

Capacidad institucional

Institutional Capacity

Ricardo García-Vegas*
Universidad Rey Juan Carlos
ORCID ID 0000-0001-9805-5410
ricardo.garcia.vegas@urjc.es

Cita recomendada:

García-Vegas, R. (2024). Capacidad institucional. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 27, pp. 236-259

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2024.9009>

Recibido / received: 11/04/2024
Aceptado / accepted: 18/07/2024

Resumen

En el artículo se desarrolla el concepto de capacidad institucional integrando los aportes de la Ciencia Política y de la Administración. Se examina el contexto que motiva la revisión de este concepto, considerando los cambios sociales y los fenómenos políticos surgidos desde la década del 2000, así como los avances científico-tecnológicos. Tras un exhaustivo análisis de la literatura, se describe la evolución del concepto y se propone una definición general de capacidad institucional, adaptable a las características de cada organización pública, destacando los diversos enfoques utilizados en torno a este tema. Un aspecto fundamental del artículo es el desarrollo de los componentes de la capacidad institucional y la presentación de conceptos clave para facilitar su análisis de acuerdo con tres niveles: la persona, la organización y el entorno. Cada nivel se desarrolla operativamente y se complementa con el análisis de las siguientes capacidades transversales: coordinación, cooperación y comunicación.

Palabras clave

Capacidad institucional, gobernanza, administración pública, capacidad administrativa, entorno, desafíos globales.

Abstract

The paper develops the concept of institutional capacity by integrating contributions from political science and public administration. It examines the context motivating the review of this concept, considering social changes, political phenomena since the 2000s, and scientific-technological advancements. The evolution of the concept is described, and a general definition of institutional capacity is proposed, adaptable to the characteristics of each public organization, following an exhaustive literature analysis, highlighting the various approaches used on this subject. A fundamental aspect of the article is the development of institutional

* Profesor del Área de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos. Este artículo forma parte de una serie de trabajos que el autor ha desarrollado en torno al concepto de capacidad institucional, análisis de riesgos en la administración pública e innovación. Para su elaboración, se agradecen especialmente los aportes y la colaboración de Miguel Jorge Sousa.

capacity components and the presentation of an analytical model based on three levels: the individual, the organization, and the environment. Each level is operationally developed and complemented with the analysis of the following cross-cutting capacities: coordination, cooperation, and communication.

Keywords

Institutional capacity, governance, public administration, administrative capacity, environment, global challenges.

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Evolución histórica del concepto. 3. Definición de capacidad institucional. 4. Componentes de la capacidad institucional. 4.1 Capacidad administrativa. 4.2 Capacidad de gobernanza. 4.3. Capacidades transversales. 5. Claves para el análisis de la capacidad institucional. Claves para el análisis de la capacidad institucional. 5.1 Nivel micro. Las personas. 5.2 Nivel meso. La organización. 5.3 Nivel macro. El entorno. 6. Riesgos que afectan las capacidades institucionales. 7. Conclusiones.

1. Introducción

Existe una amplia literatura sobre la capacidad institucional y muchos aprendizajes derivados de su aplicación en la Ciencia Política y de la Administración, la cooperación internacional, así como el estudio de las organizaciones públicas desde una perspectiva del entorno. Sin embargo, desde el inicio de la década del 2000 ha surgido entre expertos y académicos una creciente preocupación por desarrollar nuevos conceptos o actualizar los existentes para comprender los cambios sociales impulsados por los avances científico-tecnológicos y las crecientes demandas sociales.

La acelerada modernización que ha experimentado la humanidad está dando forma a nuevas realidades sociales y fenómenos políticos, como el autoritarismo, el populismo o la radicalización ideológica, que se manifiestan de forma distinta a la convencional. La crisis económica de 2008, la pandemia de la COVID-19, las consecuencias del cambio climático, las crisis migratorias y los efectos internacionales derivados de los conflictos regionales, como la invasión de Rusia a Ucrania, han puesto de manifiesto la importancia de estudiar los riesgos globales e implementar enfoques renovados para abordar las capacidades de las organizaciones públicas frente a estos nuevos desafíos. Esto garantiza que la Administración, en contextos de alta complejidad e incertidumbre, pueda anticipar y abordar los problemas públicos, en un entorno donde las estructuras y capacidades heredadas de la sociedad industrial son insuficientes para enfrentar los nuevos retos sociales.

El análisis del concepto de capacidad institucional facilita la definición de los recursos y habilidades que las organizaciones públicas deben desarrollar para lograr sus objetivos y asumir nuevas responsabilidades. Esto incluye la identificación de las capacidades que, vinculadas a variables específicas de la Administración, resultan cruciales para adaptarse en lo que Beck (1998) ha caracterizado como la sociedad del riesgo. Este enfoque permite examinar las demandas emergentes del entorno y realizar comparaciones con otras organizaciones, ubicaciones y períodos históricos relevantes (Honadle, 2001, p. 83).

El propósito de este artículo es profundizar en el desarrollo de la capacidad institucional, mediante el análisis de su evolución histórica y el avance hacia la

construcción de una definición, a partir de la revisión de los enfoques y perspectivas predominantes en la literatura científica. Se examinan los componentes del concepto de capacidad institucional y se presentan conceptos clave para facilitar su análisis, que se apoya en el estudio de los elementos internos y externos de las organizaciones. Para el desarrollo de este artículo se siguió una estrategia metodológica propia de una investigación documental, apoyada en la técnica de análisis y revisión de artículos científicos, libros, capítulos de libros e informes de organismos internacionales que han realizado importantes aportes en torno al desarrollo teórico del concepto de la capacidad institucional.

2. Evolución histórica del concepto

La evolución del concepto de capacidad institucional la han moldeado preocupaciones y tendencias. Estas incluyen la atención a las necesidades de los estados postcoloniales emergentes, la búsqueda de estabilidad en los países en desarrollo, el aumento de la cooperación internacional, la integración de criterios vinculados al desarrollo sostenible, el impulso por mejorar la calidad democrática, la emergencia del concepto de sociedad del riesgo y la difusión de nuevas ideas como el buen gobierno y la gobernanza. Todas estas preocupaciones y tendencias han contribuido a una comprensión más amplia y sofisticada de lo que implica la capacidad institucional en el contexto de los desafíos globales y locales contemporáneos.

Durante los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, entre las décadas de los años 50 y 60 del siglo pasado, los expertos y las organizaciones internacionales se centraron en la creación de instituciones estatales (*institution building*). Este período coincidió con la independencia de numerosos países y el inicio de su transición hacia la formación de nuevos Estados (Trostle *et. al.*, 1997, p. 63). El objetivo principal era establecer un andamiaje institucional autónomo y funcional que garantizara la estabilidad social y el progreso económico de estas naciones emergentes (Morgan, 2002, p. 14). Sin embargo, a partir de las décadas de los 60 y 70, el enfoque cambió hacia el fortalecimiento de las instituciones (*institution strengthening*). En este nuevo contexto, el énfasis no estaba en construir nuevas instituciones, sino en consolidar las existentes, con el objetivo de satisfacer las expectativas de la ciudadanía (Smillie, 2001, p. 8). Un momento clave en este cambio de enfoque fue la publicación en 1969 del informe Pearson de la Comisión sobre el Desarrollo Internacional. Este informe destacó la necesidad de fortalecer la capacidad administrativa de los países en desarrollo como la mejor manera de abordar los desafíos políticos y económicos a los que se enfrentaban (Pearson, 1970, p. 20).

En la década de 1980, surgió un enfoque que se centraba en el desarrollo institucional (*institutional development*), que abogaba por un proceso a largo plazo destinado a la reestructuración y transformación de las instituciones en respuesta a la nueva ola de democratización internacional y los cambios científico-tecnológicos globales. Este enfoque enfatizaba la colaboración entre el gobierno, el sector privado las organizaciones no gubernamentales como un elemento esencial. La principal prioridad era fomentar el desarrollo progresivo de capacidades que permitieran a las instituciones públicas adaptarse y responder de manera efectiva a estos cambios (Trostle *et. al.*, 1997, p. 63; Smillie, 2001, p. 8).

El fortalecimiento institucional experimentó en esa década un renovado enfoque. El objetivo era abordar los problemas de las instituciones desarrollando iniciativas que, al valorar los elementos estructurales y funcionales existentes, mejorarían las habilidades organizativas para cumplir con sus funciones y optimizar el uso de los recursos del sector público (Morgan, 2002, p. 16). En esta aproximación,

las técnicas de reingeniería institucional y el análisis organizativo se convirtieron en el principal apoyo, lo que implicaba examinar la estructura interna de las organizaciones, definir estrategias para su funcionamiento y revisar los cuadros técnicos burocráticos (Ospina, 2002, p. 3; Rosas, 2007, p. 121; Gomes Martins, 2021, p.166).

En los años noventa del siglo pasado hubo un cambio significativo en la concepción de la capacidad institucional, debido al creciente reconocimiento mundial del papel de las instituciones públicas en la agenda del desarrollo sostenible (Banco Mundial, 1998, p. 15). Este cambio no fue casual, sino que fue consecuencia del debilitamiento de posturas que, durante la década de los ochenta y principios de los noventa del siglo pasado, abogaban por la reducción del tamaño del Estado y la creencia en la fuerza del mercado para generar crecimiento económico e integración social (Rosas, 2007, p. 121).

La inestabilidad observada en la mayoría de los países latinoamericanos, pese a las reformas económicas e institucionales implementadas, y las repercusiones globales de la crisis asiática, destacaron las deficiencias en el funcionamiento de los mercados y la existencia de riesgos globales para los que no se estaba preparado. Esto hizo que la intervención de los gobiernos para mitigar los efectos de las crisis se volviera indispensable. En este contexto, las instituciones fueron revalorizadas como instrumentos efectivos para mejorar la calidad de la democracia y garantizar el interés general de los ciudadanos frente a comportamientos especulativos en entornos de alta incertidumbre.

La construcción de capacidad institucional (*capacity building*) adquirió relevancia en la búsqueda de mayor legitimidad para las actuaciones públicas y mayor efectividad en la actividad de la Administración (Naciones Unidas, 2008, p. 4). Bajo este concepto, se abordaron las cuestiones organizacionales de una forma más detallada y compleja, se otorgó valor a otras variables relacionadas con la gobernanza, como el entorno y las interacciones que se producen entre los actores que intervienen en los procesos decisionales. No se trataba solo de contar con habilidades y recursos para desarrollar actividades y conseguir los objetivos asignados a las organizaciones, sino también de responder a las viejas aspiraciones de la opinión pública como el mejoramiento del rendimiento de la Administración y la satisfacción de las demandas ciudadanas. La construcción de la capacidad se vinculó con el concepto de buen gobierno, cuya difusión profundizó el análisis de temas como la eficacia, la eficiencia y la legitimidad en la gestión pública (Grindle, 1997, p. 5).

A partir de la década de 2000, la capacidad institucional se vinculó estrechamente con el concepto de gobernanza. Este último plantea un modelo explicativo de la realidad social que se sitúa por encima de otras formas de organización social, como el mercado y la jerarquía. El dinamismo, la complejidad y la diversidad que caracterizan a las sociedades modernas (Kooiman, 1993, p. 252) requieren que la Administración Pública asuma nuevas responsabilidades y desarrolle habilidades para superar las dificultades de coordinación social, ante las limitaciones de los métodos tradicionales (Real, 2002, p. 13). Aunque el entorno y los actores que intervienen en los procesos de toma de decisiones siguen siendo variables clave, se reconoce que, debido a la multiplicidad de intereses y preferencias ciudadanas, la agregación y satisfacción de estas necesidades no pueden ser llevadas a cabo por un solo actor (Wu *et. al.*, 2015, p. 167; Casado Maestre *et. al.*, 2018, p. 130).

El concepto de gobernanza sugiere que la acción pública resulta de la activación de mecanismos estables de cooperación e intercambio de recursos estratégicos con actores privados y sociales (Arenilla, 2011, p. 72). Por lo tanto, la

gobernanza adquiere relevancia como componente de la capacidad institucional, enfocándose en la habilidad de las organizaciones públicas para fomentar y crear redes de interacción que involucren a los diversos actores del espectro social (Rosas, 2007, p. 123).

Por su parte, el desarrollo de las tecnologías digitales y la incorporación de conceptos como Administración o transformación digitales en la agenda de las organizaciones públicas ha llevado a la incorporación de la dimensión digital en el concepto de capacidad institucional. Si bien la tecnología siempre ha estado presente en el desarrollo del concepto, ahora ha ido adquiriendo una importancia capital debido al valor que genera la adopción de las tecnologías digitales en el diseño e implementación de políticas y servicios públicos. El enfoque de la gobernanza digital genera un cambio en la forma de comprender las habilidades requeridas por las organizaciones públicas y plantea el reto de mantener vigente los principios y conceptos clásicos que han permitido estudiar, históricamente, el funcionamiento de la Administración. La noción del futuro, junto a las tecnologías digitales, ha hecho que las habilidades de análisis prospectivo y las capacidades para actuar de manera proactiva y preventiva se relacionen con el concepto de capacidad institucional.

3. Definición de capacidad institucional

La definición de capacidad institucional no ha sido estática en el tiempo; por el contrario, ha experimentado cambios (Hall, 2002, p. 24; Ospina, 2002, p. 1; Rosas, 2007, p. 120). Históricamente, la capacidad institucional se ha relacionado en la literatura con otros conceptos como construcción de capacidad o *capacity building* (Hilderbrand y Grindle, 1997), fortalecimiento institucional o *capacity strengthening* (Tostle *et. al.*, 1997), desarrollo de capacidades o *capacity development* (PNUD, 2010), capacidad organizativa (Van den Berg *et. al.*, 1999), capacidad estatal (Weiss, 1998; Repetto, 2004) y capacidad local (Fiszbein, 1997). Así mismo, en la literatura se observa cómo en muchas ocasiones estos conceptos son utilizados como sinónimos de capacidad institucional, generando confusión en el acercamiento a la definición (Rosas, 2007).

Cuando se aborda el concepto de capacidad, se hace alusión a «la habilidad de individuos, instituciones y sociedades para llevar a cabo funciones, resolver problemas y alcanzar metas de manera sostenible» (PNUD, 2010, p. 2). Para Morgan (2002, p. 23) las capacidades son las habilidades organizativas y técnicas que permiten a las organizaciones o grupos sociales cumplir con sus responsabilidades y lograr sus objetivos de manera oportuna, estableciendo una conexión directa entre capacidad y rendimiento. Una primera definición, particularmente aplicable al ámbito público, vincula la capacidad institucional con la racionalidad organizativa, la eficiencia, la simplificación de los procedimientos, los sistemas de seguimiento y control, la calidad del personal, la situación fiscal y la sostenibilidad financiera (PNUD, 2004, p. 20). Esta definición se centra en el funcionamiento de la administración y los elementos internos que influyen en sus procesos. Así mismo, hay definiciones que, además de abordar este enfoque, destacan que el funcionamiento de la organización debe producirse en un marco de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad gubernamental (Completa, 2016, p. 62; Casado Maestre *et. al.*, 2018, p. 126; Gomes Martins, 2021, p. 166).

Entre las definiciones de capacidad institucional, predominan las que establecen una relación causal entre las condiciones o capacidades internas de las organizaciones públicas y su desempeño. Hilderbrand y Grindle (1997, p. 34) ofrecen una definición fundamental que ha sido adoptada por varios autores, aunque su

enfoque se centra específicamente en el concepto de fortalecimiento o construcción de capacidad (*capacity building*). Estos autores conciben la capacidad como la habilidad para llevar a cabo tareas de manera efectiva, eficiente y sostenible. Esta definición incorpora elementos relacionados con los procesos (habilidades para llevar a cabo tareas) e incluye los valores que deben guiar su desempeño: efectividad, eficiencia y sostenibilidad.

Por otro lado, Moreno (2007, p. 134) emplea el concepto de capacidad institucional en relación con los instrumentos que posibilitan el desempeño gubernamental. El autor limita la capacidad institucional a los procesos o capacidades internas de los gobiernos, excluyendo los resultados sociales, es decir, cualquier mención o valoración de los objetivos que se persiguen. Encuentra justificación para ello al argumentar que los resultados sociales de un gobierno dependen de múltiples factores que suelen estar fuera del alcance de los responsables políticos. Sin embargo, considera que los procesos internos son capacidades sobre las cuales los responsables políticos pueden influir directamente mediante la adopción de determinadas decisiones.

Otros autores como Bertranou (2013, p. 18) hacen referencia a la capacidad estatal como una forma de presentar el concepto de capacidad institucional aplicado al conjunto del Estado, definiéndola como las aptitudes que posee el Estado para alcanzar sus fines a partir de los recursos organizativos y humanos de los que dispone en el marco de sus competencias. Lindvall y Teorell (2016, p. 8) también hacen referencia al concepto de capacidad estatal y lo relacionan con el concepto de poder, plantean que el Estado logra que las cosas se hagan porque ejerce el poder político y, con ello, la posibilidad de utilizar la violencia legítima para asegurar el cumplimiento o imposición de sus decisiones. Hanson y Sigma (2013, p. 2) se centra también en las capacidades estatales y las relacionan con otros conceptos clave como buen gobierno, calidad institucional o autonomía estatal. El concepto de capacidad estatal tiene un alcance mayor al concepto de capacidad institucional, debido a que aborda de manera integral el funcionamiento del Estado y de todas sus instituciones, y su desarrollo requiere el abordaje más profundo de conceptos clave de la Ciencia Política como el poder, la legitimidad, la coacción o coerción, la ciudadanía y el territorio. Por su parte, el concepto de capacidad institucional puede trasladarse al estudio de organizaciones concretas, adaptando sus componentes o atributos a las singularidades de cada organización sin condicionar la esencia misma de su definición.

Existen definiciones de capacidad institucional que, además de considerar los componentes internos, especifican los tipos de objetivos o resultados esperados en las organizaciones públicas, lo que amplía la comprensión de la capacidad institucional como el conjunto de recursos y competencias necesarias para liderar eficazmente proyectos que impliquen transformaciones en la cultura administrativa, así como la reorganización y el redireccionamiento de las entidades públicas (Organización de las Naciones Unidas, 2008b, p. 123). Por otro lado, hay definiciones que hacen hincapié en la relación de la capacidad institucional con el riesgo y el entorno. En este caso, la definición no solo abarca los componentes internos de las organizaciones, sino que también hace referencia al entorno institucional que caracteriza al sector público, así como al contexto económico, político y social en el que las organizaciones operan (Rosas, 2007, p. 126).

Autores como Savitch (1998, p. 260) desarrollan una línea argumental interesante en la que reconocen, respaldados por un marco ecológico, la importancia de los cambios en el entorno y las presiones que generan sobre los roles y el desempeño de las instituciones públicas. En este contexto, la capacidad institucional

se considera relevante para responder a los nuevos desafíos del entorno y se define como la creciente habilidad de las organizaciones para asumir nuevas responsabilidades, operar eficientemente y mejorar la rendición de cuentas. Con esta definición, Savitch (1998) reconoce la importancia en las organizaciones públicas del pluralismo, la diversidad, la autonomía y la interdependencia con otras organizaciones del entorno.

Weiss (1998, p. 17) investigó interesantemente los efectos de la globalización en las instituciones y se refirió a la capacidad estatal como poder transformador del Estado para emprender estrategias que le permitan adaptarse a los cambios de su entorno y contrarrestar los efectos negativos que estos cambios pueden tener en su desempeño. Con esta perspectiva, se enfatizó la interrelación entre los eventos que ocurren en el entorno de las instituciones y su funcionamiento, y mostró cómo la cooperación e interrelación entre el Estado y la sociedad civil son determinantes para la capacidad estatal. Por otro lado, Repetto (2004, p. 10-11), influenciado por los trabajos de Weiss, también emplea el concepto de capacidad estatal al describir la aptitud de las instancias de gobierno para alcanzar, a través de las políticas públicas, máximos niveles de valor social.

La introducción del entorno enmarca el concepto de capacidad institucional dentro de la teoría de la gobernanza, haciendo referencia al dinamismo de los problemas públicos abordados por las instituciones del Estado, su capacidad para asumir nuevas responsabilidades y gestionar de manera efectiva los riesgos y las iniciativas públicas, así como su habilidad para movilizar a los actores del entorno favoreciendo la innovación y el intercambio de recursos (Kettl, 2000, p. 12; Kjær *et al.*, 2002, p. 21; Wang *et al.*, 2017, p. 1570). Por tanto, la capacidad institucional engloba el entorno, incluyendo las dinámicas relacionales y políticas en la consecución de alternativas novedosas que permitan dar respuesta a los problemas públicos (González Medina y Navarro, 2022, p. 91).

Nelissen (1998) relaciona la capacidad institucional –aunque se refiere a ella como capacidad administrativa– con los nuevos tipos de gobernanza que cobran fuerza en las sociedades modernas. Define la capacidad institucional como el potencial de las estructuras de gobierno para desarrollar ciertas tareas y alcanzar sus objetivos, una definición compartida por autores como Hall (2002, p. 24). Nelissen asocia la capacidad institucional con el éxito de las nuevas formas de gobernanza para resolver los problemas sociales y administrativos que motivaron su creación (Nelissen, 1998, p. 12).

Por su parte, Van den Berg (1999, p. 251) emplea el concepto de capacidad organizativa para referirse a la implementación de iniciativas concretas por parte de los gobiernos. Basa su argumentación en una perspectiva relacional donde destaca el valor de los agentes externos para la consecución de los objetivos de las instituciones. Define la capacidad organizativa como la aptitud para involucrar a todos los actores afectados en un proyecto, creando así condiciones propicias para la generación de nuevas ideas, así como para el desarrollo y la ejecución de acciones que respondan a las transformaciones del momento. Además, resalta la importancia de contar con mecanismos institucionales que permitan anticipar o reconocer aquellos eventos o cambios imprevistos que puedan afectar las iniciativas gubernamentales.

Al explorar el concepto de capacidad institucional, se encuentran otras definiciones adaptadas a organizaciones públicas específicas, como la proporcionada por Buseti y Pacchi (2015), que busca establecer un marco teórico sobre la capacidad institucional en la Unión Europea. Además, existen definiciones diseñadas para políticas públicas particulares, como las ofrecidas por González Medina y Navarro

(2022) y Casado Maestre *et. al.* (2018). Este enfoque definitorio ha cobrado relevancia en los últimos años, ya que permite incorporar las particularidades propias de cada organización o política pública. Esto beneficia la capacidad de observación, dado que la definición adoptada determinará los referentes observables, delimitará qué está incluido y, por consiguiente, qué está excluido, así como qué características, propiedades o atributos se deben considerar (Rosas, 2019, p. 89).

Siguiendo este enfoque y tomando como referencia los aportes de otros autores en torno al concepto, se plantea una definición genérica de capacidad institucional que puede adaptarse a las realidades de cualquier organización pública y los desafíos de su entorno. La capacidad institucional puede definirse como el conjunto de recursos y habilidades de los que disponen o deben disponer las organizaciones públicas para enfrentar los riesgos y desafíos del entorno y cumplir con las funciones asignadas de manera eficaz, efectiva y sostenible. Esta definición combina una perspectiva interna de la organización que abarca tanto los procesos como sus objetivos, y una perspectiva externa que reconoce el valor de los cambios producidos en el entorno y el impacto de los riesgos en el funcionamiento de las organizaciones. La capacidad institucional implica la adaptación de las organizaciones a las nuevas demandas y el aprovechamiento de las oportunidades internas o externas, mientras se mantienen altos estándares de desempeño y se logra la continuidad en la consecución de sus objetivos.

4. Componentes de la capacidad institucional

En el estudio de la capacidad institucional, se suelen identificar dos componentes: la capacidad administrativa y la capacidad política (Repetto, 2004, p. 16; Rosas, 2007, p. 128). En este artículo se propone la inclusión de un tercer componente denominado capacidades transversales. Esta distinción surge de la noción de que la Administración no se limita a ser simplemente un entramado burocrático con una estructura y funciones claramente definidas por el marco normativo que la rige (Alonso, 2007, p. 19). También representa una entidad en la que convergen múltiples intereses políticos, donde diversos actores defienden intereses y posiciones ideológicas, buscando influir en la definición de sus objetivos y en la formulación de las políticas públicas. La capacidad política se abordará como capacidad de gobernanza en consonancia con los enfoques que están predominando en el estudio de la Administración Pública y de las realidades que marcan su funcionamiento.

A continuación, se presenta una breve descripción de la capacidad administrativa y política, componentes que permiten profundizar teóricamente en el concepto de capacidad institucional.

4.1. Capacidad administrativa

La capacidad administrativa se refiere específicamente a los componentes internos de la organización, abarcando el conjunto de habilidades técnico-burocráticas necesarias para alcanzar los objetivos oficiales (Huber y MacCarty, 2004, p. 482; Rosas, 2007, p. 128). Este componente de la capacidad institucional podría relacionarse con el concepto de eficacia administrativa, vinculándolo no solo con los objetivos de la Administración, sino también con las tareas asignadas o autoasignadas para su cumplimiento (Sikkink, 1993, p. 3). Baena (2000, p. 276), por su parte, hace referencia a la función administrativa al hablar del conjunto de tareas destinadas a hacer posibles y viables las decisiones políticas. Reconociendo a la Administración como un actor clave en la implementación de las decisiones políticas, sus características técnico-burocráticas son determinantes en los resultados

obtenidos (Geddes, 1994, p. 14). Evans (1996, p. 530) destaca que no solo se trata de que los tecnócratas de la Administración tengan ciertas habilidades, sino de que exista una estructura institucional sólida y eficiente que garantice la coherencia interna de las instituciones y el cumplimiento de sus funciones.

La capacidad administrativa es un recurso escaso. Hay actores políticos que mantienen la falsa creencia de que los recursos necesarios para llevar a cabo ciertas tareas se generan de forma automática a medida que estas se asumen como propias (Evans, 1996, p. 556). Esto conlleva a una especie de curva ascendente constante que no se considera necesitada de atención para su sostenibilidad. Sin embargo, la experiencia ha demostrado lo contrario. El incremento imprudente de las tareas, tanto en número como en diversidad, representa un riesgo para el funcionamiento de la Administración cuando no cuenta con recursos suficientes para cumplir con las funciones asignadas y satisfacer las demandas ciudadanas (Evans, 1996, p. 556). En un escenario así, se alimenta un círculo vicioso que socava la credibilidad y confianza de los ciudadanos en el funcionamiento de las instituciones, siendo la consecuencia más grave la pérdida de legitimidad.

A pesar de la importancia de la capacidad administrativa para la estabilidad institucional, la falta de conocimiento por parte de los políticos sobre el funcionamiento de la Administración y su excesiva preocupación por los objetivos electorales podría considerarse una causa del poco interés que se le brinda. Puede percibirse también que adoptar estrategias claras para fortalecer a la Administración conllevaría un alto costo, al implicar la renuncia a prácticas transaccionales basadas en el intercambio de favores políticos (Moreno, 2007, p. 136). En ambos casos, se hace evidente la importancia de adecuar la capacidad administrativa a las funciones que la Administración debe cumplir, así como la relevancia de emprender acciones que favorezcan su fortalecimiento, más allá de los posibles costos políticos (Sikkink, 1993, p. 3). Esto significaría fortalecer el vínculo natural entre el gobierno y la sociedad, garantizando la eficaz realización de tareas de apoyo a las decisiones políticas y su ejecución (Baena, 2000, p. 276-278).

La capacidad administrativa se puede abordar mediante el estudio de los recursos humanos y el modelo de organización. La relevancia de estas dimensiones ha sido confirmada por Sikkink (1993, p. 3) en una de sus investigaciones comparativas sobre las capacidades de los estados argentino y brasileño. La autora señala que la principal diferencia entre las capacidades de estos dos países no radica en sus objetivos o en el número de funciones asignadas al aparato estatal, sino en las estructuras organizativas, normas y procedimientos que rigen la burocracia, así como en la idoneidad técnica de los funcionarios. Por otro lado, Fiszbein (1997, p. 1031) analiza la capacidad administrativa, específicamente en relación con los gobiernos locales, dividiéndola en tres categorías que se refieren a las características internas de las instituciones. Estas categorías incluyen la mano de obra, el capital y la tecnología, que equivalen a la profesionalización de los servidores públicos, la infraestructura física y el estilo de gestión interna, respectivamente.

4.2. Capacidad de gobernanza

Hay autores como Lindvall y Teorell (2016, p. 9) que afirman que la gobernanza es una condición necesaria de la capacidad institucional. La capacidad de gobernanza es un concepto relacional que implica habilidades para construir alianzas y generar apoyos en el ámbito social, así como establecer mecanismos adecuados para canalizar las demandas ciudadanas en contextos donde intervienen múltiples actores y donde se deben adoptar decisiones que implican un reparto de costos y beneficios entre los participantes (Skocpol, 1985, p. 19). Este concepto reconoce que las

políticas públicas son el resultado de la interacción entre las instituciones políticas y la sociedad (Zurbriggen, 2004, p. 5).

Van den Berg (1999, p. 252) describe esta capacidad como la habilidad para construir redes estratégicas, considerándolas un complemento importante de la estructura administrativa formal y un factor legitimador de las decisiones y actuaciones públicas. Este último aspecto es especialmente relevante, ya que, al igual que en la capacidad administrativa, la incapacidad para crear mecanismos de apoyo y cooperación en torno a decisiones o acciones específicas puede iniciar un círculo vicioso que socava su propia legitimidad. Así, se establece una relación entre la capacidad institucional y la legitimidad, asociada a la eficacia y efectividad de las acciones promovidas por la Administración (Kjær, 2002, p. 24).

Los actores públicos valoran los cambios del entorno e identifican, movilizan y conectan a otros actores (públicos, privados y sociales) creando redes o ecosistemas en torno a la consecución de objetivos colectivos. Este proceso no resulta del todo aséptico, se definen objetivos políticos en la Administración y se ponen en marcha estrategias, cuyo cumplimiento determina la validación, por parte de los ciudadanos, del mandato de sus representantes políticos. La formación de estas redes no es tarea fácil y el fortalecimiento de la capacidad política es una tarea compleja. Las características de las interacciones entre los actores las determinan los equilibrios de poder existentes y los cambios entre los involucrados, por lo que sus externalidades positivas no son automáticas (Alonso, 2007, p. 20). Habría que incluir en la capacidad de gobernanza el estudio de la organización y de los intereses que defienden los actores involucrados, así como de la disposición de éstos para mantener en el tiempo relaciones de conflicto o de cooperación (Skocpol, 1985, p. 19).

4.3. Capacidades transversales

De la capacidad institucional se desprende otro componente que reúne las habilidades o capacidades no formales que actúan como facilitadores y articuladores de la capacidad administrativa y de gobernanza, aunque algunos autores hablan específicamente de atributos no formales de la capacidad institucional (Morgan, 2002, p. 23). Estas habilidades son transversales e inciden de forma directa en el funcionamiento de las organizaciones, ya que afectan las interacciones y el comportamiento de los actores que intervienen en la toma de decisiones. Además, contribuyen con el adecuado engranaje de las distintas áreas de la organización y de esta con los agentes de su entorno. Se trata de la confianza, comunicación, coordinación y cooperación.

La confianza se considera una capacidad no formal que, desde una perspectiva relacional, tiene un papel clave en el funcionamiento de las organizaciones y en la consecución de sus objetivos (Morgan, 2002, p. 23). La confianza se refiere a expectativas positivas compartidas que llevan implícita la idea de que las partes que interactúan o participan en un intercambio se comportarán de forma predecible, reduciendo en sus actuaciones la búsqueda de su propio interés (Thomas, 1998, p. 169). La existencia de estas expectativas compartidas hace que las decisiones adoptadas en ese intercambio sean más eficientes, debido a la reducción de los costes en la búsqueda y sistematización de la información. La confianza orienta las actuaciones de las partes involucradas, al favorecer la adopción de patrones de comportamiento más beneficiosos. Esto se sustenta en la premisa de que ningún actor sacará ventaja de las debilidades del otro (McEvily *et. al.*, 2003, p. 93).

La confianza proporciona estabilidad y perdurabilidad a las interacciones dentro y fuera de la organización, lo que influye en el estatus de ciertos actores y, por ende, en su posición dentro de una red de trabajo o en la configuración misma de la red. Además, la confianza facilita la creación de nuevas relaciones estratégicas. McEvily *et. al.* (2003, p. 98-99) señalan que la confianza impulsa a los actores a unir y coordinar sus recursos para alcanzar objetivos colectivos. Esta disposición se manifiesta a través del intercambio de conocimientos y la colaboración para resolver los problemas que les conciernen.

La importancia de la comunicación y su impacto en el futuro de cualquier organización son innegables. Tanto las organizaciones públicas como las privadas y sociales destinan considerables recursos a este ámbito, dada su relevancia definitoria en la realidad en la que operan. Los objetivos de estas acciones suelen enfocarse en aumentar la legitimidad y la adhesión ciudadana a las iniciativas emprendidas. Se busca fortalecer los valores democráticos, promoviendo la transparencia en las decisiones adoptadas y garantizando el derecho de los ciudadanos a estar informados y a opinar sobre los asuntos públicos. El desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación ha sido crucial en esta configuración, al facilitar el acceso de los ciudadanos a nuevos espacios de intercambio de información, y ha reducido los costos en la transmisión de datos. Sin embargo, habría que tener en cuenta la existencia de brechas digitales que afectan a grupos vulnerables de la población y pueden limitar el alcance de las acciones públicas.

Por su parte, la coordinación es una capacidad clave que opera en las relaciones internas y externas de las organizaciones (Gómez, 2010, p. 498). Debe comprenderse como una habilidad para articular no solo los componentes institucionales, sino también la dinámica con la sociedad (Bernazza y Longo, 2014). La sentencia del Tribunal Constitucional STC 32/1983, de 28 de abril de 1983 (BOE núm. 117, de 17 de mayo de 1983) es de utilidad para establecer una definición clara. La coordinación se define como «la fijación de medios y sistemas de relación que posibiliten la información recíproca, la homogeneidad técnica en algunos aspectos y la acción conjunta de las autoridades... en el ejercicio de sus respectivas competencias para lograr la integración de los actos parciales en la globalidad del sistema». En la misma sentencia se señala que «la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema». La coordinación es fundamental en el desempeño de las organizaciones. Según Gómez (2010, p. 496), es el resultado final de una comunicación efectiva y surge de un proceso continuo de intercambio de información y fortalecimiento de la confianza entre los actores internos y externos de la organización.

La cooperación implica la colaboración entre múltiples actores, basada en la comunicación y el consenso mutuo (Morales, 2004, p. 111). En el contexto de las organizaciones públicas, esto implica reconocer la diversidad de agentes involucrados (tanto públicos como privados y sociales) en cuestiones de interés público, establecer objetivos compartidos, desarrollar estrategias de trabajo para alcanzarlos y, sobre todo, reconocer la interdependencia entre los actores participantes (Allí, 2010, p. 223).

La cooperación no implica una pérdida de autonomía por parte de las organizaciones. Este aspecto es crucial en el ámbito de las organizaciones públicas, especialmente cuando se trata de la cooperación interadministrativa que involucra a diferentes entidades públicas de carácter territorial. Por el contrario, la cooperación es una acción voluntaria que no puede ser impuesta ni coaccionada (Gómez, 2010, p. 583). Por lo tanto, la comunicación y el acuerdo mutuo son elementos clave para

su realización. Como señala Morales (2004, p. 111), para «fomentar una buena colaboración, es necesario ayudar a las personas a ser comunicadores responsables y sensibles». Esta idea se fortalece al agregar un tercer elemento: la confianza. Según Jones y George (1998, p. 539), la confianza facilita cualquier tipo de intercambio entre los miembros de una organización y entre esta y otras entidades. Establece las bases para la definición de las estrategias de trabajo común, con la expectativa de que ningún participante se aproveche del otro. Además, garantiza la sostenibilidad en el tiempo de los acuerdos adoptados con un reparto justo de costos y beneficios.

5. Claves para el análisis de la capacidad institucional

A continuación, se proponen una serie de claves para orientar el análisis de la capacidad institucional en las organizaciones públicas con un enfoque sistémico que considera las interacciones, tanto internas como externas, que regularmente tienen lugar en las organizaciones. Esta propuesta pretende aportar ideas que contribuyan a reducir las dificultades existentes en el establecimiento de metodologías de análisis de la capacidad institucional ante la multiplicidad y vaguedad de las propuestas existentes (Silva Fernandes, 2016, p. 698).

La primera clave que se plantea para el análisis de la capacidad institucional es estructurar cualquier estudio de las organizaciones públicas en torno a tres niveles que faciliten la articulación de sus componentes (administrativo, gobernanza y transversales) y la comprensión integral de la realidad organizativa. Grindle (1997, p. 9) identifica tres niveles de análisis: micro (recursos humanos), meso (organización) y macro (marco institucional). Forss y Venson (2002, p. 158) también reconocen estos tres niveles, donde el primero corresponde a los individuos, el segundo a la organización y el tercero a un nivel sistémico. Por otro lado, Morgan (2002, p. 23) hace referencia a los niveles de intervención o sitios de acción, adoptando una definición más operativa que permite la aplicación del concepto a casos concretos. Este autor reconoce los tres niveles planteados por Grindle y los utiliza como referencia en diversas investigaciones sobre el funcionamiento de las agencias que forman parte del Sistema de las Naciones Unidas.

La segunda clave propuesta es identificar para cada nivel de análisis factores organizativos y de entorno que facilitan la comprensión del concepto de capacidades institucionales al brindar categorías analíticas que hacen operativo acercar este concepto y estudiar sus componentes. En la literatura, hay dos grupos de modelos de análisis de la capacidad institucional en los que se plantean factores o atributos más operativos de análisis. El primer grupo es de carácter reduccionista y abarca propuestas que limitan el análisis de la capacidad institucional a pocos factores y atributos, lo que conlleva el riesgo de omitir aspectos significativos del funcionamiento de las organizaciones públicas (Rosas, 2019, p. 91). En contraposición a este grupo, se encuentran los modelos de análisis que incluyen numerosos factores y perspectivas, lo cual puede dificultar el análisis de la capacidad institucional debido a la complejidad que surge en el momento de acercarse a la organización (Rosas, 2019, p. 92). En este artículo se propone una opción intermedia, sustentada en los aportes de la teoría de la organización, en este sentido, se plantean una serie de factores que deben abordarse para avanzar en el análisis de la capacidad institucional.

La tercera clave es vincular a cada factor unos atributos que permitan analizar el funcionamiento de las organizaciones. En este artículo no se llega a este nivel de especificidad, pero se presenta una descripción de los niveles de análisis y los factores asociados a cada uno.

5.1. Nivel micro. Las personas

El nivel micro está vinculado con los individuos, es decir, los recursos humanos que constituyen el núcleo vital de las organizaciones, y cuyo desempeño se considera fundamental para el éxito de cualquier acción o política (Willems y Baumert, 2003, p. 11). Este nivel está relacionado directamente con el componente de capacidades administrativas y se centra en el estudio de las habilidades y competencias de los individuos para cumplir con las responsabilidades asignadas. Además, se consideran aspectos organizativos que tienen un impacto significativo en el rendimiento de los recursos humanos, como la claridad en la descripción de los roles ocupados y la existencia de incentivos financieros y no financieros.

Los recursos humanos ocupan una posición central en los modelos teóricos relacionados con la capacidad institucional, representando una dimensión esencial que merece un análisis detallado. Según la teoría de las organizaciones, los recursos humanos se definen como los servicios productivos ofrecidos por las personas, en términos de sus habilidades, conocimientos y capacidad de razonamiento, para llevar a cabo tareas y tomar decisiones (Grant, 2005, p. 143). El análisis de los recursos humanos suele hacerse desde una perspectiva personal e institucional, lo que algunos autores denominan los extremos blando y duro de la gestión del personal, respectivamente (Waterman *et. al.*, 1980, p. 23).

En la primera perspectiva, se analizan las habilidades, el conocimiento y las motivaciones de las personas para llevar a cabo las tareas asignadas dentro de sus roles laborales. La capacidad de las organizaciones depende en gran medida de la presencia de individuos altamente cualificados y motivados que puedan enfrentar los desafíos y problemas complejos. En las organizaciones, se espera que los trabajadores no solo cumplan estrictamente con las leyes, los reglamentos y las descripciones de sus puestos de trabajo, sino también que mantengan los valores tradicionales del servicio público, como la integridad, la neutralidad y la imparcialidad (Bodiguel, 2010, p. 729). Dadas las circunstancias de alta incertidumbre a las que se enfrenta la Administración, también se espera que los empleados tengan habilidades para asumir nuevas responsabilidades y llevar a cabo tareas como la activación, preparación, estabilización, integración y gestión en red. Estas tareas demandan competencias específicas que la organización debe abordar mediante estrategias adecuadas de contratación, formación y remuneración de su personal (Goldsmith y Eggers, 2006, p. 212).

En la segunda perspectiva, se examinan las políticas generales de gestión de personal dentro de la organización, así como la conexión entre el sistema de remuneración y las habilidades, conocimientos y motivación necesarios en entornos complejos. Según Bodiguel (2010, p. 733), en las organizaciones públicas prevalece una tendencia hacia la «contractualización de sus directivos», aplicando reglas específicas en áreas como la promoción, evaluación, movilidad, formación y compensación. En este sentido, atraer y retener talento son objetivos primordiales para cualquier organización, especialmente considerando el costo asociado al desarrollo de los perfiles requeridos. La configuración de esta perspectiva en torno al mérito adquiere una importancia significativa. Reforzar el mérito no solo permite construir confianza y fomentar la motivación entre los miembros de la organización, sino que también mejora las capacidades de esta al garantizar la credibilidad y la calidad en sus acciones (Farazmand, 2004, p. 15).

5.2. Nivel meso. La organización

El nivel meso de análisis se enfoca en el componente de capacidades administrativas de la organización, particularmente en los elementos estructurales y funcionales que determinan su habilidad de gestión (Rosa, 2003, p. 132). En este nivel, la misión y los objetivos de la organización son cruciales, ya que determinan si la estructura adoptada, los recursos disponibles, los procedimientos utilizados y el sistema de gestión implementado son los más adecuados para lograr un buen desempeño. Las características internas de la organización son fundamentales para lograr sus objetivos, especialmente en lo que respecta al marco estratégico, los recursos disponibles, la estructura organizativa, los procedimientos de gestión y la cultura organizativa.

Marco estratégico

El marco estratégico abarca la misión y visión de la organización, así como la definición de sus objetivos, valores y estrategias a corto, mediano y largo plazo. En los modelos teóricos de Hilderband y Grindle (1997) y de Van den Berg *et. al.* (1999), estos aspectos se integran en una dimensión más amplia que abarca las características generales de la estructura de la organización. El marco estratégico recibe una atención considerable en el estudio y medición de la capacidad institucional, porque determina la pertinencia y articulación de las acciones que desarrolla la organización. La importancia del marco estratégico radica en que los resultados obtenidos tienen un impacto directo en la configuración de la organización y en sus niveles de eficacia (Waterman *et. al.*, 1980, p. 21). Por consiguiente, las organizaciones requieren capacidades para establecer con claridad y autonomía los objetivos y estrategias, alineados con una visión amplia e integral de la organización que evite inconsistencias o contradicciones en el cumplimiento de sus funciones (Mintzberg, 1990, p. 52).

En el ámbito organizacional, la misión se define como «una descripción de la razón de ser de la organización, estableciendo su quehacer institucional, los bienes y servicios que proporciona, las funciones principales que la distinguen y la diferencian de otras» (Armijo, 2011, p. 29). Por otro lado, la visión se entiende como una representación del futuro deseado o, en otras palabras, el objetivo superior al que se aspira dentro de un marco temporal específico. La visión de una organización no puede considerarse una construcción estática, ya que los riesgos globales y los entornos caracterizados por alta incertidumbre, en los que interactúan organizaciones públicas, enfatizan la necesidad de establecer marcos flexibles con una alta capacidad de adaptación.

Por su parte, los objetivos se relacionan con los resultados que se buscan alcanzar; los valores representan los principios que guían los comportamientos de los miembros de la organización, y las estrategias delinean la dirección de la acción que, al garantizar la toma de decisiones oportunas y eficaces con los recursos disponibles, hacen factible la consecución de los objetivos organizacionales (Francés, 2001, p. 28).

Recursos tangibles e intangibles

Los recursos comprenden todos los elementos necesarios, tanto tangibles como intangibles, que una organización dispone para llevar a cabo sus funciones (Grant, 2005, p. 138). Los recursos tangibles son los activos materiales de una organización que pueden emplearse para sus actividades y el logro de sus metas, como la infraestructura, la logística, el equipamiento y el capital financiero. En particular, la

logística se ha convertido en un recurso fundamental para las organizaciones públicas, ya que determina su capacidad para proporcionar bienes y servicios públicos en entornos altamente complejos y cambiantes. La pandemia de la COVID-19 puso de manifiesto que, a pesar de las crisis, los ciudadanos esperan que las organizaciones públicas mantengan la provisión de bienes y servicios públicos, especialmente de aquellos de importancia social como la salud, educación, seguridad, defensa y funcionamiento de la cadena de distribución de alimentos, entre otros.

Los recursos intangibles son activos organizacionales que carecen de una forma física o material, pero que poseen un valor significativo para el cumplimiento de sus funciones. Este tipo de recursos engloba la reputación, el conocimiento y la tecnología. El conocimiento es especialmente valioso para el funcionamiento eficaz de cualquier organización, ya que es aportado por los miembros del equipo a través de la información, habilidades y experiencias adquiridas a lo largo de sus trayectorias profesionales y personales. Además, es el resultado de un proceso colectivo que se desarrolla dentro de la organización, lo que la convierte en una entidad competitiva y diferenciada de otras, capaz de cumplir eficazmente sus funciones. En cuanto a la tecnología, la capacidad institucional debe centrarse en la disponibilidad de recursos tecnológicos que respalden el funcionamiento de las organizaciones y faciliten el desarrollo de sus tareas. Además, es crucial considerar las habilidades de las organizaciones para identificar las tendencias tecnológicas, adaptarse a los cambios derivados de estas y, sobre todo, su capacidad para adoptar tecnologías digitales e integrarlas en su estructura.

Cuando se aborda en el concepto de capacidad institucional los recursos, no se trata solo de asegurar su provisión o existencia en las organizaciones, sino de contar con habilidades para combinarlos y dirigirlos eficientemente hacia la consecución de los objetivos. Se espera que las organizaciones generen sus propios recursos o, según su naturaleza, dispongan de marcos normativos o herramientas que incentiven o aseguran su obtención. A partir de esta premisa, las herramientas de medición de la capacidad institucional suelen incorporar el concepto de sostenibilidad financiera al evaluar la viabilidad de las tareas o proyectos a lo largo del tiempo.

Estructura organizativa

La estructura organizativa es el marco donde se toman decisiones y desarrollan los procesos internos de la organización. Permite la división de tareas y facilita el establecimiento de mecanismos de coordinación en línea con los objetivos de la organización (Waterman *et. al.*, 1980, p. 19; Fernández, 1986, p. 467). Este concepto abarca los elementos permanentes o estáticos (tales como los sistemas de autoridad), así como procesos y factores dinámicos de carácter interno, como los flujos de información, o de carácter externo, como procesos interorganizativos (Morales, 2004, p. 38).

La estructura organizativa presenta las siguientes características (Fernández, 1986, p. 468-469): 1. Complejidad, que resulta de la conjunción de las divisiones, áreas o departamentos con los niveles jerárquicos, entre lo que se denomina diferenciación horizontal y vertical, respectivamente; 2. Distribución de la toma de decisiones, que hace referencia a la forma en la que se asignan las capacidades decisorias entre los distintos componentes estructurales de la organización; 3. Formalización, que comprende el conjunto de roles, procedimientos y programas que estandarizan el comportamiento; y 4. Relaciones laterales, que incluye las interacciones que mantienen los miembros de la organización al margen de la línea jerárquica.

Procedimientos de gestión

Se refieren a las acciones que se llevan a cabo de manera rutinaria para cumplir con las tareas asignadas. En el ámbito de las organizaciones públicas la existencia de procedimientos limita la discrecionalidad en los procesos de toma de decisión, asegurando los derechos y libertades de los ciudadanos; en este sentido, se presta especial atención a la transparencia, la publicidad de las acciones y el uso de sistemas de medición y control social. La implementación de sistemas de medición es una consecuencia directa de los esfuerzos de modernización impulsados en el sector público y la difusión de corrientes que abogan por mejorar el rendimiento de las instituciones públicas. Estas corrientes promueven el empleo de herramientas de trabajo que optimizan la producción de bienes y servicios públicos.

Cultura organizativa

La cultura organizativa es el conjunto de creencias, valores y comportamientos observados de forma regular entre los miembros de la organización, estos aspectos condicionan sus objetivos, los principios que orientan sus políticas, las relaciones con el entorno y las interacciones que se producen internamente entre sus miembros (Ramíó, 1999, p. 193; Castresana y Blanco, 2001, p. 23).

La cultura organizativa surge de las experiencias compartidas y la influencia de los líderes en la organización, principalmente mediante la interpretación que hacen de la realidad, los éxitos y fracasos organizacionales (Castresana y Blanco, 2001, p. 27). En las organizaciones, la cultura organizativa establece los límites entre una organización y otra según las creencias y conductas de sus miembros; configura y transmite un sentido de identidad organizativa sustentada en valores compartidos; incentiva un compromiso con la misión y los objetivos de la organización; y genera previsibilidad en las conductas de los miembros de la organización, siendo un valioso mecanismo de control o fortalecimiento de los lazos internos de confianza (Ramíó, 1999, p. 196).

5.3. Nivel macro. El entorno

Este nivel de análisis se relaciona con el contexto y se vincula con el estudio de las capacidades de gobernanza de las que disponen las organizaciones. Su inclusión en el concepto de capacidad institucional implica dejar de lado las corrientes que se centraban exclusivamente en el análisis de los recursos humanos y las características internas de la organización. Las instituciones son una parte integrante de un sistema y están expuestas a las influencias de su entorno político, económico y social. Este entorno se caracteriza, a su vez, por la formación de redes que facilitan el intercambio de recursos entre sus miembros (Maconick, 2002, p. 7).

Entorno global, local e institucional

El entorno es fundamental para comprender el concepto de capacidad institucional. Los enfoques sistémicos y de contingencia refuerzan tal apreciación otorgando un papel clave en los modelos organizativos a la interrelación de las organizaciones con los factores más relevantes del entorno, principalmente en lo que respecta a su desempeño y estructuración (Klijn, 1998, p. 13). El centro de cualquier análisis no debe ser el entorno en sí mismo, sino el impacto que éste genera sobre las capacidades de la organización para desarrollar sus tareas y sobre la eficacia de sus herramientas para comprender, enfrentar y reaccionar rápidamente ante los cambios que le afectan (Mintzberg, 1990, p. 310). Las organizaciones influyen en el entorno, en sus actuaciones, en las organizaciones públicas, en las políticas, programas,

proyectos o acciones concretas que ponen en marcha y de los valores que transmiten en el tiempo.

El entorno se puede clasificar en tres categorías principales. En primer lugar, el entorno global, que hace referencia a las tendencias, cambios y dinámicas globales, así como a los riesgos globales cuyas consecuencias, debido a la interconexión global, tienen impacto internacional y local. En segundo lugar, el entorno local, es decir, aquel que abarca los factores económicos, sociales, culturales y políticos del contexto, nacional o local, donde funciona la organización. En tercer lugar, el entorno específico o institucional, el cual abarca decisiones, acciones, eventos o situaciones relacionadas directamente con la misión y naturaleza de la organización (Morales, 2004, p. 218). En este caso, se trata de factores como el rol del Estado; las políticas concurrentes; el marco regulatorio de los servicios; la normativa o asignación presupuestaria; el marco competencial y las relaciones formales e informales de poder.

Redes estratégicas

Las redes estratégicas son alianzas entre múltiples organizaciones para establecer mecanismos colaborativos de trabajo, dentro y fuera de su propia estructura. Esta perspectiva, vinculada con el nivel macro y siendo clave en el estudio de las capacidades de gobernanza, favorece la orientación de la sociedad hacia el conocimiento y la necesidad de contar con capacidades realmente útiles para identificar y atender los problemas sociales, poniendo en valor cualquier habilidad para integrar el capital humano con mecanismos colaborativos más eficaces (Agranoff, 2007, p. 23). La importancia del conocimiento como palanca de cambio en las organizaciones ha hecho que las redes de aprendizaje sean cada vez más relevantes para el fortalecimiento de la capacidad institucional (González Medina y Navarro, 2022, p. 92).

La formación de redes estratégicas requiere habilidades para identificar y movilizar a los actores clave, establecer mecanismos que fomenten la creación de la red y dirigir los esfuerzos de los participantes hacia la consecución de objetivos compartidos. Sin embargo, los beneficios y las externalidades positivas generadas por estos mecanismos relacionales pueden verse limitados por situaciones de riesgo que afecten significativamente las interacciones entre los actores. Estas situaciones, como la falta de coordinación o comunicación, pueden obstaculizar la capacidad de las organizaciones para establecer mecanismos de trabajo estables y restringir el alcance de los objetivos propuestos (Hilderband y Grindle, 1997, p. 46).

6. Riesgos que afectan las capacidades institucionales

Para cada nivel y factor de las capacidades institucionales, se pueden identificar riesgos que podrían impactar negativamente en las capacidades de las organizaciones y, en consecuencia, en su capacidad para alcanzar sus objetivos. En primer lugar, al abordar el nivel de análisis micro, relacionado con el componente de capacidad administrativa, Waring y Glendon (1998, pp. 181-182) destacan la importancia de los factores humanos como una fuente crucial de riesgo, asignándoles un papel central en la clasificación de los riesgos organizacionales. Atkinson y Webb (2005, p. 32) relacionan los recursos humanos con los denominados «riesgos de cumplimiento», que surgen de la negligencia de los miembros de la organización en el cumplimiento de sus responsabilidades. Estudios sobre capacidad institucional subrayan que las habilidades de las personas son fundamentales para el desempeño de la organización, pero también reconocen que la utilización efectiva de estas

habilidades es el factor determinante de su productividad (Hilderbrand y Grindle, 1997, p. 53). Los riesgos en la gestión de los recursos humanos surgen cuando no se aprovecha adecuadamente el potencial de las personas, ya sea debido a una falta de alineación entre sus habilidades y las tareas asignadas. Esto afecta no solo la eficiencia en el cumplimiento de las tareas, sino también la motivación y la identificación de los individuos con los objetivos de la organización. Entre los riesgos en este ámbito se incluyen políticas que no promuevan el mérito y sistemas de promoción interna que no estén alineados con la estructura y objetivos de la entidad.

Al avanzar en los factores descritos en el nivel meso, las deficiencias en la formulación y actualización del marco estratégico también conllevan riesgos, dado que se requiere articular coherentemente los elementos internos y externos mediante una planificación lógica y bien elaborada de objetivos y estrategias (Atkinson y Webb, 2005, p. 32). Los riesgos surgen de una posible falta de coordinación entre la misión, visión, objetivos y estrategias, ya sea en términos de marco temporal o debido a una insuficiente alineación de los objetivos específicos con los generales. Otros riesgos derivan de la concepción integral del marco estratégico, especialmente cuando no se asegura la medición, flexibilidad, viabilidad y aceptación de sus planteamientos entre los miembros de la organización (Morales, 2004, p. 32).

La falta de infraestructuras o medios físicos, recursos financieros insuficientes, incapacidad para contar con fuentes recurrentes de ingresos, rezago en la adopción tecnológica y crisis reputacionales son otros riesgos significativos. También se incluyen la falta de coordinación en la gestión de los recursos disponibles.

En cuanto a la estructura organizativa, los mayores riesgos se derivan de la fragmentación de tareas debido a un diseño organizativo excesivamente rígido y vertical. Esto puede dificultar la adaptación y la producción de bienes y servicios en contextos de alta incertidumbre. Procedimientos excesivamente formales y rígidos complican la adaptación de sus partes. Oszlak y Orellana (2000, p. 9) identifican riesgos comunes como la inadecuada distribución de funciones y conflictos en la definición de responsabilidades entre miembros de la organización. Otros riesgos surgen de la falta de articulación entre el diseño organizativo y el marco estratégico, adoptando modelos que no están en consonancia con la misión y visión de la organización o que no pueden adaptarse a nuevas responsabilidades (Willems y Baumert, 2003, p. 413).

La arquitectura organizacional también puede ser una fuente crucial de fallos, impactando la estructura y procesos de aprendizaje de la organización (OECD, 2011, p. 191). Dependiendo del modelo organizativo, pueden surgir fallos graves en la coordinación debido a la rigidez de la estructura, su excesiva fragmentación, dificultades para asignar responsabilidades y falta de integración entre sus partes. La ausencia de incentivos que promuevan el intercambio de información y el desarrollo de estrategias de trabajo conjuntas también es un factor de riesgo. Desde una perspectiva cultural, la disminución en la actitud colaborativa de los miembros puede derivar en dificultades para armonizar identidades individuales con los valores generales de la organización. La colaboración es un deber general para que la coordinación sea factible, como establece la sentencia STC 32/1983, de 28 de abril de 1983.

Los riesgos en los procedimientos de gestión están asociados con la lentitud en la gestión de tareas, y la falta de transparencia y publicidad de las actuaciones públicas. Una excesiva formalización de procedimientos internos puede afectar seriamente la consecución de resultados, orientando el trabajo al mero cumplimiento de estándares internos.

En las organizaciones públicas, una preocupación relevante es la implantación de una cultura burocrática perversa, que distorsiona las funciones y afecta negativamente la consecución de los objetivos organizacionales (Ramíó, 1999, p. 205). Muñoz (1999, pp. 42-43) describe las características de este modelo como una excesiva fidelidad al marco normativo, escasa autonomía en la toma de decisiones, predominio del trabajo individual, lenta adaptación al cambio, enfoque en procesos sobre resultados, influencias político-partidistas, rigidez en los puestos de trabajo, control excesivo y falta de sistemas de gestión internos con herramientas objetivas de medición.

Al abordar el nivel de análisis macro, relacionado con el componente de gobernanza, existen dinámicas del entorno que impactan significativamente la capacidad institucional. La apatía o falta de participación de los ciudadanos puede limitar la capacidad de las organizaciones públicas para diseñar políticas adecuadas (Pares y Resende, 2009, p. 88). La inestabilidad política o crisis económicas restringen las acciones de las organizaciones en términos de continuidad y recursos financieros. Los patrones culturales y normas sociales también pueden condicionar la ejecución de tareas. Vacíos legales y trabas normativas obstaculizan acciones y disminuyen la flexibilidad organizacional. La intervención de otras entidades públicas puede generar superposición de competencias y dispersión de recursos, requiriendo colaboración interinstitucional (Oszlak y Orellana, 2000, p. 8). El PNUD (2004) identifica situaciones que afectan la gobernabilidad y menoscaban el trabajo de las organizaciones públicas como las relaciones horizontales y verticales entre las organizaciones, el traslado de las competencias y las características del marco presupuestario.

Riesgos adicionales que afectan las capacidades transversales incluyen la falta de confianza entre los miembros de la red, lo que puede socavar la cooperación en torno a objetivos comunes, o la incapacidad de vincular el trabajo de la red con los órganos formales autorizados, afectando la continuidad de sus acciones (Van den Berg *et. al.*, 1999, p. 261). Otros riesgos surgen del funcionamiento ineficiente de las redes debido a la falta de un marco regulador, barreras de participación en la toma de decisiones, asignación inadecuada de responsabilidades y la incapacidad de establecer arreglos institucionales estables (Willems y Baumert, 2003, p. 48). El PNUD (2004) identifica situaciones críticas para garantizar el buen desempeño de las organizaciones públicas, como la capacidad de consensuar planes y comunicar eficazmente el desarrollo de sus acciones a los participantes.

7. Conclusiones

Ante la modernización acelerada y los desafíos globales, la capacidad institucional se ha revelado como un concepto fundamental para comprender y potenciar el desempeño eficaz de las organizaciones públicas. La evolución histórica del concepto muestra un cambio significativo desde la construcción de nuevas instituciones hacia el fortalecimiento de las instituciones existentes, adaptándolas para satisfacer las crecientes demandas sociales y los avances científico-tecnológicos. Esta transformación responde a la necesidad de que las organizaciones públicas puedan anticipar y abordar problemas complejos y dinámicos, asegurando así su relevancia y efectividad en contextos de alta incertidumbre.

La definición de capacidad institucional abarca un conjunto de recursos y habilidades que las organizaciones públicas deben desarrollar para enfrentar los riesgos y desafíos del entorno y cumplir con sus funciones de manera eficaz, efectiva y sostenible. Esta definición integra tanto los procesos internos de la organización,

que incluyen la eficiencia administrativa y la gobernanza, como la capacidad de adaptarse a los cambios del entorno. Así, la capacidad institucional se convierte en un indicador clave del potencial de una organización pública para liderar proyectos transformadores, gestionar riesgos y aprovechar oportunidades emergentes que garanticen la continuidad y el éxito en la consecución de sus objetivos.

Los riesgos que afectan las capacidades institucionales son multifacéticos y se manifiestan a diferentes niveles. En el nivel micro, relacionado con las personas, la gestión inadecuada de los recursos humanos puede reducir la eficiencia y la motivación del personal. En el nivel meso, relacionado con la organización, la falta de coordinación entre la misión, visión, objetivos y estrategias, así como la insuficiencia de recursos financieros y tecnológicos, son factores críticos. En el nivel macro, relacionado con el entorno, la inestabilidad política, las crisis económicas y los vacíos legales representan desafíos significativos que pueden limitar la capacidad de las organizaciones para cumplir con sus objetivos. Abordar estos riesgos de manera efectiva es crucial para fortalecer las capacidades institucionales y garantizar que las organizaciones públicas puedan operar de manera eficiente y adaptable.

Para mejorar y fortalecer las capacidades institucionales es esencial adoptar un enfoque integral que considere tanto los factores internos como los externos. Esto incluye el desarrollo de habilidades para la formación de redes estratégicas, la implementación de tecnologías digitales y la promoción de una cultura organizativa flexible y colaborativa. Además, la capacidad para establecer y mantener relaciones efectivas con actores clave y para adaptarse rápidamente a cambios en el entorno es fundamental. Las organizaciones públicas deben centrarse en la creación de marcos estratégicos sólidos, la gestión eficiente de recursos tangibles e intangibles, y la promoción de una gobernanza efectiva para enfrentar los desafíos contemporáneos y futuros.

Bibliografía

- Agranoff, R. (2007). *Managing within networks, adding value to public organizations*. Georgetown University Press.
- Alda, M. y Ramos, K. (2010). Cambio político y evolución de las relaciones intergubernamentales entre el Estado central y las Comunidades Autónomas (1996-2008). En M. Arenilla (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos* (347-376). INAP.
- Alli, J. (2010). El control y la transparencia administrativa, medios contra la corrupción. En M. Arenilla (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos* (205-227). INAP.
- Alonso, G. (2007). Elementos para el análisis de capacidades estatales. En G. Alonso (ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social* (17-40). Prometeo Libros.
- Arenilla, M. (2011). Marco teórico actual de la Administración Pública. En M. Arenilla (coord.), *Crisis y Reforma de la Administración Pública*. Netbiblo.
- Armijo, A. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público* (Serie Gestión Pública n°.69). CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/dfa8d5f1-7315-4f10-9824-8fa5b005cc1b/content>
- Atkinson, A. y Webb, A. (2005). Responsible hands: A director's guide to risk and its management. En Professional Accountants in Business (PAIB) Committee of the International Federation of Accountants (eds.), *Articles of Merit Award Program for Distinguished Contribution to Management Accounting* (pp. 26-34). International Federation of Accountants.

- Baena, M. (2000). *Curso de Ciencia de la Administración Volumen I*. Tecnos.
- Banco Mundial. (1998). *Beyond the Washington Consensus*. World Bank.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Paidós.
- Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2 (3), 107-130.
- Bertranou, J. (2013). Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 2 (4), 11-39.
- Bodiguel, J. (2010). El control político de los altos funcionarios y su evolución en los países de la OCDE. En M. Arenillas (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos (721-740)*. INAP.
- Buseti, S. y Pacchi, C. (2015). Institutional Capacity for EU Cohesion Policy: Concept, Evidence and Tools that Matter. *The Planning Review*, 50 (4), 16-28. <https://doi.org/10.1080/02513625.2014.1007657>
- Casado Maestre, V., Huete García, M.A., Merinero Rodríguez, R. y González Medina, M. (2018). La influencia de la iniciativa URBANA 2007-2013 en el desarrollo de la capacidad institucional de la administración municipal. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (20), 124-142. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10487>
- Castresana, J. y Blanco, A. (2001). *Liderazgo sistémico de la organización*. Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Completa, E. R. (2016). Capacidad Estatal, Brechas de Capacidad y Fortalecimiento Institucional. *Análisis Político*, 29 (87), 60-76.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-562.
- European Commission. (1999). *The TRUSTNET framework a new Perspective on risk governance*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a950e5f4-c76e-11e6-a6db-01aa75ed71a1>
- Farazman, A. (2004). Innovation in strategic human resource management: building capacity in the age of globalization. *Public Organization Review: A Global Journal*, 4, 3-24.
- Fernández, Z. (1986). La estructura organizativa: un análisis contingente. *Investigaciones Económicas (Segunda Época)*, 10 (3), 467-482.
- Fiszbein, A. (1997). The Emergence of Local Government Capacity: Lessons From Colombia. *World Development*, 25 (7), 1029-1043.
- Forss, K. y Venson, P. (2002). An evaluation of the capacity building efforts of United Nations operational activities in Zimbabwe: 1980-1995. En R. Maconick y P. Morgan (Eds.), *Capacity-building supported by the United Nations some evaluations and some lessons* (pp. 157-192). United Nations Publications.
- Francés, A. (2001). *Estrategia para la empresa en América Latina*. Ediciones IESA.
- Geddes, B. (1994). *Politicians's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. University of California Press.
- Goldsmith, S. y Eggers, W. (2006). *Gobernando en red. El nuevo paradigma de la gestión pública*. CEDICE.
- Gomes Martins, D. (2021). O estado da arte da capacidade institucional: uma revisão sistemática da literatura em língua portuguesa. *Cad. EBAPE.BR*, 19 (1), 165-189.
- Gómez, M. (2010). Coordinación interadministrativa en la previsión social de atención al colectivo de personas mayores respecto de la adecuación fundacional de viviendas adaptadas en un contexto de crisis. En M. Arenilla (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos (493-514)*. INAP.
- González Medina, M. y Navarro, C. (2022). Capacidad institucional y contratación pública. Experiencias de aprendizaje organizativo informal en la administración

- local. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (29), pp. 88-102. <https://doi.org/10.24965/gapp.11065>
- Grant, R. (2005). *Contemporary strategy analysis, fifth edition*. Blackwell Publishing.
- Grindle, M. S. (1997). The Good Government Imperative. Human Resources, Organizations and Institutions. En M. S. Grindle (ed.), *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries* (3-28). Harvard University Press.
- Halls, J. S. (2002). Reconsidering the Connection between Capacity and Governance. *Public Organization Review: A Global Journal*, 2, 23-43.
- Hanson, J. y Sigman, R. (2013). *Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research* [Sesión de seminario]. World Bank Political Economy Brown Bag Lunch Series. https://public.websites.umich.edu/~jkhanson/resources/hanson_sigman13.pdf
- Hilderbrand, M.E. y Grindle, M.S. (1997). Building sustainable capacity in the public sector: what can be done? En M. S. Grindle (ed.), *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Harvard University Press.
- Honadle, B. W. (2001). Theoretical and Practical Issues of Local Government Capacity in an Era of Devolution. *Journal of Regional Analysis & Policy*, 31 (1), 77-90.
- Huber, J. y McCarty, N. (2004). Bureaucratic capacity, delegation and political reform. *American Political Science Review*, 98 (3), 481-494.
- Jones, G. y George, J. (1998). The experience and evolution of trust: implications for cooperation and teamwork. *Academy of management review*, 23 (3), 531-546.
- Kettl, D. F. (2000). *The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government* [Discussion paper]. Spring Meeting National Academy of Public Administration.
- Kjaer, M., Hansen, O.H. y Frolund Thomsen, J.P. (2002). *Conceptualizing State Capacity*. DEMSTAR Research Report N°6.
- Klijn, E. H. (1998). *Redes de actores públicas: una visión general* (M. Petrizzo, Trad.). Sage Publications. <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>
- Kooiman, J. (1993). Finding, speculations and recommendations. En J. Kooiman (ed.), *Modern governance: new government-society interactions* (249-262). Sage Publications.
- Lindvall, J. y Teorell, J. (2016). *State Capacity as Power: A Conceptual Framework* (STANCE Working Paper Series; Vol. 2016, No. 1). Departamento de Ciencia Política, Universidad de Lund. https://lucris.lub.lu.se/ws/portalfiles/portal/102775891/WP_1_Lindvall_and_Teorell_State_Capacity_as_Power_A_Conceptual_Framework.pdf
- Maconick, R. (2002). Introduction. En R. Maconick y P. Morgan (eds.), *Capacity-building supported by the United Nations some evaluations and some lessons* (2-12). United Nations Publications.
- McEvily et al. (2003). McEvily, B., Perrone, V. y Zaheer, A. (2003). Trust as an organizing principle. *Organization Science*, 14 (1), 91-103.
- Mintzberg, H. (1990). *La estructuración de las organizaciones*. Ariel.
- Morales, A. (2004). *Análisis y diseño de sistemas organizativos*. Civitas Ediciones.
- Moreno, C. (2007). Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México. *Revista de Ciencia Política*, 27 (2), 151-153.
- Morgan, P. (2002). Some Observations and Lessons on Capacity Building. En R. Maconick y P. Morgan (eds.), *Capacity-building supported by the United Nations some evaluations and some lessons* (14-51). United Nations Publications.
- Muñoz, A. (1999). *La Gestión de la Calidad Total en la Administración Pública*. Ediciones Díaz de Santos.

- Nelissen, N. (2002). The Administrative Capacity of New Types of Governance. *Public Organization Review*, 5-22.
- OECD. (2011). *Governance in the 21 century*. OECD Publishing.
- Organización de las Naciones Unidas. (2008). *Strengthening governance and public administration capacities for development*. Committee of Experts on Public Administration Seventh Session. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan029277.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2008b). *People Matter: Civic Engagement in Public Governance. World Public Sector Report 2008*. Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. <https://www.un.org/en/development/desa/publications/world-public-sector-report-2008-people-matter.html>
- Ospina, S. (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora* [Comunicación en congreso]. VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Oszlak, O. y Orellana, E. (2000). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADC*. Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública.
- Pares, M. y Resende, P. (2009). Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades. En M. Parés (ed.), *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (pp. 77-100). Ariel.
- Pearson, L. B. (1970). A new strategy for global development. *The Unesco Courier*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000056743>.
- PNUD. (2004). *Guía metodológica para el análisis de la gobernabilidad local*, Proyecto Regional de Gobernabilidad Local. https://dhls.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/4574/resource_files/PNUD_Guia_Metodologica_para_Analisis_Gobernabilidad_Local.pdf
- PNUD. (2010). *Capacity development. Measuring capacity*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/UNDP_Measuring_Capacity_July_2010.pdf
- Ramió, C. (1999). *Teoría de la organización y administración pública*. Tecnos.
- Real, J. (2002). *Visiones sobre el papel de los actores no gubernamentales en las políticas públicas* [Comunicación en congreso]. VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal requisitos para el mejoramiento de la Política Social en América Latina (Documentos de Trabajo del INDES I-52). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Capacidad-Estatal-Requisito-para-el-Mejoramiento-de-la-Pol%C3%ADtica-Social-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>
- Rosa, E. (2003). The logical structure of the social amplification of risk framework (SARF): Metatheoretical foundation and policy implications. En N. Pidgeon, R.E. Kasperson y P. Slovic (eds.), *The social amplification of risk* (47-79). Cambridge University Press.
- Rosas, A. (2007). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*, (30), 119-134.
- Rosas, A. (2019). Capacidad Institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal: DAAPGE*, 19 (32), 81-107.

- Savatich, H. (1998). Global challenge and institutional capacity or how we can refit local administration for the next century. *Administration & Society*, 30 (3), 248-273.
- Sikkink, K. (1993). *Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista*. Desarrollo Económico.
- Silva Fernandes, F. (2016). Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. *Cad. EBAPE.BR*, 14 (3), 695-704. <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395128311>
- Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. En P. B. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.), *Bringing the state back in* (3-43). Cambridge University Press.
- Smillie, I. (2001). From patrons to partners? En I. Smillie (ed.), *Patronage or partnership: local capacity building in humanitarian crises* (175-194). Kumarian Press.
- Thomas, C. (1998). Maintaining and restoring public trust in government agencies and their employees. *Administration & Society*, 30 (2), 166-193.
- Trostle, J. A. (1997). Strengthening human resource capacity in developing countries. Who are the actors? What are their actions? En M. S. Grindle (ed.), *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries* (63-93). Harvard University Press.
- Van Den Berg, L. (1999). Competitividad y cohesión metropolitanas, la exigencia de capacidad de organización y redes estratégicas. *Papeles de Economía Española*, (80), 248-265.
- Wang, Q., Deutz, P. y Chen, Y. (2017). Building institutional capacity for industrial symbiosis development: A case study of an industrial symbiosis coordination network in China. *Journal of Cleaner Production*, 142, 1571-1582.
- Waring, A. y Glendon, I. (1998). *Managing risk*. Thomson Learning.
- Waterman Jr, R. H., Peters, T. J. y Phillips, J. R. (1980). Structure is not organization. *Business horizons*, 23 (3), 14-26.
- Weiss, L. (2011). *The Myth of the Powerless State*. Cornell University Press.
- Willems, S. y Kevin, B. (2003). *Institutional Capacity and Climate Actions*. OCDE. http://pdf.wri.org/inst_capacity_climate_change.pdf
- Wu, X., Ramesh, M. y Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34 (3-4), 165-171.
- Zinn, J. y Taylor, P. (2006). The Challenge of (managing) new risk. En J. Zinn y P. Taylor (eds.), *Risk in social Science* (pp. 54-75). Oxford University Press.
- Zurbriggen, C. (2004). Redes actores e instituciones. *Redes, actores e instituciones. Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 30, 167-188.