

## Capacidades: (otra vez) un análisis conceptual y metodológico

### Capacities: (again) a conceptual and methodological analysis

Hugo Alejandro González Bazaldua

Tec de Monterrey, México.

hugo.gonzalezbazaldua@yahoo.com

 <https://orcid.org/0000-0001-9971-2224>

Egresado del Doctorado en Política Pública de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tec de Monterrey, México.

Recibido: 3 de mayo de 2019  
Aprobado: 30 de enero de 2020

#### Resumen

A lo largo de las décadas se ha acumulado una vasta literatura en el tema de capacidades, además de una extensa experiencia en procesos de desarrollo en diferentes países del mundo. Derivado de esto, existe una gran variedad de abordajes, ya sea desde un punto de vista institucional, estatal, organizacional, individual o, incluso, desempeño, entre otros. Esto se puede prestar a posibles confusiones en su operacionalización. De tal modo, en el presente trabajo se hace una revisión de la literatura con el objetivo de encontrar algunos elementos centrales que permitan una mejor comprensión de su concepto, así como del proceso de desarrollo y su medición.

#### Palabras clave:

capacidades, concepto de capacidades, desarrollo de capacidades, medición de capacidades.

#### Abstract

A vast literature on the subject of capacities has accumulated over the decades, as well as extensive experience in processes for developing capaci-



**Keywords:**

capabilities, concept of capabilities, development of capacities, measuring capacities.

ties in numerous countries worldwide. As a result, there is a wide variety of approaches to this topic from institutional, state, organizational, individual, and even performance perspectives, among others, that may lend itself to possible confusions in terms of its operationalization. For this reason, the present work presents a review of the literature with the objective of identifying certain central elements that will allow a better understanding of the concept itself, of the process through which capacities are developed, and of how they are measured.

## Capacidades: su concepto

La mayor parte de la literatura sostiene que no es posible llegar a una definición común de capacidad. Por el contrario, coincide en que es un concepto ambiguo y blando,<sup>1</sup> por lo que solo se puede tener una aproximación. Así, es posible encontrar definiciones de capacidad que la reconocen de diferentes maneras, tales como: habilidad, aptitud, conocimiento, potencial, factor facilitador, intangible, combinación de atributos, entre otros.

Aunado a lo anterior, diversos autores, quizás sin referirse específicamente a la noción de capacidad institucional o capacidad estatal, elaboran abordajes adoptando ambos conceptos como similares o sinónimos.<sup>2</sup> Asimismo, es común su utilización como sinónimo de calidad administrativa, desempeño organizacional, capacitación, cualidad institucional,<sup>3</sup> entre otros. Mientras unos autores lo entienden como un insumo, otros como un proceso y otros más como un resultado. Sin embargo, es necesario hacer una pausa para poder tener una mejor comprensión del concepto, tal que permita una operacionalización general. Para esto, en el presente trabajo se llevará a cabo un recorrido por las definiciones ofrecidas por diferentes autores, por lo que se hará referencia indistintamente a estas nociones con la intención de identificar sus elementos centrales.

Es indispensable partir de la perspectiva etimológica, la cual señala que el concepto de capacidad proviene del latín *capax*, que a su vez deriva del verbo *capere* (coger, tomar, recoger); es así que,

[...] *capax* indica lo que tiene fuerte tendencia a recoger o contener en su interior, lo espacioso, como por ejemplo un recipiente capaz y, referido a las personas, quien puede recoger o asumir tareas o funciones considerables debido a su predisposición, resistencia o habilidades para ellos.<sup>4</sup>

- 1 Carlos Moreno Jaimes, “Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México”, *Revista Ciencia Política*, 27.2 (2007): 131-153; Sonia Ospina, “Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora”, VII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002; Tony Land, “Implementing Institutional and Capacity Development: Conceptual and Operational Issues”, Discussion Paper No. 14. The European Centre for Development Policy Management (ECDPM), 2000; Julia Zinke, “ECDPM Study on Capacity, Change and Performance - Final Workshop”, Workshop report, Maastricht, Países Bajos, 2006.
- 2 Julián Bertranou, “Capacidad estatal: aportes al debate conceptual”, Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública, Mendoza, Argentina, 18, 19 y 20 de septiembre de 2013.
- 3 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009, Capacidades institucionales para el desarrollo humano local* (Estados Unidos: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009).
- 4 Diccionario etimológico español en línea, “Origen de las palabras”, *DeChile.net*, disponible en <http://etimologias.dechile.net/?capacidad> (fecha de acceso: 17 de abril de 2019).

De la aproximación anterior se desprende que una noción general de capacidad tiene que ver con contener en el interior. Hace referencia a que ese “interior” es de algo o alguien, ya sea de un recipiente o una persona, es decir, alude al hecho de que un “ente” tiene la posibilidad de contener o poseer en su interior. De esta manera podemos encontrar los elementos que nos ayudarán a obtener una comprensión amplia de capacidades: ente y posesión.

5 Gómez y de Alba señalan que, aunque no hay mayor diferencia entre los términos “capacity” y “capability”, este último se ha utilizado para referirse distintivamente a la capacidad individual. Véase David Gómez y Ana de Alba, “Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo”. En *Capacidades institucionales para el desarrollo humano: conceptos, índices y políticas públicas*, coordinado por David Gómez (México: 2010, Miguel Ángel Porrúa).

6 Moreno, “Los límites políticos...”.

7 Ospina, “Construyendo capacidad institucional...”.

8 Gómez y de Alba, “Capacidades: las piezas...”, 51.

Asimismo, hay que entender que las capacidades pueden ser poseídas no solo por el Estado, instituciones u organizaciones, sino también por individuos.<sup>5</sup> Sin embargo, es importante señalar lo que sostiene Moreno, quien asegura que la tarea principal al tratar de entender el concepto de capacidad es diferenciarlo de la noción de desempeño, ya que este último enfatiza los resultados que las acciones de un gobierno producen en la sociedad.<sup>6</sup>

En este sentido, Ospina señala lo expuesto por Nelissen quien separa “capacidad indicada”, definida como el potencial para cumplir las tareas, y “capacidad efectiva”, entendida como la actuación del gobierno, o su desempeño.<sup>7</sup> Si bien este autor establece una separación entre ambas nociones, la terminología que utiliza pudiera producir confusión, pues, por un lado, alude a la capacidad como un “potencial” que permite el desempeño, y por otro, utiliza el término capacidad para referirse a la aplicación de ese potencial, es decir, “desempeño”.

Por su parte, en un trabajo de Gómez y de Alba, en el cual se lleva a cabo una discusión robusta en la definición de capacidades, los autores sostienen que “en su acepción más amplia, capacidad se entiende como el intangible que permite a los actores de una sociedad desempeñarse adecuadamente para obtener resultados óptimos de acuerdo a sus intereses y necesidades”.<sup>8</sup> Además, plantean que las capacidades en general se refieren a la habilidad para plantear objetivos, ejecutar funciones para lograrlos y resolver problemas de forma sostenible.

De lo anterior, se entiende que esas habilidades posibilitan, a quien las posea, a aplicarlas para lograr objetivos. Por lo que, de lo planteado por estos autores se puede sostener que, el hecho de contar con alguna capa-

idad no equivale a ponerlas en práctica. De este modo, la posesión no es igual a ejecución. Esto se refuerza con lo planteado por Bifarello, quien desde la perspectiva estatal sostiene que capacidad es la “aptitud del Estado para diseñar y ejecutar políticas públicas eficaces y eficientes”.<sup>9</sup>

Por otro lado, una de las definiciones más claras acerca de capacidad, desde una perspectiva institucional, es la que ofrecen Grindle y Hilderbrand quienes mencionan que esta es la “habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible”.<sup>10</sup> En la misma línea, las autoras definen a las capacidades como las habilidades que, a través de su aplicación, buscan cumplir con un objetivo.

De igual manera, en una definición ofrecida por Morgan se señala que, si bien las capacidades deben tener como finalidad el alcanzar objetivos, esto no significa que por sí mismas representen desempeño, pues considera que estas son las “habilidades organizativas y técnicas, relaciones y valores que permiten a los países, organizaciones, grupos e individuos en cualquier nivel de la sociedad llevar a cabo las funciones y alcanzar sus objetivos de desarrollo a través del tiempo”.<sup>11</sup>

Asimismo, Bifarello, sostiene que la capacidad “se categoriza como un factor facilitador (que posibilita) la existencia efectiva de herramientas que permiten a los gobiernos locales desempeñarse con éxito”.<sup>12</sup> De esta definición se desprende que el autor considera que las capacidades son un “factor” que influye en el desempeño, sin embargo, no deja claro en qué consiste dicho factor, ni especifica lo referente a herramientas.

Siguiendo con las aproximaciones al concepto, Repetto define a la capacidad estatal como “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social”.<sup>13</sup> Por su parte, Bertranou, sostiene que “la capacidad estatal es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente”.<sup>14</sup> Las definiciones de estos dos autores aluden a la capacidad como aptitud, lo cual es una referencia circular, si se considera que ambos conceptos son sinónimos.

- 9 Mónica Bifarello et al., “Innovación y capacidad en el estado local: un abordaje teórico – metodológico”. En *Memoria del Segundo Seminario de Centros Académicos dedicados al estudio de la Gestión en Gobiernos Locales* (Argentina: Universidad Nacional de Quilmes-Instituto Nacional de la Administración Pública, 2000), 2.
- 10 Merilee Grindle y Mary Hilderbrand, “Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?”. *Public Administration and Development*, 15.5 (1995): 441-463.
- 11 Peter Morgan, “Capacity and Capacity Development: Some Strategies”, CIDA Policy Branch, Note prepared for the Political and Social Policies Division, 1998, 2.
- 12 Bifarello et al., “Innovación y capacidad...”, 3.
- 13 Fabián Repetto, *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina* (Washington, D.C.: INDES, 2004), serie de Documentos de trabajo 1-52 del Banco Interamericano de Desarrollo, 1-46, en especial 10.
- 14 Bertranou, “Capacidad estatal: aportes...”, 11.

15 Bertranou, “Capacidad estatal: aportes...”, 11.

16 Peter Morgan, *The Concept of Capacity. Study on Capacity, Change and Performance* (Países Bajos: European Centre for Development Policy Management, 2006), 8.

17 Jorge Hintze, “Guía para la evaluación de la capacidad institucional”. *Tecnología para la Organización Pública (TOP)*, G7 (2001): 1-34, en especial 10.

18 Óscar Oszlak, “Políticas Públicas y Capacidades Institucionales”, Webinar realizado en el marco de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP) del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) el 9 de abril de 2015, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=u-6JZ9DDsv8> (fecha de acceso: 17 de abril de 2019).

No obstante, el mismo Bertranou va más allá al sostener que un estado capaz es aquel que cumple adecuadamente con las funciones que le han sido exclusivamente asignadas, y hace énfasis en que no se podría hablar de un estado capaz, aunque este pueda cumplir con otras funciones.<sup>15</sup> En este sentido, busca calificar de capaz a aquel estado que, en efecto, desempeña determinadas funciones y no solo si este posee capacidades o si desempeña algunas otras tareas. Bajo esta visión, se podría deducir que, aunque un Estado posea cierta capacidad, no se considera capaz en tanto no la ponga en práctica, lo cual, según la separación entre capacidad y desempeño, resulta contradictorio.

Ahora bien, como se ha dejado ver, algunos autores sostienen que las capacidades deben atender a un objetivo. Esto es que, por medio de su puesta en práctica, deben abonar a un desempeño tal que permita alcanzar los objetivos planteados. Al respecto, Morgan define las capacidades como “esa combinación emergente de atributos que permite a un sistema humano crear valor de progreso”.<sup>16</sup> Por otra parte, Hintze, en un trabajo en donde aborda la definición desde una perspectiva operacional, señala la que capacidad institucional es “el potencial de las organizaciones para obtener el mayor valor externo y organizacional de largo plazo que permitan las exigencias del corto”.<sup>17</sup> De acuerdo con estas dos definiciones, los autores consideran que el objetivo último que debe perseguir la aplicación de capacidades es la “creación de valor”. Sin embargo, es aventurado definir a las capacidades por el fin que estas persiguen.

En la misma línea de Hintze, Oszlak entiende la capacidad institucional como la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o un resultado a partir de la aplicación de recursos y habitualmente del manejo y la superación de restricciones, condicionamientos o conflictos que se originan en el contexto operativo de una institución.<sup>18</sup> Además, este autor hace una distinción entre capacidad potencial y capacidad demostrada.

De lo anterior, se puede pensar que la diferencia entre una y otra es que la primera no ha sido aplicada, mientras que la segunda, se ha demostrado su existencia a través de su aplicación, lo que recae en el campo del des-

empeño. Adicionalmente, este autor da por descontado que, antes de que alguna capacidad pudiera ser aplicada, es necesario, primeramente, la utilización de recursos y de una “capacidad inicial” consistente, en este caso, en sortear las restricciones que pudieran impedir el logro de objetivos.

Con relación a la idea de “capacidad inicial” Gómez y de Alba sostienen que las capacidades son a su vez herramientas fundamentales del desarrollo de otras capacidades, debido a que para desarrollarlas se requiere en mayor o menor medida de ciertas capacidades, por lo que estas representan simultáneamente el fin y el medio del proceso de desarrollo. De lo anterior, se entiende que para el desarrollo de capacidades es necesario contar con otras capacidades previas que sirvan como insumo, junto con los recursos, para la obtención de nuevas capacidades. Los temas de recursos y dotaciones se abordarán más adelante.

Según esta idea, se considera que es necesario desarrollar ciertas capacidades para poder desarrollar u obtener otras, quizás, más complejas. A este respecto, Morgan establece un marco de cuatro aspectos para analizar con más detalle su naturaleza:<sup>19</sup> 1) el autor analiza ciertos elementos fundacionales (recursos financieros, estructura, información, cultura, ubicación, etcétera) y menciona que la mayoría de los marcos analíticos se centran en estos aspectos; 2) establece claramente lo que entiende por competencias, las cuales describe como energía, habilidades, comportamientos, motivaciones, influencia y capacidad de los individuos; 3) utiliza el término “capabilities” para referirse a una amplia gama de conocimientos colectivos que pueden ser a la vez “duros”, tales como, análisis de políticas, la gestión financiera; o “suaves”, como lo son la capacidad de ganar legitimidad, adaptar, crear significado e identidad, y 4) utiliza el término “capacidad” para referirse a la capacidad global de un sistema para crear valor.

De lo expuesto por este autor, se desprenden algunos aspectos que valdría la pena abordar. En primer término, el autor enlista una serie de sustantivos y se refiere a ellos como “elementos fundacionales”; sin embargo, como se expondrá más adelante, estos se podrían considerar simplemente recursos. Asimismo, define como “competencias” a diferentes factores atri-

19 Morgan, *The Concept of Capacity*.

buidos a los individuos; de esto se destaca que, entre ellos, menciona las habilidades. De igual forma, utiliza el término “capabilities” para referirse a dos tipos de conocimiento: duros y suaves; sin embargo, se podría considerar que los factores que expone como suaves, no necesariamente pueden ser conocimientos, sino más bien habilidades. Finalmente, define a la capacidad como la capacidad global para crear valor; de esto podemos observar, además de una referencia circular, que coincide con lo expuesto por otros autores respecto a que el fin último de la capacidad es la creación de valor.<sup>20</sup>

20 Repetto, sostiene que las capacidades estatales no son algo que puedan limitarse a aspectos técnico-administrativos “puertas adentro” del aparato estatal. Véase Repetto, *Capacidad estatal: requisito*.

### Características de las capacidades

Por otro lado, es posible encontrar en la literatura diversos autores que destacan algunos atributos y características de las capacidades. Por ejemplo, Martínez menciona que las capacidades cuentan con las siguientes características: 1) no son estáticas; 2) son resultados combinados de recursos, prácticas, conocimientos y relaciones; 3) son susceptibles de debilitamiento o destrucción; 4) no son genéricas, sino específicas a campos de acción, problemáticas o actores; 5) su evolución y mantenimiento no son sincrónicos ni lineales, y 6) se manifiestan de manera diversa en distintos ámbitos.<sup>21</sup>

21 Roberto Martínez, “La Presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina”. En *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*, compilado por C. Acuña (Buenos Aires: Siglo XXI, 2013).

De lo anterior es importante realizar una reflexión. El autor coincide con lo planteado por Gómez y de Alba en el sentido de que para desarrollar capacidades se requiere contar con ciertas capacidades previas, sin embargo, añade otros elementos, de los cuales, se destacan los recursos. En otras palabras, se puede decir que para el desarrollo de capacidades es necesario contar, previamente, con ciertos recursos y/o capacidades.

De igual manera, el autor menciona que las capacidades son susceptibles de evolución y de debilitamiento o destrucción. En este sentido, cabría preguntarse cómo sería el proceso para que se den ambos caminos. Para el caso del debilitamiento o destrucción, quizás la forma más común de que los conocimientos y las habilidades disminuyan o incluso desaparezcan es que estos, una vez adquiridos, no se pongan en práctica, es decir, que caigan en

desuso.<sup>22</sup> En el caso de los individuos, además de lo anterior, influyen otros factores, como por ejemplo que los sentidos mengüen.

De esto se puede establecer que existe una relación en la que las capacidades y el desempeño se retroalimentan mutuamente. Tan importante es poseer las capacidades adecuadas para poder desempeñarse, como que la puesta en práctica de conocimientos y habilidades contribuyan, al menos, a que estas no se debiliten o desaparezcan. Esto nos ayuda a corroborar una vez más que, a pesar de que existe una relación muy estrecha entre ambos conceptos, no es lo mismo capacidad que desempeño.

Respecto a la evolución de capacidades, valdría la pena hacer referencia a lo sostenido por el mismo autor cuando menciona que estas son el resultado de la combinación de recursos, prácticas, conocimientos y relaciones. Conforme a lo anterior se puede suponer que, siempre que se lleva a cabo dicha combinación, estamos ante la producción o generación de una capacidad, por lo que, por consecuencia, es válido suponer que esta es una nueva capacidad. De modo que, la nueva capacidad producida es diferente a las capacidades que fueron combinadas para su obtención. Así pues, se puede hablar de una “superposición” de capacidades que se apilan unas sobre otras, las cuales van resultando de múltiples combinaciones posibles, pero siempre diferentes.

De este último punto podría surgir la idea del autor respecto a que las capacidades no son estáticas, sin embargo, es necesario puntualizarla. A partir del supuesto de que la combinación de capacidades y recursos producen nuevas capacidades, se puede pensar que las capacidades que fueron combinadas, si bien sirvieron de insumo para crear una nueva capacidad, no tienen una evolución en sí mismas, sino que esa combinación dio origen a una capacidad que era inexistente, por lo que, las capacidades de insumo permanecen en su estado original y las nuevas se superponen a la anterior.

Cabría preguntarse si la puesta en práctica prolongada de una capacidad, es decir, que un ente se desempeñe haciendo uso de alguna capacidad de manera sostenida en el tiempo, contribuye a que esta, al menos, no disminuya o desaparezca. O, por el contrario, si esta puesta en práctica, a la que

22 Para mayor abundamiento al respecto se pueden consultar las diferentes teorías del olvido.

podríamos llamar comúnmente experiencia, es en realidad un recurso o una capacidad, que, al combinarse con la primera, produce una nueva capacidad más compleja. De cualquier modo, cabría plantearse la posibilidad de que las capacidades en realidad sí sean estáticas.

También, el autor sostiene que las capacidades no son genéricas, sino específicas a campos de acción, problemáticas o actores. Esto se puede entender en los casos en los que las capacidades se vuelven más complejas. Es decir, que mientras más “básica” sea una capacidad más amplia podrá ser su aplicación. Por lo que, entre más compleja, entendiéndose esto como una capacidad resultante de múltiples combinaciones previas, su aplicación se reduce a tareas y funciones más particulares y concretas.

Finalmente, cuando el autor señala que las capacidades se manifiestan de manera diversa en distintos ámbitos, se puede entender que la única forma en que se dé dicha manifestación es a través del desempeño. Bajo este supuesto, a pesar de que una misma capacidad sea aplicada en diferentes ámbitos, existen factores que influirán en el resultado final de cada aplicación, lo que probablemente producirá un desempeño diferente en cada caso. Algunos de estos factores pueden ser las circunstancias internas y externas específicas, los objetivos que se persiguen, los actores involucrados e incluso la suerte.

Por su parte, Morgan sugiere cinco características centrales o aspectos de la capacidad que pueden ayudar a conciliar la teoría y la práctica.<sup>23</sup> Estas cinco características son: 1) la capacidad se trata de empoderamiento e identidad; menciona que estas propiedades permiten a una organización o un sistema sobrevivir, crecer, diversificarse y hacerse más complejas; 2) la capacidad tiene que ver con la combinación de atributos que permite que un sistema funcione, entregue valor, establezca relaciones y se renueve; 3) la capacidad es un fenómeno de sistemas, pues sostiene que las capacidades surgen de una combinación compleja de actitudes, recursos, estrategias y habilidades, tanto tangibles como intangibles; 4) la capacidad es transitoria y latente, y la diferencia del concepto de desempeño, el cual describe

23 Morgan, *The Concept of Capacity*.

como ejecución e implementación o el resultado de la aplicación o uso de la capacidad, y 5) la capacidad es acerca de la creación de valor público.

En este sentido, la mayoría de las características ofrecidas por este autor coinciden con ideas que de alguna manera ya han sido abordadas. Sin embargo, en lo referente al empoderamiento e identidad, se podría entender como que, al menos en un primer momento, el objetivo de las capacidades es desarrollar estas propiedades para que las organizaciones o sistemas puedan sobrevivir, crecer, diversificarse y hacerse más complejas. Además, en el artículo de referencia, el autor señala que, para que dicha evolución sea posible, son necesarios los elementos de potencia, control y espacio. En suma, las mencionadas propiedades y estos últimos elementos pueden considerarse finalmente como capacidades o recursos, los cuales permiten el desempeño de un ente.

### Dimensiones de las capacidades

En otro orden de ideas, según Bertranou, al referirse a la capacidad atribuida a los entes estatales, sostiene que esta se compone de ciertos elementos, los cuales define como la dimensión constitutiva de la capacidad que pueda ser observable para los analistas organizacionales o de política pública. Asimismo, señala que en muchos casos se ha confundido el término de componente con el de dimensiones, definiendo a estas últimas como “desagregaciones de la capacidad según algún criterio analítico”.<sup>24</sup> Es decir, conforme a lo señalado por el autor, hay que tener clara la diferencia entre una dimensión constitutiva observable (componente) y lo que se identifica como un factor externo que afecta la capacidad (dimensión).

En este sentido, el autor propone una clasificación de los componentes de la capacidad estatal con sus dimensiones observables: 1) el vínculo actor estatal y otros actores; este componente alude a las relaciones estado-sociedad (sus dimensiones son autonomía/heteronomía y sinergias); 2) la legitimidad del actor estatal; esto alude al grado de aceptación de la autoridad (algunas de sus dimensiones son reconocimiento interorganizacional,

24 Bertranou, “Capacidad estatal: aportes...”, 21.

validación institucional y opinión pública); 3) los arreglos institucionales y la estructura burocrática; este componente tiene que ver con las condiciones internas de la organización (sus dimensiones son autorizaciones legales, las personas, la cultura, perspectiva financiera, estructura, modelo productivo, sistemas de información, entre otras), y 4) capital de acción interorganizacional; se refiere al capital social con que cuenta una organización unitaria para accionar ante otras organizaciones.

Conforme a lo anterior, al considerar la idea de que la combinación de capacidades y recursos producen una nueva capacidad, se puede pensar que la capacidad estatal en general está compuesta de los elementos mencionados por este autor. Por lo tanto, se puede entender que, para el autor, el desempeño de un estado está en función del resultado de la aplicación de esta capacidad general.

Asimismo, por dimensiones se entiende las desagregaciones de la capacidad según algún criterio analítico, es decir, se trata de subdivisiones analíticas. En este sentido, desde una perspectiva institucional u organizacional, la vasta literatura ofrece clasificaciones en las cuales cataloga las capacidades desde dos a cinco dimensiones.

Por un lado, existen autores que convergen en que las capacidades institucionales se pueden enfocar en dos dimensiones básicas: una de ellas relacionada con los temas internos de la institución (también entendida como organización) y la otra enfocada a los resultados que produce y el entorno, es decir, externos. Para Painter y Pierre la dimensión interna se refiere a la capacidad administrativa, la cual definen como la habilidad para gerenciar eficientemente los recursos físicos y humanos, mientras que la dimensión externa corresponde a la capacidad estatal, entendida como la habilidad para movilizar apoyo y consentimiento económico y social para el cumplimiento de fines orientados al público.<sup>25</sup>

Por su parte, Rosas menciona que la evaluación de las capacidades institucionales debe tomar en cuenta dos componentes: uno administrativo y uno político. Según la autora, el primero se divide en la dimensión enfocada en los recursos humanos y en la organización. Mientras que el componente

25 Bertranou, "Capacidad estatal: aportes...".

político, se refiere a la interacción política que establecen los actores del estado con los actores sociales y económicos.<sup>26</sup> También menciona que en la primera mitad de la década de 1980 la atención se centró en técnicas de reingeniería organizacional “puertas adentro”. Mientras que ya en la década de 1990 esta noción cambia con la finalidad de responder efectivamente a las demandas ciudadanas para el bienestar social.<sup>27</sup>

En esta misma línea, Alonso sostiene que existen dos dimensiones básicas en las que se ve involucrada la capacidad. Menciona que las capacidades podrían resumirse de un modo más sintético al agrupar las capacidades institucionales, técnicas, administrativas y políticas (propuestas por Grindle) en solo dos dimensiones: 1) capacidades técnico-administrativas, y 2) capacidades institucionales y políticas.<sup>28</sup> En este mismo sentido, Repetto sostiene que solo existen dos dimensiones básicas de la capacidad estatal: la capacidad administrativa y la capacidad política.<sup>29</sup> Para lo cual se basa en dos razones: por un lado, que las cuestiones relacionadas al manejo macroeconómico, así como al resto de las políticas públicas, no son inherentes a las aptitudes técnicas de los funcionarios estatales y, por otro, que la dimensión institucional no solamente es propia del accionar estatal.

A su vez, diversos autores hacen una clasificación tomando en cuenta tres dimensiones. Por ejemplo, Grindle, entendiendo a la construcción de capacidad institucional como la manera de ayudar a mejorar la habilidad del estado para desempeñar tareas, menciona que se atiende a una relación con tres dimensiones: 1) el desarrollo del recurso humano (sistemas y procesos de personal); 2) el fortalecimiento organizacional (sistemas de gestión), y 3) la reforma institucional (instituciones y sistema a nivel macro).<sup>30</sup>

Así también, Ospina toma en cuenta tres niveles analíticos diferentes: 1) el desempeño del gobierno en la implementación de sus políticas públicas (nivel macro); 2) el desempeño de las organizaciones públicas (nivel meso), y 3) el desempeño de los empleados en el cumplimiento de la misión (nivel micro).<sup>31</sup> Lo mismo ocurre con Lopes y Theisohn, quienes señalan tres niveles de capacidad. 1) El individual, entendido como la primera y básica unidad de capacidad y en quien recae las habilidades y conocimientos;

- 26 Angélica Rosas, “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”. *Política y cultura*, 30 (2008): 119-134.
- 27 Rosas, “Una ruta metodológica para evaluar...”, 119-134.
- 28 Guillermo Alonso, “Elementos para el análisis de capacidades estatales”. En *Capacidades estatales, instituciones y política social*, editado por Guillermo Alonso (Buenos Aires: Prometeo, 2007).
- 29 Repetto, *Capacidad estatal: requisito*.
- 30 Merilee Grindle, “The Good Government Imperative. Human Resources, Organizations and Institutions”. En *Getting Good Government, Capacity Building in the Public Sectors of Development Countries* (Boston: Harvard University Press, 1997).
- 31 Ospina, “Construyendo capacidad institucional...”.

2) el nivel institucional, en donde señalan que las instituciones, entendidas en sus amplias y diversas connotaciones, proporcionan el marco para que las capacidades individuales se conecten y logren objetivos más allá de la capacidad de un individuo o incluso unas pocas personas, y 3) el nivel social, en donde se reúnen a todos los segmentos de la población a través de numerosos grupos y redes.<sup>32</sup>

De igual modo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lleva a cabo una clasificación similar al señalar tres dimensiones (a las cuales llama niveles) de capacidades: 1) nivel individual, que incluye experiencia, conocimientos y competencias técnicas; 2) nivel organizacional, la cual tiene que ver con políticas, acuerdos, procedimientos y marcos internos, y 3) entorno favorable, que incluye políticas, legislación, relaciones de poder y normas sociales.<sup>33</sup> Asimismo, Forss y Venson nos ofrecen una clasificación de cinco dimensiones de la capacidad institucional, las cuales engloban en 3 niveles: 1) el individuo (nivel micro); 2) la organización (nivel meso); 3) la red de organizaciones; 4) la gobernación pública, y 5) las normas, valores y prácticas sociales (estos últimos integran el nivel macro).<sup>34</sup>

Por otro lado, existen autores que proponen una clasificación que comprende cuatro dimensiones de la capacidad. Por ejemplo, Robins explora el desarrollo de capacidades a través de cuatro dimensiones: 1) humano, el cual incluye conocimientos, habilidades y experiencia; 2) social, que incluye confianza y reciprocidad, compromiso, motivación, sentido de pertenencia y relaciones; 3) institucional, el cual constituye los arreglos de gobernanza, y 4) económico, el cual se refiere a infraestructura y recursos financieros.<sup>35</sup>

Igualmente, Grindle, en un trabajo seminal<sup>36</sup> brinda una clasificación de cuatro dimensiones: 1) capacidad institucional, la cual consiste en la habilidad para establecer y hacer valer reglas efectivas para regular las interacciones económicas y políticas; 2) capacidad técnica, que consiste en la habilidad para establecer y gestionar efectivas políticas macroeconómicas; 3) capacidad administrativa, la cual es la habilidad para desempeñar funciones administrativas básicas esenciales, y 4) capacidad política, que se entiende como los canales legítimos para la atención de las demandas sociales. Como

32 Carlos Lopes y Thomas Thei-sohn, *Ownership, Leadership and Transformation. Can We Do Better for Capacity Development?* (Nueva York: United Nations Development Programme, 2003).

33 PNUD, *Desarrollo de Capacidades, Nota de práctica* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008).

34 Kim Forss y Pelonomi Venson, "An Evaluation of the Capacity Building Efforts of United Nations Operational Activities in Zimbabwe: 1980-1995". En *Capacity-Building Supported by the United Nations Some Evaluations and Some Lessons* (Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2002).

35 Lisa Robins, "Perspectives on capacity building to guide policy and program development and delivery". *Environmental Science & Policy* 11 (2008) 687-701.

36 Merilee Grindle, *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa* (Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1996).

se puede observar, los primeros tres tipos de capacidad corresponden a dimensiones internas, mientras que el cuarto tipo guarda relación con una dimensión externa. En este punto, es de resaltar que esta autora otorga la calidad de habilidad al concepto de capacidad.<sup>37</sup>

Finalmente, Grindle y Hilderbrand establecen cinco niveles desde los cuales se habría de analizar la capacidad institucional con el fin de ubicar a la organización dentro de un sistema más amplio. Estos son, desde su nivel micro hasta su nivel macro: 1) los recursos humanos dentro de cada organización; 2) la organización misma; 3) el conjunto de organizaciones con las cuales ella se relaciona para funcionar efectivamente; 4) el contexto institucional del sector público, y 5) el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público.<sup>38</sup>

En las clasificaciones ofrecidas por los diferentes autores se puede observar que las dimensiones toman en cuenta distintos tipos de capacidades, con lo cual queda claro que estas pueden ser poseídas tanto por individuos como por organizaciones o instituciones. Además, estas clasificaciones permiten conocer la ubicación en donde se pueden encontrar las capacidades, ya que hacen alusión también a niveles que, si bien no plantean una jerarquía entre ellos, sí reconoce enfoques que van de lo micro a lo macro.

Sin embargo, es pertinente señalar que dicha ubicación es posible debido a que las capacidades son clasificadas atendiendo al objetivo que se persigue con su aplicación. Esto es que, dependiendo de la función que se pretenda desempeñar, es que se asigna un criterio analítico a la capacidad en cuestión. Por ejemplo, si el objetivo es que una organización se relacione con otras organizaciones, se necesitará desarrollar la capacidad de relacionarse. De esta forma, si el objetivo es encontrar una nueva vacuna para algún padecimiento, será necesario que los individuos posean capacidad de investigación y desarrollo en la materia.

De esta forma, es posible perfilar que las capacidades son conocimientos y habilidades que, dependiendo del objetivo al cual estén encaminadas, es que se le “asignará” una dimensión, Sin embargo, además de esto, a una capacidad se le puede asignar una dimensión en función del ente que las

37 Lo mismo ocurre con Weiss, quien la define como la “habilidad para adaptarse a los shock y a las presiones externas”. Véase Repetto, *Capacidad estatal: requisito*, 10.

38 Grindle y Hilderbrand, “Building Sustainable Capacity...”.

posea, esto es que, si una institución posee una cierta capacidad, a esta se le puede llamar capacidad institucional. De igual modo ocurre con las capacidades organizacionales o individuales.

Por lo tanto, podríamos decir que, las capacidades se pueden clasificar, cuando menos, atendiendo al objetivo que persiguen con su aplicación o atendiendo al ente que las posea. En todo caso, para tener mayor claridad al momento de hacer uso del concepto de capacidades en los procesos de desarrollo (o en las investigaciones académicas), existirá la necesidad de obtener una definición operacional.

## Recursos y dotaciones

Ahora bien, como ya se ha mencionado, existen algunos autores que enlistan características o componentes atribuibles a las capacidades, sin embargo, estos se pueden considerar como recursos. Es el caso de Morgan que, cuando nos habla de los elementos fundacionales, se refiere a recursos financieros, estructura, información, cultura o ubicación. En este sentido, si se consideran a las capacidades conocimientos o habilidades, se puede ver que los elementos a los que se refiere Morgan no configuran estos supuestos.

Para ello, no hay que confundir la noción de capacidad con la noción de recursos o dotaciones, por lo que es necesario hacer una distinción entre ambos conceptos. Se puede entender a los recursos o dotación como el inventario de capitales con los que se cuenta, para que, a través de la combinación con otros recursos y capacidades, se produzcan nuevas capacidades. Por lo que la principal diferencia con las capacidades es que los recursos no son el resultado de una combinación, sino un insumo para dicha combinación. Asimismo diversa bibliografía trata el tema de dotaciones usando los términos de recursos o herramientas de los cuales dispone un ente.

Con referencia a esto, Acuña y Chudnovsky sostienen que las capacidades son habilidades para cumplir una función o tarea, mientras que los recursos son bienes materiales y simbólicos. Sin embargo, estos autores consideran a los recursos como “indicadores observables de la presencia de una capacidad (más allá de que esta se efectivice o no, dado que un actor puede contar con

capacidad de hacer algo, aunque no ejercerla)".<sup>39</sup> De acuerdo con esto, contar con recursos financieros nos puede dar una idea muy clara de la "capacidad financiera" que pudiera tener un ente, la cual tiene un límite identificable debido a que es relativamente sencillo de cuantificar. De igual forma, que un gobierno cuente con equipo computacional y acceso a internet, nos puede hablar, por ejemplo, de la "capacidad de conectividad" de este.<sup>40</sup>

Por su parte, Zürbruggen plantea que las capacidades se conforman de tres tipos de recursos básicos: 1) recursos institucionales, los cuales se refieren a las reglas formales e informales; 2) recursos materiales, los cuales son los instrumentos y bienes materiales disponibles, y 3) recursos humanos, los cuales se refieren a la cantidad y competencias de los funcionarios o empleados.<sup>41</sup> Asimismo, Fernández y Vigil sostienen que las capacidades estatales internas están constituidas por tres tipos de recursos: hardware, software y orgware. El hardware se refiere a los recursos materiales y financieros; el software se refiere a los recursos humanos de las oficinas estatales; el orgware, apela a los recursos organizacionales con los que cuenta el estado.<sup>42</sup> Estos autores consideran que los recursos son parte de alguna capacidad.

Sin embargo, bajo la idea de que los recursos cuando se combinan con capacidades pueden dar como resultado una nueva capacidad, se puede entender que esta nueva capacidad corresponde a un conocimiento o una habilidad. Derivado de esto es posible entender que los recursos no forman parte de la nueva capacidad recién creada, sino que se desprenden de ella, pues se puede entender que solo fungieron como un insumo o un medio. Por ejemplo, el desempeño de un estado estaría compuesto por capacidades (conocimientos y habilidades individuales y colectivos) y recursos.

También, podríamos plantearnos si, al igual que las capacidades son necesarias para que un ente se desempeñe, los recursos son necesarios para desarrollar nuevas capacidades. Sin embargo, más allá de esa discusión, es claro que en ningún caso hay que confundir las capacidades con la disponibilidad de recursos tangibles (materiales, físicos, humanos o financieros, entre otros) o intangibles (recursos institucionales, rutinas formales e informales, entre otros), ya que estos por sí solos no se pueden considerar ni conocimientos ni habilidades.

39 Carlos Acuña y Mariana Chudnovsky, "Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos". *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*, compilado por Carlos Acuña (Buenos Aires: Siglo XXI, 2013), 42.

40 Un concepto similar en la economía o en la industria es "capacidad instalada".

41 Véase Bertranou, "Capacidad estatal: aportes...".

42 Víctor Fernández y José Vigil, "El Estado al primer plano del desarrollo (regional) latinoamericano. Un estudio de las capacidades estatales al nivel meso-regional en la Argentina". *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* 10.15 (2010): 43-90.

Abundando en los recursos intangibles, podemos encontrar lo que menciona Bertranou, quien sostiene que la capacidad estatal es una medida de las dotaciones que se encuentran en tres componentes: 1) en las ‘autorizaciones’ legales y de legitimidad; 2) en los medios de acción (organización), y 3) en el trabajo interorganizacional. El mismo autor menciona que los recursos (él los llama aspectos) materiales, financieros, legales, organizacionales y humanos están incluidos en esta clasificación.<sup>43</sup> Para este autor, la presencia de dotaciones y recursos es un indicador de la capacidad de un estado. Sin embargo, este planteamiento solo sería correcto si dichos recursos son asociados de una manera más o menos directa con algún tipo de capacidad, es decir, que con la sola existencia de recursos (sin que estos participen en alguna combinación) se pueda hacer evidente la posesión de algún conocimiento o habilidad.

43 Bertranou, “Capacidad estatal: aportes...”.

En el mismo tenor, Aráoz y Sagasti señalan que un instrumento de política, entendido como un medio para implementar una política determinada, comprende uno o más de los siguientes aspectos: 1) un dispositivo legal (leyes, decretos, acuerdos y otros instrumentos legales); 2) una estructura de organización (procedimientos, metodologías, criterios, programas, etcétera), y 3) un conjunto de mecanismos operativos (se relacionan con la idea de recursos de todo tipo y su modo de empleo).<sup>44</sup> Dicha clasificación deja fuera el factor humano, que según Bertranou, es una omisión relevante.

44 Véase Bertranou, “Capacidad estatal: aportes...”.

Por otro lado, derivado de que la mayoría de la bibliografía se ha desarrollado en el idioma inglés, es pertinente resaltar lo que menciona el PNUD, quien sostiene que

[...] pese a no haber mayor diferencia conceptual entre los términos *capacity* y *capability*, este último se ha utilizado para referirse a una especie de subcomponente de capacidad o capacidad individual, en tanto que *capacity* designa la suma de capacidades de un agente de desarrollo o el sistema en su conjunto.<sup>45</sup>

45 PNUD, “Informe sobre Desarrollo Humano...”, 50.

En español, ambos se traducen como capacidad.

## Capacidades básicas

Por otro lado, bajo la premisa de que, para desarrollar ciertas capacidades se requiere en mayor o menor medida de otras capacidades, no hay que dejar de explorar la idea de las capacidades básicas, las cuales, según diversos autores, son el punto de partida para el desarrollo de otras capacidades. En este sentido, Morgan nos ofrece una clasificación de las cinco capacidades básicas que están presentes en todas las organizaciones o sistemas: 1) capacidad para actuar, se relaciona con la idea de voluntad que tienen las organizaciones para elegir, desarrollarse y tener influencia; 2) capacidad para generar resultados, la cual divide en dos tipos: como capacidad mejorada en sí misma y como una mejor prestación de servicios; 3) capacidad para relacionarse, tiene que ver con el manejo de las apariencias simbólicas, con la comunicación efectiva y con la gestión de los conflictos políticos; 4) capacidad para adaptarse y autorrenovarse, se relaciona con la capacidad de dominar el cambio y la adopción de nuevas ideas, y 5) capacidad de lograr coherencia, plantea que se debe encontrar la forma en que se concilien los intereses organizacionales con las capacidades individuales, así como de productos, clientes y proveedores.<sup>46</sup>

De lo anterior, podemos observar que el autor considera a estas capacidades como las elementales sobre las cuales se apilarían nuevas capacidades. Para Morgan la capacidad tiene que ser vista no solo como activos o habilidades, sino “como un aspecto de la infraestructura organizacional colectiva que puede albergar las habilidades colectivas, el ingenio y la resolución que ayudan a las personas a abordar colectivamente algunos de los problemas que afectan sus vidas”.<sup>47</sup>

Por su parte, Browne menciona que existen al menos diez tipos de capacidades básicas que tendrían que ser desarrolladas en cualquier programa de fortalecimiento, estas son las capacidades para: 1) establecer objetivos; 2) desarrollar estrategias; 3) elaborar planes de acción; 4) desarrollar e implementar políticas apropiadas; 5) desarrollar marcos normativos; 6) construir alianzas; 7) fomentar un entorno propicio para la sociedad civil; 8) movi-

46 Morgan, *The Concept of Capacity*.

47 Morgan, *The Concept of Capacity*, 18.

48 Stephen Browne, "Introduction: Rethinking Capacity Development for Today's Challenges". En *Developing capacity through technical cooperation, Country Experiences, Executive Summary*, editado por Stephen B. (Nueva York: PNUD, 2002).

lizar y administrar recursos; 9) implementar planes de acción, y 10) supervisar el progreso.<sup>48</sup>

Hasta este punto se han abordado algunas definiciones encontradas en la literatura respecto al tema de capacidades. Además, se han tratado algunos temas relacionados con estas, tales como características, dimensiones, recursos y capacidades básicas. De este modo, en el siguiente apartado se esbozan algunos aspectos metodológicos, como déficit, desarrollo y medición de las capacidades.

### Aspectos metodológicos de las capacidades

Con el objetivo de redondear el tema de capacidades y derivado del recorrido conceptual logrado hasta aquí, en el presente apartado se expondrán algunos temas metodológicos de las capacidades. Así, se abordará primeramente el tema de déficit de capacidades con el objetivo de comprender el trecho que existe entre una capacidad actual y una capacidad a desarrollar. Posteriormente, se expondrá el tema de desarrollo de capacidades y, finalmente, se mostrarán algunos aspectos relevantes en el tema de medición.

### Déficit de capacidades

En este sentido, quizás el punto de partida más común para abordar el desarrollo de capacidades es lo que se conoce como déficit o brecha de capacidad, el cual consiste en conocer el estado actual de las capacidades que posee un ente y detectar cuáles son las capacidades requeridas para que dicho ente lleve a cabo una función o tarea. De este modo, cuando ya se tiene una finalidad y se cuenta con un punto de entrada para el desarrollo de capacidad se está ante el inicio del análisis de brecha de capacidad, la cual, según Bertranou, "se constituye en un déficit de dotación de capacidad para afrontar alguna tarea a cumplir".<sup>49</sup>

El mismo autor, siguiendo los trabajos de Tobelem, señala que este plantea seis elementos generales de brechas de capacidad agrupados en dos

49 Bertranou, "Capacidad estatal: aportes...", 23.

grandes categorías. La primera categoría es la del ambiente macroinstitucional e incluye cuatro brechas de capacidad: 1) la estructura de relaciones de poder; 2) las reglas de juego de base constitucional y legal; 3) la estructura de relaciones interinstitucionales entre las distintas organizaciones, y 4) los temas relacionados con el servicio civil de carrera, en particular los incentivos al personal. La segunda categoría es la del ambiente microinstitucional e incluye dos brechas de capacidad: 1) la dinámica organizacional y el conocimiento, y 2) las habilidades de las personas involucradas en la organización, desde gerentes hasta operarios.

En la misma dirección Alonso, utilizando las dos categorías planteadas por Tobelem, establece distintas brechas de capacidad.<sup>50</sup> En la primera categoría (macroinstitucional) incluye 3 brechas: 1) brechas político-institucionales; 2) brechas identificables a nivel de las relaciones interinstitucionales, y 3) brechas vinculadas a la carrera en la función pública. En la segunda categoría (microinstitucional) incluye 2 brechas: 1) brechas referidas a la organización interna, y 2) brechas referidas a habilidades y conocimientos.

Por otro lado, Oszlack y Orellana, al llevar a cabo una implementación de la metodología SADCI,<sup>51</sup> proponen otra clasificación de déficits de capacidad: 1) relacionados con leyes, normas y en general, “reglas de juego”; 2) relacionados con relaciones interinstitucionales; 3) relacionados con la estructura interna y distribución de funciones; 4) relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias; 5) relacionados con políticas de personal y sistemas de recompensas, y 6) relacionados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.

Las clasificaciones de brechas planteadas por estos autores claramente atienden a los aspectos internos y externos de una organización, así como, toman en cuenta el nivel individual. Sin embargo, estas clasificaciones atienden a la dimensión desde la cual se pretende abordar, es decir, si se carece de cierta capacidad para relacionarse, se estaría frente a un déficit de capacidad relacional. De igual forma, si un individuo carece de las capacidades necesarias para desempeñar una tarea específica, se puede hablar de un déficit de capacidad individual.

50 Guillermo Alonso, “Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad”, Ponencia ante el cuarto Congreso Argentino de Administración Pública, Panel: Capacidades Estatales: debate teórico y metodológico, Buenos Aires, Argentina, 2007.

51 Óscar Oszlack y Edgardo Orellana “El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI”, documento de trabajo, 2001.

Por lo que, tomando como referencia lo que ya se ha planteado en el presente trabajo respecto de que las capacidades son conocimientos y habilidades individuales o colectivos, se puede decir que, en resumidas cuentas, el déficit o brechas de capacidad consiste en la carencia de los conocimientos o las habilidades que se consideran necesarias para que un ente lleve a cabo una función específica.

En esta línea, Hintze plantea que es necesario medir el déficit de capacidad considerando algún objetivo organizacional u otro patrón de comparación, en lugar de medir la capacidad institucional en sí. Para esto, hace uso de una analogía y menciona que “al igual que en la medicina, se trata de un método de evaluación indirecto mediante el cual no se analiza lo que se quiere analizar (la salud) sino su contrario (la enfermedad o el riesgo de enfermedad)”.<sup>52</sup>

52 Hintze, “Guía para la evaluación...”, 12.

A este respecto, podemos hacer uso de otra analogía. Imaginemos un recipiente que contiene una mezcla de agua y aceite, y que el objetivo es llenar a tope dicho recipiente solamente con agua. De este modo, deberíamos medir la cantidad exacta de agua y establecer el nivel deseado para conocer la cantidad de agua que hace falta verter. En este sentido, conforme a lo planteado por el autor, si medimos la cantidad de espacio libre que existe en dicho recipiente podremos conocer la cantidad de agua que hay dentro. Situación que no es cierta, pues, aunque tengamos un recipiente con la cantidad deseada de líquido, no es posible conocer la proporción que corresponde a agua y la que corresponde a aceite. Por lo que, no se podría tener exactitud en detectar el déficit de capacidad de un ente si previamente no se hace una medición exclusiva de la capacidad que se desea desarrollar separándola de cualquier otra capacidad o recurso que pueda crear confusión.

Por lo tanto, bajo la idea de que la medición consiste en asignar un valor numérico a algún atributo o característica, es importante resaltar que para conocer la brecha es totalmente indispensable medir el estado de una capacidad en un momento dado y establecer el nivel de capacidad que se requiere para desempeñar cierta función. De esta forma se puede tener mayor certeza acerca del nivel de la capacidad actual, en lugar de tratar de

medirlo por su diferencia. Más adelante se verá con mayor detalle el tema de medición de capacidades.

## Desarrollo de capacidades

En este sentido, una vez que se conoce la brecha de capacidades, es necesario llevar a cabo un proceso de desarrollo para su obtención. En el presente trabajo se ha planteado la idea de que las capacidades son el resultado de una combinación entre, por lo menos, recursos y capacidades. Esta idea puede considerarse como el desarrollo de capacidades, siempre y cuando el resultado de estas combinaciones sean capacidades más sofisticadas o complejas, entendido esto como los conocimientos y las habilidades necesarias para ejecutar funciones específicas.

Sin embargo, una abundante literatura aborda el tema de desarrollo de capacidades desde la perspectiva estatal. Para entender mejor esto, a continuación, se hará un recorrido por estos abordajes con la intención de conocer las ideas centrales contenidas en ellos y así poder hacer una aplicación general del concepto de desarrollo de capacidades.

De tal forma, es conveniente mencionar a Morgan quien sostiene que se puede tratar de llegar a un entendimiento generalizado de construcción de capacidades solamente en un nivel abstracto, ya que, cada caso en particular tendría que sufrir adaptaciones para enfrentar el mundo real con sus problemas y las limitaciones.<sup>53</sup> Por su parte, Cohen sostiene que los usos y aplicaciones del concepto de desarrollo de capacidades son tan variados y superpuestos que sería imposible darle una definición por decreto.<sup>54</sup> Asimismo, el PNUD propone mayor cuidado en el uso del lenguaje al momento de lograr un entendimiento general respecto al tema de desarrollo de capacidades.<sup>55</sup>

En este sentido, Bolger sostiene que algunos autores lo describen “como un enfoque o proceso, por ejemplo, reducción de la pobreza, mientras que otros lo ven como un objetivo de desarrollo, por ejemplo, la orientación del desarrollo de la capacidad individual u organizacional”.<sup>56</sup> Además, menciona que la mayoría de las definiciones ofrecidas por otros autores se rela-

- 53 Peter Morgan, “Some Observation and Lessons on Capacity Building”. En *Capacity-Building Supported by the United Nations Some Evaluations and Some Lessons* (Nueva York: Naciones Unidas, 2002), 14-51.
- 54 John Cohen, “Building Sustainable Public Sector Managerial, Professional and Technical Capacity: A Framework for Analysis and Intervention”. *HIID Development Discussion Paper*, 473 (1993): 26.
- 55 PNUD, “Informe sobre Desarrollo Humano...”.
- 56 Joe Bolger, “Capacity Development: Why, What and How”. *Pacific Choice. Learning from Success*, vol. 1, núm. 1, (Filipinas: Asian Development Bank, 2000), Capacity Development Series, 2.

cionan con alguna de estas dos ideas. Lo segundo planteado por este autor nos hace preguntarnos si el objetivo del desarrollo de una capacidad puede ser distinto a ponerla en práctica, es decir, que el objetivo solo sea desarrollarla para poseerla. Esta diferencia de objetivos podría abonar a la idea de la separación entre capacidad y desempeño.

Por otro lado, valdría la pena comentar una diferencia que explica el PNUD respecto a los conceptos de desarrollo y construcción de capacidad, pues menciona que dicha diferencia radica en que el primero incluye dentro de sus etapas la creación de capacidades, así como su posterior gestión y mantenimiento. Mientras que la construcción de capacidades contempla solo el proceso de creación durante las etapas iniciales, basándose en el supuesto de que no existe ninguna capacidad que se pueda utilizar como punto de partida.

Respecto al supuesto brindado por el PNUD cabría preguntarnos si es posible crear alguna capacidad sin ningún tipo de habilidad o conocimiento previo o, incluso, sin recursos. De ser así, esto nos llevaría a realizar una búsqueda de capacidades “primigenias”, algo así como el *big bang* de las capacidades, lo cual sería no solamente complicado, sino quizás ocioso. Por ello, se puede tomar como un adecuado punto de partida que un ente (individuo, organización, institución o sociedad) cuente con las capacidades estrictamente necesarias para iniciar el proceso de desarrollo.

Bajo el supuesto de que cualquier capacidad es el resultado de la combinación entre capacidades y recursos, sería deseable conocer cuál fue la proporción o ponderación de cada uno de estos dos elementos que sirvió para la obtención de la nueva capacidad, o si alguno de ellos es prescindible. La respuesta se tendría que buscar con posterioridad a la confirmación de que ambos elementos en realidad participan en la creación de capacidades.

Por otra parte, Grindle es muy atinada al mencionar que los conceptos de construcción, desarrollo y fortalecimiento de la capacidad utilizados en la bibliografía se refieren básicamente a lo mismo. Además, aborda el concepto de construcción de capacidad (*capacity building*) como “una variedad de estrategias que se relacionan con aumentar la eficiencia, efectividad y capacidad

de respuesta del desempeño gubernamental”.<sup>57</sup> En este sentido, la eficacia y la eficiencia son elementos centrales del desempeño, por lo que se puede entender que estos elementos sean el objetivo del desarrollo de capacidades.

Ahora bien, el PNUD es el organismo que muy probablemente ha acumulado mayor experiencia en el apoyo y asesoramiento en el desarrollo de capacidades a lo largo del tiempo, el cual define como el “proceso mediante el cual las personas, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las competencias necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo”.<sup>58</sup> Es interesante ver cómo en esta definición no solo se habla de la obtención y fortalecimiento de una capacidad, sino también se introduce el elemento de mantener, lo cual, en un estricto sentido, no hace referencia a la creación de una nueva capacidad y, por lo tanto, resultaría forzado incluirlo en la concepción de desarrollo.

Asimismo, Kaplan plantea que el desarrollo de capacidades se entiende generalmente como un proyecto político-económico en donde la perspectiva económica se relaciona con ideas como la erradicación o reducción de la pobreza, mientras que la perspectiva política se puede tomar como sinónimo de democracia, pluralismo, justicia, equidad y respeto por un código universal de derechos humanos.<sup>59</sup> Aquí podemos observar que el autor hace una clara referencia al ámbito de lo público, ya que propone que el desarrollo de capacidades en última instancia tiene que ver con este objetivo.

Sin embargo, Brinkerhoff sostiene que los objetivos que se plantean para el desarrollo de capacidades se pueden clasificar de acuerdo con el nivel que se observe: individuos, organizaciones y el medio ambiente. Según el mismo autor, el desarrollo de capacidades puede estar dirigido a “recursos (quién tiene qué), habilidades y conocimientos (quién sabe qué), organización (quién puede gestionar qué), la política y el poder (quién puede conseguir qué) e incentivos (quién quiere hacer qué)”.<sup>60</sup>

De nueva cuenta observamos que se hace referencia a la obtención de recursos como el objetivo del desarrollo de capacidades, lo cual difiere de la postura del presente trabajo. Sin embargo, lo más relevante de esta clasificación es que introduce el tema de incentivos como uno de los niveles hacia

57 Grindle, “The Good Government...”, 5.

58 PNUD, “Desarrollo de Capacidades...”, 2.

59 Allan Kaplan, “The Developing Of Capacity”, Community Development Resource Association 1999, Originally published as a Development Dossier by the United Nations Non-Governmental Liaison Service, 1999.

60 Derick W. Brinkerhoff, “Capacity Development in Fragile States”, Discussion Paper 58D, Maastricht, ECDPM, 2007, 14.

los cuales se dirige el desarrollo de capacidades. Esto habría que analizarse más a fondo.

Por otro lado, Berg considera que la creación de capacidades es “más amplio que el desarrollo organizacional que incluye todo tipo de mejora de la capacitación” y sostiene que la construcción de capacidades es caracterizada por tres actividades principales: 1) la mejora de habilidades, la cual incluye la educación general y la capacitación específica; 2) fortalecimiento organizacional, el cual cubre el proceso de desarrollo institucional, y 3) mejoras de procedimiento, el cual se refiere a los cambios funcionales de los sistemas.<sup>61</sup>

61 Véase Jan Mentz, “Personal and Institutional Factors in Capacity Building and Institutional Development”, ECDPM Working Paper No. 14, Maastricht, 1997, 63.

62 ECDPM, “Evaluating Capacity Development”, ECDPM Newsletter, The Netherlands, 2003, 3.

Por su cuenta, el Centro Europeo para la Gestión de Políticas de Desarrollo (ECDPM) plantea que el objetivo del desarrollo de capacidades es “mejorar el rendimiento de la organización mediante el aumento de su potencial en términos de sus recursos y la gestión”.<sup>62</sup> Este objetivo hace referencia más a un nivel organizacional, ya que menciona que estos dos tipos de capacidades son las que todas las organizaciones necesitan para un buen desempeño.

Sin embargo, valdría la pena preguntarnos si el objetivo del desarrollo de capacidades es la obtención de recursos, ya que como se ha planteado, en resumidas cuentas, el desarrollo de capacidades tiene como objetivo la obtención de una nueva capacidad para que, por medio de su aplicación, se cumpla con un objetivo de desempeño, y no la obtención de dotaciones. Así lo plantean, Bhagavan y Virgin quienes sostienen que, en general, el esfuerzo por desarrollar la capacidad se debe a dos necesidades: por un lado, mejorar el desempeño actual de la organización y aumentar el grado en el que se puedan cumplir los objetivos actuales; en segundo lugar, para adquirir nueva capacidad.<sup>63</sup>

63 Malur Ramanna Bhagavan e Ivar Virgin, *Generic Aspects of Institutional Capacity Development in Developing Countries* (Estocolmo: Stockholm Environment Institute, 2004).

En referencia a lo planteado por Bhagavan y Virgin se pueden clasificar dichas necesidades en dos momentos. En una primera instancia, es necesario desarrollar una nueva capacidad con el fin de adquirirla (poseerla). Y, posteriormente, que esta capacidad sea aplicada con el objetivo de mejorar el desempeño de un ente. De este modo, sería deseable tomar en cuenta la secuencia que se plantea para tener mayor claridad de los objetivos que se persiguen.

No obstante, es de resaltar que el ECDPM considera a los recursos como capacidades, además, asume a estos como capacidades “duras”, tales como, la infraestructura, la tecnología, las finanzas y los recursos humanos. Por otro lado, considera a la gestión como capacidad “blanda”, la cual se ocupa de crear condiciones para el logro de objetivos. Además, menciona que, “a menos que se preste atención a estas capacidades ‘blandas’, las inversiones en capacidades ‘duras’ rara vez conducen a mejoras en el desempeño organizacional”.<sup>64</sup>

En este mismo sentido, Kaplan sostiene que, en general, el paradigma subyacente que caracteriza al desarrollo de capacidades se refiere fundamentalmente a la entrega de recursos. Estos recursos vienen de diversas formas, los cuales pueden ser finanzas, equipo, conocimientos técnicos, habilidades, influencia política, incluso un enfoque especial a la vida. Además, menciona que la premisa principal de este enfoque es que las organizaciones o países que se encuentran subdesarrollados carecen de ciertos recursos, y en este sentido, el desarrollo (en su mejor momento) implica el esfuerzo para transferir esos recursos de los que tienen a los que no los tienen.<sup>65</sup>

Derivado de lo planteado por el ECDPM y Kaplan se puede pensar que, cuando un ente no cuenta con los recursos suficientes, la transferencia de estos se puede interpretar como una mejora en sus capacidades. Sin embargo, no hay que confundir dicha situación, pues como se ha dicho, los recursos no pueden considerarse como capacidades. Sin embargo, esto resulta de suma importancia, pues se puede tomar como un buen punto de partida para llevar a cabo el desarrollo de capacidades.

Por su parte, Malik lleva a cabo otra clasificación de los niveles donde se puede encontrar la capacidad que se pretende desarrollar y señala tres categorías entrelazadas: el establecimiento de prioridades (“nivel visión”), el desarrollo de las capacidades necesarias para dirigir y apoyar estas políticas (“nivel instituciones”) y vinculación de normas sociales y valores culturales con el desarrollo (“capital social”).<sup>66</sup>

Por el mismo camino, Bolger sostiene que las estrategias para el desarrollo de capacidades pueden consistir en alguna de las siguientes o alguna combinación de ellas: 1) eliminar alguna capacidad vieja o inadecuada; 2)

64 ECDPM, “Evaluating Capacity Development”, 4.

65 Kaplan, “The Developing Of Capacity”.

66 Khalid Malik, “Towards a normative framework: technical cooperation, capacities and development”. En *Capacity for Development. New Solutions to Old Problems*, editado por Sakiko Fukuda-Parr, Carlos Lopes y Khalid Malik (Nueva York: United Nations Development Program–Earthscan Publications, 2002).

hacer un mejor uso de la capacidad existente; 3) desarrollar o fortalecer la capacidad existente; 4) proporcionar espacio para la innovación o el uso creativo de las capacidades, y 5) crear nueva capacidad.<sup>67</sup>

67 Bolger, "Capacity Development: Why, What...", 5.

Si analizamos lo planteado por Bolger, podemos decir que contar con una capacidad vieja o inadecuada, no es más que el punto de partida de la brecha de capacidad que se desea subsanar. De igual forma, hacer un mejor uso, desarrollar, fortalecer o proporcionar un espacio para la innovación de una capacidad existente, se puede conseguir a través de la creación de una nueva capacidad. De este modo, es posible resumir en esta última idea la clasificación planteada por el autor.

68 OCDE, "The Challenge of Capacity Development. Working Towards Good Practice", DAC Guidelines and Reference Series, A DAC Reference Document, 1 de febrero de 2006.

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se puede entender al desarrollo de capacidades como un proceso y a la capacidad en sí como un resultado. Asimismo, menciona que el desarrollo de capacidades es un proceso que va mucho más allá de la capacitación de personas, ya que busca el desarrollo organizacional, institucional y la creación de un ambiente favorable.<sup>68</sup> A este respecto, el PNUD ha ofrecido una definición de desarrollo de capacidades que ha sido adoptada por las 25 agencias que conforman el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDG), la OCDE y otras organizaciones como la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (CIDA). Dicha definición lo establece como el proceso por medio del cual se obtienen, refuerzan, adaptan y mantienen en el tiempo las capacidades de los individuos, organismos y sociedades para ejecutar funciones, resolver problemas y fijarse y alcanzar objetivos de manera sostenible.<sup>69</sup>

69 PNUD, "Informe sobre Desarrollo Humano...".

70 Gómez y de Alba, "Capacidades: las piezas...", 59.

En este sentido, el PNUD hace una propuesta metodológica, la cual, según Gómez y de Alba, está diseñada "para ser ajustado a las condiciones locales preexistentes, dado que parte del reconocimiento del desarrollo de capacidades como un proceso endógeno".<sup>70</sup> Estos autores señalan que dicha metodología se compone de cuatro fases: 1) fase de punto de entrada, trata de responder a la pregunta ¿en dónde se iniciará el proceso?; 2) fase de categorías, busca responder a la pregunta ¿cuáles capacidades conviene comenzar a desarrollar?; 3) fase de procesos, responde a la pregunta ¿cómo

resulta más efectivo y sostenible el proceso de desarrollo de capacidades?, y 4) fase de herramientas, busca dar respuesta a la pregunta ¿con qué elementos se debe trabajar para lograrlo?

Con base en lo expuesto hasta aquí, el desarrollo de capacidades se puede entender como la obtención o generación de conocimientos o habilidades por parte de un ente (individuo, organización, institución o sociedad) como resultado de la combinación de otras capacidades y recursos. Este proceso toma como punto de partida el nivel de capacidad en un momento dado y tiene como objetivo, en un primer momento, poseer una nueva capacidad para, posteriormente, llevar a cabo la tarea específica para la cual se desarrolló.

## Medición de capacidades

Ahora bien, un aspecto metodológico importante en el tema de capacidades es su medición. A continuación, se llevará a cabo un recorrido por la diferente literatura en este tema con el objetivo de conocer la forma en que se ha abordado y tratar de establecer una postura al respecto. De este modo, según Gómez y de Alba, mencionan que no es sencilla la tarea de medir el desarrollo de las capacidades institucionales, debido a que “el término no tiene una definición única, y que su finalidad y componentes varían conforme al paradigma dominante, metodologías aplicables y circunstancias específicas”.

En este sentido, según el USAID,<sup>71</sup> en la práctica los investigadores pueden medir la capacidad en varios niveles diferentes. Un primer enfoque consiste en medir los servicios reales o productos que la organización proporciona. Un segundo método es evaluar una capacidad y hacer un seguimiento de los cambios en todos los componentes de una organización. Finalmente, menciona un tercer enfoque, el cual consiste en dar seguimiento a componentes o áreas específicas de la organización.

Respecto al segundo y tercer enfoque se puede decir que, en efecto, se hace un intento por conocer el nivel de alguna capacidad, ya sea de forma directa o indirecta. Sin embargo, respecto al primer enfoque, se miden los resultados de la organización en lugar de sus conocimientos o habilidades, es decir, la can-

71 USAID, “Measuring Institutional Capacity”, Recent Practices in Monitoring and Evaluation, USAID Center for Development Information and Evaluation, 2000.

tividad y calidad de los servicios prestados. En relación con eso, Mizrahi menciona que la capacidad y el desempeño no son sinónimos y, por lo tanto, no distinguir entre estos conceptos puede conducir a conclusiones erróneas.<sup>72</sup>

72 Yemile Mizrahi, "Capacity Enhancement Indicators: Review of the Literature", WBI Evaluation Studies No. EG03-72, Instituto del Banco Mundial, Washington, D.C., 2004.

En este sentido, el mismo autor menciona que la dificultad de utilizar indicadores de desempeño para medir los avances en el fortalecimiento de las capacidades consiste en varios factores, los cuales son: 1) cuando se mide el desempeño no se revela qué aspecto de la capacidad es responsable de un mejor o peor desempeño; 2) cuando un programa de fortalecimiento de capacidad tiene un éxito parcial y es medido con indicadores de desempeño, esto impide conocer cuáles factores contribuyeron a ese éxito parcial; 3) un mejoramiento en los indicadores de desempeño no garantiza que se pueda sostener en el tiempo, y 4) no hay una relación directa entre el fortalecimiento de capacidades y una mejora en el rendimiento, ya que, el desempeño de las organizaciones se ve afectado por una multiplicidad de factores, más allá de la mejora de la capacidad.

73 Peter Morgan, "The design and use of capacity development indicators", Paper Prepared for the Policy Branch of CIDA, 1997.

Del mismo modo, Morgan<sup>73</sup> ofrece un marco sencillo para tratar de dar respuesta a la pregunta de ¿cómo deberíamos abordar los indicadores de desarrollo de capacidades?, para lo cual expone el modelo de las "3 P's" (*Product, Performance, Permanence*): 1) el producto, en términos de capacidades actuales mejoradas o alcanzadas; 2) el desempeño, en términos de los resultados sustantivos del programa, y 3) la permanencia o la sostenibilidad de la capacidad producida. Parte de este modelo también se basa en la idea de desempeño.

74 Claudia Bernazza, Sabrina Comotto y Gustavo Longo, "Evaluando 'en clave pública': Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales". *Revista Estado y Políticas Públicas* 3.4 (2015): 17-36, en especial 25.

Respecto al esfuerzo que realizan Bernazza, Comotto y Longo por obtener un conjunto de indicadores que midan la capacidad estatal, mencionan que dependiendo del ente (institución u organización) que se analice, habrá indicadores que sean más relevantes que otros. Además, mencionan que en ocasiones "el indicador debe adaptarse a la realidad institucional observada a partir de la desestimación o agregado de componentes, ya que éstos son concebidos como dimensiones del indicador que pueden estar, o no, presentes".<sup>74</sup>

Entre tanto, una diferencia significativa entre los conceptos de desempeño y capacidad radica en que el primero se refiere al comportamiento que puede expresarse en medidas como eficiencia y eficacia sobre una acción

pasada, mientras que el segundo alude al potencial en el comportamiento, es decir, al futuro. Por lo general, las mediciones se centran en el desempeño, bajo conceptos como cumplimiento y calidad de los resultados, y esto impide identificar cuáles capacidades o qué nivel favorecieron o impidieron obtener dichos resultados. En este sentido, hay que recordar lo que sostiene Morgan, quien menciona que el desempeño “se trata de la ejecución e implementación o el resultado de la aplicación de la capacidad”.<sup>75</sup>

Por su parte, Gómez y de Alba, después de analizar diversa bibliografía, señalan las cuatro tendencias principales en la medición de las capacidades:<sup>76</sup> 1) el diagnóstico de vacíos de capacidad: se asemeja a la idea de diagnóstico; 2) la evaluación por proyecto o programa de la eficiencia y eficacia de las acciones: se observan indicadores de eficiencia y eficacia de las acciones realizadas; 3) la gestión basada en resultados: adopta la perspectiva de identificar el impacto deseado y a partir de eso estructurar los objetivos de los programas de desarrollo, y 4) propuestas resultantes de la crítica de las anteriores.

Ahora bien, Kaplan sostiene que hay ciertos elementos que deben estar presentes para que se diga que una organización tiene capacidad,<sup>77</sup> para lo cual los plantea en forma de jerarquía: 1) un marco conceptual, donde se refleja la comprensión de la organización acerca del mundo; 2) una actitud organizacional, que incorpora la confianza para actuar de una manera que la organización cree que puede ser eficaz y tener un impacto; 3) una clara visión y estrategia de la organización, se relaciona con las ideas de sentido, propósito y voluntad; 4) estructuras y procedimientos, las cuales ayudan a reflejar y apoyar la visión y estrategia de la organización; 5) destrezas individuales relevantes, habilidades y competencias, y 6) recursos materiales suficientes y adecuados.

Este autor sostiene que, hacia el fondo de la jerarquía, se observan elementos cuantificables de la capacidad, es decir, que pertenecen a la esfera de las cosas materiales y lo visible, mientras que, en la parte superior de la jerarquía, se encuentran elementos intangibles, invisibles, no fácilmente medibles y observables solo a través de los efectos que producen. Y plantea que son estos últimos los que en general determinan la capacidad.

75 Morgan, *The Concept of Capacity*, 7.

76 Gómez y de Alba, “Capacidades: las piezas...”.

77 Kaplan, “The Developing Of Capacity”.

Sin embargo, no hay que olvidar que, a pesar de que son de fácil medición, los recursos o dotaciones por sí solos no se constituyen como una capacidad. Asimismo, aunque los elementos como marco conceptual, actitud o visión pueden ameritar una medición más compleja, tampoco pueden ser considerados como capacidades, pues no son resultado de la combinación de capacidades y recursos, además de que podrían considerarse como recursos.

En esta línea, la postura que se propone respecto a la medición de capacidades es retomar el planteamiento conceptual observado en este trabajo en el sentido de que el estado ideal de la capacidad es la posesión y no la ejecución. De este modo, se tendría que tratar de medir la capacidad en el sentido de si se tiene o no se tiene, es decir, se tendría que realizar una observación directa para conocer si un ente cuenta con algún conocimiento o alguna habilidad, o el nivel de esta.

Lo anterior es posible, al menos, mediante una escala de medición nominal u ordinal, lo cual de ninguna manera pretende que los indicadores que se utilicen para esto sean vagos o simplistas de tal modo que pierdan su diagnóstico, pertinencia y credibilidad.<sup>78</sup> Por el contrario, se pretende que se conozca de una manera más directa y pura si un ente posee cierta capacidad, ya que no es necesario ponerla en práctica para conocer si un ente la posee. Ejemplo de esto es cuestionar directamente al ente o realizar una observación directa para conocer si posee o no cierta capacidad, o conocer el nivel de esta, en lugar de que se demuestre a través del desempeño.

Esto presenta una desventaja importante, ya que el ente o la observación pueden no ser objetivos o veraces, por lo que se tendría que recurrir al campo de la medición del desempeño para corroborar, a través de la demostración, la posesión de una capacidad. Sin embargo, suponiendo que se cuenta con veracidad y objetividad, este tipo de medición presenta varias ventajas. Por un lado, permite hacer una separación entre las capacidades y el resto de los factores que influyen en el resultado de un buen o mal desempeño. Además, no es excluyente de que se planteen de forma adicional otros indicadores para medir el desempeño. De lo anterior, se desprende

78 Morgan, "The design and use...", 39.

que es posible llevar a cabo mediciones en ambos sentidos de tal forma que sean complementarias y no excluyentes.

## A modo de conclusión

En el presente trabajo se hizo un recorrido por la literatura en el tema de capacidades con el objetivo de conocer los elementos centrales que pudieran permitir una operacionalización que sea aplicada a los diferentes contextos. De este modo, se revisaron algunos autores que analizan las capacidades desde diversas perspectivas, tales como, capacidades institucionales, estatales, organizacionales, individuales o de desempeño, entre otras.

En este sentido, se puede decir que el estado natural de las capacidades es la posesión y no la ejecución, ya que, como se ha observado, cuando una capacidad se pone en práctica estamos frente al campo del desempeño. Por lo que, aunque es posible que a menudo el bajo desempeño se atribuye a la falta de capacidad, no hay que confundir ambas nociones, pues en el desempeño final pueden interferir diferentes factores, además de las capacidades.

De igual modo, una capacidad no puede existir en el vacío, sino que necesita de un instrumento, una vía, un medio, para poder estar en posibilidades de ser aplicadas, por lo que encuentra su ruta a través de un ente que sirve como ese instrumento. Derivado del cúmulo de entes que se abordan en la literatura, se puede decir que estos son instituciones, estados, organizaciones, individuos o sociedades. Por lo que, dependiendo de cuál ente la posea se podrá designar a la capacidad en función del ente. Por ejemplo, si nos referimos a las capacidades de un estado, se le podrá designar capacidad estatal, lo mismo ocurre con las capacidades individuales o institucionales.

Derivado de la revisión de la literatura, cuando hablamos de capacidades nos referimos en resumidas cuentas a dos aspectos: conocimientos y habilidades. Estos elementos sirven principalmente de apoyo a un ente para poder desempeñarse. Además, los conocimientos y las habilidades pueden ser individuales, cuando nos referimos a las personas, o colectivas, cuando se atribuyen a una institución, organización o sociedad.

Otro aspecto importante que también sirve de apoyo para el desempeño de un ente son los recursos. Sin embargo, es necesario diferenciarlo de las capacidades debido a que estos se pueden entender como capitales de los que dispone un ente, tales como, recursos financieros, materiales, infraestructurales, políticos, organizacionales, de información, entre otros, los cuales son dotaciones tangibles e intangibles.

Sin embargo, se estima que la principal diferencia entre las capacidades y los recursos radica en que estos no son resultado de la combinación de otros recursos y capacidades. Por el contrario, se puede pensar que los recursos funcionan como insumo para dicha combinación. Asimismo, bajo la idea de que el objetivo de la aplicación de capacidades es el desempeño, es posible plantearse que, a su vez, el desempeño tiene como objetivo la obtención de recursos o dotaciones. No obstante, los recursos pueden ser un indicador de capacidad, siempre y cuando ambos conceptos sean asociados de una manera más o menos directa, es decir, que con la disponibilidad de ciertos recursos se pueda hacer evidente la posesión de algún conocimiento o habilidad.

Por otro lado, partiendo de la idea de que las capacidades son el resultado de la combinación de capacidades y recursos, no es posible conocer la proporción necesaria de cada uno de estos elementos para producir alguna capacidad. Además, tampoco se puede conocer si alguno de estos elementos es prescindible, es decir, si una capacidad se puede producir combinando solo capacidades o solamente recursos. Esto podría ser motivo de otras investigaciones.

Aunado a lo anterior, conforme a la postura adoptada en este trabajo, se entiende al desarrollo de capacidades como la generación de nuevas capacidades a partir de la combinación de recursos y otras capacidades que sirvieron como insumo. Cabe resaltar que para poder hablar de desarrollo es necesario pensar que las nuevas capacidades generadas deban ser más “complejas” o “sofisticadas” que las utilizadas para su generación. Por consecuencia, estas nuevas capacidades pueden servir como insumo para la generación de nuevas capacidades, y así sucesivamente.

Por otra parte, bajo la idea de que el estado natural de las capacidades es la posesión y no la ejecución, se propone que sus mediciones se lleven a cabo,

siempre en una primera instancia, en el sentido de si un ente posee o no posee alguna capacidad o el nivel de esta. Lo anterior se puede lograr mediante una escala de medición nominal u ordinal. Esto permitiría hacer una separación entre las capacidades y el resto de los factores que podrían influir en el desempeño.

En un segundo momento, se pueden realizar mediciones de desempeño con el objetivo de conocer, por medio de su aplicación, si un ente posee alguna capacidad. De esta forma, con ambas mediciones se puede tener mayor certeza de los dos momentos planteados y de los factores que podrían influir en el desempeño, evitando así una posible confusión. Por lo tanto, se propone que se lleven a cabo ambas mediciones y que estas sean complementarios y no excluyentes.

Finalmente, es necesario mencionar que, si bien es cierto que el fin último del desarrollo de capacidades es mejorar el desempeño del ente que las posea, también lo es que el primer objetivo es poseerlas. Y aunque en general las capacidades no son un factor determinante del desempeño, sí es un componente importante para el logro de objetivos. En este sentido, las posturas adoptadas en el presente trabajo deben ser vistos como planteamientos que requieren corroborarse a través de análisis empíricos, profundos y amplios, que permitan su demostración.