

DOCUMENTOS Y APORTES
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y GESTIÓN ESTATAL

Documentos y Aportes en Administración
Pública y Gestión Estatal

ISSN: 1666-4124

magadpub@fce.unl.edu.ar

Universidad Nacional del Litoral
Argentina

J. Isuani, Fernando

**INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. FACTORES CLAVES DE LAS CAPACIDADES
ESTATALES**

Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 12, núm. 19, 2012, pp. 51-74

Universidad Nacional del Litoral

Santa Fe, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530223003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. FACTORES CLAVES DE LAS CAPACIDADES ESTATALES

Fernando J. Isuani (*)

Universidad Nacional de General Sarmiento

RESUMEN

En los últimos años se ha dado una revalorización del rol del Estado, la que convive con la conciencia de sus fuertes dificultades para resolver problemas que afectan a la sociedad. Para adoptar y cristalizar estrategias de reforma tendientes a mejorar las capacidades estatales y poder ser optimista respecto de sus resultados, entendemos necesario previamente generar conocimiento sobre los factores que las condicionan. Este trabajo asume que los instrumentos de política pública constituyen un factor clave en las capacidades del Estado. A partir de los resultados de un estudio de caso realizado en 2010 sobre la política del agua en la provincia de Buenos Aires (Argentina), se deja en evidencia del modo en el que los instrumentos de política pública condicionan las capacidades estatales. A partir de ello, se propone una serie de orientaciones destinadas a nutrir futuras estrategias de reforma estatal.

PALABRAS CLAVE:

capacidades estatales, instrumentos de políticas, reforma del Estado.

ABSTRACT

In the last years, there has been an appreciation of the role of the state which coexists with strong awareness of their difficulties and constraints to solve different social problems. To adopt and crystallize reform strategies aimed at improving state capacities, and be optimistic about their results, it is necessary to generate knowledge about the factors that condition them. This paper points out that public policy instruments are a key factor of state capacities. Thus, from a case study in 2010 on water policy in the province of Buenos Aires (Argentina), the work shows how public policy instruments determine the strengthening of state capabilities and presents a series of guidelines at nurturing future state reform strategies.

KEY WORDS:

States capacity, policy instruments, State reform.

(*) E-mail: fisuani@ungs.edu.ar

RECEPCIÓN: 25/10/11

ACEPTACIÓN FINAL: 05/06/12

1 INTRODUCCIÓN

Luego del proceso neoliberal que atravesó a la región durante la década de los 90, se instaló en el debate público y académico una revalorización del rol del Estado en tanto actor clave para el desarrollo económico y social. No obstante, tal revalorización convive con la clara convicción de que los Estados latinoamericanos dan muestras de fuertes dificultades y restricciones para responder de manera efectiva y creativa a los problemas que deben enfrentar y que frecuentemente los desbordan (Martínez Nogueira, 2002). En este sentido, es común observar que se conciben e implementan diversas iniciativas estatales que muchas veces terminan siendo experiencias fracasadas o de bajo impacto.

Esta situación interpela la capacidad estatal para prevenir, resolver o morigerar los múltiples problemas que aquejan a nuestras sociedades y nos obliga a realizar esfuerzos tendientes a la construcción y/o reconstrucción de instancias estatales habilitadas para ello. En efecto, el elevado número de personas que vive en condiciones de pobreza e indigencia; la exclusión social; el déficit en la salud pública, los problemas en la calidad de la educación, el aumento en la criminalidad y la cada vez más preocupante degradación ambiental, entre otros, forman un conjunto de cuestiones cuyo tratamiento requiere de la presencia del Estado, pero no de cualquier Estado.

Se trata entonces de avanzar en la construcción de Estados con capacidad de diseñar e implementar políticas públicas que permitan profundizar los procesos de consolidación de la democracia, que hagan sustentable el crecimiento económico y reduzcan la desigualdad social. Ello requiere de políticas públicas que sean coherentes y coordinadas, adaptables a los cambios que plantea un mundo globalizado y orientadas a promover el bienestar general.

En los últimos 20 años se han planteado propuestas de reforma al punto de conformarse un verdadero supermercado de medidas con distintos rótulos pero los mismos pobres resultados. Estas propuestas, y las acciones que las han acompañado han modelado un estilo «reformista» que se muestra semánticamente flexible pero que mantiene inalterables los marcos valorativos y las prácticas de siempre. Esta ausencia de cambios profundos no ha permitido revertir la crisis histórica de las capacidades estatales en Argentina, muy bien analizada por Sidicaro (2001).

Para adoptar y cristalizar estrategias tendientes al fortalecimiento de la capacidad estatal y poder, al mismo tiempo, ser optimista respecto de sus resultados, entendemos necesaria la tarea de profundizar nuestro conocimiento sobre los procesos que las condicionan y los factores que las hacen navegar en las aguas de la impotencia. Nuestro argumento en este trabajo señala que los instrumentos de política pública condicionan las capacidades del Estado para enfrentar los problemas que afectan a una sociedad. Por ello, resulta crítico el proceso por el cual dichos instrumentos son configurados y el rol que cumplen los actores involucrados en él.

Un estudio realizado en 2010 sobre la política del agua en la provincia de Buenos Aires (Argentina) nos resultará de suma utilidad para dar cuenta de la manera en que el proceso de configuración de instrumentos de política condiciona las capacidades estatales. Para finalizar, y a partir de dicho estudio, extraemos algunas orientaciones que entendemos relevantes para nutrir futuras estrategias de fortalecimiento de las capacidades del Estado.

2 CAPACIDADES ESTATALES: APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

La discusión sobre las capacidades estatales conlleva una revalorización del rol del Estado en tanto actor clave en los procesos de desarrollo económico y social. En este sentido, dirige su atención hacia el análisis de las fortalezas y debilidades presentes en el Estado, poniendo particular atención en una serie de dimensiones claves: las actividades que realiza, las formas en que

se desarrollan, la efectividad que alcanzan, su relación con la sociedad y el rol que en ella cumplen.

El tema ha ido ganando presencia desde mediados de los años 80, fundamentalmente a partir de una serie de trabajo que conciben al Estado como un conjunto de organizaciones que reivindican el control de territorios y personas y asumen que éste puede formular objetivos que no son un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad (Skocpol y Finegold, 1982; Skocpol, 1989; Ikenberry, 1986; Evans et al., 1985, Evans, 1996, Evans y Rauch, 1999, entre otros). Así, resaltando la idea de autonomía estatal, se focalizan en el análisis de las capacidades de los Estados para alcanzar sus objetivos oficiales.

Para Evans (1985), los niveles de capacidades estatales dependen de la medida en que el Estado logra un aislamiento burocrático weberiano y paralelamente una intensa inmersión en la estructura social circundante. Denomina a ello *embedded autonomy*, concepto que alude a una burocracia incrustada o inserta en una serie de lazos sociales concretos que la ligan con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continuas de los objetivos y políticas. En esta línea, el autor señala que «la capacidad transformadora del Estado requiere una mezcla de coherencia interna y de conexiones internas» (Evans, 1996:555).

Para el análisis de la autonomía estatal, Evans centra su mirada sobre la estructuración y el desempeño de la burocracia, en tanto instrumento para el logro de los objetivos públicos. Siguiendo a Weber, señala la importancia del sistema de reclutamiento meritocrático, el que combina formación y pruebas de acceso a la administración pública, y la existencia de una carrera profesional predecible que proporcione la expectativa de ascensos relacionada con el desempeño y actúe como recompensa a largo plazo para los empleados públicos. De esta manera, se aumentan las chances de lograr un aparato administrativo mínimamente competente y generar una coherencia corporativa y un claro espíritu de cuerpo. Estos elementos combinados, dice el autor, mejoran la capacidad de las organizaciones administrativas para conseguir fines a largo plazo (Evans, 1999).

Asimismo, indica que el logro de esta combinación depende del carácter históricamente determinado del aparato estatal y de la índole de la estructura social en la que se inserta. Por ello, el estudio de las capacidades estatales requiere tener en cuenta la interacción de actores al interior del Estado y los que pertenecen al entorno socioeconómico y político en el cual actúa, procurando identificar los intereses y recursos de poder que movilizan para incidir sobre las intervenciones estatales en la sociedad.

Sumado al planteo de estos abordajes, en los años 90 comienza a cobrar fuerza un conjunto de trabajos que abordan el tema desde una perspectiva asociada a la idea del «buen gobierno» y con un énfasis en cómo mejorar el desempeño de las agencias y organismos públicos, por cuya eficacia y eficiencia se muestran preocupados, al tiempo que procuran establecer metodología e indicadores que puedan medir aquellas capacidades (Tobelem, 1992; Polidano, 1999; Mizrahi, 2004, entre otros). Esta literatura se encuentra asociada a los conceptos de fortalecimiento de capacidades institucionales, capacidades del sector público, *capacity building*, *institutional strengthening* o *capacity enhancement*.

Como señala Rodríguez Gusta (2007), si los autores y enfoques coinciden en un punto es en considerar a las capacidades como la habilidad para lograr un propósito. En esta línea encontramos los trabajos de Hilderbrand y Grindle (1997) como una clara expresión de ello. Estas últimas definen la capacidad del sector público como la habilidad de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad.

En un nivel más instrumental, ofrecen un marco metodológico que presenta cinco dimensiones que afectan tanto las capacidades del sector público como las intervenciones para construirlas.¹

3 ESTUDIOS SOBRE LA ARGENTINA

Durante los 90 y en los primeros años del nuevo siglo, se desarrollaron en Argentina numerosos trabajos que, con perspectivas, metodologías, énfasis y observatorios diversos, echaron luz sobre las transformaciones que el neoliberalismo produjo en la relación Estado y sociedad. También, sobre las que generó al interior del propio aparato estatal en el marco de lo que se dio a conocer como la reforma de segunda generación.

Los estudios, además de coincidir en que el mayor impacto se dio en el primer tipo de transformación (particularmente a partir de los mecanismos de las privatizaciones, la descentralización y la desregulación) convergen también en señalar que los logros en términos de potenciar la capacidad de intervención estatal fueron más bien pobres. Como señala Martínez Nogueira:

«el resultado de esas reformas ha sido un «Estado remanente», con deficiencias serias en su funcionamiento y sin logros satisfactorios de los objetivos de transformación de la gestión que fueron enunciados. En definitiva, no se mejoraron las capacidades adaptativas para anticipar y dar respuestas a los

cambios en las necesidades y las demandas sociales, no se perfeccionaron sus servicios, ni tampoco se ganó en la identificación y aprovechamiento de oportunidades, en el despliegue de la innovación, en su potencial para movilizar recursos sociales y en brindar orientación estratégica». (2002:4)

Esta ausencia de cambios profundos en el aparato público no ha permitido revertir la crisis histórica de las capacidades estatales en Argentina a las que alude Sidicaro (2001). Entendiendo por crisis del Estado el deficiente cumplimiento de las funciones propias de los aparatos estatales en las modernas sociedades capitalistas, este autor señala que en el caso argentino ello se combinó con la expansión del intervencionismo estatal, y dio como resultado la desorganización administrativa del aparato estatal, la descoordinación de su burocracia y el descreimiento en el servicio público, entre otros aspectos.

Si bien reconoce que resulta difícil establecer el origen exacto en el que tal crisis se inició, entiende que las consecuencias del debilitamiento estatal cubrieron a «casi todos los mecanismos de acción pública y marcaron muchos planos de la vida social» (Sidicaro, 2001:94). Más allá de aquella dificultad, este autor destaca que a partir de los años 60 se profundizó el deterioro de los servicios de salud, educación y seguridad, y la sociedad fue buscando en el sector privado los servicios que el Estado no le brindaba de manera eficiente.

Esa debilidad estatal contribuyó a mantener un esquema de funcionamiento que dificulta notablemente la eficacia del Estado a la hora de asegurar los derechos ciudadanos en diversos ámbitos institucionales de la vida social argentina. Esa dificultad constituye un atributo extendido y presente en los más diversos escenarios de la intervención estatal. En este sentido, un estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2008) que reúne diversos diagnósticos sectoriales permite apreciar que tal atributo se encuentra presente en el sistema educativo, en la salud, en la provisión de los servicios públicos, en la justicia y la seguridad pública, entre otros.

Otros estudios más específicos hicieron posible establecer los alcances de la debilidad estatal, por ejemplo, en la regulación de servicios públicos privatizados. En cuanto a ello, Oszlak y Felder (1997) destacan la falta de autonomía de los entes de regulación producto de la injerencia recurrente del Poder Ejecutivo en sus decisiones. Asimismo, señalan las serias deficiencias que estos organismos muestran en los recursos materiales y humanos con los que cuentan para desarrollar sus funciones.

Pero otra parte, en un detallado estudio realizado por Fernández *et al.* (2006) se analizan las capacidades estatales para el desarrollo del sector productivo

en la provincia de Santa Fe durante los años 90. Al respecto, el trabajo observa el debilitamiento de las áreas estatales dedicadas a promover los procesos de acumulación económica no sólo por el escaso presupuesto que manejaban sino también por la ausencia de una política de recursos humanos que priorizara el reclutamiento meritocrático y la calificación del personal. El análisis realizado concluye que «el desafío de construir capacidades estatales se realiza en un escenario complejo, signado por un Estado desquiciado, carente de autonomía y predispuesto a actuar selectivamente en función de determinadas matrices de poder e intereses» (Fernández *et al.*, 2006: 227).

Como los estudios reseñados han permitido apreciar, el Estado argentino se encuentra en una situación de insolvencia con relación a sus capacidades, lo que pone en debate el papel que la administración pública y su lugar en la construcción de una nueva institucionalidad.

Siguiendo a Oszlak (1999), se han planteado propuestas de reforma al punto de conformarse un verdadero supermercado de medidas con distintos rótulos pero los mismos pobres resultados. Estas propuestas, y las acciones que las han acompañado, han modelado un estilo «reformista» que se muestra semánticamente flexible pero que mantiene inalterable las estructuras y comportamientos de siempre.

Para adoptar y cristalizar estrategias tendientes al fortalecimiento de la capacidad estatal y al mismo tiempo ser optimista respecto de sus resultados, entendemos necesario previamente generar conocimiento suficiente sobre los factores que condicionan tal fortalecimiento. En tal sentido, a continuación centramos nuestra mirada en los instrumentos de política.

57

4 INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Y SU INCIDENCIA SOBRE LAS CAPACIDADES DEL ESTADO

Tomando como supuesto central el hecho de que formular e implementar políticas públicas es la esencia de la actividad estatal (Oszlak, 1980), en sus resultados se juegan y expresan las capacidades del Estado. En este punto, se verifica la íntima ligazón que las capacidades guardan con las políticas públicas, es decir, con el conjunto de actos y no actos del Estado frente a un problema o un sector relevante de su competencia (Many y Thoenig, 1992).

En términos generales, para que logren traspasar una mera declaración retórica, dichas políticas requieren de un conjunto de instrumentos con los cuales materializar la intervención estatal en la sociedad haciendo frente a

los diversos problemas sociales. Por ello, las características que adquieran dichos instrumentos habilitaran —o no— a las diversas instancias estatales para atender las demandas sociales; en otros términos, los instrumentos de política pública dotan al Estado de las capacidades necesarias para intervenir eficazmente en la sociedad.

Uno de los más importantes cambios en las políticas de los últimos 50 años, señalan Schneider e Ingram (1990), ha sido la proliferación de instrumentos a través de los cuales los gobiernos buscan influenciar los comportamientos de los ciudadanos y lograr sus propósitos políticos.

Siguiendo a Vedung (2005), a través de los instrumentos de política pública la autoridad gubernamental ejerce su poder en procura de asegurarse el apoyo y efectuar o prevenir el cambio social. De esta manera, la probabilidad de incidir exitosamente sobre ciertos problemas públicos o cuestiones sociales descansa en cómo el gobierno construye, define o elige los instrumentos de política (Eliadis, et al., 2005). Así, podemos asumir que los instrumentos de política y el modo en el que los mismos son configurados son una pieza clave que condiciona la capacidad de intervención estatal frente a la diversidad de problemas que afectan a la sociedad.

En este trabajo reivindicamos la expresión «instrumentos de política» para hacer referencia a aquellos medios o condiciones básicas y estratégicas sin las cuales el Estado renuncia a la posibilidad de prevenir, morigerar o resolver los problemas que lo demandan. Esos instrumentos o condiciones necesarias pueden ser agrupados en tres tipos de instrumentos:² un *dispositivo normativo* que structure y oriente sus actividades, un *dispositivo de gestión* que las sostenga y concrete y un conjunto de *recursos* básicos que las torne viables.

4.1. BREVE DESCRIPCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS

Por Dispositivo Normativo (DN) entendemos el conjunto de leyes, decretos y reglamentos que encuadran y autorizan una política pública, definen su orientación y alcances, y asignan las responsabilidades, roles y atribuciones requeridas para la puesta en marcha de la misma. En su formulación tienen un papel central las organizaciones de gobierno (tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo), y no es menor la incidencia del sistema político imperante (presidencialista, parlamentario, o las diversas variantes de ambos) a la hora de establecer cuál es el papel y el peso que cada uno de ellos tiene en la configuración del DN y, luego, en el control de su cumplimiento.

Es la interacción de actores estatales —muchas veces junto a actores de la sociedad civil— la que va moldeando al DN, fija así el alcance de la interven-

ción estatal, encuadra su accionar y asigna autoridad a las diversas instancias organizacionales para desempeñar una serie de actividades o resolver cierto tipo de problemas (Brown y Erie, 1984).

Señalamos, además, que el juego de intereses y posiciones diversas que tengan los distintos actores (internos y externos al Estado) incidirá de manera decisiva en la coherencia y viabilidad que logre el DN en tanto instrumento de política. Así, por ejemplo, no es poco frecuente advertir que la disputa entre valores, intereses y agendas de los diversos actores se convierte en un condicionante potente que dificulta o frustra la puesta en marcha de una política pública.

Poner en práctica lo establecido en el DN le demanda al Estado contar con un Dispositivo de Gestión (DG), el cual supone la estructuración de un esquema organizacional con el cual llevar adelante actividades necesarias para concretar los objetivos oficiales del Estado. Sin dicho dispositivo, o con una inadecuada estructuración del mismo, el Estado verá vulnerada su capacidad para alcanzar los resultados esperados en una determinada área de intervención.

Puede asumirse que en un determinado campo de política el DG se integra con un conjunto de instancias organizativas estatales (preexistentes o nuevas), aunque podría también incluir a organizaciones no estatales si ello es considerado oportuno o necesario. Así también, el DG da cuenta del modo o estilo de acción con el cual el Estado se propone intervenir en la sociedad (por ejemplo, centralizado o no, articulado con la sociedad civil o no, adaptativo o no).

La existencia de múltiples actores organizacionales genera una tendencia a la fragmentación del DG, lo que pone en discusión el tema de la coordinación. Según Mintzberg (1993), la coordinación da lugar a la existencia e implementación de diversos mecanismos «aglutinantes», Las formas que ellos pueden adquirir son diversas y dependen de los objetivos y demás atributos que caractericen a la política (alcance, interacción con los beneficiarios, tecnologías empleadas, etc.).

Importa destacar que la coordinación afecta la discrecionalidad de los involucrados en la política desde el momento que supone el establecimiento de ciertos condicionantes que demandarán ajustar las acciones y decisiones individuales a las del conjunto. Se instalará así una tensión entre quienes intentan aumentar o retener su poder organizacional y los requerimientos de integración de esfuerzos que se establecen para reducir la incertidumbre que causa aquel arbitraje. La coordinación procura entonces que los organismos involucrados no operen en la política pública dentro de un estilo puramente autónomo sino más en un esquema integrado y articulado que dote de mayor efectividad a las respuestas que el Estado pueda brindar frente a los problemas sociales que enfrenta.

Es claro que sin la posibilidad de contar con recursos básicos (humanos, financieros y tecnológicos) el DG no podrá ponerse en marcha y los objetivos oficiales no serán alcanzados. De esta manera, las políticas públicas quedan ubicadas en el nivel de meras iniciativas discursivas y el Estado expuesto en una impotencia que mella su legitimidad.

Respecto de la dotación de recursos humanos, destacamos el papel clave que tiene la selección, promoción y desarrollo de los mismos en el proceso de consolidación de una burocracia profesional que pueda constituir un claro soporte de las actividades estatales. Debemos atender, como señala Echebarría (2005), a que América Latina ha sido históricamente considerada como una región con Estados grandes, pero débiles, y que buena parte de esa debilidad ha sido asociada a la falta de una burocracia con profesionales estables. En este sentido, señala que la burocracia ha sido tomada como un recurso en manos del poder político y de los intereses corporativos, muy lejano de los rasgos institucionales del modelo que describiera Weber.

Otro de los recursos que consideramos claves es el financiero. Éste adquiere un alto grado de criticidad toda vez que nos habla de la «capacidad de fuego» (Fernández *et al.*, 2006) con la que cuentan los organismos involucrados en el DG para materializar las acciones que le son requeridas.

Por último, entendemos que un recurso que se revela también como crítico para el funcionamiento del DG es la tecnología, entendida como ese conocimiento utilizado o utilizable a escala social que sirve para transformar elementos materiales o simbólicos en bienes o servicios. Se pueden distinguir dos tipos de tecnologías: las centrales y las de apoyo. Las primeras son aquellas cuya presencia permite las acciones centrales que una determinada política se propone, por lo que su inexistencia implicaría que no se pueda cumplir con algunos o todos los objetivos que la política busca. Por su parte, las tecnologías de apoyo condicionan el logro de los objetivos de la política de manera indirecta y existen en función de las tecnologías centrales a las que necesariamente deben adaptarse y servir.

Hasta aquí hemos presentado los tres instrumentos de política que entendemos dotan al Estado de las capacidades potenciales para intervenir en la escena económica y social. Pero, como hemos señalado, estos instrumentos no surgen por generación espontánea sino que son el resultado de un proceso que les da forma y les brinda una determinada congruencia y efectividad.

Por eso es importante tener en cuenta que, más allá de la evaluación que pueda realizarse en cuanto a la efectividad de un instrumento determinado, en gran medida ello estará fuertemente condicionado por el proceso mediante

el cual el mismo fue configurado. Así, los instrumentos adquieren un carácter político, esto es, no necesariamente surgen de la creencia en que son los mejores medios que funcionan para alcanzar determinados resultados, tal como podría sugerir una mirada efectivista (Ringeling, 2002).

Lejos de ello, el proceso de Configuración de Instrumentos de Política (CIP) es desarrollado por un conjunto de actores (estatales y no estatales) en un marco político-administrativo determinado. Los mismos tienen en sus manos la responsabilidad de moldear instrumentos de política tales que otorguen al Estado el potencial requerido para prevenir, atenuar o resolver los problemas que afectan la vida de los ciudadanos. Aquellos actores inciden en los contenidos, la calidad y la consistencia de esos instrumentos, pero lo hacen llevando adelante una serie de articulaciones entre ellos, desplegando determinados recursos de poder y en función de los intereses que los movilizan. Los instrumentos responden así a la voluntad de quienes definen la política, los diseñan y finalmente los usan.

Para lograr una mayor comprensión de este planteo, a continuación presentamos los resultados de un estudio de caso³ que permite apreciar el modo en que el proceso de configuración de instrumentos de política condiciona las capacidades del Estado en un campo de intervención específico: la política del agua.

5 POLÍTICA DEL AGUA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Hasta la década de 1990, la provincia de Buenos Aires regulaba la disponibilidad, calidad y aprovechamiento del agua con un dispositivo normativo profuso y parcial compuesto de normas muchas veces superpuestas y contradictorias. Además, intervenía con un dispositivo de gestión conformado por diversos organismos públicos⁴ faltos de coordinación y con rasgos de insularidad burocrática. Todo ello, dio lugar a un marco de actividad estatal que se revelaba débil para enfrentar los problemas relacionados con el agua.

Para revertir esta situación, en 1992 y en el seno del Poder Legislativo provincial, se inició un proceso de cambio destinado a reconfigurar aquellos instrumentos de política que sostenían la gestión del agua en Buenos Aires. Así, comenzó la elaboración de un Código de Aguas en procura de un régimen legal unificado capaz de promover una visión integral del recurso. Se buscó además redefinir el dispositivo de gestión de manera de alcanzar mayores niveles de coordinación gubernamental y participación social.

Se tuvo entonces una clara oportunidad para fortalecer la política del agua provincial revirtiendo la ausencia de articulación interinstitucional y de participa-

ción social en sus decisiones, la deficiencia en el intercambio de comunicación e información e incluso el problema de la dilución de responsabilidades (Pochat, 2005). Con ello, la provincia estaría en mejores condiciones para realizar una gestión del agua más eficaz en todo su territorio. Sin embargo, pese a que en 1999 finalmente se sancionó un Código de Aguas y en el año 2000 se creó una Autoridad de Agua provincial (con potestades para crear Comités de Cuenca), transcurrida más de una década es posible afirmar que la política hídrica en la provincia de Buenos Aires sigue igualmente fragmentada y desarticulada, con escasos niveles de participación y una baja efectividad a la hora de resolver los problemas asociados con el recurso.

5.1. CONFIGURANDO LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

En los inicios de los 90, la Legislatura de la provincia de Buenos Aires se convirtió en el escenario privilegiado de una propuesta de cambio destinada a introducir modificaciones en los dispositivos normativos y de gestión de la política del agua provincial. Allí se creó una Comisión Técnica Redactora (CTR) que tuvo como propósito elaborar un proyecto de Código de Aguas. Integrada por reconocidos especialistas en la materia, la CTR identificó una serie de problemas relevantes asociados con el agua y frente a los cuales el Estado provincial demostraba tener una baja capacidad de respuesta.⁵

Esta iniciativa mostraba al Poder Legislativo provincial cumpliendo un rol institucionalmente activo, toda vez que evidenciaba una vocación por incidir claramente en la formulación e implementación de una política pública de relevancia para la provincia. Ello ponía en discusión el rol negativo u obstruccionista que diversos autores establecen como dominante en los parlamentos de países latinoamericanos (Ferraro, 2006).

El CTR logró generar una propuesta normativa con potencial para mejorar la eficacia de la política hídrica provincial a partir de:

- la regulación de los diversos uso del agua;
- la creación de una Autoridad del Agua (ADA) con facultades para: 1) llevar adelante la planificación hidrológica, la supervisión y vigilancia de todas la actividades y obras relativas al estudio, captación, uso, conservación y evacuación del agua, 2) realizar la coordinación interinstitucional de los organismos provinciales competentes en materia de agua, 3) crear y apoyar el funcionamiento de Comités de Cuenca, en tanto instancias de participación a nivel territorial, y 4) crear consorcios para realizar, administrar, conservar, mantener y operar obras hidráulicas de beneficio común;
- la fijación de un canon por el uso del agua.

Pero en tanto la CTR propicio estos cambios, quedaron en evidencia las dificultades para tratarlos y aprobarlos en el recinto. En efecto, durante el proceso de elaboración del proyecto de Código de Agua emergieron actores estatales y no estatales que mostraron su oposición a muchos de los puntos que contenía el mismo,⁶ y ése fue uno de los factores centrales que evitó su tratamiento en el recinto y provocó que perdiera estado parlamentario.

Finalmente, la suerte del Código de Aguas se jugaría en 1997 en las manos del Poder Ejecutivo provincial y no precisamente para mejorar la efectividad de la intervención estatal en la problemática del agua. Más bien, dando muestra de un estilo decisivo de *garbage can*, el Poder Ejecutivo vio en el proyecto dormido en la Legislatura una solución disponible para un problema que necesitaba resolver en ese momento: facilitar el proceso de privatización de la empresa estatal Obras Sanitaria de Buenos Aires (OSBA). Cabe aclarar que dicho proceso contaba con la resistencia del sindicato de OSBA debido a la previsible pérdida de puestos de trabajo que ello implicaría.

El Poder Ejecutivo encontró en la figura de la ADA la solución adecuada para reducir las resistencias del sindicato y sumarlo así a una coalición que diera fluidez al proceso de privatización y evitara cualquier obstaculización del mismo.⁷ En este punto debemos destacar que la asignación de beneficios institucionales a sindicatos del sector público no fue un hecho novedoso en el contexto de las privatizaciones vividas en Argentina en la década del 90. Al respecto, Etchemendy (2001) sostiene que la reforma de mercado que se vivió en el país en la última década del siglo XX estuvo fundada en coaliciones forjadas en negociaciones más o menos formales con una variedad de intereses, entre ellos, los sindicatos públicos. Señala que la experiencia Argentina durante los 90 «revela la importancia de las retribuciones dirigidas a los actores colectivos poderosos arraigados en el viejo sistema sociocéntrico» (Etchemendy, 2001:5). Con ello se pretendía compensar las previsibles pérdidas que estos actores sufrirían como consecuencia del proceso de liberalización de la economía.

Así, gracias a la intervención del Poder Ejecutivo provincial, en 1997 se reactivó el proyecto de Código en la cámara de diputados y fue sancionado en diciembre de 1998.⁸ La empresa estatal fue privatizada en 1999⁹ y luego de ello el sindicato de OSBA logró ampliar su presencia dentro de la estructura del Estado provincial, demostrando una clara orientación hacia la nueva estructura de mercado impulsada en la década del 90.¹⁰

Por ello debemos considerar, como señala Oszlak (1984), que cuando se piensa en la productividad o improductividad de la burocracia el análisis suele centrarse en el desempeño de tareas o funciones que caen dentro de lo que

denomina como su rol infraestructural,¹¹ y que el desempeño de los otros roles (el mediador y el sectorial)¹² «tienden a ser o bien ignorados o bien considerados como manifestaciones de comportamientos desviados» (Oszlak, 1984: 287).

Si la creación de la ADA fue una medida que le había asegurado al Poder Ejecutivo el apoyo del sindicato para la privatización de OSBA, esa misma medida despertó a la vez una fuerte oposición por parte de un organismo burocrático con una larga trayectoria y fuerte protagonismo dentro de la política del agua en la provincia: la Dirección de Hidráulica (DH). La historia y el peso que ésta tenía en materia de obras hídricas era reconocida para propios y extraños, al punto que muchos se referían a ella como la verdadera «autoridad del agua en la materia». Más allá de tener injerencia sólo sobre el recurso superficial y una marcada falta de efectividad para controlar el tema de las obras clandestinas y el manejo de inundaciones muchas veces asociadas a esa obras, el peso de la DH era indiscutido.

La *expertise* de la DH en materia de planificación y ejecución de obras hidráulicas la había convertido en el único organismo capaz de ofrecer planes y realizar acciones frente a los problemas cíclicos de excesos hídricos, además del mantenimiento y limpieza de cauces. En ese marco, la DH tuvo sobrados argumentos para preservar sus atribuciones en ese tema y no cederlas ante la ADA.

Haber resistido los dictados del Código de Aguas¹³ y preservado sus funciones y decisiones centrales sin mayores costos fue posible gracias a tres cuestiones principales: una fuerte tradición de ese organismo dentro de la burocracia provincial, el desarrollo de capacidades organizacionales únicas (Carpenter, 2001) —en este caso vinculadas con las obras hidráulicas— y la falta de legitimidad del ADA dadas las verdaderas razones de su creación y su marcada falta de capacidad técnica¹⁴ para orientar y coordinar la política hídrica provincial. Conocida la resistencia de «los hidráulicos», y con el fin de aclarar el panorama futuro, el PE adoptó algunas decisiones que limitaron el rol y la capacidad de maniobra de la ADA dentro del dispositivo de gestión de la política hídrica provincial.

Además de devaluarla jerárquicamente,¹⁵ a partir de 2002 el Poder Ejecutivo designó en la presidencia del ADA a profesionales con un pasado en la DH. Con ello se habilitó una suerte de tutela decisional sobre gestión de la ADA. De este modo, la DH logro mantener un lugar central dentro de la política del agua provincial, incluso seguir ejerciendo tareas que el Código de Aguas reservaba para la ADA (particularmente, aquellas asociadas con la planificación de obras hídricas).

Por su parte, la ADA quedó con un tipo de funcionamiento que podríamos denominar «vegetativo». Sin haberse constituido en la instancia de coordinación

de los diversos organismos con responsabilidades sobre el recurso hídrico, tampoco logró fortalecer herramientas básicas para la gestión del agua: queda pendiente aún el desarrollo y fortalecimiento de la red hidrométrica provincial (la existente adolece de un mantenimiento mínimo, y cuenta con una reducida capacidad operativa: del 25 % o 30 %, aproximadamente) y la generación de planes hídricos. A su turno, dispone de una limitada capacidad para ejercer el poder de policía sobre, por ejemplo, la actividad industrial.

En cuanto al impulso y la creación de Comités de Cuenca en la provincia, la ADA se limitó principalmente a promover su creación formal. Ante la ausencia de una política consistente de concientización, de apoyo a su funcionamiento y de estímulo de la participación social, los comités de cuenca constituyen figuras inactivas, salvo algunos pocos casos pero que igualmente se evidencian precarios en su desempeño.¹⁶

A su turno, debemos señalar que el Poder Ejecutivo no sólo procuró reducir las resistencias de la DH sino también a reducir las resistencias que habían manifestado los actores económicos ligados a las explotaciones agropecuarias y a la industria.¹⁷ Debemos destacar la importancia de ambos sectores. Por un lado, y debido a la antigua presencia en la vida nacional y al papel que el agro tiene en la economía regional, las organizaciones que representan a los productores rurales han ocupado un lugar de relevancia en el juego político y económico de la provincia de Buenos Aires. Defensor del liberalismo económico, el sector agropecuario han manifestado un rechazo histórico a la intervención del Estado, particularmente cuando siente que ésta puede afectar el derecho de propiedad o cuando se trata de impuestos que gravan al sector (Palomino, 1987). Por su parte, el peso del sector industrial en las decisiones provinciales se hizo creciente desde la década del 40. La importancia del mismo se constata cuando se observa que Buenos Aires concentra el 50 % del valor agregado industrial del país y el 39,6 % de las industrias del país. Muchas de ellas tienen el agua como insumo principal.

Las resistencias que estos dos actores expresaron frente al Código de Aguas no fueron desatendidas por el Poder Ejecutivo. De hecho, pudieron ser canalizadas con posterioridad a la sanción de la norma, precisamente en el proceso de reglamentación que terminaría de definir los alcances del Código.

En efecto, en el año 2000 el Poder Ejecutivo creó en el seno de la ADA el Consejo Consultivo Multisectorial (CCM), un espacio concebido como mecanismo de participación al más alto nivel decisorio en materia de administración del recurso hídrico superficial y subterráneo, constituyéndolo como un ámbito de directa vinculación con el propio Directorio de la Autoridad del Agua. Dicho

Consejo se integró, según dispuso el Poder Ejecutivo, por representantes de los sectores Agropecuario e Industrial, del Colegio de Ingenieros de la Provincia de Buenos Aires y del Consejo Profesional de Ciencias Naturales de la Provincia de Buenos Aires. A ellos se sumaría luego un representante del Ministerio de Asuntos Agrarios. Una de las tareas principales que se le encargaron al CCM fue la elaboración de una propuesta de reglamentación del Código de Aguas, lo que permitió que los representantes de la producción agropecuaria e industrial logaran incidir reduciendo o neutralizando los efectos negativos que el Código tenía sobre sus intereses y comportamientos.

En 2007 se aprobó el decreto reglamentario del Código de aguas, y los artículos vinculados con el pago de canon por el uso del agua quedaron sin reglamentación, lo que provocó que en la actualidad el agua resulte un recurso de uso gratuito para ambos sectores y el Estado recaude menos.

6 CONSIDERACIONES FINALES

En este trabajo hemos planteado que el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas condiciona la capacidad estatal para prevenir, reducir y/o resolver los problemas que procura enfrentar. De tal modo, se vuelve necesario poner atención a ese proceso, en especial a los actores que en él participan.

El caso presentado muestra la manera en que aquel proceso condicionó la capacidad de intervención estatal en el campo hídrico. Por otra parte, permitió identificar a los actores que participaron con decisiva incidencia en ese proceso, los cuales, a raíz de sus articulaciones e intereses, sesgaron y dieron un sentido particularista, antes que universal, a los instrumentos de la política del agua provincial.

Al respecto, surgen algunas consideraciones que merecen ser destacadas. En primer lugar, ha sido clara la forma en que el proceso de configuración de los instrumentos iniciado en la provincia de Buenos Aires en 1992 contribuyó a debilitar, antes que a fortalecer, la capacidad del Estado provincial para prevenir, reducir o resolver los problemas asociados con el agua. La creación de la ADA, su incapacidad para coordinar al resto de los organismos con competencia en materia hídrica, la ausencia de planes hídricos, su debilidad para generar y sostener herramientas de información centrales para la gestión del agua, la pérdida de ingresos del Estado por la no recaudación del canon por el uso del agua, son hechos que han contribuido a profundizar la debilidad del Estado provincial en materia hídrica.

Asimismo, el caso hizo posible mostrar la relevancia del rol cumplido por los Poderes Ejecutivo y Legislativo y la propia burocracia provincial. En un esquema que podríamos denominar como instrumentalismo endógeno, el Poder Ejecutivo articuló con organizaciones de la burocracia para promover la sanción de normas, introducir cambios en la morfología del Estado y reasignar recursos en un marco de estricta opacidad y en procura de la satisfacción de intereses sectoriales. En este esquema, las organizaciones burocráticas hicieron sentir el peso de su larga tradición dentro de la política del agua provincial. Por su parte, el Poder Legislativo, luego de impulsar del proceso de cambio, terminó cumpliendo el rol de legalizador de dicho esquema.

Así, resalta la predisposición del Poder Ejecutivo para satisfacer intereses sectoriales y de corto plazo, lo que incluyó a los representantes de la producción agropecuaria e industrial. En este sentido, el Estado resultó claramente funcional a una lógica de acción particularista (O'Donnell, 1997) y dejó de lado los problemas estructurales de la política del agua provincial, los que fueron identificados oportunamente por la CTR.

La fuerte propensión del Poder Ejecutivo a actuar en favor de la satisfacción de intereses sectoriales en detrimento de los intereses generales no es una novedad. Como señala Zurbriggen,

«el Estado latinoamericano históricamente estuvo articulado a redes complejas de relaciones de intereses particularistas y corporativos, agregando que, en un sistema político de estas características, se fueron consolidando formas de procesar las demandas, de resolver los conflictos, de distribuir los recursos públicos y el poder, orientadas a satisfacer los intereses particulares de personas o grupos, y no el bien público». (2007:168)

Al mismo tiempo, el Estado provincial dejó en evidencia una concepción corporativa (Klinj, 1998) a la hora de promover la participación social en el campo de la política del agua. En efecto, fue recién después de sancionado el Código de Aguas que surgió un espacio de participación de tipo consultivo: el CCM. Pero su integración dejó expuesta una concepción de participación ciertamente restringida. De esa manera, el Estado contribuyó a la exclusión de diversos actores o sectores sociales que también podrían considerarse «involucrados» en el tema del agua (por ejemplo, organizaciones ambientalistas y vecinales, universidades con especialistas en el tema, grupos de estudios ambientales, entre otros).

La ausencia de una amplia participación social en la política del agua se relaciona con la existencia de un esquema de formulación e implementación de

políticas publica claramente Estado–céntrico. Así, el Estado provincial demostró no tener intenciones para generar espacios de participación social que reúna a todos los intereses e interesados con la problemática hídrica provincial. La hasta hora fracasada experiencia con los comités de cuenca provinciales es un claro ejemplo de ello.

Lo ocurrido en la política hídrica de la provincia de Buenos Aires mueve la preocupación por formas de concebir y desarrollar políticas públicas, no tanto por su carácter político sino por la necesidad de que ellas sean más públicas. En este sentido, resulta necesario revitalizar la discusión en torno a las formas de administración y de gobierno que mejor garanticen el bienestar colectivo, así como una decidida revalorización de lo público y de la participación social. Esa revalorización no puede alcanzarse sin la existencia de actores (estatales y no estatales) que expresen su interés y voluntad de dotar al Estado de instrumentos y políticas sustentables y orientadas a mejorar la calidad de vida de nuestras sociedades, y que actúen en consecuencia.

Para lo expuesto, y a modo de orientaciones, entendemos que la voluntad de fortalecer las capacidades del Estado no puede desentenderse de la tarea de revisar:

- *el sistema político*: con el fomento y desarrollo en los partidos políticos el interés por el fortalecimiento de las capacidades estatales, por jerarquizar el lugar que le otorgan al funcionamiento del Estado en sus estrategias de gobernabilidad y por orientar las políticas públicas hacia la generación de valor público.
- *la relación Poder Ejecutivo–Parlamento–burocracia*: con la generación de estrategias que promuevan, por un lado, lazos fluidos y espacios de trabajo conjunto entre el Legislativo y la burocracia y, por el otro, que favorezcan la rendición de cuentas por parte del Poder Ejecutivo y la propia burocracia al Poder Legislativo y a la sociedad civil. Ello debería ir acompañado del desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación que permitan mejorar los resultados de las políticas públicas que implementan.
- *los modos de formulación e implementación de políticas públicas*: con la creación de mecanismos que hagan factible el desarrollo de políticas públicas deliberativas, de manera que contemplen la diversidad de intereses sociales y reafirme su carácter público.
- *la capacidad proactiva del Estado*: con el fortalecimiento de la función de planificación que permita recuperar una mirada de largo plazo e involucre de manera creativa a los diversos actores y recursos disponibles en la sociedad.

NOTAS

¹ Esas dimensiones son: los recursos humanos dentro de cada organización; la organización misma; el conjunto de organizaciones con las cuales ella 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.

² Seguimos aquí, aunque con alguna variación, el esquema utilizado por F. Sagasti y A. Aráoz (1975), «Estudio de los instrumentos de política científica y tecnológica en países con menor Desarrollo», en *Estudios sobre el desarrollo científico y tecnológico*, nº 27. Programa Regional de Desarrollo Científico Tecnológicos. Departamento de Asuntos científicos Secretaría Gral. de la Organización de Estados Americanos. Washington, DC.

³ Para una versión más completa del caso, sugerimos la lectura de Isuani (2011).

⁴ Entre otros, podemos mencionar a: Obras Sanitarias de Buenos Aires (OSBA), Dirección Provincial de Hidráulica; Servicio Provincial de Agua Potable Rural (SPAR); Dirección de Geodesia de la Provincia de Buenos Aires; Ministerio de Asuntos Agrarios; Ministerio de Salud; Ministerio de la Producción; Corporación de Fomento Río Colorado (CORFO).

⁵ La contaminación de origen industrial, el deterioro y el agotamiento de los acuíferos del gran Buenos Aires, la construcción de obras clandestinas de desagües, la intensificación del uso de agua para riego por parte del sector agrícola y la consiguiente disminución de los acuíferos y la salinización del suelo en algunas áreas de la provincia, inundaciones, entre otros. Asimismo, la multiplicidad de intereses regionales, sectoriales y de niveles de gobierno facultados para gestionar distintas actividades en torno al agua,

era el factor que presionaba sobre el recurso y determinaba la correlativa pluralidad de fuentes legislativas. Ello promovía que el uso del agua quedara sujeto a la discrecionalidad de cada uno de los actores interesados en detrimento de otros, exacerbando así los conflictos de intereses que afectaban la calidad y disponibilidad.

⁶ Desde el interior del aparato estatal: la Dirección de Hidráulica. Por otro lado, los representantes de la producción agropecuaria también mostraron una clara oposición al proyecto.

⁷ Si bien no nos detenemos en su análisis, no debemos pasar por alto la histórica relación que vincula al sindicalismo argentino con el peronismo, partido político que gobierna la provincia de Buenos Aires desde 1987 ininterrumpidamente. En tal sentido, la sensibilidad de los sucesivos gobiernos peronistas a las demandas y planteos del sindicato de OSBA debe leerse, además, en el marco de una histórica alianza estratégica que incluye lo electoral y el reparto de espacios de poder al interior del Estado. Al respecto, sugerimos la lectura de Del Campo (1983) y Torres (1990).

⁸ La ausencia del Poder Legislativo en todo el proceso posterior a la sanción del Código dejó en claro sus límites para influir en el proceso de implementación de los mandatos establecidos por la norma y, por lo tanto, para el ejercicio de control horizontal (seguimos el concepto de «accountability horizontal» que plantea O'Donnell, 1997).

⁹ Al momento de su privatización, OSBA contaba con unos 2600 trabajadores. Cerca de 1200 fueron absorbidos por la concesionaria privada. El resto, en su gran mayoría, pasaría luego a formar los planteles de la flamante Autoridad del Agua.

¹⁰ Con evidente capacidad organizativa y un claro pensamiento estratégico, el sindicato logró una serie de beneficios institucionales que incluyeron,

además de la ADA, la incorporación de ex empleados de OSBA (cerca de 200) al Organismo de Control del Agua de Buenos Aires (OCABA), encargado de controlar las obligaciones legales y contractuales de los prestadores del servicio de agua potable y saneamiento. Pero la presencia del sindicato no se limitó solamente a los organismos arriba mencionados. En el año 2002 logró volver a la prestación del servicio de agua y saneamiento como socio minoritario de la empresa Aguas de Buenos Aires Sociedad Anónima (ABSA). Esta situación le valió el calificativo de «sindicato empresario».

¹¹ Según Oszlak (1984), la burocracia cumple un rol infraestructural cuando actúa en representación del interés general.

¹² Cuando la burocracia estatal desarrolla un conjunto de comportamientos privilegiando los intereses de ciertos actores sectoriales, podemos decir que cumple un rol *mediador*. El rol sectorial es aquel que refleja la burocracia estatal cuando sus decisiones y comportamientos tienden a la satisfacción de intereses que les son propios (Oszlak, 1984).

¹³ El Código de Aguas establecía que, con la creación del ADA, el resto de los organismos involucrados en la política del agua, incluida

la DH, deberían quedar bajo su orientación y coordinación.

¹⁴ Particularmente debido al fenómeno de profesionalización incompleta que afecta a sus recursos humanos, a la precariedad de los recursos financieros que sólo alcanzaban para pagar las remuneraciones del personal, a la debilidad de sus sistemas de información y la obsolescencia en la tecnología disponible.

¹⁵ El Poder Ejecutivo decidió que la ADA sería un organismo dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos y funcionaría en el ámbito de la Subsecretaría de Obras Públicas, la misma dependencia que tenía la Dirección de Hidráulica. De esa manera, quedaba claro que el Poder Ejecutivo no tenía la intención de darle a la ADA un lugar preponderante dentro del organigrama provincial.

¹⁶ Por ejemplo, el comité de cuenca del Río Luján. Al respecto, sugerimos la lectura de Agoff (2011).

¹⁷ Específicamente, la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y la Pampa (CARBAP) y Sociedad Rural (SR) de la provincia, y la representación de la industria a través de la Unión Industrial de la Provincia de Buenos Aires (UIPBA).

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, C. (2008). «La política de la modernización estatal: notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en Argentina).» En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 40, pp. 1–10.

Agoff, S. (2011). «La conformación del Comité de Cuenca del río Luján. Problemas de coordinación y gestión de cuencas.» En Isuani, F. (ed.). *Políticas Públicas y Gestión del Agua*. Buenos Aires: UNGS – Prometeo, pp. 323–363.

Brown, M. y Erie, S. (1984). «Poder y Administración: Paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática.» En Oszlak, O. *Teoría de la Burocracia Estatal*. Buenos Aires: Paidós, pp. 162–190.

Carpenter, D. (2001). *The forging of bureaucratic autonomy. Reputations, network and policy innovation in executive agencies (1862–1928)*. Princeton: Princeton University Press.

Cheresky, I. (2008). «Percepciones ciudadanas sobre el rol del Estado y su funcionamiento.» En PNUD. *Las capacidades del Estado y las demandas ciudadanas. Condiciones políticas para la igualdad de derechos*. Informe PNUD Argentina, pp. 17–35.

Del Campo, H. (1983). *Sindicalismo y peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*. CLACSO.

Echebarría, K. (2005). «Analizando la Burocracia: una mirada desde el BID.» X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile.

Eliadis, P., Hill, M. y Howlett, M. (2005). *Designing government: from instruments to governance*. Montreal: Mc Gill–Queen’s University Press.

Etchemendy, S. (2001). «Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica.» *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 40, n° 160, enero–marzo, pp. 175–706.

Evans, P. (1996). «El Estado como problema y como solución.» En *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 35, n° 140, pp. 529–562.

Evans, P. y Rauch, J. (1999). «Burocracy and growth: A cross–national analysis of the effects of «Weberian» state structure on economic growth.» En *American Sociological Review*, oct., pp. 748–765.

Fernández, V.R.; Güemes, M.; Magnin, P.; y Vigil, J. (2006). *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*. Santa Fe, Argentina: Ediciones UNL.

Ferraro, A. (2006). «Control parlamentario sobre la implementación de políticas públicas. El (escaso) aporte del congreso a la eficiencia administrativa en América Latina.» En *Estado, gobierno, gestión pública*. Revista Chilena de Administración Pública, Vol. III, n° 8, pp 80–111.

Hildebrand, M. E. y Grindle, M. (1997). «Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done?» En Merilee S. Grindle (ed.). *Getting Good Government. Capacity building in the public sectors of developing countries*. Boston: Harvard University Press, pp. 31–61.

Ikenberry, J. (1996). *The irony of state: comparative responses to the oil shocks in the 1970’s*. International organization foundation. Cambridge University.

Isuani, F. (2011). «Sesgos en la política del Agua en la Provincia de Buenos Aires. Una mirada sobre los instrumentos de política pública.» En Isuani, F. (ed.). *Políticas Públicas y Gestión del Agua*. Buenos Aires: UNGS – Prometeo, pp. 97–152.

Klijn, E. (1998). «Policy networks: An overview.» En Kickert, W., Klijn, W. y Koppenjan, J. (eds.). *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. Londres: Sage Publications.

Llanos, M. y Mustapic, A. (2006). *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. Rosario: Homo Sapiens.

Meny, Y. y Thoenig, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Martínez Nogueira, R. (1984). *Sociedad, poder y empresa*. Buenos Aires: Macchi.

——— (2002). *Bienes públicos regionales, gobernanza y construcción de capacidades*. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

——— (2010). «La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias.» En Acuña, C. (comp.). *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación, pp. 13–46.

Mintzberg, H. (1993). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.

Mizrahi, Y. (2004). *Capacity enhancement Indicators: A Review of the literature*. World Bank Institute, working papers.

O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

Osizlak, O. (1980). «Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas.» *Documento de Estudios Centro de Estudios de Estado y Sociedad* (CEDES), Vol. 3, n° 2. Buenos Aires.

——— (1984). «Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal.» En Osizlak, O. *Teoría de la Burocracia Estatal*. Buenos Aires: Paidós, pp. 251–301.

——— (1999). «De menor a mejor: El desafío de la segunda Reforma del Estado.» En revista *Nueva Sociedad*, n°1610. Venezuela, pp. 1–18.

Osziak, O. y Felder, R. (1997). «La capacidad de regulación estatal en la Argentina: quis custodiet custodes.» En Isuani, A. y Filmus, D. (comps.). *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, pp. 165–204.

Palomino, M. (1987). «Las organizaciones empresarias frente al gobierno constitucional.» En Nun, J. y Portantiero, J.C. (comps.). *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*. Buenos Aires: Puntosur, pp. 195–224.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: FLACSO – Miño y Dávila.

Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). «Las capacidades del Estado y las demandas ciudadanas. Condiciones políticas para la igualdad de derechos.» *Informe PNUD*, Argentina.

Pochat, V. (2005). «Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencias de Argentina.» En CEPAL– *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, n° 96. Santiago de Chile.

Polidano, C. (1999). *Measuring Public Sector Capacity*. Manchester: Institute for Development Policy and Management.

Ringeling, A. (2002). «An instrument is not a tool.» Trabajo presentado en la Conferencia Instrument Choice in Global Democracies. Canadá.

Rodríguez Gusta, A. (2007). «Capacidades estatales e institucionales: ¿de qué estamos hablando?» En Alonso, G. (coord.). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 85–106.

Santiso, C. (2001). «La gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina.» En revista *Instituciones y Desarrollo*, n° 8 y 9. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 325–366.

Schneider, A. e Ingram, H. (1990). «Behavioral Assumptions of policy Tools.» En *The Journal of Politics*, Vol. 52, n° 2, pp. 510–529.

Schneider, B.R. (1999). «Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: un desarrollo de la literatura reciente.» En revista *Desarrollo Económico*. Vol. 39, n° 153, pp. 45–75.

Sidicaro, R. (2001). «La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la argentina (1989–2001).» Universidad de Buenos Aires: Libros del Rojas.

Skocpol, T. (1989). «El Estado regresa al primer plano.» En revista *Zona Abierta*, nº 50. Argentina.

Skocpol, T. y Finbegold, K. (1982). «State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal.» En *Political Science Quarterly*, 97, pp: 255–278.

Tobelem, A. (1992). «Institutional capacity analysis and development system (ICADS).» LATPS *Occasional Paper Series* N° 9. Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank.

Torres, J.C. (1990). *La vieja guardia sindical y perón. Sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Sudamericana.

Valls, M. (1999). «La provincia de Buenos Aires sancionó su código de aguas.» En *El Derecho*, Legislación Argentina, nº 10.

Vedung, E. (2005). «Policy instruments: Typologies and theories.» En Bemelmans – Videc, M.; Rist, R. & Vedung, E. Carrots, Sticks & Sermons. *Policy instruments & their evaluation*. Reino Unido: Transaction Publisher, pp. 21–57.

Zurbriggen, C. (2007). «La «falacia tecnocrática» y la reforma del Estado. A 10 años del informe del Banco Mundial.» En revista *Nueva Sociedad*, nº 210, julio–agosto, pp. 157–172.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Isuani, Fernando J. (2012). «Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales.» *DAAPGE*, año 12, N° 19, pp. 51-74. Santa Fe, Argentina: UNL.
