

El regreso de las capacidades estatales: enfoques, usos y potencialidades para los estados locales en el Gran Buenos Aires

The return of state capacities: approaches, uses, and potentialities for local states in Gran Buenos Aires

Micaela Diaz Rosaenz 
Universidad de San Martín

Cecilia Schneider 
Universidad de Avellaneda

Resumen |

El propósito de este artículo es revisar el uso teórico y metodológico de la noción capacidades estatales de larga trayectoria en la literatura sobre políticas y administración pública y que sin embargo en los últimos años y al compás de las sucesivas crisis de los estados de bienestar y el surgimiento de la pandemia por COVID19 ha vuelto a recobrar importancia. A la par, busca situar y valorar la relevancia que puede tener dicho concepto ya no en el marco de las administraciones nacionales sino en el de los poderes estatales locales argentinos, y en particular, en el área metropolitana de Buenos Aires. Por tanto, en primer lugar, se presentan y sintetizan los principales enfoques y su evolución, seguido de una definición teórica. Luego, se presta atención a las diferentes operacionalizaciones del concepto y se esgrimen las consideraciones necesarias para avanzar en una propuesta metodológica para el estudio de las capacidades. Por último, se evalúa y discute su capacidad explicativa para los contextos locales. Se utiliza una metodología clásica para la revisión y análisis de bibliografía de los principales enfoques teóricos y análisis empíricos, en conjunto con entrevistas a expertos en el estudio del tema.

Abstract |

The purpose of this article is to revisit the theoretical and methodological usage of the longstanding notion of state capacities within the literature on policy and public administration. Despite its historical presence in recent years, and in the wake of successive crises in welfare states and the emergence of the COVID-19 pandemic, this notion has regained importance. Concurrently, the article aims to situate and assess the relevance of this concept not only within the framework of national administrations but also within the context of Argentine local state powers, particularly in the Buenos Aires metropolitan area (Amba). Thus, firstly, the article presents and synthesizes the main approaches and their evolution, followed by a theoretical definition. Attention is then devoted to the various operationalizations of the concept and methodological applications. Finally, the article evaluates and discusses its explanatory capacity within local contexts. A classical methodology is employed for the review and analysis of literature pertaining to the main theoretical approaches and empirical analyses, supplemented by interviews with experts in the field.

Palabras clave |

Capacidades estatales, enfoques teórico-metodológicos, municipios, GBA.

keywords |

state capacities; theoretical-methodological approaches; municipalities, Gran Buenos Aires.



1. Introducción |

En el ámbito de la ciencia política, la sociología y la administración pública el concepto de capacidades institucionales o estatales ha sido objeto de un constante escrutinio y debate teórico a lo largo de décadas. Esta noción, fundamental para comprender la efectividad y el funcionamiento de los Estados, ha experimentado un resurgimiento significativo en los últimos años, en consonancia con las múltiples crisis que han afectado a los estados de bienestar en todo el mundo. El interés por caracterizar las particularidades y capacidades que tienen los Estados en el desempeño competente y eficiente de las políticas públicas también llamó la atención de las ciencias económicas, que vieron el papel fundamental que desempeñó el Estado en el crecimiento e industrialización de los “tigres asiáticos” (Mazzucato, 2013). Los estudios identificaron que el Estado y las políticas públicas cumplieron un rol estratégico en la creación de las condiciones que permitieron dicho desarrollo, destacando particularmente la articulación público-privada, algo que Peter Evans (1996) calificó de “autonomía enraizada” para referirse a los rasgos estructurales de los Estados desarrollistas de estos países. Evans reconstruye lúcidamente la evolución de las disputas -que retornan cíclicamente- en torno al lugar y a la centralidad del Estado en los procesos de crecimiento y desarrollo. Mientras que en los años 80 parecía haber cierto consenso que situaba al Estado como el epicentro de todos los males, comenzó a surgir una contracorriente que trajo consigo la cuestión de las capacidades. El argumento de base de esta corriente sostiene que el Estado no es en sí mismo ni el problema ni la solución, sino que el éxito de sus acciones dependerá de sus capacidades.

¿Pero qué son las capacidades estatales? ¿Se trata sólo de aptitudes burocráticas fiscales y financieras? ¿Es ejercer poder infraestructural o es sólo poder relacional? y por último, cabe hacerse estas preguntas para el ámbito de los poderes locales?

Los estudios sobre capacidades estatales en Argentina han priorizado los casos nacionales o subnacionales, dejando un área de vacancia en la investigación del nivel local. Dirigimos, por tanto, nuestra atención a este ámbito -aún subestimado por la ciencia política aunque con una masa crítica cada vez más rica y especializada- y buscamos examinar cómo el enfoque de capacidades puede

contribuir a comprender y abordar los desafíos y oportunidades que enfrentan las autoridades locales en la prestación de servicios públicos y la gestión de políticas urbanas en un área en particular como es el AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires).

Por tanto, este artículo busca en primer lugar, realizar una revisión exhaustiva de la literatura existente sobre las capacidades institucionales o estatales, destacando los principales enfoques teóricos que han marcado su evolución a lo largo del tiempo. En segundo lugar, analizar las dos formas predominantes en que este concepto ha sido operacionalizado y aplicado en la práctica, explorando su utilidad y relevancia empírica. Finalmente, se exploran y establecen los factores que condicionan el análisis de las capacidades para el caso de los Municipios del Conurbano Bonaerense, determinando las características organizativas, institucionales y políticas que hay que tener en cuenta a la hora de llevar a cabo un futuro estudio de capacidades estatales para una región tan relevante para la dinámica del desarrollo nacional. Nos interesa remarcar que este trabajo forma parte de la fase inicial de un proyecto de investigación PICT (FONCYT) Gobernanza urbana, Capacidades Estatales y Liderazgo en el AMBA.

2. Evolución teórica del abordaje de capacidades institucionales |

Si bien el enfoque de las capacidades surgió en la década del ochenta en el marco de los programas de fortalecimiento institucional impulsados por los organismos multilaterales de crédito, su uso ha ido evolucionando desde entonces. Es especialmente en respuesta al avance y posterior declive de las políticas neoliberales donde se reaviva el interés académico en los asuntos estatales, centrándose en particular en su habilidad para implementar políticas públicas de manera efectiva y sostenible.

El punto de partida de la producción académica fueron los pioneros y -ya clásicos- trabajos de Sikkink (1993); O'Donnell (1993); Hildebrand y Grindle (1995); Evans (1996); y Mann (1997). Más allá de los matices entre estos autores, se podría señalar que construyen su análisis desde una misma idea de Estado, que bien puede sintetizarse a partir de la definición que realiza O'Donnell como “Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales -la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese estado- que normalmente penetra

y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente (...)” (O’Donnell, 2008:5). Esta definición resalta el componente burocrático-organizacional, entendiendo por burocracia a un “conjunto de relaciones sociales de comando y obediencia que está jerárquicamente pautado por reglas formales y explícitas, vigentes en el seno de una organización compleja (O’Donnell, 2008:7). Según O’Donnell en la medida en que sus burocracias se ajustan o se desajustan de esas responsabilidades primarias, se puede obtener el grado de eficacia del Estado en cuestión.

Otro de los clásicos aportes a la discusión es la del sociólogo Michael Mann (1997), quien en su obra “Las fuentes del Poder Social” nos ilumina acerca del alcance efectivo del brazo estatal al que denomina “poder infraestructural”. El concepto refiere a la capacidad de intervenir materialmente sobre un territorio y ejercer su autoridad de manera efectiva a través de la infraestructura y los recursos institucionales disponibles. Esto implica, tal como sostiene Peter Evans, destacar no sólo las organizaciones o integrantes del estado, sino la estructura institucional perdurable y eficaz a largo plazo (Evans, 1996). Es así que el concepto de capacidades abarca tanto la efectividad como el alcance de las acciones estatales a través de sus políticas públicas. Si la autonomía refiere al poder que tiene un Estado para determinar y definir su agenda de manera independiente, la capacidad remitiría al poder de llevarla a cabo.

En línea con estos desarrollos teóricos, se advierte una renovada generación de estudios sobre capacidades que muestra su interés y preocupación tanto por la definición conceptual como operacional del término. Es decir, los debates se plantean en torno a la necesidad de definir el concepto de forma que sea medible empíricamente y se oriente tanto al análisis de los casos nacionales y subnacionales como a sectores específicos de políticas públicas (Chudnovsky y Leiva, 2022; Mazzucato y Rainer, 2020; Chudnovsky, et. al. 2018; Completa, 2017; Bertranou, 2015 y 2011; Bernazza y Longo, 2014; Mazzuca, 2012; Alonso, 2007; Balán, 2013). Por ejemplo, tanto el trabajo de Chudnovsky y Leiva (2022), como el de Mazzucato y Rainer (2020), proponen una serie de capacidades para las agencias estatales nacionales en el

contexto pos-pandémico. En el primer caso, referido a las áreas de educación en países federales y en el segundo a las capacidades dinámicas que deben desarrollar los gobiernos para gestionar eficientemente futuras emergencias. Para el caso argentino, Balán hace hincapié en el nivel subnacional para identificar las razones por las cuales las diferentes provincias difieren en sus capacidades estatales. Lo que salta a la luz en estos trabajos son las diferencias y la falta de acuerdos respecto a las dimensiones que incluye el concepto y el ámbito de intervención al que puede aplicarse (ahondaremos esto en la sección 3).

También existe un conjunto de trabajos y de literatura gris, -es decir, guías, manuales e instrumentos de medición- en general producidos por las propias agencias estatales en sus distintos niveles,¹ así como también desde centros de estudios, universidades, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales del país (por ejemplo: Bernazza, Longo, y Comotto, 2015; Rosas Huerta, 2008; Oszlak y Orellana, 2001; Banco Mundial, 1995), pensados o diseñados como insumos para fortalecer las instituciones. Se presentan como herramientas para el desarrollo y la mejora de los organismos estatales, ya sea a partir de guías de trabajo o documentos de reflexión. Suelen ofrecer una batería de estrategias para el desarrollo de sistemas de indicadores e instrumentos para medir capacidades estatales. La clasificación y operacionalización que presentan depende de la definición del concepto de capacidades estatales con los cuales trabajan. En este sentido, encontramos un abanico relativamente amplio de matices, por ejemplo, distinción entre capacidades político-estratégicas; capacidades relacionales; y capacidades organizativas. Otras, asumen la multiplicidad de elementos constitutivos de “lo estatal” y son más abarcativas, considerando como dimensiones de análisis o factores condicionantes, a cuestiones que van desde el liderazgo y el proyecto de gobierno hasta la comunicación institucional y la interinstitucionalidad (entre varias otras).

Finalmente, tal como lo plantean Mazzucatto y Kattel (2020), la pandemia de Covid-19 puso de manifiesto la importancia de las capacidades estatales para gestionar los desafíos que se presentaron. Desde la asistencia

1 Es el caso, por ejemplo, de la guía “Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Herramientas para el análisis de las capacidades estatales. Del Estado Presente al Estado Estratégico” realizada por Jefatura de Gabinete de Ministros, en el año 2022. La misma forma parte de la colección “Fortalecimiento Institucional: Construyendo capacidades para un Estado presente” Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/recursos-de-la-ssf/coleccion>

(económica, sanitaria, social, etc.) hasta la colaboración y coordinación entre naciones y entre los diferentes niveles del estado, requirieron de “capacidades dinámicas” en tanto “inversiones acumulativas que un estado haya realizado en su capacidad para gobernar, hacer y gestionar” (Mazzucato y Kattel, 2020:256). En consecuencia, los trabajos más recientes sobre el enfoque surgieron para dar cuenta de los alcances y los límites para responder a las urgencias que la pandemia impuso. Dicha crisis en distintas partes del globo funcionó como un experimento no buscado que puso a prueba diversas habilidades, tensionando la eficacia y eficiencia para alcanzar resultados. En Argentina, se redescubrió el interés por el estudio de las capacidades especialmente de los estados locales al presentarse el dilema sobre la factibilidad del accionar municipal para llevar adelante con éxito un plan de emergencia y de asistencia prestacional tanto en el cuidado como en la internación de los enfermos y posteriormente, para la aplicación de un plan de vacunación adecuado y sin demoras. Así, los estudios de caso irrumpieron a partir del 2020 y generaron una nueva serie de trabajos y reflexiones muy interesantes sobre “los patitos feos” de los poderes públicos. Veremos más adelante los hallazgos encontrados por estos autores (Cao, et al. 2023; Grandinetti, 2023; Schneider y González 2023; Amaya y Aranda, 2021; Rofman y Foglia, 2021; Nari, 2021; Couto y Carmona, 2020; Completa, Grin; Carrera-Hernández, Patricia, y Abrucio, 2019).²

3. Hacia una definición: distinciones y límites |

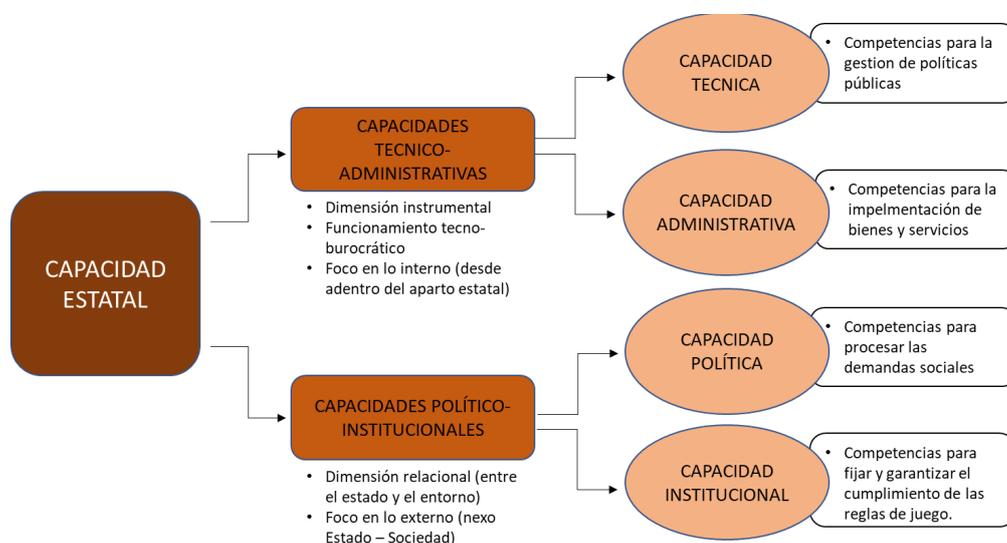
De la sección precedente queda claro que cuando hablamos de capacidades institucionales nos referimos a un atributo de las organizaciones burocráticas estatales. Ahora, tal como señala Mazzuca (2012: 551) pareciera ser que “la capacidad es un atributo más de la administración del Estado que del Estado mismo”. Descarta el valor conceptual de la noción de capacidad estatal, sugiriendo que es más apropiado referirse a las capacidades de gobierno y administración. La capacidad se considera una variable que concierne exclusivamente a los actores,

es decir, cómo estos utilizan los recursos del Estado. Según esta visión clásica y minimalista, la única capacidad que tiene el Estado moderno Weberiano es la de coerción y, por tanto, las capacidades más allá de la seguridad (poder militar), no son atributos del Estado (Mazzuca, 2012, p. 555). Para el autor, la capacidad no puede atribuirse al Estado en sí mismo, sino que recae en el cuerpo de funcionarios públicos y los actores políticos (administración y gobierno, respectivamente). Cao y equipo (2023), apoyándose en Hildebrand y Grindle (1995) sostienen que esta perspectiva minimalista utiliza un concepto de capacidad estatal más similar a la idea de desempeño. Es decir, se trata de la habilidad de desarrollar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad.

La distinción no solo responde a los supuestos y tradiciones teóricas sobre los que se posiciona, sino también a una excesiva restricción y delimitación entre los elementos que intervienen: los recursos, las reglas y los actores. Otros autores, con los que coincidimos, combinan estos factores y ofrecen definiciones más amplias (aunque no menos específicas), donde intervienen los recursos como atributos de los Estados y los actores como atributos de los gobiernos y sus administraciones. Es el caso de Alonso que, sin desestimar la validez del concepto, busca captar sus matices, y distingue entre capacidad estatal y capacidad de gobierno. La capacidad de gobierno refiere a la ejecución política de los gobiernos (a veces de manera unilateral) y como tales son recursos de poder contingente o situacional, es decir, que emergen en determinadas coyunturas. Como tales, pueden ser de corto plazo o efímeras, pero no se sostienen a lo largo del tiempo por lo que no dan lugar -necesariamente- al desarrollo de capacidades estatales. En contraposición, las capacidades estatales son recursos que el Estado desarrolla a largo plazo. La variable tiempo surge entonces como una dimensión sustantiva sobre la que se ancla una perspectiva más maximalista del concepto y permite evaluar mejor este atributo. En este sentido, remite al “proceso de institucionalización, es decir, al desarrollo y consolidación de habilidades y rutinas por parte de las agencias estatales que, al mismo tiempo, operan como marcos estables y predecibles para la interacción estratégica entre actores” (Alonso, 2007: 6).

2 Antes de la pandemia, la producción académica sobre capacidades estatales locales era escasa. Una excepción es el trabajo de Gabriela Marichelar que analiza las capacidades estatales adquiridas para la implementación de políticas urbanas en el 2016 en Pehuajó, una ciudad pequeña de la costa bonaerense (Marichelar, 2021) o más atrás en el tiempo, un trabajo de Bifarello y equipo sobre innovación y espacio local en la gestión municipal de Rosario (1997). En el marco de la literatura gris, resalta el Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica en América latina, de 1995.

Figura 1. Esquema de Capacidades estatales
Fuente: Elaboración propia en base a Alonso, 2007.



Un ejemplo ilustrativo de esta diferenciación entre capacidad estatal y de gobierno puede observarse durante la pandemia de COVID-19. Los gobiernos de todo el mundo han debido gestionar la crisis sanitaria implementando una serie de medidas y acciones de diverso alcance y de gran complejidad como por ejemplo: restricciones de movilidad; confinamientos y cuarentenas; medidas de distanciamiento social y prácticas de prevención y cuidado; planes de vacunación; fortalecimiento de los sistemas de salud y de protección social; programas de asistencia; entre muchas otras. Tanto la toma de decisiones como la coordinación de las acciones de manera colaborativa con las distintas agencias estatales, niveles de gobierno y actores, pusieron de manifiesto la mucha o poca capacidad de los gobiernos en una coyuntura específica, que sin duda se valieron de las capacidades estatales subyacentes o preexistentes a saber: la presencia de un sistema de salud desarrollado, de infraestructura de respuesta a emergencias, de recursos humanos calificados y de recursos financieros, etc. generados a lo largo del tiempo.

Asimismo Bertranou, coincidentemente con Alonso, ofrece una definición muy útil al diseccionar los componentes de la capacidad estatal, al definirla como una “aptitud (cualidad o atributo) de los entes (actores) estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente (...) Esta aptitud se desprende y se explica a partir de la existencia o accionar de un conjunto de factores, entre los que se encuentran sus dotaciones humanas, sus competencias legales y su le-

gitimidad y sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional” (Bertranou, 2015:39). Siguiendo esta definición, para analizar la capacidad estatal de una determinada organización se debe considerar tanto su dimensión política como su dimensión administrativo-tecnológica. Tanto Alonso (2007) como Bertranou (2015), destacan que además de ser un atributo organizacional, la capacidad es un atributo relacional: depende del tipo de cooperación social con la que cuente. Esto significa que el cumplimiento de determinados objetivos de una organización pública depende no solo de las condiciones administrativo-tecnológicas y políticas institucionales sino también de los nexos que se generan entre la sociedad y el Estado, de las voluntades de los actores involucrados y sus posibilidades o intereses de cooperación. En este último sentido, las capacidades asumen la forma de la gobernabilidad al captar y estar abiertas a las demandas públicas (ver Figura 1).

La posibilidad de perderse en el laberinto conceptual de las capacidades es grande, especialmente dentro de la tradición maximalista, donde siempre existe el riesgo de estirar tanto el concepto que aquello que queremos definir se convierta en un cajón de sastre. Conscientes de que las definiciones deben ser precisas y tener una utilidad analítica, nos inscribimos en la tradición más amplia de las capacidades que distingue tal como se observa en el esquema entre capacidades estatales y de gobierno. En este sentido dentro de las capacidades estatales se incluye múltiples dimensiones que condensan diversos

Tabla 1: Enfoque del déficit de capacidades institucionales

Fuente: Elaboración propia en base a Oszlak y Orellana (2001).

DÉFICIT	CARACTERÍSTICAS
Relacionado con leyes, reglas, normas y "reglas de juego".	Obstáculos normativos que impiden ciertas acciones o vacíos jurídicos que no facultan expresamente a las agencias involucradas a realizarlas. Los factores culturales actúan como restricciones o condicionamientos para la ejecución de tareas.
Relacionado con relaciones interinstitucionales.	Existencia de competencias superpuestas entre niveles que acciones dependen de compromisos (ya sea recursos, apoyos, información, tecnología, etc.) de otras organizaciones para llevar adelante una tarea. Problemas de coordinación.
Relacionado con la estructura organizacional interna y distribución de funciones.	Falencias en la distribución de funciones: responsables versus multiplicidad de actores intervinientes. Brecha entre la organización formal (el organigrama) y la red de relaciones informales para el proceso de toma de decisiones.
Relacionado con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.	Escasez o insuficiencia de recursos de que disponen las organizaciones y las necesidades de insumos adicionales específicos (físicos, financieros, tecnológicos).
Relacionado con políticas de personal y sistema de recompensas.	Brechas vinculadas a los recursos humanos y a las políticas de remuneraciones. Carrera burocrática, normas de concurso, evaluación de desempeño, promoción en la carrera, incentivos salariales para los agentes gerenciales, técnicos, administrativos dentro de la organización.
Relacionado con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.	Brechas en torno a la capacidad del staff en la implementación de las tareas. Categoría jerárquica, grado y pertinencia de conocimiento. Motivación y habilidades.

recursos (normas, habilidades, rutinas, conocimiento, etc.) que los actores (funcionarios públicos, actores políticos, etc.) se apropian para la gestión y el funcionamiento (más o menos eficaz y eficiente) de las agencias estatales. Esto nos anticipa un primer llamado de atención: las definiciones tienen consecuencias metodológicas como veremos seguidamente.

4. Dimensiones empíricas de análisis: hacia una propuesta metodológica |

¿Qué observar en un análisis de capacidades? Para responder esta pregunta es posible distinguir dos grandes enfoques, el primero centrado en el análisis de los déficits y el segundo en el de las competencias. El enfoque centrado en los déficits de capacidades es el que priorizan los trabajos de Oszlak y Orellana (2001) y Alonso (2007). Representan un déficit en la medida que existe una brecha entre lo que requiere una acción o tarea y lo que el actor responsable (ya sea una agencia, un individuo, una asociación estatal) efectivamente hace. Lo que buscan estos modelos son las deficiencias que van desde aspectos generales y que operan por fuera de la organiza-

ción (factores normativos; las leyes y las reglas de juego; la cultura política general, etc.), hasta cuestiones más micro vinculadas a la organización y a su estructura interna. Lo primero refiere a un nivel de análisis macro-institucional que atiende al entramado de reglas de juego formales e informales que regulan el accionar público. Lo segundo se vincula con un nivel de análisis micro-institucional que atiende a las capacidades organizacionales propiamente dichas. Se distinguen distintos tipos de brechas y déficits:

Adicionalmente, es necesario analizar también aquellos elementos que den cuenta de la dimensión relacional del Estado (de la relación Estado-sociedad) atendiendo a los actores que intervienen, las configuraciones de poder que se entretajan, sus intereses, los recursos de poder y sus objetivos estratégicos. Para configurar este "mapa" de la naturaleza de las relaciones entre los actores sociales (cualquiera sea) y el Estado se tienen en cuenta diferentes tipos de recursos: estructural-económicos; organizacionales; político institucionales; información (Alonso, 2007).

Otros modelos de análisis son lo que se centran en los componentes que facilitan u obstaculizan el ejercicio de la capacidad. Bertranou (2015), distingue entre los com-

Tabla 2: Enfoque de las competencias

Fuente: Elaboración propia en base a Bertranou, 2015.

DIMENSIONES	CARACTERISTICAS
La autonomía/captura	<ul style="list-style-type: none"> - Refiere al grado de libertad que tiene el Estado respecto a los actores no estatales especialmente para tomar decisiones sobre los que interviene como empresas, grupo de presión, corporaciones, etc. A baja autonomía, menor capacidad de desarrollar eficazmente la intervención pública. - El Estado puede beneficiarse o mejorar el desempeño de ciertas relaciones de cooperación con los privados sin que ello signifique una pérdida de autonomía.
La articulación público-privada	<ul style="list-style-type: none"> - Refiere a la legitimidad de los actores que participan o intervienen en una acción estatal - Implica el reconocimiento respecto del propio desempeño del sujeto estatal. - Incide en el grado de legitimación de la intervención pública. -Se observa: grado y tipo de adhesión de los sujetos privados (no estatales) a cooperar y a adherir a las intervenciones públicas.
La calidad de la burocracia	<ul style="list-style-type: none"> - Refiere a las características de la estructura institucional y del aparato burocrático que permiten la producción de bienes y servicios. - Se observan: competencias legales; personas que trabajan en el organismo, su formación y conocimiento, distribución en el territorio; cultura institucional, pautas y costumbres, tipo de organización: innovadora o cerrada a los cambios, recursos financieros; conformación de estructuras: si hay superposición de tareas o de autoridades o si se ejercen funciones no formalizadas, si hay conflictos de autoridades, etc.; los modelos de trabajo; los recursos tecnológicos y sistemas de información; la infraestructura y equipamiento; el materiales
La coordinación interorganizacional	<ul style="list-style-type: none"> -Refiere a la acción interinstitucional y el grado de apertura en el trabajo colaborativo. - Un organismo gana en capacidad a partir de ciertos apoyos o de la cooperación que recibe de otros. -Se observan: normas, acuerdos, experiencias.

ponentes de la capacidad (en tanto factores que explican la existencia de capacidades de un organismo), del contexto o ambiente (en tanto factores políticos, económicos y culturales). En conjunto abordan cuatro dimensiones de análisis: a. la autonomía o captura de las organizaciones públicas; b. la articulación pública-privada; c. la calidad del aparato burocrático y de las políticas públicas y; d. la coordinación interorganizacional. En los dos primeros componentes el factor político es muy relevante. Sin embargo, plantea que lo más relevante en términos del análisis de capacidad son los componentes dependientes de las características del aparato burocrático y su combinación de insumos para producir bienes y servicios. Entonces, cuando se analizan las capacidades se priorizan los factores operativos por sobre los políticos. Este abordaje permite determinar qué capacidad tiene una organización o agencia estatal para producir un determinado bien/servicio en función a los insumos disponibles (personas, tecnología, materiales, etc.).

El uso de uno u otro enfoque para el análisis de capacidades estatales requiere algunas consideraciones. Por un lado, el enfoque de déficits ofrece una mirada crítica sobre

las brechas y deficiencias en el funcionamiento del Estado. Destaca las áreas donde las instituciones estatales no cumplen adecuadamente con sus funciones asignadas, lo que puede ser crucial para identificar puntos débiles y áreas de mejora. Esto implica un relevamiento exhaustivo de los obstáculos normativos, culturales, estructurales y de recursos que limitan y hacen menos eficaces a los Estado. Sin embargo, al centrarse exclusivamente en las falencias y los aspectos negativos, se pierde la posibilidad de identificar las fortalezas y los recursos de los cuales el Estado efectivamente dispone y que resultan necesarios para sostener las prácticas virtuosas.

Contrariamente, el enfoque de las competencias se centra en identificar los componentes que facilitan u obstaculizan el ejercicio efectivo de la capacidad estatal, lo que parecería proporcionar una visión más balanceada que reconoce tanto las fortalezas como las debilidades, sin desconocer las limitaciones más profundas (o estructurales) que la condicionan.

Tabla 3. Competencias tradicionales y nuevas según olas históricas

Fuente: elaboración propia

OLAS	COMPETENCIAS
Los 80´	Desarrollo urbano clásico, planeamiento y obra pública básica, catastro y regulación de obras civiles, servicios públicos, recolección de basura, control de seguridad y salubridad, tránsito y abastecimiento urbano
Primera ola de transformaciones (década del 90)	Desarrollo económico Atención en salud Desconcentración de la gestión
Segunda ola (década 2000)	Promoción del empleo Capacitación laboral Desarrollo social Atención alimentaria
Tercera ola (década 2010)	Igualdad y prevención de la violencia de género Derechos de la infancia Seguridad ciudadana
Cuarta ola (Post Covid-19)	Infraestructura digital Movilidad sostenible Espacios públicos y verdes adecuados Cambio climático

5. Elementos y consideraciones para el estudio de las capacidades en clave local |

5.1 Factores relevantes para su estudio en los municipios del Gran Buenos Aires

Analizar las capacidades institucionales de los estados locales, especialmente en la Argentina y más particularmente para los municipios del GBA implica a nuestro juicio tener en cuenta una serie de factores de tipo a) normativo institucionales, es decir, competencias, funciones y grados de autonomía que por norma se espera que dichos actores desplieguen, y b) políticos territoriales tales como el grado de ampliación de facto de dicha agenda competencial -especialmente en momentos de crisis donde los Municipios al posicionarse como la primera caja de resonancia suelen sufrir una presión considerable por la absorción de nuevas demandas y por ende de nuevas responsabilidades públicas. También dentro de este último tipo, podemos señalar los estilos de liderazgos político de sus intendentes y jefes de Gabinete de cara a la obtención de recursos o para la definición más o menos estratégica de sus agendas o incluso, para la acentuación de las relaciones intermunicipales. Ambos tipos de factores condicionan los resultados o la performance de las

capacidades tanto relacionales como organizativas.

Merece subrayarse que estos municipios forman parte de la Provincia de Buenos Aires, territorio destacado tanto en extensión como en peso político electoral del país, y es ésta –al igual que el resto de las Provincias argentinas- la que desde el punto de vista jurídico establece y ordena las principales características que asume y debe asumir el régimen municipal. En este sentido, la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) de la Provincia de Buenos Aires -aprobada por decreto Ley 6769 en 1958 (y sucesivas modificaciones)- establece en el capítulo VI las características de dicho régimen.

Con relación a la autonomía, la Constitución Provincial bonaerense (CPB) fue reformada y aprobada con posterioridad a la reforma de la Constitución Nacional (CN) ocurrida en 1994, sin embargo, en la primera no se reconoce la autonomía municipal tal como lo establece el artículo 5 de la carta magna nacional y como así sucede en el resto de las provincias argentinas a excepción de Mendoza y Santa Fe, además de la ya citada. Entre otras cosas la potestad de cada provincia para determinar las competencias institucionales, administrativas y funcionales de sus municipios genera un sistema municipal notoriamente diversificado y heterogéneo, característica una y otra vez subrayada por la bibliografía académica

(Iturburu, 2000; Cravacuore, 2016)³

Esta falta de autonomía formal, tal como señala Cravacuore (2024), se traduce en un ejercicio competencial limitado y en la dificultad para desplegar sus objetivos y metas de acuerdo a sus propias visiones, más allá de las sustentadas por el nivel federal o provincial. No hay que olvidar además que la noción de autonomía que establece el artículo 123 de la CN especifica un alcance completo e integral tanto en términos institucionales, políticos, administrativos, económicos y financieros.

¿Entonces cuáles son las responsabilidades de los municipios bonaerenses de derecho y de hecho? Se puede distinguir entre competencias clásicas o tradicionales y aquellas otras que son el producto del continuo ejercicio de absorción y acumulación de líneas de trabajo que especialmente en épocas de crisis las agendas municipales realizan cual, si fueran esponjas institucionales, tal como se ha podido observar recientemente durante la última pandemia por Covid 19 (Rofman y Foglia 2021, Schneider y González 2023, Amaya y Arana, 2021). Entre las primeras podemos mencionar el desarrollo urbano, planeamiento y obra pública básica, catastro y regulación de obras civiles, servicios públicos, recolección de basura, control de seguridad y salubridad, tránsito y abastecimiento urbano (Centrángelo y Jiménez 2004). Lo que en términos de la literatura sobre el tema se conoce como funciones básicas de ABL (alumbrado, barrido y limpieza). Entre las segundas, y siendo que muchas de las cuales se comparten con niveles superiores de gobierno, se puede distinguir al menos 4 olas de cambios. La primera durante los 90´ donde al compás de los procesos de descentralización característicos de la década, emergieron temáticas como el desarrollo económico y la atención en salud; la segunda iniciada con la crisis económica de 2001, donde se intensificaron políticas de promoción del empleo, capacitación laboral y de desarrollo social además de la atención alimentaria; la tercera, en sintonía con diversas demandas de movimientos sociales y ciudadanos, a fines de 2010, se impulsan acciones de igualdad y prevención de la violencia de género, políticas de derechos de la infancia y de seguridad ciudadana. Por último, post Covid 19, se

inscriben nuevos emergentes asociados a infraestructura digital, movilidad sostenible, espacios públicos y verdes adecuados, cambio climático, entre otros. Estas olas van generando capas superpuestas de funciones y competencias, que densifican la enorme tarea que tienen por delante los municipios y vuelven a poner en discusión la necesidad de una práctica de la co-gestión en red, del asociativismo intermunicipal -tan poco practicado en la Argentina-, y de la relevancia de la cuestión metropolitana para abordar problemas comunes.

A su vez, al igual que el resto de las provincias, Buenos Aires al establecer el régimen municipal delimita el poder tributario de sus 135 Municipios. A nivel nacional, los municipios cuentan con altas tasa de dependencia ya que, según datos del 2017, el 60% de sus ingresos totales corresponden a transferencias provinciales o nacionales (Cepal, 2022 con datos 2017). Por su parte los municipios bonaerenses dan cuenta de una gran heterogeneidad en la estructura de ingresos y en el grado de dependencia de las transferencias de otras jurisdicciones. En relación con los ingresos propios, su origen es mayormente no tributario⁴, fundamentalmente proviene de las tasas por inspección de Seguridad e Higiene, derechos de Oficina, seguida por la Tasa de ABL (alumbrado, barrido y limpieza) y muy atrás, las tasas de Red Vial, servicios de Salud y Asistenciales. Es así que el grado de autonomía fiscal municipal para los 135 municipios de la región—ingresos propios sobre ingresos totales— disminuyó de 48,6% en 2021 a 48,2% en 2022 y sólo 27 Municipios los ingresos autogenerados representan entre el 50% y el 65% de los ingresos totales. Para la gran mayoría (78 municipios) estos ingresos tienen un peso que va del 20% al 35% (Informe Evolución Finanzas Municipales 2013-2022 PBA, 2022). El 53% de los ingresos corrientes restantes proviene de niveles jurisdiccionales mayores (régimen de Coparticipación municipal, descentralización tributaria y Otras transferencias)

Por último, nos interesa remarcar, respecto de las estructuras que la LOM bonaerense no establece un criterio común a tener en cuenta para su diseño. Por tanto, aquí vuelve a aparecer también la variabilidad y la

3 Algunos autores han llegado a considerar que en Argentina existen 23 regímenes municipales además del propio de la Ciudad de Buenos Aires que por sus características estatutarias puede ser tratado como una provincia en sí misma; donde cada uno aplica criterios y diseños institucionales diferentes.

4 Se trata de regalías, multas, primas, alquileres, etc. y los tributarios ingresos brutos, sellos, inmuebles, coches. En otros países o sistemas, tributos como ingresos brutos o patrimoniales son cobrados por los Municipios.

heterogeneidad en parte condicionada por los ingresos y recursos de cada Municipio (Bastons, 2011).

5.2 Capacidades Institucionales en el Gran Buenos Aires: aportes de la post pandemia

Durante los años inmediato posteriores a la pandemia, emergieron un conjunto de estudios encaminados a comprender las transformaciones de las capacidades institucionales de los estados locales durante la gran crisis que, al decir de García Delgado (2020), se creía anunciaba el no retorno al estado de cosas conocido. Nos interesa hacer aquí una breve síntesis de los principales hallazgos encontrados con base a estos últimos estudios para los municipios del Gran Buenos Aires siendo éstos el primer nivel de atención y recepción de demandas en un territorio caracterizado por la complejidad de la gestión de las políticas públicas -dada la confluencia e injerencia de múltiples niveles de gobierno- y por su alta performance de vulnerabilidad socioeconómica.

En primer lugar, es de enfatizar que en estos trabajos se sostiene de manera tácita o explícita la hipótesis que afirma que la pandemia pronunció las debilidades preexistentes, a la vez que reveló dinámicas presentes (algunas positivas) en las sociedades locales y funcionó como un acelerador de ciertas innovaciones, tanto en el plano de las agendas (impulsando por ejemplo procesos relativos al gobierno abierto) e incluso, resituó el interés por y la necesidad de la planificación estratégica. En segundo lugar, esta revisión abre el interrogante acerca de la estabilidad o perdurabilidad de algunas de las capacidades institucionales demostradas o puestas en acto durante dicho periodo y su real impacto una vez pasada la crisis.

Una destacada de investigación de alcance nacional coordinada por Patricia Nari (2021)⁵ y otros autores abordó durante el segundo año de la pandemia las transformaciones de la agenda local en relación con las CI y en particular, en lo que hace a las relaciones de cooperación y digitalización de la gestión. Para el caso que nos interesa -el GBA-⁶ arroja algunos hallazgos reveladores de la conformación de la agenda al momento de la pandemia y de su percepción por parte de los principales funciona-

rios municipales a futuro (5 años vista). Los entrevistados destacaron el peso de la agenda social en la región (con una significancia mayor respecto de otras regiones, solo comparable en el noroeste del país) y, en segundo lugar, de la agenda urbano ambiental. Es interesante también el impacto relevado en materia de mecanismos y procesos de gestión interna de los municipios, ya que se implementaron estrategias de coordinación en redes público-privado valoradas de manera muy positiva y redes público-público con una valoración algo más crítica que la precedente. La pandemia también puso a prueba la flexibilidad de los actores estatales locales para -casi de la noche a la mañana- montar dispositivos de atención ciudadana, atender la emergencia sanitaria y social (con apoyo de los niveles superiores), abrir y digitalizar la gestión municipal y disponer, una vez superada la fase más restrictiva, de espacios públicos adecuados a la demanda de la situación. En este sentido, también para el caso del GBA (junto con el área Centro, Pampeana y Patagonia) se rescata la “infraestructura digital” que supo acompañar el incremento de la demanda de mayor conectividad, aunque con claras disparidades regionales y debilidades del equipamiento tecnológico disponible y del conocimiento requerido para el buen desempeño. Es insoslayable que los gobiernos locales debieron generar nuevas capacidades, y es revelador en esta línea cuáles a juicio de los funcionarios entrevistados por el estudio fueron consideradas desafíos para un futuro inmediato: digitalizar más servicios, fortalecer más la coordinación en todos los sentidos, optimizar recursos y gestionar la información para obtener mejores decisiones. En este último punto, resalta la baja incidencia de la disponibilidad y utilización de las tecnologías disruptivas o exponenciales de la 4ta generación como inteligencia artificial, uso de *big data*, *machine learning*, Internet de las cosas. En términos generales, se concluye que las estructuras de los gobiernos locales parecieron estar a la altura.

Otro trabajo realizado por Amaya y Aranda (2021) durante la misma etapa, pero centrado en 4 municipios del Conurbano sur, da cuenta también de los cambios operados en las agendas locales forzadas a ampliar sus límites

5 Se trata del Proyecto PISAC 2021 Capacidades Estatales en una Agenda municipal post pandemia, junto a Grandinetti, Cravacuore, Cao, Slepy y Fontdevila.

6 Este estudio realizó una encuesta nacional a funcionarios y cargos de alta gestión de distintos municipios del país, ponderando por región y tamaño/población. Es hoy en día uno de los trabajos más completos hecho sobre percepción de capacidades municipales.

o a utilizar herramientas innovadoras y de la creciente apertura y digitalización/modernización de la relación administración-ciudadanos en una infinidad de trámites de diverso tipo, aunque este proceso no haya llegado a su fin y reste un amplio camino por recorrer.

Schneider y González (2023), coincidentemente con algunos de los autores ya citados, con base a un estudio de 4 municipios del GBA (Quilmes, Tres de Febrero, San Isidro y Hurlingham) de distinto color político y subregión, sostienen que durante los años de pandemia se revitalizó el interés del funcionariado político local por la planificación estratégica y aunque en algunos casos se careciera de un conocimiento técnico apropiado de cómo realizar estas proyecciones o bien de llevarlas a buen puerto, se detectaron iniciativas de diseños participativos de modelos de ciudad y mayor conciencia de los riesgos de la no planificación. También, las autoras recalcan la introducción en la agenda pandémica y post de un viejo tema, pero revestido de una mirada nueva como es la disponibilidad de los espacios públicos y verdes de calidad.

Son sustantivos los aportes de Rofman y Floglia (2021), no sólo por la mirada amplia e integral que proyectan a todo el Amba sino porque en sintonía con la definición de Grandinetti y Nari (2021) de “ciudades capaces” hacen foco ya no en el Estado per se sino en el rol de las organizaciones sociales y en todo el entramado social que se vincula con los actores institucionales y genera capacidades y habilidades nuevas “capitalizando la inteligencia territorial en ecosistemas públicos ágiles” (Grandinetti y Nari, 2021).

Resulta recurrente dentro de las debilidades que citan todos estos últimos trabajos la fuerte incapacidad financiera de muchos de los municipios analizados a la hora de sostener por un lado una mirada estratégica y por el otro la debilidad estructural existente para producir datos sistemáticos y de calidad que sirvan para el diseño de las políticas públicas. Se trata sin duda de debilidades de larga data en la historia del municipalismo bonaerense y argentino.

6. Conclusiones |

El enfoque de capacidades continua vigente y resulta útil para el análisis de la gestión pública en sus diferentes ámbitos y niveles de aplicación. La revisión del concepto y su evolución dan cuenta de la relevancia que ha tenido a nivel nacional, nutriendo ricos debates sobre el desempeño competente y eficiente de las administraciones

públicas a lo largo del mundo.

Las discusiones teóricas sobre las capacidades estatales varían desde una perspectiva más minimalista, que sobre enfatiza la capacidad de coerción del Estado y por tanto corre el eje del análisis, hasta enfoques más amplios que consideran múltiples dimensiones como la legitimidad, la autonomía, las competencias legales, y los recursos organizacionales. Lo que se destaca es la importancia de considerarlas como un atributo organizacional y relacional, que depende tanto de los recursos disponibles (económicos; humanos; tecnológicos; etc.), como de las relaciones entre el Estado y la sociedad. En tanto concepto de observación empírica, el análisis de las capacidades estatales puede adoptar diferentes direcciones, desde la identificación de déficits y brechas en el funcionamiento del Estado hasta el análisis de competencias que facilitan u obstaculizan su ejercicio efectivo. En definitiva, ambas ofrecen un camino para identificar a partir de su análisis tanto las áreas de mejora como las fortalezas existentes del devenir estatal.

En cuanto a las administraciones locales, la revisión realizada da cuenta de la evolución que han tenido los municipios haciendo foco especialmente en su agenda de intervención, pasando de un rol meramente administrador y prestador de los servicios básicos a otro más complejo y vinculado (Grandinetti 2023) o en clave de gobernanza (Schneider 2023). Aunque vale remarcar que este último papel se ha visto reforzado por mera presión emergente en distintos periodos históricos y no siempre fue acompañado de mayores recursos técnicos financieros.

La irrupción del Covid-19 colocó a los Municipios como actores fundamentales en la gestión de la pandemia y expuso nuevamente la necesidad de aplicar el marco de las capacidades para dar cuenta de su desempeño. Parece observarse dado los factores condicionantes aquí mencionados, así como los últimos estudios empíricos relevados, que los municipios requieren de un mayor esfuerzo para esquematizar un modelo posible de abordaje y estudio de las capacidades en dicho ámbito, así también un mayor esfuerzo por generar estudios de carácter agregados para toda la región, que vayan más allá de los casos de estudio. XXX por el fortalecimiento de sus capacidades de gobierno y de gestión. Sin dudas, la falta de autonomía de los municipios bonaerenses, especialmente en términos financieros, plantea desafíos significativos

para la gestión local. Si bien se han destacado respuestas efectivas durante la pandemia (como los avances en la digitalización y la coordinación multinivel y multisectorial), los estudios coinciden en que se hicieron evidentes las debilidades estructurales preexistentes y una ampliación progresiva de las responsabilidades municipales, tanto en áreas tradicionales como en nuevas áreas surgidas a raíz de la crisis sanitaria y las demandas emergentes.

La encrucijada de la crisis volvió a enfrentar a los Municipios a sus propias debilidades institucionales sin embargo la existencia de estos consabidos límites estructurales que sin duda inciden en el desarrollo integral de las capacidades no llega a eclipsar completamente la fuerte incidencia que los municipios tienen en la vida local.

7. Referencias |

- Alonso, G. (2007).** Elementos para el análisis de capacidades estatales. En G. Alonso, Capacidades estatales, instituciones y política social. Buenos Aires: Prometeo.
- Amaya, P., y Aranda, F. (2021).** Régimen municipal y gestión local: análisis de las capacidades de los gobiernos del conurbano bonaerense en el contexto de la pandemia de COVID-19. THEMIS Revista De Derecho, (80), 13-29., 80, 13-29. doi: <https://doi.org/10.18800/themis.2021.202>
- Andrenacci, L. (2023).** La gestión de la emergencia COVID-19 en Argentina (2020-2021). Un ejercicio de perspectiva artefactual y unas hipótesis para la investigación comparada. Revista Estudios de Políticas Públicas, 9(2), 46-65. doi: <http://doi.org/10.5354/0719-6296.2023.70829>
- Balán, P. (2013).** Determinantes de la capacidad estatal en las provincias argentinas. Colección, 23, 3-46.
- Banco Mundial. (1995).** Estudio sobre las capacidades de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica. Departamento III, División de Operaciones I.
- Bastons, J. L. (2011).** El Municipio Bonaerense. La Plata: Scotti.
- Bernazza, C., y Longo, G. (2014).** Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte. Revista Estado y Políticas Públicas, 3, 107-130.
- Bernazza, C., Longo, G., y Comotto, S. (2015).** Evaluando en clave pública: guía de instrumentos e indicadores para la medición de capacidades estatales. Buenos Aires: Flacso, Argentina.
- Bertranou, J. (2011).** Análisis preliminar del desarrollo de capacidades estatales en el nivel nacional para la promoción y fiscalización de la seguridad vial. Buenos Aires: Ministerio del Interior de la Nación.
- Bertranou, J. (2015).** Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. Revista Estado y Políticas Públicas (4).
- Bifarello, M., y al., e. (1997).** Innovación y espacio local en la gestión municipal de la ciudad de Rosario. Mar del Plata.
- Cepal. (2022).** Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe.
- Cetrángolo, O., y Jiménez, J. P. (2004).** Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes. Cepal.
- Chudnovsky, M., y Leiva, S. (2022).** ¿Qué capacidades estatales requieren los países de la región en materia de política educativa? Una propuesta de herramienta analítica para su medición. Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas, 5(3), 13-43.
- Chudnovsky, M., González, A., Hallak, J. C., Sidders, M., y Tommasi, M. (2018).** Construcción de capacidades estatales: Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina. Gestión y Política Pública, 27(1), 79-110.
- Completa, E. (2017).** Capacidad Estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, 22(1), 111-140.
- Completa, E., Grin, E., Carrera-Hernández, Patricia, A., y Abrucio, F. L. (2019).** Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: actualidad, brechas y perspectivas. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Couto, B., y Carmona, R. (2020).** Capacidades estatales: La asistencia social, la salud y la seguridad frente al COVID-19. Obtenido de <https://bit.ly/3v3nx80>
- Cravacuore, D. (2016).** Gobiernos locales en Argentina. En J. M. Ruano de la Fuente, y M. C. Vial Cossani, Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica (págs. 15-40). Santiago de Chile: CLAD.
- Cravacuore, D. (2024).** Los municipios del conurbano bonaerense a 40 años de la democracia. Conurbando, saberes y políticas (Podcast). (C. Schneider, y M. Díaz Rosaenz, Entrevistadores) Obtenido de <https://open.spotify.com/episode/76wwNfLZt0etPGDjD-4c2xr?si=UVEUa-QdRiCGXczYCBGIpQ>
- Evans, P. (1996).** El Estado como problema y como solu-

