

# Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional

---

---

*Angélica Rosas Huerta\**

## *Resumen*

El propósito de este trabajo es construir una ruta metodológica para el estudio y análisis de la capacidad institucional de los gobiernos en el manejo de los asuntos públicos. Para ello, se explora en torno a las siguientes preguntas: ¿qué se entiende por *capacidad institucional*?, ¿por quién es ejercida ésta?, ¿en dónde se ejerce?, ¿cómo se expresa?, ¿cuál es la importancia de los actores sociales en dicha capacidad?

*Palabras clave:* capacidad institucional, capacidad administrativa, capacidad política, políticas públicas, actores sociales.

## *Abstract*

The intention of this paper is to build a methodological route for the study and analysis of the institutional capacity. To understand the institutional capacity is important to explore the following questions: by whom it is exercised?, how does it express?, where is it exercised?, which is the importance of the social actors in the above mentioned capacity?, and what role does it plays the institutional capacity in the public action?

*Keywords:* institutional capacity, administrative capacity, political capacity, public policy, social actors.

Recepción del original: 22/04/08. Recepción del artículo corregido: 04/08/08.

\* Profesora-investigadora adscrita al Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. México. Correo electrónico: anrosas@gmail.com.

**E**n la actualidad existen, en la mayoría de los países del mundo, diversos esfuerzos enfocados a evaluar las políticas públicas. Tal es el caso de Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Francia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, y México, entre otros. Sin embargo, existen pocas experiencias que se orientan a realizar evaluaciones institucionales, y en particular a valorar si los gobiernos, tanto centrales como locales, cuentan con la capacidad institucional para diseñar y aplicar políticas dedicadas a resolver problemas públicos,<sup>1</sup> de manera especial aquellos que se caracterizan por ser globales, como el cambio climático; es decir, hay pocas investigaciones que valoren la habilidad de las instancias gubernamentales para mejorar las funciones y resolver problemas públicos, así como la capacidad que tienen para movilizar o adaptar sus instituciones para dar respuesta a dichos problemas.

La capacidad institucional (ci) es un tema clásico de la gestión pública pero toma relevancia en la década de 1990, cuando se introduce la segunda generación de reformas del Estado<sup>2</sup> y se da el “regreso” de éste a los primeros planos de las propuestas para el desarrollo tras recuperar cierto terreno con relación a aquellas posturas que proponían su extrema reducción con la promesa de que el mercado generaría por sí solo las condiciones de crecimiento e incluso de integración social.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> El *problema público* es entendido como aquella cuestión, asunto o demanda que el gobierno ha seleccionado como objeto de su acción y, más propiamente, como objeto sobre el que ha decidido o ha considerado que debe actuar.

<sup>2</sup> En la década de 1980, el Estado empezó a introducir las llamadas “reformas de primera generación”, las cuales promovieron ajustes estructurales: desmantelamiento del intervencionismo estatal, aplicación de políticas de descentralización y de privatización de empresas públicas, reducción del tamaño del Estado, limitación de sus funciones en cuanto a garantizar exclusivamente las condiciones para que las empresas privadas ofrecieran los bienes y servicios públicos, entre otros. En la década de 1990, el Estado comenzó a aplicar las reformas de segunda generación, centradas en promover un conjunto de medidas administrativas al interior del mismo para lograr una eficiencia en la provisión de servicios, la efectividad para mejorar su cobertura y calidad, así como el reforzamiento de las condiciones para el desarrollo de la actividad privada (Andrew Nickson, “Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público: el caso del New Public Management”, *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm. 24, Caracas, 2002).

<sup>3</sup> Véanse Evans Meter, “El Estado como problema y como solución”, *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, enero-marzo de 1996, vol. 35, núm. 140, Instituto de Desarrollo Económico y Social, 1996, p. 530; Barbara Geddes, “The politics of economic

Cuando “el Estado regresa al primer plano” se admite la necesidad de buscar un “mejor Estado” y, en consecuencia, una mejor capacidad de la gestión pública mediante un conjunto de reformas “hacia dentro” del Estado (por ejemplo, la introducción de tecnologías de apoyo a la gestión aptas para mejorar la capacidad institucional) que permitan que él mismo disponga de la capacidad para: *a)* mejorar las funciones y resolver problemas públicos; *b)* movilizar o adaptar sus instituciones para dar respuesta a los problemas públicos; y *c)* formular, aplicar, coordinar, monitorear, evaluar y rendir cuentas en el marco de un sistema de gestión pública. Para plasmar estas intenciones en acciones, la administración pública tiene que enfrentar varios desafíos, uno de ellos directamente relacionado con la capacidad institucional. Pero ¿cómo evaluar dicha capacidad?, ¿cuál es la ruta metodológica que permite el estudio y análisis de la capacidad institucional? Son éstas, las preguntas que intenta responder el presente trabajo.

#### CÓMO SE HA ENTENDIDO LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

El primer paso a seguir para evaluar la capacidad institucional es definir qué se entiende por ésta. El concepto de *capacidad institucional* –*capacidad estatal, capacidad de gestión pública o capacidad administrativa*– se distingue, por una parte, por ser un concepto en movimiento que se ha redefinido durante años; y por otra, porque ha sido interpretado de diversas maneras.

En relación a su redefinición a lo largo de los años, durante la primera mitad de la década de 1980 las intervenciones que tenían por objeto mejorar las habilidades para cumplir las funciones del Estado se manifestaron por medio del concepto de *fortalecimiento institucional*, referido a las técnicas de reingeniería organizacional. De ahí que la atención se centrara en la construcción, mejoramiento y fortalecimiento de la estructura interna, sistemas y estrategias de la organización, así como a dar importancia a sus cuadros técnico-burocráticos. Las intervenciones buscaban solucionar problemas concretos de la organización.

---

liberalization”, *Latin American Research Review*, vol. 30, núm. 3, 1994, p. 1; Oscar Oslak, “Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: un análisis comparativo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay: el caso Argentino”, propuesta de investigación presentada por el equipo de consultores del Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública, 2004, p. 8.

Esta postura se limita al aparato organizacional, a aspectos técnico-administrativos, es decir, “puertas adentro” del aparato estatal, ya que pone énfasis en el apartamiento y aislamiento de sus cuadros técnico-burocráticos de los grupos de interés, su entorno y sociedad. De igual forma, hace alusión a los factores organizativos y procedimentales, como es el caso del reclutamiento con base en el mérito, la promoción y el ascenso, los salarios y el escalafón.

En la década de 1990 el énfasis cambia. Durante esos años se da un viraje en las políticas de intervención, a partir de un nuevo consenso en la comunidad internacional sobre la necesidad de fortalecer las instituciones públicas para avanzar hacia la agenda del desarrollo sostenible. Se reconoce que ni los mercados ni las democracias pueden funcionar bien a menos que los gobiernos sean capaces de diseñar y poner en marcha políticas públicas apropiadas, administrar los recursos equitativamente, con más transparencia y eficiencia, y responder efectivamente a las demandas ciudadanas para el bienestar social. La nueva aspiración en el cambio de siglo se convierte entonces en el “buen gobierno”.<sup>4</sup>

En este contexto, el concepto que permitió aumentar la capacidad es el de *construcción de capacidad institucional* (*capacity building*), el cual “asume una visión más compleja y un enfoque de sistemas que ubica los problemas organizacionales dentro de un entorno con varios niveles, actores e influencias, y con importantes interdependencias entre éstos”.<sup>5</sup> A la luz de este planteamiento surgen definiciones de *construcción de capacidad* que guían las intervenciones para promover el “buen gobierno” en los países en vías de desarrollo. Entre ellas destacan las siguientes:

- Un proceso a través del cual individuos, grupos, instituciones, organizaciones y sociedades mejoran sus habilidades para identificar y alcanzar los desafíos del desarrollo de una manera sostenible.
- El proceso a través del cual individuos, grupos, organizaciones, instituciones, y sociedades mejoran sus habilidades para: desempeñar funciones, resolver pro-

<sup>4</sup> Véanse Merilee S. Grindle. “The good government imperative. Human Resources, organizations and institutions”, en Merilee S. Grindle, *Getting good government. Capacity building in the public sectors of developing countries*, Boston, Harvard University Press, 1997, p. 5; y Judith Tendler, *Good Government in the Tropics*, Londres, The Johns Hopkins University Press, 1997.

<sup>5</sup> Sonia B. Ospina, “Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora”, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, octubre de 2002, p. 3.

blemas y alcanzar objetivos, y para entender y abordar sus necesidades de desarrollo en un contexto más amplio y de una manera sostenible.

- Inversión en capital humano, instituciones y prácticas [...] que permite a los países alcanzar sus metas de desarrollo.<sup>6</sup>

Independientemente de la definición que se utilice, el concepto de *construcción de capacidad* enfrenta algunos problemas. El primero es que borra las fronteras que distinguen las intervenciones para construir capacidad institucional de las intervenciones para generar desarrollo sostenible. Otro problema que va de la mano con el anterior es que el concepto proporciona una visión muy amplia que equipara “capacidad” con “desarrollo” y, por tanto, abarca demasiados niveles.

Estos problemas trataron de superarse, dentro de la misma visión del “buen gobierno”, con el concepto de *construcción de capacidad sostenible*, el cual hace alusión a tres dimensiones: *a*) el desarrollo del recurso humano (sistemas y procesos de personal); *b*) el fortalecimiento organizacional (sistemas de gestión); y *c*) la reforma institucional (instituciones y sistemas a nivel macro). Este concepto representa un punto intermedio entre una visión demasiado amplia que equipara “capacidad” con “desarrollo” y una visión demasiado reducida que la limita al simple desarrollo de habilidades y competencias en el recurso humano.

Actualmente, la capacidad de las instituciones del sector público está relacionada con la gobernanza (*governance*). El punto de partida de esta visión es un marco “ecológico” bajo el cual los cambios en el papel del Estado con relación a la resolución de problemas públicos afecta la forma y el contenido de las responsabilidades de las agencias públicas. En este contexto, la capacidad institucional se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas.<sup>7</sup> Esta capacidad se construye fortaleciendo a 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.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> UNICEF, *Literature review: definitions of capacity building and implications for monitoring and evaluations*, Nueva York, UNICEF, Division of Evaluation, Policy and Planning, 1999.

<sup>7</sup> Nico Nelissen, “The Administrative Capacity of New Types of Governance”, *Public Organization Review: A Global Journal* 2, Kluwer Academic Publishers, 2002.

<sup>8</sup> Sonia B. Ospina, “Construyendo capacidad institucional...”, *op. cit.*, 2002, p. 4.

Desde esta perspectiva, la capacidad está directamente relacionada con la aproximación administrativa que tiene un gobierno, la cual a su vez se fundamenta en una preferencia por ciertos valores. Nelissen sugiere tres tipos de aproximación: jurídica, económica y política-social. De ahí que cuando el gobierno opta por una aproximación jurídica, sus acciones se rigen principalmente por el hecho de que opera en el marco de una Constitución, en una democracia y bajo principios establecidos de legalidad, orden, protección de los derechos fundamentales y compromiso de gobernar con justicia. A su vez, cuando el gobierno elige una aproximación económica y de negocios, sus acciones se rigen por las demandas relacionadas con la ejecución efectiva de las tareas de gobierno. La aspiración es manejar el gobierno como una corporación y las acciones se enfocan a mejorar la productividad de sus organizaciones. Por último, cuando el gobierno opta por una aproximación político-social, sus acciones se rigen por los valores que estructuran la democracia, tales como la representación política, la rendición de cuentas, la distribución de autoridad, el monitoreo y control, la participación política y la legitimidad social.<sup>9</sup>

Como se observa, los primeros planteamientos se caracterizan por abordar la capacidad institucional desde una visión reduccionista que se superó al pasar de los años. De ahí que en este momento se hable de una noción amplia de capacidad institucional. Ahora este concepto no se limita al aparato organizacional (por ejemplo, al de las agencias gubernamentales), sino que hace alusión al ámbito institucional, es decir, a las reglas de juego formales e informales, a los procesos o prácticas que establecen los comportamientos de los actores y restringen sus actividades y expectativas, y a la gobernanza.

Por lo que respecta a la *capacidad institucional* como concepto que se interpreta de diversas maneras, haciendo una revisión de la literatura se identifican definiciones que pueden clasificarse en categorías como “capacidad indicada”, “capacidad efectiva”, “capacidad como producto o resultado de un proceso” o “capacidad como proceso”.

La *capacidad indicada* hace alusión al potencial para cumplir tareas. En esta clasificación se encuentran autores como Migdal, quien la define como la capacidad que poseen los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad.<sup>10</sup> En esta misma línea está Sikkink, quien define el

<sup>9</sup> Nico Nelissen, *The Administrative Capacity...*, *op. cit.*, 2002.

<sup>10</sup> Joel Migdal, *Strong Societies and Weak States*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

término como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales;<sup>11</sup> y Oslak, que la entiende como la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condiciones y amenazas de su contexto. Este último autor considera que la capacidad puede depender de uno o más de los siguientes factores: *a*) que los actores involucrados (*stakeholders*) fijen o acepten en su interacción ciertas reglas de juego (normas, subculturas, sanciones) claras y previsibles; *b*) que sus responsabilidades y relaciones se basen en acuerdos y compromisos preestablecidos; *c*) que las competencias y actividades institucionales sean asignadas a los responsables de producir, intervenir o controlar los procesos de gestión; *d*) que los recursos materiales y humanos sean suficientes en cantidad y calidad, y coherentes en términos de una adecuada función de producción; *e*) que las políticas de recursos humanos sean congruentes con las exigencias de una función pública profesionalizada; y *f*) que las capacidades individuales de los participantes sean apropiadas en su correspondencia con los perfiles de los cargos o las asignaciones de tareas en los diversos procesos de gestión.<sup>12</sup>

Otras definiciones se clasifican en lo que puede llamarse *capacidad efectiva*, es decir, la actuación del gobierno o su desempeño. En esta línea se encuentra la definición de Reppetto, la cual hace alusión a la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar en las políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social. Reppetto pone el énfasis en la capacidad de gestión pública, haciendo alusión a quiénes se encargan de hacer las políticas, con qué medios cuentan para hacerlo y bajo qué reglas institucionales operan.<sup>13</sup>

Por otro lado, se encuentran otras definiciones que aluden a una *capacidad como producto o resultado de un proceso*, es decir, como las habilidades producidas. Es el caso de Hilderbrand y Grindle, Land, Burns y Ospina, quienes la definen como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad.<sup>14</sup> Por su

<sup>11</sup> Kathryn Sikinkí, "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista", *Desarrollo Económico*, núm.128, Buenos Aires, 1993.

<sup>12</sup> Oscar Oslak, "Transformación estatal...", *op. cit.*, 2004.

<sup>13</sup> Fabián Reppetto, *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*, Serie de documentos de trabajo del INDES, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

<sup>14</sup> Mary Hilderbrand y Merilee Grindle, "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?", en Merilee Grindle, *Getting Good Government. Capacity Build-*

parte, Savitch la entiende como la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas.<sup>15</sup>

Otras definiciones hacen alusión a una *capacidad como proceso*, es decir, como los esfuerzos por mejorar la capacidad. En esta línea se encuentran: Weiss, quien pone énfasis en la capacidad transformativa del Estado, entendiéndola como la habilidad para adaptarse a los *shock* y las presiones externas;<sup>16</sup> Chávez y Rayas, que la entienden como el desarrollo de la estructura de toda institución que le permita asumir sus responsabilidades de manera ordenada y coordinada, en el corto, mediano y largo plazo (es decir, la eficacia y eficiencia de los procesos institucionales, considerando la realización de las tareas y su grado de cumplimiento);<sup>17</sup> y Willems, quien la define, por un lado, como la habilidad de las instancias gubernamentales de mejorar las funciones, de resolver problemas y especificar y lograr objetivos; y por otro, como la habilidad de movilizar o adaptar las instituciones para dar respuesta a un problema público, como es el cambio climático.<sup>18</sup>

Tomando en cuenta los planteamientos anteriores, puede afirmarse que cualquier evaluación que se realice en torno a la capacidad institucional deberá definir primero qué es lo que entiende por dicha capacidad, ya que dependiendo de la definición es lo que se valora. De igual forma, la definición que se tome no debe limitarse al aparato organizacional —es decir, al desarrollo de habilidades y competencias en el recurso humano y organizacional—, sino también tiene que hacer alusión al contexto institucional del sector público y el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca.

Por otro lado, la capacidad institucional se explora a partir de las instancias de gestión estatal en sus diferentes poderes de Estado (Ejecu-

---

*ding in the Public Sector of Developing Countries*, Boston, Harvard University Press, 1997; A. Land, *Implementing Institutional and Capacity Development: Conceptual and Operational Issues*, Maastricht, ECDPM Discussion Paper 14, ECDPM, 2000; John Burns, *Government capacity and the Hong Kong civil service*, Oxford University Press, 2005; y Sonia B. Ospina, *op. cit.*, 2002.

<sup>15</sup> H. V. Savitch, "Global challenge and institutional capacity: or, how we can refit local administration for the next century", *Administration & Society*, vol. 30, núm. 3, julio de 1998.

<sup>16</sup> Linda Weiss, *The myth of the powerless state*, Nueva York, Cornell University Press, 1998.

<sup>17</sup> Octavio Chávez e Iván Rayas, "Fortalecer la capacidad institucional. La plataforma para un gobierno exitoso", en *Portal de desarrollo* (<http://www.portaldeldesarrollo.org/gobierno/recursos.php?idseccion=272&idcontenido=292>), publicado el 26 de junio de 2006.

<sup>18</sup> Stéphane Willems, *Institutional capacity and climate actions: summary paper*, París, OECD, Environmental Directorate, International Energy Agency, 2004.

tivo, Legislativo y Judicial) y ámbitos de gobierno (central y local), ya que la capacidad de las instancias de gestión estatal es expresada en el poder ejecutivo y asociada con los otros poderes del Estado para recibir, priorizar y responder las demandas expresadas como problemas públicos, ya sea mediante la acción de los actores constituidos en la arena política, o la acción de grupos amplios que logran formular sus demandas aunque sea de manera dispersa.

Por ejemplo, si se desea analizar la capacidad institucional de un gobierno local para hacer frente a un problema público debe reconocerse, en primer lugar, que esta capacidad es expresada, particularmente, en el gobierno local, pero está asociada con los otros ámbitos de gobierno y poderes del Estado. Es decir, la capacidad estará en manos de las instancias de gobierno que ocupan el aparato Ejecutivo local, pero no podrá explicarse sólo en términos de lo que sucede al interior de dichas instancias –“puertas adentro”– ni en su limitado vínculo con los poderes Legislativo y Judicial; además de estas consideraciones, es necesario reconocer que la capacidad institucional y el sector público están inmersos en una realidad que se distingue por un contexto sociohistórico específico caracterizado por un sistema económico, político y social particular, con ciertas relaciones y actores sociales, además de estar inserta en un entorno internacional (Figura 1).

FIGURA 1. *Dimensiones a tomar en cuenta para el análisis de la capacidad institucional*



Por otro lado, la capacidad institucional es dinámica, cambiante e históricamente construida. No se trata de algo dado y homogéneo para todas las áreas de política, sino que los rasgos de la capacidad están sujetos a múltiples factores (por ejemplo, al tipo de problema público, los actores gubernamentales y sociales, los recursos, etc.), por lo que su existencia debe ser comprobada e interpretada en cada área de políticas públicas específica, y en casos nacionales o locales particulares.

#### COMPONENTES DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Para evaluar la capacidad institucional se requiere aunar los componentes (subtipos) de dicha capacidad: administrativo y político. Estos subtipos permiten considerar que el “Estado no sólo es el aparato burocrático, sino también es una arena política en la que se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal”.<sup>19</sup>

La capacidad administrativa hace alusión a las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales. En este componente resaltan dos dimensiones, la primera enfocada a los recursos humanos y la segunda a la organización. Con respecto a la primera, se hace referencia al número, variedad y cargos de funcionarios; a los factores organizativos y de procedimiento de recursos humanos, que regulan aspectos como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón; a la formación/capacitación de los recursos humanos y al desarrollo del aparato organizacional estatal; a la concentración de expertos a partir del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos de una carrera profesional de largo plazo; sistema de premios y castigos; capacidad individual de los actores responsables de tareas en términos de información, motivación, conocimiento/comprensión y destrezas requeridas, entre otros aspectos.

En lo que concierne a la organización, se pone atención a la disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de tareas previstas; a las responsabilidades, propósitos y funciones de la organización; a la estructura y distribución de funciones y responsabilidades; a la forma de organización; a la autoridad jurídica para hacer que otras instituciones acaten sus programas; a los sistemas de gestión para

<sup>19</sup> Fabián Repetto, *Capacidad estatal...*, *op. cit.*, 2004, p. 10.

mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas; a la relación, coordinación y colaboración intergubernamental; al tipo y características de las políticas y programas que diseñan y aplican; a las leyes, normas y, en general, “reglas del juego” que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados, entre otros elementos.

La capacidad política se refiere a la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional. Por tanto, la capacidad política está asociada al modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública. En este componente resaltan varios factores, entre los que destacan: *a)* participación política, es decir, quiénes participan y cómo lo hacen; *b)* negociación, esto es, la voluntad política entre los actores y sus formas de negociación; y *c)* lucha de poder, o qué tanto los actores aceptan la distribución existente de poder.

Por lo anterior, la capacidad institucional depende no sólo de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos bien motivados (capacidad administrativa), sino también de la constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción pública. Es decir, depende también del tipo de interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establezcan los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional. En este sentido, la capacidad administrativa y la capacidad política constituyen los pilares sobre los que se estructura la capacidad institucional, por lo que cualquier evaluación sobre capacidad institucional debe tomar en cuenta estos dos componentes, y avanzar así hacia un enfoque interactivo y relacional que permita reconocer que la construcción o desarrollo de la capacidad institucional depende no sólo de la capacidad administrativa del aparato estatal, sino también de la relación que éstos tengan con los grupos sociales, el entorno y la ciudadanía en general (capacidad política). En conclusión, centrar la atención en la capacidad administrativa constituye una necesidad analítica para evaluar la capacidad institucional, pero también es necesario tomar en cuenta la capacidad política.

## NIVELES DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Para una mejor comprensión de la capacidad institucional es necesario dar un paso más y presentar los niveles de la capacidad. En este sentido, Grindle y Forss y Venson ofrecen un marco conceptual que permite ubicar la capacidad institucional en varios niveles. Grindle ubica cinco de ellos, que van desde el nivel más micro hasta el más macro: los recursos humanos dentro de cada organización, la organización misma, el conjunto de organizaciones con las cuales se relaciona para funcionar efectivamente, el contexto institucional del sector público, y finalmente, el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público.<sup>20</sup>

De igual forma, Forss y Venson, siguiendo la línea de Grindle, ubican cinco niveles de capacidad institucional: 1. el individuo (micro); 2. la organización (meso); 3. la red de organizaciones; 4. la gobernanza pública; y 5. las normas, valores y prácticas sociales (estos últimos tres niveles integran el nivel macro).<sup>21</sup>

Como puede observarse, las aportaciones de estos autores son semejantes, por lo que los niveles se reagrupan en tres: el micro: el individuo; el meso: la organización; y el macro: el amplio contexto institucional (figuras 2 y 3).

FIGURA 2. *Niveles de la capacidad institucional*

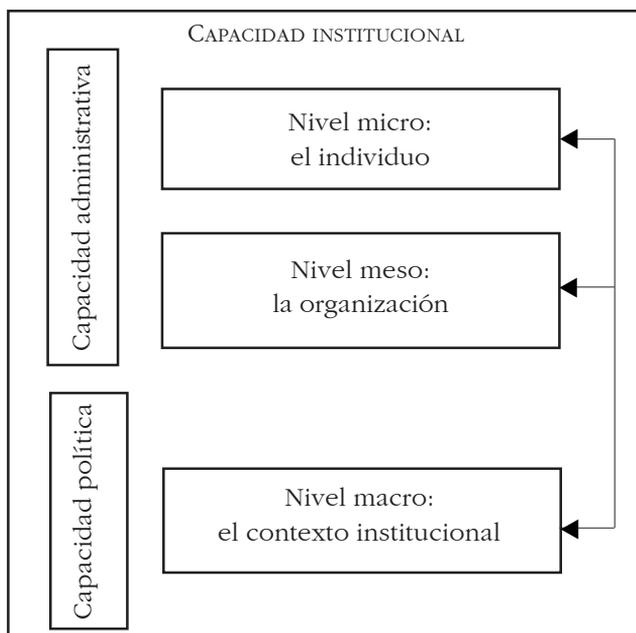


FUENTE: Adaptado de Stéphane Willems y Baumert, *op. cit.*, 2003, p. 11.

<sup>20</sup> Merilee S. Grindle, "the Good Government Imperative...", *op. cit.*, 1997.

<sup>21</sup> Citado en Stéphane Willems y Baumert, *op. cit.*, 2003.

FIGURA 3. Componentes y niveles de la CI



El nivel micro hace alusión al individuo, al recurso humano dentro de cada organización. Se centra en las habilidades y aptitudes de los individuos, las cuales determinan la actuación de éstos en sus funciones dentro de la organización. Los individuos son la base para el éxito de cualquier acción o política, sin embargo sus acciones no son suficientes para lograr una capacidad institucional relevante, de ahí que este nivel se relacione ampliamente con los otros niveles de capacidad. Así, por ejemplo, el poco personal dedicado a realizar alguna función puede deberse a los escasos recursos económicos con los que cuenta dicha organización o la poca importancia que se le dé a un problema público.

En el nivel micro se trabaja en torno a varias cuestiones: ¿los individuos están motivados?, ¿tienen un trabajo con una misión clara?, ¿tienen las habilidades que corresponden a sus trabajos?, ¿cuentan con incentivos financieros y no financieros?, ¿el personal es suficiente para realizar el trabajo?, etcétera.

El nivel meso se centra en la organización, es decir, en la capacidad de gestión. Este nivel se enfoca en el fortalecimiento organizacional como área de intervención para construir capacidad, en particular en

los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas de la organización misma y del conjunto de organizaciones con las cuales se relaciona para funcionar efectivamente. Algunos problemas que se enfrentan en este nivel se expresan en las siguientes preguntas: ¿las organizaciones tienen misiones claras y compatibles?, ¿cuentan con los recursos y prácticas de gestión apropiados para cumplirlas?, ¿existe una coordinación entre las organizaciones? Las actividades para resolver estos problemas se relacionan con la utilización del personal, el liderazgo, la cultura organizacional, los sistemas de comunicación y coordinación, las estructuras gerenciales, etcétera.

Hay que reconocer que la actuación de la organización no sólo depende del individuo (nivel micro), sino también del contexto institucional del país, por lo que este nivel se relaciona directamente con el nivel macro.

El nivel macro representa el último nivel de la capacidad institucional y refiere a las instituciones y al entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público. Las actividades asociadas con este nivel se relacionan con las reglas del juego del régimen económico y político que rige al sector, cambios legales y de política, reforma constitucional, etcétera.

En este nivel se reconoce que los individuos y las organizaciones están inmersos en redes de organizaciones que, a su vez, están insertas en un contexto institucional más amplio. Por tanto, el éxito de una política depende de las instituciones y el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público; así como de las redes, organizaciones e individuos que se encuentran en dicho sector. De igual forma, hay que reconocer que el éxito de una política depende también de su aceptación por parte de los ciudadanos, empresarios y organizaciones no gubernamentales. De ahí que sea fundamental tomar en cuenta las normas, valores y prácticas sociales.

Como puede observarse, estos niveles se ubican dentro de los componentes de la capacidad institucional, a tal grado que en la capacidad administrativa –que hace referencia a las habilidades técnico-burocráticas que el aparato estatal requiere para instrumentar sus objetivos oficiales– resaltan dos niveles: el micro (recursos humanos) y el meso (la organización). El nivel macro (contexto institucional) está presente no sólo en la capacidad política (es decir, en la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establezcan los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional), sino también en

la capacidad administrativa, ya que los recursos humanos y las organizaciones están insertos en un contexto institucional más amplio (Figura 3).

#### FORMAS EN QUE SE EXPRESA LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Hasta aquí se ha evidenciado que la capacidad institucional se caracteriza por ciertos componentes y niveles, pero es necesario poner énfasis en cómo se expresa. A nivel micro, la capacidad administrativa se manifiesta a partir del número de recursos humanos con que cuenta la organización, las características de estos recursos (es decir, el tipo de personal), el tipo de contratación, el tiempo de dedicación, la idoneidad del perfil; así como mediante la forma de reclutamiento, la promoción, el ascenso, los salarios, el escalafón, la capacitación y los sistemas de premios y castigos.

Con respecto al nivel meso, es decir, la organización, la capacidad administrativa se expresa en los recursos económicos asignados para la realización de las tareas previstas; en las responsabilidades, propósitos y funciones de la organización; en la cooperación y coordinación de las organizaciones ubicadas tanto en el mismo como en diferentes niveles; en la autoridad jurídica para hacer que otras instituciones acaten sus programas; en las características de las políticas y programas que diseñan y ejecutan; en el marco regulativo y en las “reglas del juego” que emergen de las relaciones entre los actores involucrados.

Por otro lado, la capacidad política se manifiesta en la participación política, es decir, los actores participantes y las formas en que participan; así como en las formas de negociación y en la lucha de poder, esto es, en la aceptación por parte de los actores de la distribución existente del poder.

Estas formas de expresión de la capacidad institucional tienen que ser entendidas y explicadas a partir de las reglas del juego del régimen económico y político que rige al sector, de los cambios legales y de política, entre otros.

Ante este abanico de formas, quienes realicen evaluaciones de la capacidad institucional deben decidir si abordan todas éstas o seleccionan sólo aquellas que pueden ser representativas o claves para una política pública. Reconociendo que siempre nos enfrentamos con limitaciones de recursos (económicos, humanos y de información) y de tiempo, se recomienda seleccionar de la capacidad administrativa (en la cual se incluyen los niveles micro y meso) y de la capacidad política (en donde se contempla el nivel macro) aquellas formas que pudieran

ser relevantes o clave para el desarrollo de aquella capacidad institucional que requiere un gobierno para que una política pública sea exitosa. Seleccionar formas de expresión de la capacidad institucional permite realizar un examen y escrutinio minucioso de la capacidad institucional de un gobierno en un entorno o situación únicos.

## CONCLUSIONES

Para realizar un estudio sobre capacidad institucional se debe partir de una noción amplia del concepto que no se limite al aparato organizacional o al desarrollo de habilidades y competencias en el recurso humano y organizacional (capacidad administrativa), sino que también haga alusión al contexto institucional del sector público y al entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca (capacidad política). Esta capacidad institucional puede explorarse a partir de las instancias de gestión estatal en sus diferentes poderes de Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y ámbitos de gobierno (federal y local).

Por otro lado, cada una de las formas en que se expresan los niveles y los componentes de la capacidad institucional adquieren importancia ya que es precisamente por medio de ellas que se observa dicha capacidad. De igual forma, es el tipo de interrelación y complementariedad entre ellos lo que define el modo y alcance de las políticas públicas decididas y aplicadas para hacer frente a los problemas públicos.

Asimismo, al igual que los componentes de la capacidad institucional, los niveles afectan tanto la capacidad como las intervenciones para construir capacidad. Si bien el análisis de la capacidad institucional del sector público comienza en el nivel de la organización, lo que ocurre allí está claramente influenciado por los otros niveles. Por ello es necesario partir del principio metodológico de que estos niveles y sus respectivos componentes poseen por sí mismos un grado específico de incidencia en la capacidad institucional, pero que ubicados en el plano de las políticas públicas se relacionan y se determinan mutuamente dando origen a cierta capacidad institucional.

Proceder de esta forma permite relacionar componentes y niveles y quitarle el carácter autorreferencial a cualquiera de ellos. Además, da la oportunidad de realizar un estudio con un enfoque de sistemas que ubique los problemas organizacionales dentro de un entorno con varios niveles (el individuo, la organización y el contexto institucional) y con actores interdependientes.