

**Capacidades estatales y regulación en
asociaciones público-privadas: desafíos
para las nuevas estrategias de desarrollo**

**Martín Freigedo, Guillermo Fuentes y
Alejandro Milanesi**

Martín Freigedo

Investigador y docente del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. También es docente de FLACSO-Uruguay y del Instituto de Desarrollo Sostenible, Inclusión e Innovación Social del Centro Universitario de Tacuarembó (Universidad de la República). Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República (Uruguay), máster en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana (México) y candidato a doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México). Ha sido consultor para organismos nacionales e internacionales en temas de políticas públicas, con énfasis en asuntos de desarrollo territorial, participación ciudadana y gobiernos locales.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
E-mail: marfreigedo@gmail.com

Guillermo Fuentes

Investigador y docente del Área de Estado y Políticas Públicas del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República y Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid (España). Se ha especializado en el análisis de los procesos de reforma de las matrices de protección social (particularmente en el sector salud) y en el estudio del accionar de las administraciones públicas como la gestión de prácticas regulatorias.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
E-mail: guifuen@gmail.com

Alejandro Milanesi

Actualmente se desempeña en el Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay. Docente de FLACSO-Uruguay y la Universidad de la República, especializado en las temáticas de reforma del Estado, gestión pública y políticas sociales. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República (Uruguay) y máster en Políticas Públicas por la Victoria University of Wellington (Nueva Zelanda). Consultor para instituciones nacionales en Uruguay y el extranjero, así como para organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
Constituyente 1502, Piso 6
Montevideo - Uruguay
E-mail: alemc83@gmail.com

Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo

El concepto de capacidades estatales ha sido ampliamente estudiado. No obstante, las sucesivas conceptualizaciones realizadas -sobre todo en América Latina- han adolecido de una serie de inconvenientes. Si bien se ha avanzado, todavía existen algunas carencias para discriminar adecuadamente los tipos de capacidades necesarias en función de los objetivos políticos que se buscan. Asimismo, buena parte de los trabajos sobre el tema aluden a una única capacidad del actor público, independientemente de si este es provisor directo o regulador de terceros y, en este sentido, las capacidades del Estado para cumplir una u otra función no son iguales. Se entiende aquí que el enfoque tradicional se vuelve estático, con límites para inducir elementos analíticos que ayuden a comprender nuevos fenómenos. Estas dificultades cobran especial relevancia en el panorama actual de la región, caracterizada por la construcción de nuevos modelos de desarrollo nacionales cuya lógica implica una mayor cooperación público-privada. Ante este problema, el artículo busca aportar elementos al debate sobre capacidades estatales, mediante la identificación de nuevas dimensiones de análisis centradas en la dimensión política de las capacidades regulatorias que puedan ser tomadas en futuros estudios, ya sea para construir nuevas categorías o bien rediscutir la producción existente.

Palabras clave: Capacidad Estatal; Proceso de Regulación; Asociación Público Privada

State Capacities and Regulation in Public-Private Partnerships: Challenges for the New Development Strategies

The concept of state capacities has been extensively studied. Yet, despite the successive conceptualizations made -especially in Latin America- it still suffers from a number of shortcomings. While progress has been made, there are still some gaps to adequately differentiate the types of capacities needed depending on the political objectives that are sought. Also, much of the work on this issue points to a single capacity of the public actor regardless whether it is a direct provider or a regulator. The state capacities to fulfill either function are not equal. So, it is understood here that the traditional approach becomes static, with limits to induce analytical elements that help to understand new phenomena. These

Recibido: 13-03-2015 y 01-08-2015 (segunda versión). Aceptado: 21-08-2015.

difficulties are particularly relevant in the current situation of the region characterized by the building of new national development models which logic implies greater public-private cooperation. Faced with this problem, the article seeks to bring elements to the debate on state capacities, by identifying new analysis dimensions focused on the political dimensions of regulatory capacities that can be taken in future studies whether to build new categories or re-discuss the existing production.

Key words: State Capacities; Regulation; Public-Private Partnership

Introducción

El concepto de capacidades estatales ha sido y es ampliamente estudiado por la academia y los organismos internacionales. La idea de abordar dicha problemática incluso ha alcanzado cierta legitimidad en el discurso político. No obstante, las sucesivas conceptualizaciones realizadas -sobre todo en América Latina- han adolecido de una serie de inconvenientes que podrían nuclearse en dos grandes temas.

En primer lugar, las definiciones existentes no discriminan adecuadamente los tipos de capacidades construidas o necesarias en función de los objetivos políticos a los que se pretende contribuir. Esto genera que se incurra en la práctica discursiva reiterada de la necesidad de fortalecer las capacidades, muchas veces olvidando el resultado que se pretende alcanzar. A la hora de pensar en términos de capacidades estatales se vuelve imprescindible hacerlo en función de “*para qué*” se requieren dichas capacidades. Más allá de “buenas prácticas”, la construcción de capacidades estatales no está exenta del objetivo político perseguido y ello determina qué tipos serán necesarias.

En segundo lugar, buena parte de los trabajos sobre el tema terminan aludiendo a una única capacidad, no ya en función del objetivo de la acción pública, sino en relación con su rol en una determinada política pública. En concreto, básicamente se puede decir que los Estados contemporáneos pueden llevar adelante dos grandes funciones: o bien la producción y provisión directa de bienes y servicios, o bien la regulación de terceros agentes, y en este sentido las capacidades del Estado para cumplir una u otra función no son iguales, pero la literatura parece haber puesto énfasis solo en la primera.

Este trabajo busca aportar en esta línea, entendiendo que el enfoque tradicional se vuelve estático, con límites para inducir elementos analíticos que ayuden a comprender nuevos fenómenos o cambios de contexto. Estas dificultades cobran especial relevancia en el panorama actual de la región, ya que desde hace al menos una década se

A la hora de pensar en términos de capacidades estatales se vuelve imprescindible hacerlo en función de “para qué” se requieren dichas capacidades.

ha iniciado un paulatino cambio en relación con la construcción de modelos de desarrollo nacionales. Estos han pretendido -al menos retóricamente- trascender las lógicas neoliberales predominantes a lo largo de las últimas décadas del siglo pasado, a partir de un reposicionamiento del rol del Estado. Dicho cambio no implica necesariamente un retorno a lógicas neoestadistas, sino más bien apuntan a un rol estratégico del Estado en cuanto a la conducción de los procesos de desarrollo económico y social (Boschi y Gaitán, 2009).

Los nuevos proyectos políticos, que ciertos autores han denominado neodesarrollismo o posneoliberalismo (Gaitán, 2013), si bien no plantean rupturas importantes con el formato de competencia capitalista, parten del reconocimiento de que son las instituciones estatales las que en muchos casos deben liderar y/o planificar estratégicamente el proceso de desarrollo productivo, intentando añadirle mayor valor agregado a la producción local. Por lo tanto, el Estado neodesarrollista aparece como diferente al Estado neoliberal, al menos en cuanto a funciones priorizadas y tipo de vínculo con el resto de actores de mercado y sociales.

De todas formas, como buena parte de la literatura ha marcado, si bien se pretende un Estado activo y presente que conduzca el modelo de desarrollo, el Estado necesita de los recursos del sector privado y de la sociedad civil para alcanzar los objetivos (Rhodes, 1996; Aguilar, 2010). En este sentido, se establece un modelo distinto al control jerárquico clásico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre los actores públicos y actores no gubernamentales, articulando redes de decisiones mixtas entre lo público y lo privado para la definición e implementación de políticas públicas.

Así, mientras que los primeros trabajos abocados a entender los procesos de construcción de capacidades estatales en los noventa estuvieron inevitablemente concentrados en la regulación e institucionalización de aquellas actividades que habían sido objeto de privatizaciones y tercerizaciones -fundamentalmente servicios públicos como electricidad o agua potable-, en la actualidad el escenario ha cambiado.

Este trabajo se centra en una de las capacidades del Estado que más ha cambiado: la actividad regulatoria. Si bien la regulación sigue siendo de extrema importancia, debido a que el proceso de retiro estatal de la provisión directa en diversas arenas de política pública no parece tener marcha atrás, de todas formas ha cambiado el objeto de dicha regulación. Aunque no han desaparecido los modelos de

Aunque no han desaparecido los modelos de regulación de tipo principal-agente impulsados en la década del 90 por el modelo neoliberal, el nuevo contexto se caracteriza por la multiplicación de espacios de articulación público-privada, lo que implica un desafío para el Estado de construir las capacidades para hacer frente a estos cambios.

regulación de tipo principal-agente asociados a los servicios descentralizados impulsados en la década del 90 por el modelo neoliberal, el nuevo contexto se caracteriza por la multiplicación de espacios de articulación y participación público-privada, lo que implica un desafío para el Estado de construir las capacidades para hacer frente a estos cambios.

Por tanto, el objetivo del presente artículo es aportar elementos al debate sobre capacidades estatales mediante la identificación de nuevas dimensiones de análisis, en particular centradas en la dimensión política de las capacidades regulatorias que puedan ser tomadas en cuenta por futuros estudios, ya sea para construir nuevas categorías a partir de trabajos de corte empírico, o bien rediscutir la producción existente.

Luego de esta introducción, el artículo se divide en cinco apartados. En el primero se plantean las nuevas estrategias de desarrollo estatal, remarcando la importancia que asume la asociación público-privada para la gestión de políticas públicas. El segundo apartado repasa el concepto de capacidades estatales, haciendo hincapié en la diferencia existente entre capacidades administrativas y políticas. En el tercer apartado se enfatiza sobre el concepto de regulación y las diferentes estrategias de la misma. Por otro lado, el cuarto apartado busca acercar ambos conceptos: capacidades estatales y regulación, y se proponen tres dimensiones fundamentales de la capacidad política de regulación: credibilidad, creación de coaliciones de apoyo y protección ante la captura, y la relación entre capacidades administrativas y políticas para la regulación. Por último, se realiza una serie de comentarios finales orientados a resaltar la importancia de las capacidades estatales para una efectiva regulación.

1. Nuevas estrategias de desarrollo, regulación público-privada y construcción de capacidades estatales

La discusión política y académica en torno a la regulación y a la consolidación o no de un nuevo tipo de Estado -regulatorio- se dio fundamentalmente en los años noventa, en pleno auge de las ideas que sustentaron el intento de implementación del modelo neoliberal. Sin embargo, el nuevo siglo vino acompañado, en buena parte de la región, por el inicio de un proceso económico y social, pero fundamentalmente político, de cambio de época, apoyado justamente en la crítica del paradigma neoliberal (Gaitán, 2013). La expresión política de este cambio en diversos países se dio con la llegada al Gobierno

La principal novedad de la nueva época se encuentra en el reconocimiento de un vínculo entre actores públicos y privados o entre Estado y mercado, que ya no se va a regir *a priori* por la subordinación de uno u otro, sino que, por el contrario, aspira a construir relaciones de cooperación y coordinación.

nacional de partidos y movimientos de izquierda y/o progresistas, que consolidaron un fuerte apoyo ciudadano a partir de proponer la construcción de un nuevo modelo de desarrollo, que en líneas generales ha sido rotulado como “neodesarrollismo”.

El nuevo desarrollismo es un modelo que no se basa en la protección de una industria naciente como en el modelo desarrollista clásico, sino que apoya un proyecto industrializador abierto a la competencia. En este sentido, si bien comparte con el desarrollismo la necesidad de un Estado que intervenga activamente en materia financiera a partir del desarrollo de fuertes capacidades administrativas y políticas, al mismo tiempo rompe con dicho modelo en relación con la forma en que se posiciona respecto de la articulación con el mercado (Bresser Pereira, 2007, en Gaitán, 2013).

La alusión es a un Estado fuerte, que debe asumir un rol regulador de la economía, interviniendo de forma directa e imprimiendo una orientación propia sobre ciertos aspectos del desarrollo social -asociados al combate a la pobreza entre otros asuntos- y productivo, que habían sido abandonados anteriormente. Pero al mismo tiempo, el neodesarrollismo no constituye una ruptura total con los postulados neoliberales: “el rol que debería ocupar el aparato estatal en la nueva perspectiva de desarrollo es mucho más acotado que el papel que le reservaba la visión desarrollista clásica, ya que, con escasas excepciones, el Estado renunciaría a ocupar un lugar en la esfera de la producción” (Boschi y Gaitán, 2009: 35).

Por tanto, la principal novedad de la nueva época se encuentra en el reconocimiento de un vínculo entre actores públicos y privados o entre Estado y mercado, que ya no se va a regir *a priori* por la subordinación de uno u otro, sino que, por el contrario, aspira a construir relaciones de cooperación y coordinación. Por supuesto, cualquier movimiento en ese sentido no está exento de conflictos y problemas políticos de gran envergadura, en la medida que dichas relaciones no son simétricas en cuanto a los recursos de poder disponibles, ni en relación con el núcleo duro de creencias de cada actor, lo que puede dificultar la construcción de cualquier tipo de coalición (Sabatier y Jenkins, 1993).

Esta posición que asume el Estado se puede observar tanto a nivel productivo -donde las asociaciones público-privadas se han convertido en un instrumento recurrente- como en materia social, a partir de la creciente tercerización de bienes y servicios hacia organizaciones de la sociedad civil fundamentalmente. Esta situación reafirma la

centralidad que siguen teniendo en esta nueva época las políticas regulatorias, y por ende, las capacidades necesarias para su correcta gestión. Pero con una marcada diferencia: el contexto político y el tipo de regulación necesaria para llevar adelante estas tareas han cambiado sustantivamente.

A partir de la asunción de un rol más activo por parte de las instituciones estatales, el desarrollo de capacidades regulatorias, tanto técnicas como administrativas, parecen ser necesarias pero insuficientes, en la medida que hoy en día el objetivo no es únicamente garantizar neutralidad para el juego de otros actores en el mercado, sino que, por el contrario, el Estado se busca repositionar como un actor importante, que intenta conducir los procesos de desarrollo social y productivo. Es entonces que cobran especial relevancia las capacidades políticas.

Varios países han optado en los últimos años por estrategias de cooperación o participación entre el sector público y actores privados. Es así que la ejecución de obras y servicios públicos a través de Asociaciones Público-Privadas (APP) en América Latina se ha colocado fuertemente en el debate sobre mecanismos de desarrollo y vínculo entre las esferas pública y privada. Las APP son vistas como una herramienta de financiamiento para grandes obras, pero también como un facilitador de intercambio de habilidades entre el sector público y el privado, sea en conocimiento técnico, habilidad para movilizar inversiones, principios de gestión, gestión de riesgos, etc. Está en la base de su fundamentación una locación de recursos más eficiente para proyectos de largo plazo (Robinson ...[et al], 2010).

Conceptualmente, las APP pueden ser entendidas como: “cooperación con algún grado de durabilidad entre actores públicos y privados en la cual se desarrollan en forma conjunta productos y servicios, y se comparten riesgos, costos y recursos asociados a dichos productos” (Van Ham y Koppenjan, 2001, citados en Hodge y Greve, 2005). Estas asociaciones deben cumplir con tres criterios: 1) que la participación privada se produzca al menos en el financiamiento y la gestión de los proyectos; 2) que exista una efectiva transferencia del riesgo; y 3) que se establezca una relación contractual de largo plazo (Espelt, 2015).

Aunque estas modalidades tienen varios años de implementación en países desarrollados, en América Latina todavía se encuentran en una etapa naciente, destacándose, aunque no exentos de problemas, los avances de Chile, Brasil y México. En los países de América Latina, el auge de las APP ha generado progresivamente la construcción

o modificación de la institucionalidad pública existente, ya sea a través de la promulgación de nuevos marcos legales o la creación de agencias especializadas en la materia (Infrascopio, 2014). De esta manera, en la región se ha comenzado a experimentar con diversas modalidades de APP en sectores como vialidad, puertos, electricidad, agua, etc. Aunque las mismas han mostrado una potencialidad muy importante para impulsar líneas de desarrollo estratégicas, la consolidación de capacidades técnicas del sector público, su rol de liderazgo, la capacidad de regulación y la voluntad política han sido señalados como los principales desafíos para una implementación exitosa (Infrascopio, 2014). La necesidad de reforma y fortalecimiento del aparato estatal, además de por cuestiones de eficiencia, puede (o debería) ser promovida como forma de evitar potenciales problemas derivados de la introducción de herramientas de mercado en la provisión de bienes y servicios de carácter público, como la captura de las agencias estatales por parte de actores con fines de lucro o, de forma más genérica, como mecanismo para potenciar el rol de conducción política y, por ende la responsabilidad de aportar la mirada estratégica velando por la eficiencia sistémica que el Estado debe tener en estos casos. En definitiva, el desarrollo de capacidades no solo técnicas (indispensables) sino también políticas.

Ello conduce a la pregunta de ¿por qué es relevante estudiar las capacidades políticas regulatorias en el contexto de los Estados latinoamericanos? La región se encuentra en una fase de crecimiento expansivo que ha generado un incremento importante de la inversión pública y privada, tanto en infraestructura como en servicios públicos. Como ya fuera referido, para muchas de estas medidas se han utilizado nuevas herramientas de gestión, entre las que se destacan las APP. Para Estados con tradiciones de regulación central débiles, fortalecer este tipo de capacidades se vuelve estratégico para la conducción e implementación de las políticas, su seguimiento y evaluación, pero también para la coherencia y coordinación de las acciones a nivel global. Ello se presenta en diferentes niveles de Gobierno y áreas de política.

Más allá de la constatación empírica de esta necesidad, la acumulación técnica¹ y académica sobre la temática, si bien se ha extendido en los últimos años, es todavía escasa en problematizar la construcción de capacidades estatales y en especial aquellas de corte regulatorio como precondition para el éxito de las APP. De todas formas, se pueden destacar avances en este sentido que ponen énfasis en la

Independientemente de la estrategia que se elija para desarrollar el vínculo entre el sector público y el privado, el Estado debe consolidar un conjunto de capacidades para lograr que esas inversiones cumplan con los objetivos políticos trazados.

necesidad de fortalecer las capacidades técnicas, los instrumentos de evaluación y seguimiento, así como definir un rumbo y una planificación estratégica a la hora de pensar en el éxito de las APP (Devlin y Moguillansky, 2009; Robinson...[et al], 2010).

Lo cierto es que, independientemente de la estrategia que se elija para desarrollar el vínculo entre el sector público y el privado, sea a través de APP u otras, el Estado debe consolidar un conjunto de capacidades para lograr que esas inversiones cumplan con los objetivos políticos trazados. Así, se vuelven necesarias herramientas de control que puedan garantizar que esas inversiones en bienes públicos cumplan con los marcos regulatorios (generales y específicos) que los poderes representativos han instalado en el país.

2. Capacidades estatales, ¿para qué?

El concepto de capacidades estatales cuenta con diferentes definiciones según los autores y contextos en los que se les estudia (véase Migdal, 1988; Grindle, 1997; Painter y Pierre, 2005, entre otros). No obstante, las distintas conceptualizaciones del término tienden a coincidir en la idea de que radica en la habilidad del Estado para lograr un propósito, esto es, concretar objetivos políticos en acciones gubernamentales o políticas públicas (Rodríguez Gustá, 2007). La capacidad estatal también puede ser entendida como la habilidad de las organizaciones públicas para mejorar la rendición de cuentas; fortaleciéndose en diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con otros actores del sistema. Construir capacidad también significa promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público, privado y la sociedad civil (Ospina, 2002; Rosas, 2008). Por lo antedicho es que la construcción de capacidades estatales es constitutiva del tipo de gobernanza y burocracias de los Estados.

Aunque se delinear los conceptos principales, este apartado no pretende hacer un recorrido exhaustivo del “estado del arte” en relación con las capacidades estatales (véase Bernazza y Longo, 2014). En las próximas líneas se intentarán subrayar fortalezas y posibles carencias en la construcción teórica de la temática, ofreciendo algunos caminos para su abordaje y enriquecimiento.

Las capacidades estatales, como son entendidas por Hildebrand y Grindle (1997, citados en Repetto, 2004: 10), refieren a “la habilidad del Estado para desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad”. Migdal (1988, citado en Isuani, 2010: 53), en una definición más pragmática, define las capacidades estatales como “la habilidad de los líderes estatales para usar las agencias del

Estado y permitir que los individuos hagan lo que ellos quieren que hagan”. Estas definiciones suponen la presencia y/o desarrollo de determinados atributos que las agencias deben tener para implementar sus acciones específicas en pos de objetivos definidos políticamente. La idea de “capacidad” implica la presencia de características estructurales (no solo coyunturales) necesarias en la organización, así como de los recursos y su posibilidad de movilización, para impulsar los objetivos (Painter y Pierre, 2005). Por tanto, es posible entender este concepto como el desarrollo al interior del aparato estatal, o en conjunto con otros, de estructuras de intervención, extractivas, de regulación o mediación. Lo estructural del desarrollo de las capacidades refiere a la institucionalización de esos conocimientos, procedimientos o prácticas por parte de las agencias estatales, ofreciendo marcos de acción relativamente estables o predecibles (Alonso, 2007).

Una posibilidad para el estudio de dichas capacidades ha sido analizarlas por sus déficits. Ello tiene como cometido poner de manifiesto la brecha existente entre lo que Nelissen (2002, citado en Ospina, 2002) define como “capacidad indicada” -entendida como la capacidad necesaria para realizar determinada tarea- y la “capacidad efectiva” -es decir, el desempeño de las agencias estatales en relación con el desarrollo de esa tarea-. Estas brechas en las capacidades, sin embargo, no corresponden siempre a factores internos a la organización o que puedan ser modificadas por la misma.

Las soluciones para estos déficits pueden estar lejos del alcance de la organización, ya que el entorno y las relaciones con otros actores juegan un papel importante para mejorar los déficits. Por tanto, siguiendo la tradición institucionalista, para analizar las capacidades se debe considerar el contexto en el que se encuentran las organizaciones (Oszlak y Orellana, 2004; Rosas, 2008). La mayoría de los trabajos se ha enfocado en los aspectos técnicos de la construcción y medición de capacidades estatales. Así, asociados al concepto de capacidad estatal se encuentran los de “eficiencia”, “sustentabilidad” y “coherencia”, entre otros, que hacen alusión a la calidad de las políticas públicas.

En general, estas son las dimensiones más claramente medibles de las capacidades estatales, pero no necesariamente las únicas o las más importantes². Algunos autores alertan sobre la importancia de considerar los factores políticos y sociales en la construcción de las capacidades (Rodríguez Gustá, 2007). Las políticas públicas, su desarrollo, éxito o fracaso dependen fuertemente del “juego político”. Sean estos de corte gubernamental (*e.g.*, Gobierno-burocracia),

político-partidarios (e.g., Gobierno-oposición, coalición partidaria) o de vínculo con los actores privados (e.g., Gobierno-empresas). Estas configuraciones tendrán impacto sobre cómo las capacidades estatales se construyen y despliegan en las políticas públicas, por lo que deben ser factor ineludible de análisis.

Por tanto, se pueden encontrar dos componentes esenciales de la capacidad estatal: la capacidad administrativa y la capacidad política (Repetto, 2004)³. La primera está referida esencialmente al aparato organizacional y técnico del Estado y su habilidad o no para poder cumplir con los fines propuestos, basados en el funcionamiento tecno-burocrático interno al aparato estatal. Esta capacidad está fuertemente ligada a la presencia de recursos humanos y técnicos calificados para el desarrollo efectivo y eficiente de tareas dentro del Estado (Alonso, 2007). Como es notado por Painter y Pierre (2005), no debe ser solamente vista como la presencia de un conjunto de recursos, sino también como la habilidad del sector público para gestionar y hacer uso de los mismos.

Las capacidades administrativas incidirán críticamente en el grado de autonomía relativa de las administraciones. Son aquellas que le permitirán al sector público colaborar y coordinar acciones con el sector privado, pero al mismo tiempo lograr una efectiva coordinación de acciones con otras entidades del aparato estatal.

Por otro lado, la posibilidad de movilizar recursos en función de objetivos se desarrolla en el marco de una determinada interacción política entre las agencias públicas y su contexto (sean estos actores sociales, otras agencias, organismos internacionales, etc.), y es aquí donde se vuelven determinantes las capacidades políticas del Estado. Como señala Repetto (2004: 19): “La capacidad política se asocia por ende a los recursos de poder, distribuidos entre los actores relevantes y demás involucrados en la arena pública, nucleados alrededor de distintas áreas de intervención estatal vía las políticas públicas”. Aspectos como inclusión (reconocimiento legítimo de los actores), lucha de poder (distribución del poder), negociación (formulas aceptables y estables para gobernar las relaciones) y formalización (forma como se reflejan los acuerdos) deben ser elementos de análisis.

3. Capacidades estatales y regulación: una relación distante

El concepto de capacidades estatales se instaló con fuerza en América Latina durante la década de los noventa del siglo pasado, asociado a las denominadas “reformas de segunda generación” de los aparatos estatales.

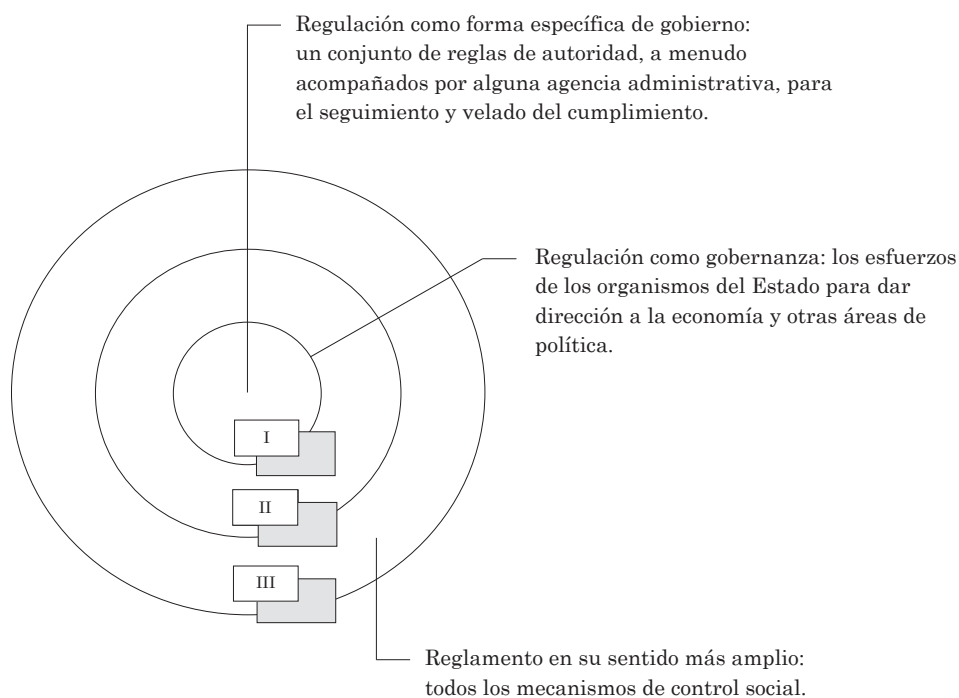
Desde los principales agentes reformistas se buscó construir una nueva institucionalidad estatal que lograra hacer frente a los desafíos que le imprimía la nueva coyuntura, signada por una gran apertura y competencia tanto comercial como financiera.

En este contexto, donde las organizaciones públicas abandonaban en su mayoría la provisión directa de bienes y servicios, el redireccionamiento fue por el lado de construir capacidades para la regulación -y, sobre todo, control- de los nuevos sectores privatizados y/o tercerizados. Este cambio de un Estado “productor” a otro “regulador”, sumado al predominio discursivo de las corrientes gerenciales de gestión pública, inevitablemente derivó en nuevos desafíos y conflictos políticos, ya que las propuestas orientadas a fortalecer las capacidades implicaban un fortalecimiento del aparato estatal.

La premisa fundamental fue que las instituciones y el desarrollo de capacidades públicas son factores cruciales para el desarrollo sostenible con equidad, y por tanto, el Estado debe ser reconstruido para poder desempeñar sus responsabilidades. Estos cambios, en relación con los actores de naturaleza múltiple involucrados en el cumplimiento de diversas funciones estatales en forma simultánea, necesariamente requieren de ajustes continuos a los marcos regulatorios existentes en los Estados. Bajo este marco, la regulación es entendida como la formulación autoritaria de un conjunto de reglas y el establecimiento de agencias públicas autónomas u otros mecanismos de monitoreo, escrutinio y cumplimiento de normas (Christensen y Laegreid, 2005). Asimismo, la regulación puede ser comprendida como el conjunto de prácticas y reglamentaciones mediante las cuales el Gobierno modifica u orienta la conducta de cualquier institución o servicio, con el objetivo de minimizar los costos de transacción y perfeccionar la eficiencia y equidad de los mercados de acuerdo a un interés político predefinido (Stark, 2001). Ello puede favorecer la construcción de un entramado institucional público que condicione la función de provisión y/o extracción de un determinado Estado y, por tanto, su capacidad (Castillo ... [et al], 2012).

Más allá de las estrategias y actividades concretas que históricamente los Estados han llevado adelante, es posible distinguir tres niveles de regulación que se mantienen a lo largo del tiempo (ver Figura 1).

Figura 1
Niveles conceptuales sobre regulación



Fuente: esquema tomado de Baldwin ...[et al] (1999), citado en Jordana y Levi-Faur (2004: 3).

Como se observa en la Figura 1, paralelamente a la presencia de actividades concretas de regulación se constatan diversos niveles de estrategias regulatorias que pueden entenderse como el sistema regulatorio del Estado. En el anillo externo se reconoce el *set* de reglas que definen las conductas permisibles, que están en los cuerpos de leyes, licencias, contratos e instrumentos similares. Dentro de un segundo nivel de abstracción, o intermedio, se encuentran los cuerpos regulatorios que direccionan sus esfuerzos para administrar y hacer cumplir las reglas. Finalmente, en el nivel más pequeño, se destaca el *set* de procesos de regulación que son gestionados por los cuerpos regulatorios dirigidos al cumplimiento o desempeño específico de las funciones gubernamentales.

El marco regulatorio precisa o define las actividades que hay que desarrollar y, en la mayoría de los casos, también explicita qué actores desarrollarán estas actividades, con qué recursos, etc. Por lo tanto, los marcos regulatorios determinan las capacidades estatales necesarias para cumplir con las funciones y/o actividades planteadas.

Así, podría plantearse que cada nivel de regulación se caracteriza por la preeminencia de determinados tipos de capacidades estatales sobre otras. Las capacidades políticas suelen ser más determinantes en aquellos casos donde se trata de la construcción de reglas de autoridad, estrategias de desarrollo o arreglos de gobernanza. Por otro lado, la construcción de capacidades técnicas es central cuando se trata de la regulación de actividades específicas de la actividad económica o social.

Estas transformaciones hacen que el Estado tenga que crear capacidades para construir legitimidad y autoridad entre los diferentes actores. En este sentido, uno de los mayores riesgos que se corre es la asimetría de información entre el principal (Estado) y el agente (privado). Esta relación es particularmente relevante a la hora de utilizar una herramienta como las APP, donde los intereses de los actores son disímiles y la brecha de información, sobre todo en materia de costo-beneficios, es muy grande entre el principal y el agente. Esto hace que no siempre el principal pueda controlar cómo está actuando el agente, y que no necesariamente éste y sus acciones obrarán en beneficio exclusivo de su principal.

Hay dos aspectos que pueden generar un impacto negativo en la relación principal-agente: selección adversa y riesgo moral. La primera se relaciona al problema que enfrenta el principal en advertir de manera certera la verdadera naturaleza del agente seleccionado. Con la segunda se hace referencia a la tendencia -riesgo- de que el agente tenga un comportamiento indebido o inmoral, y este riesgo aumenta cuando no existen o son débiles los mecanismos de control y regulación por parte del principal para observar el comportamiento del agente.

Como se analizó en el apartado anterior, la concepción de capacidades de la década de los 90, asociadas a la regulación, se presenta íntimamente relacionada con las actividades específicas de la gestión, entendiendo al Estado como el actor que pauta las reglas y que luego, idealmente, debe corroborar de una manera eficiente y efectiva que las mismas se lleven adelante de la manera correcta. Sin embargo, en un contexto mucho más complejo, en donde el Estado debe negociar

y coordinar con otros actores el rumbo de las políticas públicas, la dimensión política de las capacidades se vuelve fundamental, especialmente para lograr construir una efectiva capacidad de regulación que defina la estrategia o el modelo de desarrollo que se busca seguir.

Por otro lado, los mayores intentos de establecer prácticas e instituciones reguladoras en América Latina se han dado en áreas de la producción y el comercio, dejándose de lado, en buena parte de los países de la región, las actividades de regulación en el conjunto de sectores del área social (Gilardi ...[et al], 2006). Además, a diferencia de la mayoría de los países desarrollados, en la región la creación de nuevas instituciones y prácticas regulatorias se ha caracterizado por un período de intensos cambios en materia de marcos normativos y diversas reglas formales, pero, como contrapartida, se ha carecido de las transformaciones institucionales necesarias para adecuar la actividad estatal a los nuevos marcos creados (Stark, 2001). Esto ha tenido como consecuencia una importante debilidad en materia de capacidades estatales para la regulación.

Un aspecto significativo a tener en cuenta sobre la implementación de nuevas prácticas y agencias reguladoras, es que las mismas también estuvieron asociadas a una despolitización y autonomía de gestión (Culebro, 2012). De hecho, la expansión de agencias reguladoras también fortaleció la influencia de algunos grupos profesionales, en particular de economistas, lo que Gilardi ...[et al] (2006) definen como la “regulocracia”. Este punto lleva directamente a discutir el tema de las capacidades estatales y las eventuales capturas de las agencias reguladoras por parte de intereses profesionales particulares. De cualquier manera, esta tendencia a la creación de agencias especializadas en cuestiones regulatorias en América Latina no llegó a ser tan generalizada como en otras regiones del mundo, principalmente Europa⁴. Asimismo, al interior de la región también se observaron diferencias importantes en las arenas priorizadas para la creación de estas agencias.

Mientras que las innovaciones en cuestiones económicas -vinculadas a precios, entradas y salidas de bienes y servicios- tuvieron una penetración del 80% en la región, aquellas vinculadas a temas sociales -cuestiones no directamente económicas como salud pública, aspectos ambientales, etc.- solo se observaron en un 26% (Gilardi ...[et al], 2006). Este dato resulta totalmente alineado con la tónica seguida por los gobiernos de la época, quienes en el marco de la estrategia de desarrollo neoliberal buscaron reducir y debilitar la expansión

del Estado en general, pero fundamentalmente la intervención en materia social.

Así, al repasar los instrumentos característicos de estos dos tipos de regulación, se observa que aquellos utilizados para regular aspectos económicos se basan en el control de la oferta y la demanda de bienes y servicios, y en la organización de las interacciones en el mercado entre proveedores y consumidores protegiendo los derechos de propiedad (Jordana, 2006). Como se puede advertir, estos instrumentos colocan al Estado en una posición de árbitro imparcial de las relaciones que se producen en el mercado, posicionándolo como garante de la competencia. Implícita o explícitamente, en este caso las instituciones estatales parecen abandonar su capacidad política para liderar el proceso de desarrollo, limitando su actuación a la regulación de la actividad.

El panorama se presenta bastante similar en materia de regulación social. Se vuelve relevante la fijación de estándares de calidad para bienes y servicios sociales, o la definición de mínimos; la regulación de acciones preventivas y de asignación de bienes y servicios, y la regulación de la coordinación y supervisión con otros agentes sociales (Jordana, 2006). Por otra parte, los crecientes procesos de descentralización y desconcentración política, fiscal y administrativa hicieron aun más complejo el escenario, debido a que los mismos requieren mayores actividades de regulación que, entre otras cosas, eviten el aumento y profundización de las desigualdades territoriales existentes. Es por eso que se tornan necesarias las capacidades políticas, que le permitan al Gobierno central construir los acuerdos y la legitimidad necesaria para implementar las políticas públicas.

En relación con la implementación de las prácticas regulatorias definidas legalmente, toda actividad regulatoria implica la puesta en marcha de mecanismos de coacciones legales y legítimas que aspiran a funcionar de forma efectiva. El problema es que muchas veces dicha legitimidad y funcionamiento efectivo dependen en buena medida de vínculos entre actores de tipo informal, que nada tienen que ver con las capacidades administrativas que pueda construir una administración pública. “Uno de los problemas centrales de las políticas reguladoras consiste en conseguir el cumplimiento efectivo de las reglas y, en términos generales, hacer que su interpretación esté acorde con los objetivos planteados” (Jordana, 2006: 3).

Por lo tanto, la consideración exclusiva de las capacidades administrativas, particularmente desde una mirada práctica, no da

cuenta de una serie de factores adicionales necesarios para el correcto funcionamiento de cualquier pauta regulatoria. Entre ellos, destacan nuevamente las capacidades políticas en la medida que vendrían justamente a incorporar estos elementos informales, apoyados en la negociación, que el Estado debe llevar adelante para construir una coalición de apoyo que garantice la sustentabilidad de sus iniciativas de política pública. En la siguiente sección se proponen una serie de dimensiones que se deben considerar para profundizar el análisis de las capacidades estatales de regulación en el marco de un nuevo proceso de interacción entre el Estado y la sociedad civil.

4. Acercando los conceptos: capacidades estatales y políticas de regulación

Este apartado analiza el vínculo entre los dos conceptos más relevantes sobre los que se ha centrado este trabajo: capacidades estatales y regulación. Para ello, se divide en dos partes. Por un lado busca identificar algunas falencias en la literatura sobre capacidades y se proponen tres dimensiones para analizar la capacidad política de regulación: credibilidad, creación de coaliciones de apoyo y protección ante la captura. En la segunda parte se busca establecer la relación existente entre capacidades administrativas y políticas para la regulación.

Capacidades políticas y regulación

La conceptualización de Repetto, quien retoma los trabajos previos de Grindle (1996 y 1997), representa un avance importante en tanto le otorga un valor significativo a la dimensión política de la construcción de capacidades estatales. Esta dimensión no se encuentra claramente explicitada en trabajos previos y significa un intento por incorporar los factores de “juego de poder” en la idea de capacidades estatales. No obstante, la dimensión política presenta todavía dificultades para ser observable aun desde un enfoque cualitativo. En otra crítica, Rey (2014) señala cómo la noción de capacidad política se enfoca más en la capacidad de movilización de recursos sociales por parte del Estado que por sus capacidades políticas intrínsecas.

Una propuesta para avanzar en la conceptualización de las capacidades políticas de regulación desde una mirada tanto interna como relacional, podría agruparse de la siguiente manera: a) la *credibilidad* que tenga el Estado para que los actores privados confíen en que se respetarán los acuerdos y se implementarán las políticas;

b) la *construcción de coaliciones de apoyo* a las nuevas iniciativas; y
 c) la *habilidad para proteger a las organizaciones y las políticas de los riesgos de captura* (Bianchi ...[et al], 2014). En síntesis, tomar la noción de capacidades y su proceso de construcción como variable dependiente en el análisis, implica descomponer de manera lógica los aspectos que intervienen (dimensiones) para que el Estado tenga la capacidad de hacer lo que la política prevé efectivamente (ver Cuadro 1).

Cuadro 1
Tipos de capacidades y factores críticos

Tipos de capacidades	Dimensiones	Factores críticos
Administrativo-Técnicas	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura y calidad de los recursos humanos • Infraestructura y tecnología • Recursos financieros • Recursos técnicos • Vinculación con el entorno • Sistemas de Información 	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomía técnica • Habilidades y aptitudes • Desarrollo de metodologías y procesos • Capacidad de adaptación
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Credibilidad • Creación de coaliciones de apoyo • Protección contra la captura 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de incertidumbre para privados y sociedad • Flexibilidad y habilidades de negociación • Autonomía política

Fuente: elaboración propia con base en Bianchi ...[et al] (2014), Cornick (2013), Repetto (2004), Oszlak y Orellana (2004).

El trabajo de Bianchi ...[et al] (2014) configura un aporte interesante para profundizar sobre las capacidades políticas; sin embargo, estas dimensiones no son desarrolladas por los autores. Siguiendo esa línea, se intenta aquí establecer algunos patrones que puedan ser de utilidad para poner el centro de atención sobre las tres dimensiones de la capacidad política.

La primera dimensión, la credibilidad, es un concepto difícil de definir. ¿Qué implica que un Gobierno tenga credibilidad? ¿Ante quién debe tener esa credibilidad? Para alcanzar un mínimo de credibilidad, lo primero es que el Gobierno sea reconocido por los diversos grupos de la sociedad, y por la ciudadanía en general, como la autoridad legítima -en el sentido weberiano del término-. En las democracias representativas esa autoridad está marcada por las elecciones y, además, las mismas deben adquirir ciertos patrones que no pongan en duda la credibilidad de la autoridad (elecciones limpias, competencia partidaria, libertad de expresión, etc.).

Sin embargo, esta credibilidad política-electoral, que podría igualarse a legitimidad, marca las pautas mínimas de autoridad cuando se está hablando de capacidades estatales. El Gobierno debe tener también credibilidad en términos de su capacidad de implementación de políticas. Es decir, que lo que se propone realizar sea efectivamente (o razonablemente) llevado a cabo. Esta credibilidad no implica necesariamente apoyo por parte de otros grupos del sistema político o de actores sociales a las iniciativas, pero sí la creencia de que estas serán llevadas a cabo.

En el caso específico de un modelo de APP, en donde la interacción entre el sector público y el privado es imprescindible, la credibilidad respecto de la posibilidad de implementar políticas (entendiendo también las de tipo regulatorio) adquiere una importancia aun mayor. Es difícil suponer que los actores privados se dispongan a emprender un proyecto en conjunto con el Estado sin estar seguros que el mismo tiene posibilidades razonables de concretarse. Pensado desde una lógica estratégica, en donde los actores privados buscan maximizar sus beneficios, el hecho de que el Gobierno tenga un alto grado de credibilidad hace que los privados reduzcan la incertidumbre sobre los resultados de la política.

Si bien la mayor parte de la literatura hace énfasis en la credibilidad del Estado frente al sector privado, esta dimensión no debería ser entendida únicamente respecto de este actor. La credibilidad acerca de las capacidades de regulación implica también la creencia por parte de la ciudadanía de que el Estado será efectivo en su rol dentro de la asociación. Asumir estos modelos de gobernanza para el cumplimiento de objetivos públicos debe garantizar también mayores controles políticos y compromisos para el seguimiento de la sociedad en su conjunto.

En ese sentido, cobra relevancia lo destacado por Cunill Grau (2012) sobre la casi ausencia de vínculo entre regulación de servicios públicos mediante asociaciones público-privadas y participación ciudadana. La medida en que los diseños de regulación consideren la ciudadanía como un sujeto de la política y la importancia que le asignen, es decir, si la participación ciudadana es meramente simbólica o tiene alguna posibilidad de influencia, juega un rol importante en la creación de las condiciones de credibilidad de la política. Ello implica el desarrollo de un vínculo particular, y por tanto, de capacidades políticas para el relacionamiento del actor público respecto de los ciudadanos y su participación en la política.

La gestión de APP conlleva normalmente la presencia de varias agencias públicas, potencialmente con objetivos e intereses no alineados. La coalición de apoyo en el frente interno o entre el Gobierno y el partido de Gobierno no es un factor dado e implica el desarrollo de habilidades políticas.

La segunda dimensión de la capacidad política de regulación apunta a la necesidad de crear coaliciones de apoyo para emprender proyectos público-privados. En este sentido, es común encontrar actores de veto que limitan la capacidad de acción del Estado y que impiden la concreción de reformas políticas que un Gobierno pretende emprender. La multiplicidad y naturaleza de los actores y los tipos y variedad de objetivos perseguidos afectarán la gobernanza del proyecto en la medida que incrementan la complejidad política de la APP en cuestión. Allí se destacan factores como la competencia entre partidos y el apoyo o no de grupos sociales involucrados. La presencia y características de estos factores determinarán estrategias diferentes de conducción y regulación para los gobiernos (Verhoest ...[et al], 2013).

Para limitar estas eventuales trabas es necesario que los gobiernos logren coaliciones de apoyo que permitan superar los vetos por medio de la inclusión de oportunidades para la negociación, buscando involucrar el interés de varios actores. Por tanto, un componente de la capacidad política radica en la habilidad de negociación para incorporar actores de apoyo a la política determinada.

Otro punto, no menor, refiere a la propia unicidad y capacidad de coordinación dentro del Gobierno. La gestión de APP conlleva normalmente la presencia de varias agencias públicas, potencialmente con objetivos e intereses no alineados. La coalición de apoyo en el frente interno o entre el Gobierno y el partido de Gobierno no es un factor dado e implica el desarrollo de habilidades políticas.

Esto se vuelve un aspecto fundamental en la medida que el resultado de las negociaciones, es decir, la construcción de la coalición de apoyo, determinará finalmente el contenido de la reglamentación de las APP. Para ilustrar esta afirmación vale la pena considerar el caso de Uruguay, que en el año 2011 aprobó una ley de Participación Público-Privada (PPP). Si bien el proyecto que originalmente el Gobierno del Frente Amplio⁵ remitió al Parlamento tenía un formato similar al de *Private Finance Initiative* (PFI), característico de casos como el inglés o el español (por ejemplo, en la gestión de hospitales públicos), la negociación posterior incluyó un aspecto decisivo para su aprobación: explícitamente, la nueva norma excluyó de los alcances de la PPP la gestión de los servicios públicos, es decir, atención médica en hospitales, servicios educativos en escuelas y servicios de seguridad en cárceles (Fuentes, 2015).

Esta modificación se introdujo bajo el entendido que se dotaba de mayores garantías al sector público, pero la razón fundamental

se encontró en que, sin ella, el partido de Gobierno se habría dividido en torno al proyecto. Por otra parte, la central de trabajadores también había manifestado públicamente sus reparos al proyecto. En definitiva, sin la preocupación por incorporar a estos socios, la naturaleza de la ley y, por ende, de los proyectos enmarcados en ella serían totalmente distintos.

Para el logro de estas coaliciones es inevitable que los promotores gubernamentales adopten un estilo flexible de política, caracterizado por la inclusión de oportunidades para la negociación en lugar de la imposición, y que estos no se presenten como un bloque indisociable -involucrando así el interés de varios actores- (Del Pino y Colino, 2006). Así, se podría entender que si el Gobierno tiene la capacidad política de lograr un equilibrio que permita conjugar intereses contrapuestos, formando una coalición de apoyo, es plausible que se logre avanzar en la política pública que se pretende desarrollar.

Este punto refiere además a la agregación de valor social a la asociación público-privada. Un aspecto de desafío para las administraciones públicas es que, en contextos de asociación público-privada, el lado público no siempre tiene exactamente definido para quién va a negociar o a quién proteger en el acuerdo (Moore, 2006). El ente público negocia en nombre de un conjunto que puede incluso incluir al propio sector privado. Es decir, la coalición de apoyo se muestra en ocasiones bastante más amorfa en términos de su constitución.

Ello hace más compleja la negociación e implica el desarrollo de habilidades que, si bien tienen un componente técnico (por ejemplo, el manejo de información necesaria para tomar decisiones basadas en evidencia), son fundamentalmente políticas en tanto conllevan la representación de intereses sociales más dispersos que los de la parte privada. De allí la preocupación respecto de que los diferentes modelos de asociación público-privada no sean evaluados únicamente en términos del logro de objetivos de eficiencia o efectividad, sino también en términos de su agregación de valor social. Moore (2006) pone, por tanto, un énfasis importante en las capacidades del tomador de decisiones públicas para interpretar las condiciones de valor social del trato con privados, y en qué medida estos propician lógicas de gobernanza democrática donde el ciudadano está presente.

Por último, la dimensión referida a la protección contra la captura está orientada a cautelar el interés público sobre el interés particular, asegurando la autonomía de decisiones por parte del aparato estatal.

La literatura ha destacado en reiteradas oportunidades las fallas de los Estados latinoamericanos permeados por intereses particulares que condicionan el desarrollo de sus políticas. Ello, además, basado en un sistema legal que puede *per se* tener serias falencias para controlar las relaciones particulares entre el poder político y los privados, que lleven a no actuar en función del bien público (O'Donnell, 2008).

En este sentido, las capacidades estatales relacionadas al diseño e implementación de políticas, la aplicación de normativa y la consolidación de una burocracia eficaz son claves para que los privados busquen asociarse con las organizaciones públicas. En el caso que estas cualidades no estén presentes, aquellos privados que busquen entrar en asociación son probablemente aquellos que quieren de una u otra forma capturar o cooptar al actor público (Vernis, 2005).

Por tanto, la capacidad política se relaciona con la posibilidad de regular estas prácticas y reducirlas al mínimo posible. En definitiva, se trata de la autonomía política del sector público para tomar decisiones políticas con independencia de los intereses particulares. La autonomía política no implica desconocer o prescindir de los intereses sociales o económicos de los actores sociales. Normalmente estos son parte de la ecuación de los actores públicos para la toma de decisiones en política. Se refiere a la posibilidad de definir una determinada política aun a costa de afectar intereses particulares, en general de los sectores más poderosos o influyentes en esa política.

Esto es especialmente importante en los casos de APP en donde la interacción entre el Estado y el sector privado puede llevar a que prevalezcan intereses privados sobre públicos. Los riesgos de captura en la gestión de las APP están íntimamente ligados a las construcciones institucionales, y en particular, a las características de las agencias reguladoras. Esto refiere al rol que juegan estas agencias en el proceso de generación de la asociación, qué responsabilidades les competen y, sobre todo, qué capacidad de sanción tienen frente a desvíos o incumplimientos.

Algunos estudios relacionados con la implementación de APP en países en desarrollo enfatizan cómo el desbalance de poder y conocimiento deriva en que los intereses de las comunidades sean frecuentemente apabullados por los de la parte más fuerte de la asociación, es decir, las empresas (Miraftab, 2004). Ello pone el énfasis en el análisis de las relaciones de poder en la asociación y en las capacidades políticas del actor público para mantener la conducción y la autonomía.

Mientras que se hace un llamado a incrementar el uso de APP en niveles subnacionales de Gobierno, es preciso considerar que también allí potencialmente se encuentran los mayores déficits de capacidades estatales para la regulación y los riesgos de captura más altos a los actores públicos.

Esto es además particularmente relevante para las instancias subnacionales. Mientras que se hace un llamado a incrementar el uso de APP en niveles subnacionales de Gobierno (Infrascopio, 2015), es preciso considerar que también allí potencialmente se encuentran los mayores déficits en términos de capacidades estatales para la regulación y los riesgos de captura más altos a los actores públicos. En el caso de Brasil, por ejemplo, según el mencionado informe, “la capacidad de los gobiernos subnacionales para estructurar complejos contratos de APP es limitada y varía mucho según el estado y la municipalidad. En algunos casos es prácticamente inexistente. (...) es muy raro encontrar funcionarios públicos involucrados en APP que hayan tenido experiencia en el sector privado (...). Muchos funcionarios en unidades de APP tienen uno o dos años de experiencia, y pocos tienen cinco o más años de experiencia en acuerdos de infraestructura, lo que se considera un lapso de tiempo mínimo en vista de los largos ciclos de los proyectos” (Infrascopio, 2015: 14). Una situación similar se identifica también en México, aun cuando ambos países se presentan como las experiencias más avanzadas en América Latina (*ibídem*).

Finalmente, para generar o hacer efectiva dicha capacidad, el Estado debe contar además con dos formas de control: por un lado, un control político, marcado por la presencia de una oposición que encuentre y utilice los canales adecuados para ser un contralor del Gobierno, sobre todo a nivel parlamentario. Pero también es necesaria la presencia de espacios de contralor societal, que logren reducir la brecha entre representantes y representados, y de esta forma lograr evitar los espacios de captura (Selee y Peruzzotti, 2009).

Las tres dimensiones planteadas no componen una lista taxativa de dimensiones políticas, y es posible identificar otras (véase Verhoest ...[et al], 2013). Sin embargo, estas pueden ser consideradas un primer acercamiento para conocer la capacidad política de regulación de los Estados, sobre todo enfocadas en la relación con otros y, particularmente, en casos de cooperación más que de autoridad jerárquica. Estas dimensiones deben además ser entendidas en un continuo y en constante interacción entre las mismas; sin embargo, la distinción puede ser útil analíticamente.

El componente dinámico de las capacidades estatales para la regulación

Varios enfoques plantean que la capacidad del Estado implica una determinada habilidad de gestión administrativa y política para

trazar y alcanzar objetivos, absorber y determinar responsabilidades, responder adecuadamente a las demandas que le son formuladas desde la sociedad, así como efectivizar los procesos de hechura de políticas públicas, provocando la búsqueda permanente de mejoras en la conducción de los asuntos públicos y en el desempeño estatal.

Dicha habilidad requiere de tiempo para su formación, consolidación y eventual readaptación. A lo largo del tiempo, una organización enfrenta diferentes problemas que requerirán diferentes tipos de capacidades con mayor o menor intensidad. Entender el proceso de construcción de capacidades supone identificar cómo la organización moviliza sus recursos para la resolución de sus problemas más importantes en cada momento (Bianchi ...[et al], 2014). En este sentido, se torna necesario un abordaje dinámico que se focalice en cómo se transforman las capacidades de acuerdo a la evolución de la organización y a las características del entorno. La noción de capacidades dinámicas puede resumirse en la idea de que los problemas que una organización enfrenta cambian a lo largo del tiempo y diferentes problemas requieren diferentes capacidades (Teece ...[et al], 1997). Uno de los aspectos centrales en el proceso de construcción de capacidades es la articulación entre las mismas y las necesidades políticas (Cornick, 2013). Por lo mismo, a lo largo del tiempo, una organización requerirá con mayor o menor importancia relativa, un tipo u otro de capacidades según las necesidades políticas de cada momento.

A modo de ejemplo, y como ya se mencionó anteriormente, los desafíos en materia de regulación que tuvieron que afrontar países como Argentina durante la década de los noventa (en un contexto signado por diversas privatizaciones de empresas y servicios públicos) fueron muy distintos a los problemas de los últimos gobiernos, vinculados a procesos de reestatización. Cuestiones tales como la orientación general del Gobierno, o las particularidades específicas de la arena de política a observar, sin olvidar aspectos del contexto económico y social (crisis financieras o aumentos en los niveles de pobreza, por ejemplo), inevitablemente redireccionan continuamente las tareas del sector público y, por ende, interpelan a las capacidades existentes, haciendo al proceso de construcción de capacidades estatales una cuestión siempre inacabada, continua y en permanente debate.

Al observar la conceptualización de las capacidades estatales presentada anteriormente, pueden notarse dos elementos. Por un lado, el intento por estandarizar las capacidades necesarias (por ejemplo, mecanismos de planificación estratégica, recursos humanos profesio-

nales, estructuras organizativas adecuadas, procesos de evaluación, etc.) de forma independiente del contexto y de las características propias de la organización analizada. Si bien es razonable tomar cualquiera de estos factores como parte de las necesidades, en términos de capacidades no se necesitan las mismas capacidades para proveer un servicio o bien público que para regular la actuación de un privado; pero tampoco serán necesarias las mismas capacidades para fortalecer una agencia autónoma que una dirección inserta en un ministerio sectorial, entre otros ejemplos. Es decir, difícilmente puede presentarse una “receta” taxativa de capacidades, como han sido algunos de los intentos en la literatura existente.

Relacionado con el punto anterior, resulta claro que las diferentes formas de entender las capacidades -pero fundamentalmente los avances en términos de medición de sus principales dimensiones- están pensados de forma exclusiva para una única modalidad de acción pública, donde es alguna organización estatal -o varias- la encargada de llevarla adelante. El problema de este enfoque reside básicamente en dos puntos: por un lado, la propia dinámica de las administraciones públicas (estructuras jerárquicas, altas dosis de normatización, etc.) tiende a soslayar los marcos regulatorios, los que quedan únicamente asociados en forma directa a las capacidades administrativas de las distintas agencias estatales.

Pero al mismo tiempo, este enfoque también va dejando de lado la complejidad ya reseñada en relación a la creciente participación de otros actores de diversa naturaleza, que introducen la necesidad de revisar críticamente los marcos regulatorios que orientan los vínculos de los mismos con el Estado y entre sí. Es por eso que se vuelve necesario considerar de forma separada cuáles son las condicionantes que el marco regulatorio le impone al desarrollo de las capacidades estatales en cada caso particular.

Por lo tanto, estas miradas sobre el Estado, en la medida que no toman en cuenta los cambios en su contexto y en sus formatos de intervención, terminan escondiendo o minimizando la necesidad de invertir recursos en el perfeccionamiento de acciones tales como la coordinación, no solo interinstitucional, sino también entre los actores públicos y los agentes privados, que es, finalmente, la esencia de los nuevos vínculos, que se terminan expresando en instrumentos como las APP.

En síntesis, en la literatura sobre capacidades estatales parece claro que se ha avanzado más en definir y buscar caminos para iden-

tificar y medir aquellas de corte administrativo-técnicas, asociadas a la búsqueda por mejorar el proceso de diseño, implementación o evaluación de las políticas públicas. La literatura es todavía escasa en cuanto a conceptualizar las capacidades políticas y, sobre todo, para entender la idea de capacidades dinámicas, asociadas a contextos y objetivos cambiantes. En definitiva, las capacidades para los diferentes esquemas de gobernanza y construcciones estatales o estrategias de desarrollo.

La construcción y consolidación de los diferentes tipos de capacidades estatales suelen marchar juntas. Las capacidades administrativas y políticas no se comportan de forma independiente, sino que están íntimamente interconectadas (Repetto, 2004). Si bien esto parece obvio en una primera instancia, no suele estar reflejado con claridad en la literatura sobre la temática. No obstante, pueden -y normalmente sucede- existir diferencias en relación con la secuencia de construcción de capacidades. Dichas secuencias, diferentes también, podrían ayudar a comprender -al menos hipotéticamente- buena parte del proceso de construcción y resultados de la política y de los esquemas de gobernanza.

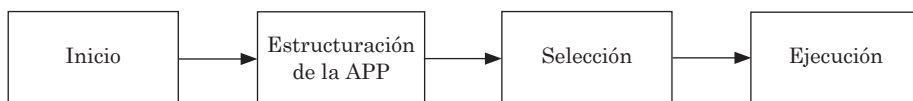
Así, por ejemplo, una organización con buenos niveles de capacidad política (se entiende, para este caso, credibilidad respecto de otros actores y posibilidad de participar en negociaciones relevantes) tiene potencialmente mayores *chances* de disputar recursos presupuestales que mejoren su dotación técnico-administrativa. En el mismo sentido, las organizaciones que se han orientado a la consolidación de conocimientos o procedimientos específicos y valiosos o estratégicos en algún sentido suelen tener mayor capacidad para establecer apoyos políticos, legitimidad y hacer primar sus objetivos sobre los de otros.

Esta distinción entre capacidades políticas y administrativas es eminentemente analítica, ya que en la realidad ellas operan de forma interdependiente. De hecho, bajo ninguna circunstancia se puede negar el carácter fuertemente político de los diferentes arreglos administrativos existentes. En este mismo sentido, también es necesario precisar que estas secuencias, además de aportar resultados diferentes, siempre necesitan de la combinación de ambos conjuntos de capacidades. De lo contrario, los resultados en términos de política pública serán escasos o ineficientes como consecuencia de la incapacidad de las administraciones públicas para poner en práctica decisiones que pueden estar respaldadas por altas dosis de apoyo político y legitimidad; o en el escenario opuesto, se confundirán

finos con medios debido a una excesiva capacidad administrativa que no posee los lineamientos de corte sistémico que debería aportar la capacidad política.

En términos de Peter Evans (1996), mientras que la capacidad administrativa puede garantizar la autonomía relativa del Estado de intereses particulares, sin la capacidad política que aporte la dosis de enraizamiento en la sociedad se puede terminar construyendo un Estado aislado de su entorno e impermeable a las demandas sociales. Por el contrario, un Estado muy enraizado pero sin autonomía será un Estado capturado y cautivo. Esto es particularmente relevante para los nuevos tipos de vínculos entre el sector público y el privado en el marco de APP. Los pasos de construcción de esta herramienta la hacen particularmente dinámica en términos de la necesidad de construcción de capacidades diversas en el tiempo (ver Figura 2).

Figura 2
Dinámica de las APP



Fuente: adaptado de Verhoest ...[et al] (2013).

Los primeros dos pasos incluyen dinámicas principalmente internas al sector público. En estas etapas, aunque ambos tipos de capacidades necesitan tener desarrollo, es probable que determinados factores administrativos o técnicos cobren relevancia en el inicio del proceso (por ejemplo, análisis de oportunidades, planificación, etc.), mientras que a la hora de estructuración del proyecto, ciertas decisiones de tipo político también cobren relevancia. En este sentido, la definición de dónde plantear proyectos de APP, bajo qué modalidad y en qué condiciones, deberán estar medianamente articuladas con los potenciales socios, como forma de evitar los riesgos de abrir espacios que luego nadie ocupará. En el tercer y cuarto paso, el vínculo con el sector privado se vuelve más intenso y en ese sentido las capacidades políticas (por ejemplo, autonomía de decisión o las habilidades de negociación, entre otras) se vuelven más relevantes.

Por tanto, esta secuencia lleva a plantear que se pueden encontrar relaciones directas y complementarias entre las diferentes dimensiones de las capacidades. A la hora de analizar las capacidades estatales

El análisis y medición de las capacidades estatales regulatorias como una herramienta de prefactibilidad (técnica y política) y evaluación de proyectos de APP se torna crecientemente en una preocupación estratégica para los países latinoamericanos.

se debe considerar la interacción y la fortaleza de las dimensiones, y cómo algunas dimensiones pueden condicionar el comportamiento de las otras. En ciertos casos la dimensión administrativa puede resultar más relevante para analizar las capacidades estatales y en otros las capacidades políticas pueden jugar un rol de mayor relevancia⁶, tomando en cuenta el “para qué” de dichas capacidades.

5. Comentarios finales

En este artículo se ha intentado destacar los posibles vínculos entre el estudio de capacidades estatales, especialmente en su dimensión política, y las nuevas estrategias de desarrollo de los Estados, particularizadas por la mayor cooperación público-privada. Se sostiene que ello trae desafíos para el estudio de capacidades estatales dado que obliga a pensar las mismas de acuerdo a las características y objetivos de la política definida. Sin dejar de lado la relevancia estratégica que la literatura ha identificado para las capacidades administrativas del sector público en la gestión de APP, desde un plano académico es clave avanzar aún más en el estudio de las dimensiones políticas de las capacidades estatales. Además, se debe poner énfasis en el estudio de las capacidades regulatorias de los Estados como consecuencia de los nuevos modelos de prestación de servicios públicos, en especial bajo la modalidad de asociación público-privada.

En este sentido, el análisis y medición de las capacidades estatales regulatorias como una herramienta de prefactibilidad (técnica y política) y evaluación de proyectos de APP se torna crecientemente en una preocupación estratégica para los países latinoamericanos. Avanzar sobre su comprensión y forma de medición parece ser un punto crítico para el éxito de las estrategias de desarrollo en estos países.

En síntesis, el estudio de capacidades estatales tiene potencial no solo desde un punto de vista académico en cuanto a la identificación de variables o dimensiones que permitan explicar de mejor forma fenómenos del proceso político o la gestión pública; puede ser también un aporte para la definición y gestión cotidiana de políticas públicas. No obstante, como fue señalado, no se trata únicamente de definir “mínimos necesarios” o “buenas prácticas” en términos de capacidades estatales. Para alcanzar un panorama más completo y complejo es clave considerar los factores políticos que juegan en la construcción de capacidades de los actores públicos.

Notas

(1) El índice Infrascopio, que califica el ambiente de los países para la implementación de las APP, refiere a las capacidades estatales como uno de los aspectos de relevancia. No obstante, esta dimensión es considerada de forma muy general.

(2) Más allá de definiciones, la acumulación teórica en torno a capacidades estatales ha encontrado dificultades para llegar a indicadores medibles y comparables. Por ejemplo, Polidano (1999) reconoce las dificultades de desarrollar índices o indicadores “duros” de capacidades estatales y la necesidad de apoyarse en información cualitativa para el análisis.

(3) Existen otras distinciones de capacidades estatales en autores como Grindle (1996), Alonso (2007) o Cornick (2013). Estas definiciones son, no obstante, complementarias a las aquí planteadas.

(4) De acuerdo al estudio de Gilardi ...[et al] (2006), si bien durante la década del 90 ambas regiones presentaron una explosión de nuevas instituciones, lo cierto es que la tasa de penetración en Europa fue de 82%, mientras que en América Latina la misma fue de 57%.

(5) El Frente Amplio es la coalición de izquierda que gobierna el país desde el año 2005.

(6) Los marcos institucionales son además un aspecto central en la construcción de las capacidades estatales. Esta variable puede operar tanto como *independiente* como *dependiente*. Repetto (2004) señala cómo las capacidades estatales se desarrollan dentro de marcos institucionales (en la lógica de “reglas de juego”). En ese sentido, la promulgación de una ley o decreto puede dotar rápidamente a una organización de capacidades políticas, administrativas u organizativas. Sin embargo, estos marcos institucionales que facilitan la creación de capacidades pueden volverse dependientes en tanto dichas capacidades (en particular las políticas) pueden modificarlos.

Bibliografía

- Aguilar, Luis (2010), *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Alonso, Guillermo (2007), “Elementos para el análisis de capacidades estatales”, en *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Guillermo Alonso (ed.), Buenos Aires, Prometeo.
- Baldwin, Robert; Cave, Martin; y Lodge, Martin (1999), *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, London, Oxford University Press.
- Barzelay, Michael; Gaetani, Francisco; Cortázar, Juan Carlos; y Cejudo, Guillermo (2002), “Research on Public Management Policy Change

- in the Latin America Region: a Conceptual Framework and Methodological Guide”, en *International Public Management Review*, Vol. 4 N° 1, pp. 20-41.
- Bernazza, Claudia y Longo, Gustavo (2014), “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: un estado del arte”, en *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 3, pp.107-130.
- Bianchi, Carlos; Pittaluga, Lucia; y Fuentes, Guillermo (2014), “Uruguay: ¿qué capacidades para nuevas políticas de innovación y cambio estructural?”, Washington, BID. Research Project: Building Institutional Capabilities for Productive Development Policies.
- Boschi, Renato y Gaitán, Flavio (2009), “Legados, política y consenso desarrollista”, en *Nueva Sociedad*, N° 224, pp. 33-46.
- Castillo, Marcelo; Fuentes, Guillermo; y Lambrosquini, Florencia (2012), La regulación social y el Estado uruguayo: conceptos para el debate; informe final de consultoría, Montevideo, Ministerio de Desarrollo Social, mimeo.
- Christensen, Tom y Laegreid, Per (2005), “Agencification and Regulatory Reforms”, paper presented at the Workshop: Automization of the State: from Integrated Administrative Models to Single Purpose Organizations, California, Stanford University, April 1-2.
- Consejo Científico del CLAD (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina: documento del CLAD*, Caracas, CLAD.
- Cornick, Jorge (2013), Public Sector Capabilities and Organization for Successful PDPs, mimeo.
- Culebro, Jorge (2012), “Regulatory State and Regulatory Agencies in the Competition Sector: the Mexico, Norway, and Brazil Case”, en *Revista de Gestión Pública*, Vol. 1 N° 1, pp. 37-53.
- Cunill Grau, Nuria (2012), “¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 52, pp. 5-44.
- Del Pino, Eloísa y Colino, César (2006), “¿Cómo y por qué se reforman los Estados de bienestar? Avances y retos teóricos y metodológicos en la agenda de investigación actual”, en *Zona Abierta*, Nos. 114-115, pp. 1-42.
- Devlin, Robert y Mogueillansky, Graciela (2009), *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Santiago, CEPAL, Secretaría General Iberoamericana.
- Espelt, Ramón (2015), *Lecciones aprendidas y mejores prácticas en proyectos de asociación público-privada*, Washington,

- BID, Fondo Multilateral de Inversiones.
- Evans, Peter (1996), "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico*, Vol. 35 N° 140, pp. 529-562.
- Fuentes, Guillermo (2015), Participación público-privada en la administración Mujica: ¿pragmatismo o giro a la derecha?, mimeo.
- Gaitán, Flavio (2013), "Auge, ocaso y resurgimiento de los estudios sobre desarrollo en América Latina", documento presentado en las Primeras Jornadas de Planificación Económica y Social, Santiago, CEPAL, 25 y 26 de abril.
- Gilardi, Fabrizio; Jordana, Jacint; y Levi-Faur, David (2006), "Regulation in the Age of Globalization: the Diffusion of Regulatory Agencies across Europe and Latin America", Barcelona, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (Working Paper; N° 1).
- Grindle, Merilee (1996), *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, London, Cambridge University Press.
- _____ (1997), *Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, Cambridge, Harvard University Press.
- Hodge, Graeme y Greve, Carsten (2005), *The Challenge of Public-Private Partnerships*, Northampton, Edward Elgar Publishing.
- Infrascopio (2014), *Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe*, New York, The Economist Intelligence Unit.
- _____ (2015), *Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe*, New York, The Economist Intelligence Unit.
- Isuani, Fernando (2010), "Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades estatales y políticas públicas: una mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas; el caso de la política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008)", Buenos Aires, FLACSO. Sede Académica Argentina. Programa de Doctorado en Ciencias Sociales.
- Jordana, Jacint (2006), Regulación y políticas sociales: las políticas de regulación social y la creación de mercados en los sectores sociales en América Latina, Washington, BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (Serie de Documentos de Trabajo; N° I-63).
- Jordana, Jacint y Levi-Faur, David (2004), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Cheltenham,

- Edward Elgar Publishing (The CRC Series on Competition, Regulation and Development).
- Migdal, Joel (1988), *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, Princeton University Press.
- Miraftab, Faranak (2004), “Public-Private Partnerships: the Trojan Horse of Neoliberal Development?”, en *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 24 N° 1, pp. 89-101.
- Moore, Mark (2006), “Creando valor público a través de asociaciones público-privadas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 34, pp. 5-50.
- O'Donnell, Guillermo (2008), “Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras”, 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.
- 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, 8 al 11 de octubre.
- Oszlak, Oscar y Orellana, Edgardo (2004), El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI, mimeo.
- Painter, Martin y Pierre, Jon (2005), “Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes”, en *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Martin Painter y Jon Pierre (eds.), Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Polidano, Charles (1999), *Measuring Public Sector Capacity*, Manchester, University of Manchester. Institute for Development Policy and Management.
- Repetto, Fabián (2004), “Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina”, Washington, BID (Serie Documentos de Trabajo; N° I-52).
- Rey, Maximiliano (2014), “Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad”, en *Revista Estado y Políticas Públicas*, Año 2 N° 2, pp. 115-139.
- Rhodes, Roderick A. W. (1996), “The New Governance: Governing without Government”, en *Political Studies*, Vol. 44 N° 3, pp. 652-667.

- Robinson, Herbert; Carrillo, Patricia; Anumba, Chimay; y Patel, Manju (2010), *Governance and Knowledge Management for Public-Private Partnerships*, Oxford, Wiley-Blackwell.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2007), "Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación", en *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Guillermo Alonso (ed.), Buenos Aires, Prometeo.
- Rosas Huerta, Angélica (2008), "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional", en *Política y Cultura*, N° 30, pp. 119-134.
- Sabatier, Paul y Jenkins-Smith, Hank (1993), *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*, Oxford, Westview Press.
- Selee, Andrew y Peruzzotti, Enrique (2009), *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*, Baltimore, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Stark, Carlos (2001), "Regulación, agencias reguladoras e innovación de la gestión pública en América Latina", en *Nueva gestión pública y regulación en América Latina: balances y desafíos*, Caracas, CLAD.
- Teece, David; Pisano, Gary; y Shuen, Amy (1997), "Dynamic Capabilities and Strategic Management", en *Strategic Management Journal*, Vol. 18 N° 7, pp. 509-533.
- Verhoest, Koen; Voets, Joris; y Van Gestel, Kit (2013), "A Theory-Driven Approach to Public-Private Partnerships: the Dynamics of Complexity and Control", en *Rethinking Public-Private Partnerships: Strategies for Turbulent Times*, Carsten Greve y Graeme Hodge (eds.), New York, Routledge.
- Vernis Domenech, Alfred (2005), "Asociaciones entre lo público y lo privado: en búsqueda de la complementariedad", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 33, pp. 61-100.