la capacidad administrativa de los Estados. Dicho informe plantea un completo panorama de la situación del servicio civil en la región latinoamericana y destaca las dimensiones del mérito y la capacidad funcional de los sistemas de gestión del servicio civil. Sus principales conclusiones constituyen un antecedente para la exploración que aquí se inicia.

A la hora de evaluar las capacidades estatales se debe relevar las características del servicio civil de un organismo público, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, para conocer mejor cómo condicionan esas variables al cumplimiento de los objetivos. En particular, cómo permiten un desempeño más eficaz del Estado para construir la gobernanza necesaria y, además, dotarlo de instrumentos efectivos para el cumplimiento de sus responsabilidades propias, incidiendo de manera positiva sobre el proceso de desarrollo y el desempeño global de la gestión pública (Bonifacio, 2009: 67).

Así lo plantea Echebarría (2006) cuando observa “que las estrategias políticas bien diseñadas pueden ver anulados sus resultados potenciales a causa de una deficiente organización y estructuración del Servicio Civil, como ocurre en los casos de prácticas de clientelismo y corrupción, pero que su adecuada organización facilita y agiliza la aplicación eficiente de las políticas públicas, y puede servir de catalizador e incluso de multiplicador de los efectos de dichas políticas sobre la realidad económica, social y política de un país, incidiendo en el desarrollo económico, la legitimidad del Estado y en la consolidación de la democracia”. Por el contrario, una inadecuada gestión y regulación de los recursos humanos puede implicar el desarrollo de prácticas clientelares y vinculadas a la corrupción.

En otro plano, es importante destacar las consecuencias que tiene sobre el servicio civil la internalización de una ética pública. Siguiendo esta corriente, Evans (2003: 15) resalta que la internalización entre los empleados públicos de la creencia en el valor agregado que brindan en sus servicios y en la inaceptable desviación de dichos estándares profesionales deviene en un factor clave para la efectividad de una organización burocrática.

Siguiendo la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), entre los puntos críticos a considerar para una posible evaluación se encuentran:

- *Eficiencia*: hace referencia a la optimización de la inversión en capital humano.
- *Mérito*: existencia de garantías efectivas de profesionalismo en el servicio civil y grado de protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad y la politización que permiten medir el grado de autonomía de la burocracia.

- *Consistencia estructural del sistema de servicio civil*: solidez e integración sistémica del servicio civil a la estrategia de Gobierno, sus procesos y su gestión del nivel directivo.

- *Capacidad funcional*: capacidad del sistema de influir en el comportamiento de los empleados públicos a través de sus competencias, incentivos a la productividad y flexibilidad del sistema. Aquí se pone el acento en los sistemas de remuneración y de evaluación del desempeño de los funcionarios públicos.

- *Capacidad integradora*: armonización de intereses de los diferentes actores.

Entre los componentes del Indicador Empleo Público/Servicio Civil se sugieren los siguientes:

- *Organización del empleo público*: Instrumentos de clasificación de perfiles; Empleados administrativos que posee el municipio; Cuántos corresponden a la planta permanente, cuántos a la planta política y cuántos son contratados; Regímenes de contratación; Área dedicada a la evaluación de perfiles; Proceso de selección y concursos de mérito como mecanismo de ingreso.

- *Gestión del rendimiento/desempeño*: Evaluación de desempeño; Evaluación para altos funcionarios; Existencia de sistema de licencias y control de ausentismo.

- *Compensaciones e incentivos*: Sueldo gubernamental promedio; Comprensión vertical de los salarios; Sistema utilizado para la liquidación de haberes.

- *Sistema de promoción y formación*: Régimen de carrera administrativa con escalafones y criterios para los ascensos asociados al mérito, desempeño y capacitación; Criterios de cobertura de cargos y funciones jerárquicas; Competencias evaluadas; Duración de los cargos y funciones; Área o instituto de capacitación y gestión del talento; Existencia de programas de capacitación o formación continua; Existencia de un plan de capacitación relacionado a los objetivos del proyecto institucional; Métodos de enseñanza utilizados; Método para identificar las necesidades de capacitación en todos los niveles; Planificación de las actividades de capacitación; Mecanismos de evaluación de la efectividad de las capacitaciones brindadas.

- *Gestión de las relaciones sociales*: Estrategia comunicacional; Canales de comunicación institucional; Relación con los sindicatos; Difusión de temas relevantes para los empleados (agenda paritaria, concursos, becas, etc.).

Además de estos componentes es necesario tener en cuenta dos factores externos al organismo público que son trascendentes para la gestión del servicio civil: el marco jurídico y el mercado laboral (Longo, 2005). “En el ámbito público, la extensión e intensidad de las regulaciones incrementa su importancia. Del marco legal derivan algunas de las principales singularidades y restricciones que la GRH³ debe asumir en los sistemas públicos” (Longo, 2005: 8). Además, el mercado de trabajo repercute en el reclutamiento de los recursos humanos y en las políticas de compensación del empleo público.

En síntesis, el indicador que aquí se propone permite hacer visible la hipótesis de que el servicio civil profesionalizado y en continua formación constituye un recurso

indispensable para las capacidades estatales y un insumo que apoya la transparencia, la regulación y la ética pública en la gestión. En este sentido, el empleo público otorga un marco de garantías para dotar a la acción pública de eficacia, efectividad y eficiencia. De esta manera, el servicio civil se vincula con el desarrollo de las capacidades estatales que permiten orientar las políticas públicas.

b) *Indicador Compras y Contrataciones*

Compras y Contrataciones es uno de los indicadores que posee gran influencia en la gestión de lo público, ya que regula las adquisiciones de insumos y bienes, así como la incorporación de infraestructura (Bernazza ...[et al], 2015: 59). El sistema de Compras y Contrataciones cuenta con ciertas regulaciones y procedimientos que deben analizarse en relación con los desafíos que ha asumido el Estado en todos sus niveles en las últimas décadas.

El presente indicador permite observar el desarrollo y funcionamiento del sistema de Compras y Contrataciones vigente y cómo la adquisición de los insumos en tiempo y forma relevan la capacidad estatal que permite una mayor y mejor infraestructura pública para brindar los servicios al ciudadano. Así, se podría afirmar que la capacidad estatal se encuentra fortalecida cuando los sistemas de compras son ágiles, transparentes y abiertos.

Entre los componentes de este indicador se identifican los siguientes: Existencia de un Plan Anual de Compras y Contrataciones; Correspondencia del Plan con los objetivos del organismo; Existencia de un área especializada en la gestión de compras y contrataciones; Plazo y resultado de los trámites para las adquisiciones públicas; Plazo promedio de los trámites de adquisiciones públicas; Sistema informatizado de compras y contrataciones; Porcentaje de procedimientos que fueron adjudicados, desiertos y fracasados; Lista de proveedores.

c) *Indicador Diseño estructural/Organigrama*

Toda organización, para cumplir con sus objetivos, necesita de una estructura sobre la cual se asientan las normas que regulan su creación, modificación o supresión. Lo que interesa observar entonces es la adecuación de dichas estructuras jerárquicas y verticales al proyecto institucional de la organización. Es decir, la capacidad para que los objetivos institucionales se conviertan en acciones y resultados concretos. El Gobierno local tendrá mayor capacidad cuando los diseños estructurales se adecuen y sean funcionales al proyecto de gestión y a las iniciativas públicas que lleve adelante. En este sentido, el armado estructural es un indicador clave para evaluar las capacidades estatales. Otro factor de relevancia de la estructura es su durabilidad, ya que las normas y los actos administrativos que se estructuran en la gestión pública perduran por períodos más extensos de los que fueron pensados.

Entre los componentes de este indicador se encuentran: Estructura al servicio del proyecto de Gobierno local; Estructura al servicio de la articulación de políticas

públicas al interior del Gobierno local; Estructura al servicio de la carrera burocrática profesional; Estructura al servicio del ciudadano.

Dimensión Política

Como se mencionó anteriormente, la dimensión administrativa o la “capacidad administrativa” es un aspecto clave para relevar la capacidad estatal, pero no es suficiente. Para profundizar en el análisis de las capacidades estatales es necesario también observar la dimensión política o “capacidad política”, que se vincula con “la capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses (...) de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública” (Repetto, 2003).

Desde su perspectiva, Grindle (1997) afirma que un componente importante en la construcción de capacidades estatales se vincula a las reglas, normas y procedimientos de carácter económico y político que articulan relaciones entre el Estado y sus ciudadanos. En este sentido, el desarrollo de capacidades estatales no depende solo de la existencia de un servicio civil y cuadros administrativos formados, sino también de las relaciones entre los diferentes actores políticos que encaran y participan de la gestión de lo público.

Respecto a la dimensión política de la capacidad estatal, aquí se proponen cuatro indicadores para analizar la relación e interacción que mantienen los gobiernos municipales con los ciudadanos, así como las acciones y herramientas desarrolladas por ellos que permiten una mejora en la calidad de los servicios y un avance a una gestión orientada al ciudadano y a la inclusión.

a) Indicador Gobierno abierto

La consolidación de un ciudadano cada vez más exigente con la gestión pública debido al crecimiento de los niveles de educación, mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y el acceso a las nuevas tecnologías de la información, plantea a los Estados de la región el desafío de establecer gobiernos más eficientes, inteligentes y abiertos que permitan reducir el hiato existente entre los objetivos de gestión y el servicio concreto que reciben los ciudadanos.

Para ello es necesario que se fomenten y refuercen los marcos legales e institucionales para la implementación de políticas de Gobierno abierto que, a su vez, desarrollen mecanismos para la prevención y el control de la corrupción, impulsen el acceso a la información pública y modernicen las funciones de control y auditoría interna, o lo que O'Donnell (2011) denomina “*accountability* horizontal”. Además, la institucionalización de procesos de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía fortalece las capacidades estatales, ya que los decisores políticos que tienen un mayor acceso a las opiniones de los ciudadanos pueden contestar rápidamente

y cuentan con mayor legitimidad para dar respuesta a los problemas y demandas de la ciudadanía.

Como bien se definió en las conclusiones del Coloquio Iberoamericano sobre Ciudades Sostenibles del CLAD (2015), la relación entre el desarrollo de capacidades y las políticas de Gobierno abierto, se centra -en parte- en la interconexión entre los proveedores de servicios públicos y sus beneficiarios, y entre los proveedores de servicios y aquellos organismos destinados a controlarlos y monitorearlos. “Más específicamente, la rendición de cuentas se refiere a la buena disposición y aptitud de las instituciones públicas para llevar a la práctica sistemas y mecanismos que logren la participación de grupos de ciudadanos y capten y utilicen sus opiniones y comentarios, así como sus capacidades, para hacer uso de tales plataformas” (CLAD, 2015).

Así, se considera que la consolidación de gobiernos abiertos es otro de los componentes clave de las capacidades estatales que es necesario analizar a nivel subnacional. A través de iniciativas de Gobierno abierto se institucionalizan y se establecen interacciones fundamentales entre el Estado y los ciudadanos.

Para ser más específicos, aquí se entiende por Gobierno abierto un proceso de transformación del Estado que promueva la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración como principios rectores del diseño de una gestión pública de calidad. Desde esta noción, se impulsa la apertura de todos los procesos estatales, ya que se busca que tanto los funcionarios públicos como los ciudadanos propicien espacios de cocreación de políticas públicas y afronten de forma colaborativa las soluciones a los problemas de interés público.

Durante la última década, el Gobierno abierto se postuló como un nuevo paradigma en relación con la modernización de la administración pública, que incentivaba la colaboración, la rendición de cuentas y la participación de diversos actores para la coproducción de valor público. En este sentido, los especialistas en la temática (Ramírez Alujas y Dassen, 2014; Oszlak, 2014) insisten en que no se trata únicamente de desarrollar una adecuada provisión de servicios públicos, sino de fortalecer los gobiernos democráticos incrementando los niveles de confianza de la ciudadanía, potenciar su compromiso y empoderar su accionar con el fin de alcanzar administraciones públicas de calidad.

De esta manera, el Gobierno abierto implica la legitimización de una gestión pública al crear un clima de confianza entre los ciudadanos y los gobiernos.

En la actualidad, los gobiernos centrales han avanzado en la implementación de políticas de Gobierno abierto. Sin embargo, la disparidad de experiencias y desarrollos a nivel subnacional deviene en el desafío para las administraciones locales (provincias y municipios) de homogeneizar los estándares relacionados con los principios de la apertura de sus administraciones y procedimientos.

Teniendo en cuenta algunas de las conclusiones del Coloquio Iberoamericano sobre Ciudades Sostenibles del CLAD, el desarrollo de un Gobierno abierto por parte

de las administraciones públicas locales “conlleva una legitimización de la gestión y contribuye a crear un clima de confianza entre los distintos actores y agentes del desarrollo urbano” (CLAD, 2015: 16). Otro de los antecedentes que posicionan al Gobierno abierto como uno de los desafíos más importantes de este siglo es la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20). Allí se estableció que todos los ciudadanos tengan “derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales”. Este acuerdo devino en un punto de partida para que los Estados reconozcan la importancia de incluir estos temas en las agendas nacionales y locales sobre el desarrollo de capacidades estatales (CLAD, 2015).

El indicador Gobierno abierto se puede analizar teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- *Transparencia, acceso a la información pública y datos abiertos*: el efectivo cumplimiento del derecho a la información pública permite llevar adelante actividades de cambio e innovación para transparentar los procesos internos de las administraciones públicas, posibilitando la participación ciudadana y una mayor legitimidad a las políticas públicas. Además, contar con datos públicos abiertos impulsa la creación de nuevos canales de comunicación y de producción de información y conocimiento para una mayor eficacia del accionar público, así como un ejercicio pleno de la ciudadanía, que va más allá de la publicación de datos. En este sentido, el uso de las TIC resulta fundamental para la generación de capacidades estatales locales y para el empoderamiento ciudadano. Para ello, es necesario que los datos estén accesibles y disponibles para todos los potenciales usuarios, facilitando la interacción entre los ciudadanos y los funcionarios públicos que administran y proveen los servicios públicos.

Teniendo en cuenta este aspecto, se proponen los indicadores siguientes: Publicación de decretos y ordenanzas; Publicación de información presupuestaria; Publicación de los sueldos de funcionarios; Publicación de las compras y contrataciones; Iniciativas sobre transparencia activa y datos abiertos (ordenanzas); Portal web de datos abiertos y cantidad de conjuntos de datos publicados; Existencia de visualizaciones de datos; Iniciativas de Licencias Libres para los productos generados por el municipio; Proceso mediante el cual se promueva la adopción de metodologías innovadoras para la resolución de problemas en la administración pública; Iniciativas de Gobierno abierto; Área de modernización, Gobierno abierto e innovación pública; Régimen de Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales de funcionarios públicos; Área del municipio que reciba denuncias contra los funcionarios y/o agentes provinciales por mal desempeño de sus funciones.

- *Participación y Colaboración Ciudadana*: el impulso, tanto de la participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas como la colaboración entre las administraciones públicas, las organizaciones de la sociedad civil (OSC),

el sector privado y los ciudadanos, genera consensos sociales más estables e institucionaliza prácticas democráticas en los gobiernos, haciendo evidente la relación directa que existe entre grados de democratización y desarrollo de capacidades estatales. En este sentido, la participación ciudadana y la responsabilidad del sector público van de la mano, creando un ambiente adecuado para el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales.

Dentro de esta dimensión se proponen los siguientes indicadores a relevar: Existencia de concejos municipales, comités consultivos o grupos de trabajo con ciudadanos y representantes de la sociedad civil; Realización de foros, encuentros, jornadas de intercambio de experiencias con otras instituciones o administraciones públicas; Realización de encuestas de opinión y sistemas de recogida de sugerencias de mejora y atención de reclamos; Existencia de asambleas ciudadanas; *hackatones*; *gobcamps* (jornadas de conferencias donde los asistentes participan como oradores); Programas e iniciativas que fomenten la cocreación o mejora de los servicios entre actores públicos y privados; Plataformas digitales de participación ciudadana; Proyectos/programas en colaboración con la comunidad.

b) *Indicador Gobierno Digital*

El uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) para el mejoramiento de la gestión pública ya no se cuestiona, al igual que las nuevas formas de interacción entre los ciudadanos y el Estado que surgen a partir de ellas. Gracias a estas tecnologías, las administraciones pueden articular y dar respuesta de manera ágil y eficiente a las demandas de los ciudadanos, estableciendo una comunicación más fluida, cercana y abierta. Este tipo de gestión se ha denominado Gobierno electrónico o Gobierno digital. A esta nueva modalidad de gestión, que implica un paso adelante en la modernización del Estado, se le suma la importancia que han cobrado las redes sociales en la difusión y comunicación de los programas de Gobierno. A su vez, estas innovadoras herramientas han favorecido el empoderamiento de la ciudadanía como forma de control a la hora de exigir cuentas a los gobiernos.

Como se mencionara anteriormente, la información es un recurso primordial para todos los gobiernos, ya que permite llevar adelante acciones concretas como cobrar impuestos, gestionar recursos y brindar servicios. Para ello, las administraciones centrales y locales han incorporado herramientas electrónicas para mejorar los procesos internos y externos de la gestión pública.

En términos locales, las ciudades han iniciado un camino donde la integración de las tecnologías a la gestión pública forman parte de la realidad urbana y, claramente, pueden tener un impacto positivo en el desarrollo de capacidades estatales sostenibles. Por ello, el indicador Gobierno digital permite mostrar el grado de desarrollo de las iniciativas locales que buscan reducir la complejidad propia de

las burocracias estatales, simplificar y agilizar la interacción entre el ciudadano y los diferentes organismos públicos y avanzar hacia una administración sin papeles.

Para ser más específicos, puede definirse el Gobierno digital como aquellos “procesos de simplificación y ejecución de la información, comunicación y de intercambio dentro y entre las instituciones gubernamentales, así como entre las instituciones gubernamentales y los ciudadanos u organizaciones” (Meier, 2012). Es en este sentido que el Gobierno digital permite desarrollar los medios para mejorar las capacidades estatales y de Gobierno, y producir una gestión orientada al ciudadano mejorando sus condiciones de vida.

Es necesario aclarar que para el éxito de todo Gobierno digital no solo se necesita que los Estados desarrollen esta habilidad e implementen estas iniciativas, sino también una cultura por parte de los ciudadanos para adoptar y usar los servicios digitales que ofrecen los gobiernos. Los componentes del indicador aquí propuesto pretenden abordar el primero de estos factores a nivel local, ya que es el Estado quien debe dar el primer paso para garantizar y hacer posible que los ciudadanos tengan acceso y puedan efectivamente gozar de sus derechos y de los bienes públicos.

Es por ello que, además, se busca hacer evidente que el desarrollo de políticas de Gobierno digital supera la instrumentalización de nuevos sistemas tecnológicos; también supone cambios en los circuitos internos administrativos del Estado.

Esta dinámica representa verdaderos desafíos a los gobiernos locales, que deberán enfrentar con creatividad dados los escasos recursos con los que muchas veces cuentan. Como señala Poggi (2013: 73), el Gobierno digital a nivel local “es un componente clave de todo proceso de modernización estatal, en la medida en que mejora la calidad de la información para la toma de decisiones, agiliza los tiempos para procesar y entregar bienes y servicios, disminuye las cargas administrativas impuestas a la sociedad, fortalece las capacidades de fiscalización del Estado, facilita la rendición de cuentas e incentiva la transparencia y la participación ciudadana”.

A continuación se detallan las dimensiones del indicador y sus micro indicadores que hacen medible el Gobierno digital para un análisis de las capacidades estatales:

- *Plataforma de servicios*: Cantidad de expedientes que existen en el municipio; Volumen anual de expedientes iniciados; Plataforma de expediente electrónico; Digitalización de los expedientes históricos; Cantidad de trámites que puede hacer un vecino con el municipio; Volumen anual de trámites realizados por año; Existencia de una guía de trámites presenciales publicada en la página web; Trámites en línea (por ejemplo: Turnos, Inicio, Seguimiento, Pagos, Consultas); Información sobre el estado de los trámites vía web; Existencia de un sistema de autenticación del usuario, donde pueda tener acceso a un menú de servicios personalizado, con las transacciones que habitualmente realiza y la información relevante sobre vencimiento y novedades de sus trámites; Existencia de una página web institucional; Cantidad de visitas anuales que tiene el sitio web; Página web con información sobre

la historia y actualidad de la ciudad; Información sobre datos institucionales y de las áreas de Gobierno; Mapa interactivo con geolocalización de sitios de interés; Página web accesible para ser utilizada por usuarios con diferentes capacidades; Aplicaciones móviles municipales; Aplicaciones móviles de terceros con datos provistos por la ciudad; Implementación de Firma Digital.

- *Inclusión digital*: Existencia de WiFi gratuito en espacios públicos (cantidad); Existencia de WiFi gratuito en edificios y sedes municipales (cantidad); Tráfico promedio de conexiones; Cantidad de conexiones; Velocidad promedio de conexión; Centros de Inclusión Tecnológica (cantidad); Conexión de banda ancha en el sistema educativo; Conexión de banda ancha en el sistema de salud.

- *Infraestructura tecnológica*: Sedes municipales que brindan servicios a los ciudadanos con sistemas informáticos; Red de datos o información; Sistemas propios o de terceros; PC por empleado en uso; Antigüedad promedio de las PC; PC con acceso a internet; Centro de datos (*datacenter*) propio o de terceros; Área de sistemas y personas que ocupan esa área; Área o función de seguridad informática; Correo corporativo de la municipalidad; Medición inteligente a través de sensores; Diversidad de sensores (Medio ambiente, Movilidad, Seguridad, Servicios públicos); Plataforma integrada con información en tiempo real.

c) *Indicador Gestión de Calidad*

La gestión de calidad hace mención a una forma de encarar la gestión pública vinculada a establecer y cumplir los objetivos de calidad en toda la organización. Para ello, es necesario tener en cuenta el conocimiento del ciudadano/cliente y sus necesidades e intereses, porque lo que se busca es desarrollar características en los servicios y productos provistos que respondan a dichas demandas.

Durante la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en 2003 se respaldaron los principios establecidos en la “Carta Iberoamericana de la Función Pública” del CLAD (2003). Allí, los gobiernos expresaron su apoyo al fortalecimiento de las capacidades estatales para alcanzar administraciones más eficaces. En consecuencia, se elaboró una “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública” (CLAD, 2008) donde se inscribe dicho apoyo y se propone adecuar las administraciones a los principios de calidad que allí se mencionan: la gestión pública debe estar orientada al ciudadano, por un lado, y a resultados, por el otro. En este sentido, toda gestión de lo público debe ser controlada en pos de sus acciones y cumplimiento de sus funciones, haciendo responsable a la autoridad pública por medio de la rendición de cuentas.

Siguiendo dicha perspectiva, la adopción de metodologías innovadoras para mejorar la calidad de la gestión pública permitirá a los gobiernos fortalecer sus capacidades a largo plazo y hacer frente a contextos de incertidumbre y de cambio, con el objetivo de dar respuesta a las expectativas de la ciudadanía. Es por ello que

se considera la gestión de calidad como un indicador de la capacidad estatal, ya que la calidad en los organismos públicos impulsa una mejora permanente enfocada a la equidad, eficiencia y transparencia en el uso de los recursos.

La calidad de la gestión solo puede medirse teniendo en cuenta la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos de acuerdo a objetivos preestablecidos y resultados observables. Para ello, la gestión de calidad requiere la participación de todos los empleados públicos, quienes llevan adelante continuamente los procesos de trabajo y, a través de periódicas evaluaciones de resultados, definen los planes de mejora de la gestión.

El indicador Gestión de Calidad se compone de diferentes dimensiones. A continuación se describen brevemente y se enumeran los micro indicadores a relevar:

- *Liderazgo* (rol del equipo de dirección en la gestión de la calidad): Creación y divulgación de los valores de la organización; Liderazgo innovador, emprendedor y participativo; Relación de estos valores con la visión, la misión y las expectativas de los destinatarios; Recursos que se asignan al sistema de calidad; Acciones que apoyan la calidad y aseguran su mejora continua; Intervención del equipo de dirección en el sistema de calidad; Planificación a largo plazo; Difusión de las políticas, objetivos y metas de la calidad; Monitoreo de los planes y avances en calidad; Participación en comités o equipos de trabajo sobre calidad; Relación con destinatarios y proveedores; Control estadístico de la satisfacción de los destinatarios; Atención y respuestas a las demandas de la comunidad.

- *Orientación al cliente/ciudadano* (cómo se satisfacen las necesidades de los destinatarios de las políticas públicas): Identificación de destinatarios, necesidades y expectativas; Medición del grado de satisfacción según los resultados obtenidos; Relevamiento a través de encuestas, sistemas de quejas y sugerencias, audiencias y otros; Mecanismos de participación y comunicación con el destinatario; Respuesta en relación con los reclamos, quejas y sugerencias de los beneficiarios de los servicios; Mecanismos de selección, capacitación y designación del personal para la atención al público; Existencia de carta compromiso con el ciudadano.

- *Participación del personal* (cómo se estimula al personal para su participación en la mejora de la gestión): Métodos para facilitar la contribución del personal al logro de las metas de calidad; Mecanismos para mejorar la relación del personal con los destinatarios de los bienes o servicios y con los proveedores; Métodos para impulsar la participación de todo el personal en el proceso de calidad; Mecanismos de medición de la participación del personal en el Sistema de Gestión de la Calidad; Difusión al personal de las metas, objetivos y resultados.

- *Sistemas de Información*: Fuentes de datos e información que se utilizan para planificar, administrar y evaluar los procesos de gestión; Criterios que se utilizan para seleccionar los datos; Garantías para la protección, consistencia, oportunidad y validez de los datos; Métodos para recolectar datos e información (indicadores,

sugerencias, auditorías, revisiones, etc.); Herramientas para analizar los datos e información; Análisis de la información; Incorporación de valor agregado de la información a los procesos de gestión.

- *Planificación estratégica* (cómo se establecen los objetivos estratégicos, operativos, financieros y de calidad, y las metas a corto y largo plazo): Definición e inclusión de la visión, misión, valores y objetivos estratégicos en la planificación; Utilización de datos provenientes del FODA, o de la información existente en el organismo municipal o del *benchmarking* para la planificación; Utilización de la información elaborada por la organización en el proceso de planificación; Evaluación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para incorporarlas a la planificación; Proceso de planificación estratégica: elaboración del plan, evaluación del plan, aprobación del plan, fijación de plazos, asignación de responsables y seguimiento; Establecimiento de planes operativos; Utilización de los resultados de la planificación estratégica en los procesos operativos; Integración e interrelación adecuadas de los diferentes planes operativos sectoriales; Definición de metas en los planes operativos y adecuación con los objetivos de calidad del municipio; Descripción detallada de los presupuestos, responsables, fechas y frecuencias de revisión en los planes operativos.

- *Monitoreo y evaluación de la calidad*: Identificación de los procesos principales de calidad; Incorporación de los requisitos de los usuarios en el diseño; Participación de las áreas responsables en las actividades de mejora continua; Medición de los resultados de los procesos (frecuencia); Registro de los procesos principales; Mecanismos de incorporación de nuevos productos o servicios para ofrecer a los destinatarios; Frecuencia de la verificación del cumplimiento de los objetivos; Reconocimiento de errores; Implementación de acciones correctivas de los errores encontrados; Comunicación de los cambios realizados a todas las unidades de trabajo que participan en el proceso; Monitoreo y evaluación de la calidad de los productos, servicios y procesos de los proveedores; Definición de cantidad óptima y perfil de los proveedores; Evaluación del cumplimiento de los objetivos del sistema de calidad; Difusión y comunicación de las evaluaciones a las áreas involucradas; Evaluación de indicadores y resultados obtenidos en relación con las necesidades expectativas del ciudadano/cliente; Diseño de estándares e indicadores de expectativa y satisfacción de los destinatarios (sistemas de encuestas, quejas, reclamos y sugerencias, datos comparativos, etc.); Tableros de monitoreo y evaluación; Utilización de los resultados de la evaluación de las necesidades y grado de satisfacción del ciudadano para la mejora de los procesos; Utilización de métodos estadísticos para el monitoreo de la efectividad de los sistemas de calidad; Premio a la calidad.

Dimensión Extractiva/Fiscal

El financiamiento del Estado se encuentra relacionado con la capacidad fiscal y extractiva que este posee para la adquisición de recursos y bienes. Para analizar la

dimensión extractiva y fiscal es necesario tener en cuenta la normativa y legislación existente que define los alcances de dicha capacidad en los diferentes niveles de Gobierno (nacional, provincial y municipal) y cuáles son las competencias de cada uno de ellos en la materia.

Contrariamente a algunas interpretaciones que cuestionan la relevancia de los municipios, en la última década se ha consagrado la idea de que los gobiernos locales son quienes mejor conocen las necesidades e intereses de los ciudadanos por su interacción directa, cotidiana y cercana con ellos. En consecuencia, son los más propicios a dar respuesta a sus demandas. De allí se ha tendido a establecer un rumbo hacia un progresivo aumento de la capacidad de decisión y poder de estas jurisdicciones para la gestión pública orientada a la ciudadanía.

Sin embargo, muchas veces esta situación se ha vuelto en contra de los propios gobiernos municipales cuando no logran articularse y armonizarse con otros actores y factores primordiales para un desarrollo inclusivo. Es decir, es necesario que los gobiernos locales adecúen sus administraciones y sus habilidades a las nuevas demandas sociales y fortalezcan sus competencias e instituciones en materia económica y fiscal, ya que de allí se desprende la posibilidad efectiva de brindar bienes y servicios de calidad a la comunidad.

Además, existe una multiplicidad de limitaciones a la hora de gestionar y desarrollar sus capacidades con el fin de satisfacer las necesidades de la población, maximizando la eficacia y eficiencia de sus funciones. Esos obstáculos se vinculan a la dependencia presupuestaria de la administración central y de las decisiones políticas de dicho Gobierno.

La heterogénea realidad de las ciudades de la región muestra que la diferencia entre lo que recauda y lo que gasta cada nivel jurisdiccional -más la desigualdad territorial existente- plantea el desafío de implementar un sistema de transferencias intergubernamentales que permita un desarrollo equitativo.

A continuación se especifican los indicadores que permitirán llevar adelante una evaluación de la dimensión extractiva/fiscal a nivel local. A su vez, dichos indicadores se describen a partir de sus componentes observables o micro indicadores, que permitirán el relevamiento de datos para el posterior diagnóstico de la situación fiscal y financiera de los gobiernos locales.

a) *Indicador Régimen de coparticipación federal y relación con los otros niveles de Gobierno*

Distribución de los recursos recaudados, federalismo fiscal: Impuestos descentralizados desde los gobiernos superiores; Porcentaje de la transferencia de recursos correspondiente a lo establecido normativamente; Principios de disciplina fiscal para con los otros niveles de Gobierno.

b) *Indicador Autonomía financiera*

Proporción de los recursos corrientes de los municipios que corresponden a conceptos de recaudación propia: Descentralización impositiva; Desconcentración recaudatoria; Tasas, derechos, contribuciones y otros (multas, cánones, rentas de la propiedad, venta de bienes y servicios e ingresos de operación, etc.); Convenios con agencias de recaudación provincial y/o nacional; Formulación del presupuesto en función de los objetivos y planes comunales; Organización de la descentralización operativa de la gestión, ejecución de obras y servicios.

c) *Indicador Resultado financiero*

Diferencia, positiva o negativa, entre el total de recursos, corrientes y de capital, disponibles por los gobiernos municipales y el total de sus gastos, tanto corrientes como de capital.

d) *Indicador Autofinanciamiento*

Relación existente entre los recursos propios: tasas, derechos, contribuciones, impuestos, regalías, multas, ventas de bienes y servicios, y los gastos corrientes: personal, bienes no durables, servicios, intereses de la deuda y transferencias corrientes.

e) *Indicador Composición de la recaudación municipal*

Peso real de los impuestos, regalías, tasas, derechos y contribuciones en la recaudación.

f) *Indicador Nivel de cobrabilidad*

Monto emitido de la tasa de servicios generales o su equivalente; comprende los cobros asociados a la prestación de los servicios de alumbrado público, barrido de calles, limpieza y conservación de la vía pública, así como la recolección, transporte, tratamiento y disposición de los residuos sólidos domiciliarios. Comparado con lo efectivamente recaudado se obtiene el nivel de cobrabilidad.

g) *Indicador Bases imponibles*

Ingresos brutos, cantidad de empleados en relación de dependencia, superficie, etc.

h) *Indicador Tasa de conservación de la red vial municipal*

Cobro de los municipios por la prestación de servicios de conservación, reparación y mejora de calles y caminos municipales.

i) *Indicador Derecho (o tasa) de publicidad y propaganda*

Cargo a la publicidad y la propaganda que se realiza en la vía pública.

j) Indicador Relación con los ciudadanos para una mejor recaudación

Servicios, beneficios y requisitos que se le solicitan al ciudadano para mejorar la recaudación y el pago de impuestos: Sistemas de puntuación por buen contribuyente; Descuento por pago anticipado y al contado; Descuento por pago electrónico o por adhesión a débito automático; Exigencia de no tener deudas para realizar trámites; Sorteos de productos y automotores (aunque esto ha acarreado objeciones de los organismos de control); Actividades de concientización tributaria; Diversidad de lugares y formas de pago; Gestión de morosos y tercerización en el cobro.

4. Conclusiones

Teniendo en cuenta el objetivo del presente informe, este apartado tiene como fin considerar algunos de los puntos principales analizados para delinear una agenda para el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades estatales a nivel local, y que también sirva como guía para el resto de las administraciones frente a futuras reformas o cambios que persigan una mejora en la calidad de la gestión pública.

Según Alonso Jiménez (2006), la calidad del Estado se vincula con el buen desempeño de los gobiernos y sus instituciones, dotados de las competencias para llevar adelante el cumplimiento de la función pública. De hecho, las administraciones representan los bastiones más estables de los Estados. En consecuencia, las políticas públicas dependen del fortalecimiento de las capacidades administrativas institucionales, pero también de las capacidades políticas de las administraciones públicas.

Por ello, para medir y avanzar en el análisis y estudio de las capacidades estatales es necesario observar las dimensiones administrativa institucional, política y extractiva/fiscal, ya que son la clave para alcanzar una gestión pública eficiente, inteligente y abierta.

En tal sentido, se ha propuesto una variedad de indicadores que permitirán identificar cuáles son los diferentes grados y niveles de desarrollo de dichas capacidades y cómo se combinan en la producción eficiente de bienes y servicios públicos.

Como ya se afirmó, un Estado capaz requiere de capacidades sostenibles para el diseño, la implementación y evaluación de sus políticas públicas. Ello depende claramente de una burocracia de calidad, con un servicio civil profesionalizado; de un sistema de compras y contrataciones que permita de manera expedita la obtención de recursos e insumos para la implementación de las iniciativas; de acciones vinculadas a la institucionalización de gobiernos abiertos y digitales que tengan como objetivo llevar adelante una gestión ágil, abierta, transparente e inclusiva, permitiendo no solo la rendición de cuentas por parte de la ciudadanía, sino también su participación y colaboración en el proceso de creación de políticas públicas. Para ello, también resulta fundamental establecer un sistema claro de recaudación y distribución de los recursos económicos que permitan brindar sustentabilidad a los proyectos y cumplir efectivamente con los servicios públicos.

Algunos desafíos que estos indicadores y dimensiones pueden arrojar giran en torno a los siguientes aspectos:

- La capacidad administrativa e institucional de los Estados está vinculada a las características de los funcionarios públicos y del sistema de servicio civil que se implemente en las administraciones, así como a la normativa y procedimientos que impacten en su accionar. Por ende, es fundamental conocer las estructuras de las administraciones públicas, ya que allí se pueden observar las carencias y deficiencias de la organización burocrática administrativa y se pueden iniciar procesos de cambio.

- Además de los recursos humanos es necesario contar con un sistema de compras públicas que permita proveer los suministros de forma eficiente. Para ello, es necesario contar con la voluntad política y los recursos financieros para construir un sistema de compras y contrataciones útil y transparente, ya que, de lo contrario, se corre el riesgo de la ineficiencia o, en el peor de los casos, de la corrupción. Por eso se advierte que, junto a este factor, resulta imprescindible contar con criterios de calidad en la gestión y con sistemas de monitoreo y evaluación de políticas públicas propios de una gestión estratégica y orientada a resultados.

- Además, en el actual contexto de globalización, no se puede pensar el Estado sin concebirlo como un Estado abierto. Esto implica que tanto los gobiernos como la sociedad civil y el sector privado deben estar involucrados en la cocreación de políticas públicas, trabajando colaborativa y articuladamente. Sin esta vinculación es imposible avanzar hacia una mejora en los niveles de calidad democrática de la ciudadanía y de las administraciones públicas. De esta manera, se sugiere incrementar e impulsar los espacios de participación ciudadana y de *accountability* social (Peruzzotti y Smulovitz, 2002) más allá de la vía electoral, ya que proporcionan no solamente una mayor legitimidad a las acciones gubernamentales, sino también permiten incrementar la calidad de la información pública, que puede ser reutilizable por los ciudadanos y por el propio Estado. En esa misma línea, un Estado abierto permitirá una participación sostenida de la sociedad y en permanente diálogo para avanzar en las estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza.

- El uso de las nuevas tecnologías implica un esfuerzo y un desafío para las administraciones públicas que decidieron transitar el camino hacia un Gobierno digital, reduciendo los costos de la articulación entre la burocracia y los ciudadanos. Además, es innegable el potencial que poseen dichas herramientas para empoderar a la ciudadanía en una participación activa y directa sobre los asuntos públicos.

- Por último, las administraciones públicas tienen un gran desafío frente a las continuas crisis económicas y fiscales que atraviesan los países en un mundo globalizado. Por ello, la capacidad fiscal y extractiva es siempre una habilidad a mejorar para hacer frente tanto a las nuevas demandas de la población, como también a los vaivenes de la economía mundial que repercuten en la forma de administrar los recursos públicos nacionales. En este sentido, es fundamental llevar adelante

una evaluación de la eficacia en la movilización de ingresos, en los sistemas de recaudación, en las bases imponibles y en la mejora de las compensaciones a los contribuyentes.

Un cambio en estos ámbitos generaría claramente condiciones más favorables para la gestión pública y para el fortalecimiento de las capacidades estatales. Un aspecto importante para llevar adelante estas recomendaciones consiste en la necesidad de generar acuerdos mínimos en el mediano y largo plazo entre los principales actores políticos involucrados, además de identificar las resistencias internas de las administraciones públicas y la demanda de un cambio cultural que esto implica.

A este fin, la realización de un diagnóstico puede servir para señalar las brechas existentes en las capacidades estatales y en las dimensiones que aquí se proponen como claves; pero, fundamentalmente, una evaluación será de gran utilidad para emprender los desafíos que la ciudadanía está demandando a sus Estados y dar las mejores respuestas de la mejor manera, garantizando una gestión pública de calidad.

Notas

(1) La noción de estatalidad es utilizada por Oszlak (2014) al postular que la construcción de un Estado nación implica un proceso formativo, en el que dicho sistema de dominación social va adquiriendo una serie de propiedades que se expresan en habilidades y capacidades de articulación y reproducción de relaciones sociales, que van definiendo los contornos y la existencia del propio Estado.

(2) Entre los índices más destacados se encuentran el *International Country Risk Guide* (ICRG), el *Business Enterprise Environment Survey*, del Banco Mundial, y el *Corruption Perceptions Index*, elaborado por Transparency International.

(3) Gestión de Recursos Humanos (GRH).

Bibliografía

- Abal Medina, Juan M. y Cao, Horacio (comps.) (2012), *Manual de la nueva administración pública argentina*, Buenos Aires, Ariel.
- Alonso, Guillermo (2001), "Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público", Buenos Aires, Universidad Nacional de General San Martín (Documentos de Trabajo).
- Alonso Jiménez, Caryl (2006), "Informe de conclusiones del área temática: Profesionalización de la función pública" documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, 7 al 10 de noviembre.
- Banco Mundial (1997), "Colombia, estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica", en *Colombia, hoy: un análisis a la descentralización*, Horacio Duque Giraldo (comp.), Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública (Documentos ESAP; N° 02-97).
- _____ (1998), "Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter", Washington, Banco Mundial.

- Bau Aedo, Catalina (2005), “Informe de conclusiones del área temática: La profesionalización de la función pública y la promoción de la gerencia pública”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 al 21 de octubre.
- Bernazza, Claudia; Comotto, Sabrina; y Longo, Gustavo (2015), *Evaluando en “clave pública”: guía de indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales*, Buenos Aires, FLACSO (Documento de Trabajo; N° 1).
- BID (2006), *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, Washington, BID. Informe coordinado por Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne, <http://www.iadb.org/res/ipes/2006>.
- Bonifacio, José Alberto (2006), “Desafíos y oportunidades en la institucionalización de una función pública profesional”, en *Servicio Profesional de Carrera*, Vol. 3 N° 6, México, segundo semestre.
- _____ (2008), “Profesionalización para mejorar la gobernanza”, documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre.
- _____ (2009), “Función pública y capacidades estatales”, en *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Palermo*, Año 2 N° 2, pp. 67-93.
- Brito, Morelba (2002), “Buen gobierno local y calidad de la democracia”, documento presentado en el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Universidad de Salamanca, Salamanca, España, 9 al 11 de mayo.
- Cabrero, Enrique (2006), “Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 34, pp. 185-216.
- CAF (2015), *Un estado más efectivo: capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas*, Bogotá, CAF.
- Cárdenas, Mauricio (2010), “State Capacity in Latin America”, en *Economía*, Vol. 10 N° 2, pp. 1-45.
- Chávez, Octavio y Rayas, Iván (2006), “Fortalecer la capacidad institucional: la plataforma para un gobierno exitoso”, en *Portal de desarrollo*, http://demos.estratosol.com.mx/icma/media/Competitividad_Institucional.pdf.
- CLAD (2003), “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración y Sociedad; N° 9).
- _____ (2005), “Declaración de México”, documento presentado en el Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública”, México, 5 y 6 de mayo, <http://www.clad.org.ve/fulltext/0051500.pdf>.
- _____ (2008), “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 16).

- _____ (2015) "Informe final de conclusiones y recomendaciones", documento presentado en el Coloquio Iberoamericano sobre Ciudades Sostenibles, Santo Domingo, República Dominicana, 17 y 18 de septiembre.
- Consejo Científico del CLAD (1998), "*Una nueva gestión pública para América Latina*", Caracas, CLAD.
- Dror, Yehezkel (1997), "Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 7, pp. 43-62.
- Echebarría A., Koldo (ed.) (2006), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Washington, BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública.
- Evans, Peter (1996), "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 35 N° 140, enero-marzo, pp. 529-562.
- _____ (2000), "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries", en *Journal of Public Economics*, Vol. 75 N° 1, January, pp. 49-71.
- _____ (2003), "El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 25, pp. 7-32.
- Evans, Peter y Rauch, James (1999), "Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian', State Structures on Economic Growth", en *American Sociological Review*, Vol. 64 N° 5 pp. 748-765.
- Geddes, Barbara (1994), "Reform as a Collective Good", en *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- Grindle, Marilee (1997), *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*, Boston, Harvard University Press.
- Hilderbrand, Mary y Grindle, Marilee (1997), "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?", en *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, Merilee S. Grindle (ed.), Boston, Harvard University Press.
- Iazzetta, Osvaldo (2012), "Capacidades estatales, gobernabilidad democrática y crisis global", en *Crisis global y gobernabilidad en América Latina*, Buenos Aires, PNUD; Siglo XXI.
- Lardone, Martín; Page, María; y Roggero, Marcos (2010), "Indicadores de calidad institucional para las provincias argentinas: el caso de la provincia de Córdoba", Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. Programa de Política y Gestión de Gobierno.
- Longo Martínez, Francisco (2005), "La implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública: obstáculos y estrategias de reforma", Caracas, CLAD (Serie Documentos Reuniones Internacionales; N° 6).
- Meier, Andreas (2012), *eDemocracy and eGovernment: Stages of a Democratic Knowledge Society*, New York, Springer.
- Nelissen, Nico (2002), "The Administrative Capacity of New Types

- of Governance”, en *Public Organization Review: a Global Journal*, Vol. 2 N° 1, pp. 5-22.
- O'Donnell, Guillermo (2011), “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, en *POSData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 7, pp. 11-34.
- Ospina, Sonia (2002), “Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 al 11 de octubre.
- Oszlak, Oscar (2014), “Políticas públicas y capacidades estatales”, en *Forjando*, Año 3 N° 5 (Número Especial: Las Políticas Públicas en la Provincia de Buenos Aires), pp. 14-21.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (2002), “Accountability social: la otra cara del control”, en *Controlando la política: ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas*, E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), Buenos Aires, Grupo Editorial Temas.
- Peters, B. Guy (1998), “Administration in the Year 2000: Serving the Client”, en *International Journal of Public Administration*, Vol. 21 N° 12, pp. 1759-1776.
- _____ (2003), “La capacidad para gobernar: retrocediendo hacia el centro”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 27, pp. 7-32.
- PNUD (2010), *Medición de la capacidad*, New York, PNUD.
- Poggi, Eduardo (2013), “Gobierno electrónico, gobierno local y gestión tecnológica”, en *El gobierno electrónico a nivel local: experiencias, tendencias y reflexiones*, D. Pando y N. Fernández Arroyo (comps.), Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento; Universidad de San Andrés.
- Ramírez Alujas, Álvaro y Dassen, Nicolás (2014), *Vientos de cambio: el avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*, Washington, BID.
- Repetto, Fabián (2003), “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”, documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 al 31 de octubre.
- _____ (2007), “Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas o la búsqueda del ‘tesoro perdido’”, en *Capacidades estatales, instituciones y política social*, G. Alonso (comp.), Buenos Aires, Prometeo Libros Editorial.
- Sikkink, Kathryn (1993), “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 32 N° 128, pp. 543-574.
- Skowronek, Stephen (1982), *Building a New American State: the Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tendler, Judith (1997), *Good Government in the Tropics*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Tilly, Charles (1992), *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*, Madrid, Alianza Editorial.

Weller, Nicholas y Ziegler, Melissa (2008), "Tax Man Cometh: Income Taxation as a Measure of State Capacity", paper presented at the Midwest Political Science Conference, Chicago, April 3-7.

Zuwanic, Laura e Iacoviello, Mercedes (2005), El rol de la burocracia

en el PMP en América Latina, Washington, BID, mimeo.

Zuwanic, Laura; Iacoviello, Mercedes; y Dalbosco, Hugo (2004), "Construcción de capacidades estatales y consolidación del régimen de servicio civil: algunas reflexiones sobre la situación en América Latina", Buenos Aires, Universidad Nacional de General San Martín. Escuela de Política y Gobierno.