

# 3

## IMPLICACIÓN ESTATAL Y DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL

**Víctor Ramiro Fernández**

(CONICET - Universidad Nacional  
del Litoral - Argentina)

### RESUMEN

En el presente trabajo se analizan los límites de los enfoques del desarrollo regional que han tenido lugar en las últimas dos décadas bajo el halo del paradigma de la acumulación flexible, y, a partir de allí, se explora la posibilidad de superarlos teniendo en cuenta una nueva y redefinida implicación estatal regional sustentada en el desarrollo de altas capacidades internas (con epicentro en la calidad burocrático-organizacional de esas oficinas), e infraestructurales (fundadas en el enraizamiento de dichas oficinas en el desarrollo de los actores económico-institucionales que actúan a nivel territorial). Primeramente, se examinan los señalados enfoques regionalistas, criticando su fuerte selectividad empíricas en torno a un reducido cúmulo de experiencias que han logrado adquirir las *ventajas estáticas y dinámicas* que imponen el exigente contexto de la globalización. A partir de lo señalado, el trabajo: a) muestra la relevancia del Estado para actuar como "primer motor" en la reversión de los "legados" y los "aprendizajes" que impiden a las regiones periféricas adquirir esas *ventajas*. b) Destaca, junto a la redefinición de la morfología y el tipo de implicación del estatal, el papel estratégico que asumen las señaladas *capacidades estatales internas e infraestructurales*. Seguidamente se formulan un conjunto de argumentos que

coadyuvan a destacar la relevancia de impulsar las capacidades estatales en aquellas oficinas regionales que: i) actúan dentro de las áreas decisionales económicas; ii) despliegan sus actividades fundamentales en un nivel meso, potenciando las redes de cooperación territorial entre actores económicos e institucionales; iii) e impulsan, centralmente, al sector industrial. Finalmente, se formula un conjunto de pautas metodológico-analíticas para el estudio de las capacidades estatales en las oficinas prioritarias indicadas. En el caso de las capacidades internas, dichas pautas diferencian, y, a su vez, muestran las articulaciones de tres campos básicos: el del *hardware* (evalúa cuantitativa y articuladamente los recursos y los instrumentos), el del *software* (procura una evaluación cuanti-cualitativa y articulada de los recursos, fundamentalmente los recursos humanos) y el del *orgware* (se analiza el desarrollo organizacional de los recursos, fundamentalmente humanos, antes considerados). En el caso de las capacidades infraestructurales, las pautas metodológicas procuran evaluar cuanti-cualitativamente los mecanismos y los recursos comprometidos por las oficinas estatales prioritarias en la interacción con los actores territoriales y las percepciones por parte de estos últimos vinculadas a la dinámica y fortaleza de dichas oficinas.

## 1 INTRODUCCIÓN

El proceso de globalización y su fuerte asociación a la revolución tecnológica que se potenció desde mediados de la década del 70, desplegaron un nuevo ciclo de reproducción del capitalismo, un nuevo modo de desarrollo, donde, a juicio de muchos enfoques académicos, las regiones se reposicionan como ámbitos estratégicos para el impulso de una relación local-global donde ceden relevancia los espacios nacionales.

Las nuevas condiciones de acumulación flexible y la potenciación de las lógicas de reproducción en red, aparecen asociadas a las ventajas que otorga la aglomeración territorial para colocar a las regiones como nuevos nodos dinamizadores de ese (o esos) proceso(s) de globalización, a partir de la generación, en su seno, de ventajas estáticas centradas en la obtención, por asociación, de economías de escala, reducción de riesgos y costos de transacción.

Sin embargo, la recuperación del desarrollo desde las regiones se ha presentado restringida a ciertos núcleos territoriales que han podido desarrollar no sólo las ventajas estáticas de las economías de aglomeración, sino las cada vez más exigentes ventajas dinámicas, sustentadas en la innovación permanente a que dan lugar los procesos colectivos de *aprendizaje territorial*. El carácter selectivo y excluyente asumido por estas ventajas dinámicas (y en gran medida las ventajas estáti-

cas), y la imposibilidad de acceder a las mismas por parte del grueso de los escenarios regionales, logran dar cuenta de la profundización de las asimetrías regionales.

En la primera parte de este trabajo se procura la búsqueda de un enfoque que permita la reversión de este escenario y la generación de una estrategia inclusiva del conjunto de espacios regionales. Para ello se destaca la relevancia de considerar los *legados políticos* y los *aprendizajes sociales* sobre los que se construyen las instituciones y las trayectorias de los actores, y, a partir de ello, la ubicación del Estado como “primer motor” tanto en el estímulo como en la imposición de nuevos aprendizajes que permitan alcanzar esas “ventajas dinámicas” a partir de formas de organización basadas en redes retroalimentarias entre los actores económicos e institucionales que operan regionalmente.

Dada esta relevancia asumida por el Estado a nivel territorial, el mismo pasa a ser epicentro de la segunda parte de nuestro trabajo, considerando primeramente la reversión de su morfología y las nuevas condiciones de implicación que asume el “primer motor estatal” en su nivel regional, y, posteriormente, y de manera central, el papel estratégico adjudicado a las capacidades estatales para que el mismo asuma su nuevo desempeño.

En el marco de ese posicionamiento estratégico de la capacidad estatal, se diferencia, conceptualiza y muestra la presencia articulada de las *capacidades internas* (centradas en el desarrollo cuantitativo y cualitativo de los recursos y la dinámica organizacional) e *infraestructurales* (basadas en el enraizamiento de las agencias estatales en el cuadro de acciones económicas y sociales que se despliegan a nivel territorial). Posteriormente, y para el examen efectivo de estas capacidades (internas e infraestructurales), se consideran aquellas oficinas estatales que asumen prioridad estratégica para el desarrollo de las redes territoriales de acumulación flexible que permiten alcanzar las ventajas estáticas y dinámicas. Se identifican, entonces, aquellas oficinas regionales que: a) actúan dentro de las áreas decisionales económicas, b) despliegan sus actividades fundamentales en un *nivel meso*, potenciando las redes de cooperación territorial entre actores económicos e institucionales; c) e impulsan, centralmente, al sector industrial.

Finalmente, se brinda un conjunto de pautas metodológico-analíticas para el estudio de las capacidades estatales en estas oficinas. En el caso de las capacidades internas, se diferencian y, a su vez, muestran las articulaciones en esas oficinas estatales de tres grandes campos: el del *hardware* (evaluación cuantitativa y articulada de los recursos y los instrumentos), el del *software* (evaluación cuanti-cualitativa y articulada de los recursos, fundamentalmente los recursos humanos) y el del *orgware* (evaluación cuanti-cualitativa y articulada de los recursos, fundamentalmente los recursos humanos). En relación con las capacidades infraestructurales, las pautas metodológicas procuran evaluar cuanti-cualitati-

vamente los mecanismos y los recursos comprometidos por las oficinas estatales prioritarias en la interacción con los actores territoriales y las percepciones por parte de estos últimos vinculadas a la dinámica y fortaleza de dichas oficinas.

A partir de una mirada compacta de lo desarrollado, se formula una breve conclusión donde se explicitan los desafíos que se abren en los estudios que articulan el estado y sus capacidades con los procesos de desarrollo regional.

## **2 LA COLOCACIÓN DE LAS REGIONES COMO NODOS ESTRATÉGICOS**

### **BAJO EL NUEVO ESCENARIO DE REPRODUCCIÓN DEL CAPITALISMO GLOBAL POSFORDISTA**

Con posterioridad a la crisis capitalista de los '70 y durante la reestructuración de los '80 y '90 tuvo lugar una nueva etapa del desarrollo capitalista, en realidad un nuevo modo de desarrollo, cuya nota distintiva fue la capacidad adquirida por el capitalismo de desarrollar una dinámica de funcionamiento conformada a través de redes de flujos (de información, conocimiento, dinero, etc.) que operan a escala global y en tiempo real (Castell; Hall, 1994). Uno de los efectos centrales ha que dio lugar este nuevo modo de desarrollo, fue la disolución de un esquema "nosotros-ellos" centrado en la pertenencia a diferentes espacios-nación (Reich, 1990; 1991) y la emergencia de las regiones como nuevos espacios de conexión con el proceso de globalización (Omahe, 1995).

68

## **3 FUNDAMENTOS DE LA CENTRALIDAD DE LAS REGIONES**

### **EN EL CONTEXTO DE LA ACUMULACIÓN FLEXIBLE**

La crisis de los espacios nacionales como puntos de referencia, y su sustitución por los espacios regionales como nodos estratégicos en la configuración del proceso de globalización, han tenido como fundamentos más relevantes el fuerte proceso de flexibilización de los procesos de producción y realización. Los patrones de hiper-rigidez que guiaron una buena parte de la producción estandarizada fordista, y su adecuación a una demanda marcadamente homogénea a escala nacional, quedaron desactivados a partir de la creciente diversificación e internacionalización de esta última operada desde mediados de los 70s (Piore, Sabel, 1990).

Este nuevo contexto dio lugar a la necesidad de sustituir una lógica de funcionamiento basada en la reducción de los tiempos muertos para potenciar la cantidad producida dentro de los diferentes ámbitos nacionales, por una lógica que prioriza productivamente la combinación de calidad y velocidad para responder a

las demandas altamente inestables. Desde un punto de vista empírico-operativo, los aportes desde las ciencias sociales vinculados al desarrollo regional, y, fundamentalmente, los enfoques de la especialización flexible y los distritos industriales, fueron mostrando que el “parto” del nuevo patrón de acumulación flexible que impone esta nueva lógica (Harvey, 1990), no sólo podría darse a través de las alteraciones en las formas de organización de las grandes unidades de producción (Dore, 1987), sino, y fundamentalmente, por medio de estrategias de cooperación y competencia entre pequeñas y medianas empresas en el marco de un determinado ámbito regional (territorial) (Bagnasco, 1977); (Brusco, 1982); (Pyke; Sengenberger, 1992); (Schmitz; Humphrey, 1996).

Geógrafos, economistas y sociólogos del desarrollo regional procuraron dar cuenta, en este nuevo cuadro de producción territorial flexible, de que las redes de cooperación de actores públicos y privados fueron capaces de ir generando, en distintos momentos, dos tipos de ventajas por parte de los entornos productivos regionales:

a) Por un lado, las *ventajas estáticas*, derivadas de los procesos de desintegración vertical, y el desarrollo de procesos de división social del trabajo entre las empresas que explotan las economías de aglomeración. La división social-territorial del trabajo y la potenciación de las formas de cooperación inter-empresaria a nivel territorial permiten: a) potenciar la obtención de economías de escala y alcance, b) reducir los niveles de riesgos a nivel de las empresas individualmente consideradas (al socializar las políticas de stock y las decisiones de inversión), c) y habilitar una fuerte reducción en los costos de transacción (a través de la fortificación de la confianza entre los actores que conforman las redes) (Scott, 1988); (Costa, 1995); (Dei Ottai, 1994).

Estas ventajas estáticas se presentaron como los fundamentos comunes de las exitosas respuestas de regiones tan disímiles, como los distritos industriales italianos de base artesanal, la industria cinematográfica de Hollywood, los distritos del calzado en Valencia y las expresiones *high tech* de Silicon Valley, Cambridge o Grenoble (Brusco, 1982); (Storper, 1989), (Ybarra, 1991); (Saxenian, 1985).

b) Sin embargo, entrados los 90s, fue quedando claro que no eran suficientes estas ventajas estáticas para posicionar a las regiones, por lo que se requirió, en los diferentes nodos de acumulación territorial, el desarrollo de *ventajas dinámicas* sustentadas en la obtención de altos niveles de innovación. A juicio, una vez más, de los especialistas, dicha innovación asegura a las localidades y regiones un mejor posicionamiento en las cadenas de valor, una mayor fortaleza en la endogeneidad del proceso de acumulación local y una continuidad sustentable en los procesos de crecimiento (Vázquez Barquero; Saez Cala, 1997); (Humphrey; Schmitz, 2002).

Pero si bien la innovación pasó a presentarse como un requisito fundamental para dar continuidad a los procesos de acumulación flexible, se dejó claramente reafirmado que su generación no ha quedado en el nuevo contexto a cargo de la acción ingeniosa e individual de “el empresario emprendedor”, como se derivaba de la clásica presentación schumpeteriana, sino a través del fortalecimiento de densas redes de cooperación inter-empresarial e institucional (Lundvall, 1992); (Vázquez Barquero, 1998). *La densidad institucional* existente a nivel territorial (*institutional thickness*) (Amin, Trihfft, 1995), y el fortalecimiento de las interdependencias no comerciales (*untraded interdependencies*) entre el complejo de actores económicos e institucionales (Storper, 1995), fueron presentados como los insumos estratégicos para la obtención de redes empresariales e institucionales a nivel local, capaces de desplegar *aprendizajes colectivos* sobre los que se sustentan buenos niveles de innovación en cuanto a productos y procesos.

## **4 EL ESCENARIO REAL DEL DESARROLLO REGIONAL.**

### **CASUÍSTICA E INTRANSFERIBILIDAD DE LAS EXPERIENCIAS LOCALES**

Si bien los aspectos señalados son de utilidad para presentar los requisitos del “éxito regional”, poseen menos capacidad heurística a la hora de describir procesos de un conjunto integrado de regiones y localidades que se desempeñan en el ámbito nacional. Las ventajas estáticas, y, aún más, las dinámicas, no han sido atributos incuestionables del conjunto de los espacios regionales que afrontaron la crisis del fordismo, por lo que queda alejada de los enfoques regionales la posibilidad de presentar la existencia de una respuesta territorial de carácter masivo y unívoco al nuevo escenario de acumulación flexible.

Compelido a actuar bajo un marco general de interpretación dominado por una evidente selectividad empírica, los “relatos exitosos” de desarrollo regional en el nuevo escenario de globalización posfordista han quedado acotados a determinadas experiencias que se localizan, la mayor parte de ellas, en espacios centrales de los propios países desarrollados. De hecho, las realidades regionales de los espacios centrales sometidos a una estrategia de unificación, como la Unión Europea, no obstante los intentos de aumentar la cohesión económico territorial han mostrado el agravamiento de las asimetrías económico regionales (Asheim, Dunford, 1997); (Dunford, 1993); (Loving, 2001).

En este marco de fuerte selectividad empírica y relativización del protagonismo regional, cabe entonces preguntarse: ¿Cómo puede elaborarse una estrategia consistente que no consista en identificar y relatar el desarrollo de las ventajas

estáticas y dinámicas por parte de un grupo de regiones exitosas, sino en el desarrollo de un proceso integrado a nivel inter-regional y nacional que permita evitar lo anteriormente señalado?

## **5 DESDE LA RECUPERACIÓN DE LOS LEGACIES AL REDESCUBRIMIENTO DEL ESTADO. ES LABONES PERDIDOS EN LOS ENFOQUES DEL DESARROLLO REGIONAL**

La respuesta desarrollada, aun desde el ámbito del desarrollo regional, sería: *se debe promover un fortalecimiento de las densidades institucionales locales, así como de las redes de actuación cooperativa que potencien las mencionadas ventajas dinámicas.*

No obstante, esta respuesta se encuentra obligada a enfrentar un nuevo interrogante: ¿Cómo las regiones, o más bien, sus actores económicos e institucionales, pueden llegar a desplegar ese tipo de comportamientos de “fuerte base cooperativa” (presentes en la mayor parte de las “regiones exitosas”) cuando las mismas son ajenas al grueso cuerpo de regiones (y localidades) periféricas que conforman los espacios nacionales de los *developed* y (sobre todo) los *developing countries*?

Pero, en este caso, las respuestas desde los enfoques de desarrollo regional a este último interrogante se han movido en un amplio campo de indefiniciones. Esto último ha sido resultado, a nuestro juicio, de la incapacidad de esos enfoques para lograr una buena incorporación de, al menos, dos importantes aportes teórico-empíricos provenientes de los campos de la sociología, la ciencia política y la economía política comparada, que se encuentran, a su vez, fuertemente articulados entre sí:

a) El papel de los legados políticos (*policies legacies*) y los aprendizajes sociales como obstaculizadores de las nuevas lógicas de redes.

b) La centralidad asumida por el Estado en la producción de nuevos aprendizajes de organización y acción a nivel territorial.

## **6 LEGACIES Y APRENDIZAJES EN LOS CONDICIONANTES DE LAS NUEVAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN RED**

Desde la sociología económica y la economía política se ha dado cuenta claramente de cómo, a través de determinadas trayectorias históricas, se edifican ciertos procesos institucionales que tienen un impacto fundamental en el comportamiento del crecimiento y el desarrollo de los países (Zysman, 1991).

Aportes tan estimulantes como los desarrollados en su momento por Hecló (1974), y posteriormente por Weir; Skocpol (1986), han permitido comprender que las especificidades tanto de las trayectorias como de las articulaciones sociales e institucionales, son el resultado de determinados *policies legacies*, es decir, “legados procedimentales” y “lecciones políticas de las antiguas medidas”. Los *policies legacies* llevan consigo aprendizajes sociales (*social learnings*), traducidos en un complejo de conocimientos y prácticas (en el que está presente una predisposición a la reincidencia) que guían los procesos de articulación y reproducción social. La obtención de una *densidad institucional a nivel local*, acompañada de un sólido cuerpo de *untraded interdependencias* que alimenten las acciones de cooperación en red como han venido insistiendo los enfoques regionalistas, se encuentra fuertemente condicionada a los *aprendizajes sociales* emergentes de las particulares trayectorias históricas (con sus *policies legacies*) que han seguido los actores económicos y sociales que componen un determinado ámbito regional.

Precisamente, trabajos como los de Putnam (1993a) han dado cuenta de que ha sido la fortaleza de un *capital social* construido por una *cultura cívica*, alimentada por la participación y la cooperación, lo que explica el desenvolvimiento económico diferenciado (y no a la inversa) que han tenido el próspero noreste de Italia y el retrasado sur. En otros (nuestros) términos, el éxito económico del noreste es tributario de los *policies legacies* históricamente construidos, que alimentaron *aprendizajes sociales* en torno a los que se configuraron una *sólida densidad institucional* y un dinamizador cuerpo de *untraded interdependencias* centradas en la cooperación horizontal (en red). Es decir, los *policies legacies* históricamente construidos (desde el mismo renacimiento) crearon un acervo de *aprendizajes sociales* de fuerte correspondencia con las *redes de cooperación* que impone la acumulación flexible.

Por el contrario, la localización de un escenario, como el sur italiano, minado por *legacies* del que se derivan *aprendizajes sociales e institucionales* que se vinculan al individualismo, y las formas de coordinación vertical (generalmente asociadas al prebendalismo y clientelismo), dieron lugar a un basamento organizacional y funcional signado por una *débil densidad institucional* y el desarrollo de *untraded interdependencias* ajenas a la cooperación por medio de redes. En términos de Putnam, dicho basamento arrojó un escaso *capital social* y una delgada *cultura cívica*, que, en línea con lo anterior, permite dar cuenta del errático y comparativamente débil desempeño económico, así como de la vulnerabilidad de las regiones sureñas a las decisiones externas.

En línea con los aportes de Putnam, y comparando dos ámbitos locales que se conforman por complejos de PyMEs de base artesanal, como Santa Croce



en Toscana (NE italiano) y Stella en Nápoles (Sur italiano), Amin (1994) localizó las diferencias entre ambas en la ausencia en la última, de una *atmósfera industrial* generada a partir de fuertes redes de cooperación inter-empresarial y de una *densidad institucional* conformada por un cuerpo sólido de agentes públicos que realicen el papel “proactivo” en el desarrollo de acciones colectivas a nivel local.

Ciertamente, el escenario italiano –que enfoques como los de Putnam y Amin analizan– actúa como un cuadro analítico inspirador para la consideración del conjunto de regiones periféricas, ya no sólo del contexto europeo, sino también, y fundamentalmente, de América Latina. En este contexto, y en base a lo expuesto, las acciones institucionales orientadas a producir redes de actuación horizontal que habiliten procesos de acumulación flexible a nivel territorios, no resultan de una “voluntad por decreto”, sino de la capacidad de generar *nuevos aprendizajes sociales* por parte de los actores territoriales cuyos *legacies* imponen lógicas de reproducción individuales y desarticuladas.

## 7 REAPELANDO AL ESTADO COMO "PRIMER MOTOR"

Como bien ha hecho notar Peter Hall, desde una perspectiva de “institucionalismo ampliado”, la reversión de los aprendizajes y la instalación de un nuevo paradigma de organización y formulación de políticas públicas no es un ejercicio exclusivamente adjudicado al Estado, sino que comprende una pluralidad de actores económicos e institucionales, máxime cuando dicha reversión conlleva un cambio completo en el paradigma que orienta el plexo de ideas y, posteriormente, de prácticas, que guían la organización y coordinación social (Hall, 1993). No obstante ello, cuando consideramos la reversión de aprendizajes sobre regiones periféricas dominadas por la inercia de los *legacies*, la admisión de la amplitud institucional no puede evitar el requerimiento de un Estado capaz de actuar como “primer motor” en el quiebre de las lecturas y acciones que sellan los *legacies territoriales* y en la inducción de nuevos *aprendizajes* que reorienten los comportamientos sociales y económicos. El Estado como un “primer motor” institucional que estimula y, a su vez, condiciona con información y conocimiento, así como con otros *inputs* más tradicionales (como los recursos fiscales), los comportamientos de los actores regionales, para orientarlos hacia nuevas lógicas de coordinación en red.

En los enfoques teóricos y empíricos del desarrollo regional que acompañaron las perspectivas de la acumulación flexible, y en todos los desarrollos más actuales que se vinculan a la obtención de las *ventajas dinámicas* a nivel terri-

torial, el Estado fue relegado y colocado como una agencia institucional, responsable, como tantas otras, de catalizar un comportamiento pro-redes territoriales (Fernández, 1997). No obstante la creciente convocatoria a una implicación estatal de orden local para desarrollar, o bien, sostener la dinámica de los distritos (Julien, 1992), (Brusco, 1992), y algunas admisiones sobre la centralidad de los gobiernos regionales (Trigilia, 1991), estos enfoques continuaron sin otorgarle al Estado su especificidad institucional, ni reconocerle su fundamental rol de “primer motor” que actúa, desde el desarrollo de sólidas capacidades y definidas bases de coalición, quebrando o rediseñando *legacies* y redefiniendo *aprendizajes* (Fernández, 1997, 1998).

La débil y, muchas veces, inapropiada incorporación del Estado y, por tanto, los fuertes límites para responder al interrogante sobre los caminos que habiliten una estrategia regional ampliada, que incorpore el grueso y creciente cuerpo de regiones periféricas, encontró fundamentos en la desatención por parte de los enfoques del desarrollo regional, de un cúmulo de aportes que, provenientes de la sociología, la economía y la politología, se fueron concretando a lo largo de los 80s y los 90s. Desafiando tanto los diagnósticos como las perspectivas de los analistas de los organismos de financiamiento internacional, estos aportes se encargaron de resaltar la enorme y creciente presencia que el Estado fue desempeñando en el este y sudeste asiático para motorizar procesos de desarrollo. Recuperando los anteriores y aleccionadores enfoques de Gerschenkron, los pioneros trabajos que desarrolló Johnson (1982), centrados en la experiencia japonesa y, en particular, en la implicación del MITI, tuvieron una enriquecida continuidad a través del análisis sobre otros países del Este Asiático que emprendieron una importante ruta de desarrollo económico e industrial (Amsdem, 1989); (Wade, 1990); (Haggard, 1990); (Evans, 1996).

En un contexto donde la expansión del enfoque neconservador imponía el diagnóstico del retiro estatal y la capacidad autoregulatoria del mercado, todo este cúmulo de enfoques, aun con sus especificidades, coincidió en resaltar la relevancia del estado, ya no tanto para garantizar los derechos universales de ciudadanía que estructuraron el Estado de Bienestar (Marshall, 1965), es decir para actuar en los campos de la legitimación social, sino más bien en la estructuración como en el fortalecimiento de formas de coordinación y disciplinamiento de los actores que estructuraban el “mercado” y desarrollaban el proceso de acumulación (Rueschemeyer; Evans, 1985). Desde el fortalecimiento de las áreas burocráticas específicas y una fuerte inserción social, el Estado actuó en todos los casos muchas veces capitalizando *legados*, pero también, en muchos otros, redefiniendo *aprendizajes* a nivel de los actores financieros y

productivos, para orientarlos hacia un consistente y sostenido proceso de industrialización y crecimiento (Matus, 2002).

Sin embargo, las convergencias no se sujetaron sólo a lo recién señalado, sino que todo este cúmulo de aportes sujetaron sus análisis (tanto individuales como comparados) a los ámbitos nacionales. Las regiones, a pesar de las transformaciones que marcamos inicialmente y que las colocan como entidades estratégicas, no fueron debidamente consideradas por este estimulante cuerpo teórico, aun ante la evidente imposición de un escenario posfordista caracterizado por el carácter multi escalas adquirido por la reproducción económico espacial (Glassman, 1999). Mientras tanto, como ya se señaló, los enfoques del desarrollo regional, incluso con sus avances, parecen haberse desentendido de estas líneas de investigación, desaprovechando una más que fértil línea de trabajo para su readaptación territorial-regional.

## **8 CONTENIDOS, MORFOLOGÍAS Y CALIDADES DE LA ESTATIDAD EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL**

Más allá del aporte que el marco teórico y los desarrollos empíricos vinculados a la acumulación flexible poseen para enriquecer los análisis de esta última corriente teórica que se centra en los procesos de desarrollo a nivel nacional, nos interesa fundamentalmente destacar los aportes provenientes de esta última corriente no sólo a los efectos de reinstalar conceptualmente la centralidad del Estado en cualquier estrategia de desarrollo territorial, sino también, y fundamentalmente, para marcar la especificidad (y creciente relevancia) de su presencia para motorizar las ventajas estáticas y dinámicas a nivel de regiones y localidades. Es decir, nos interesa recuperar estos aportes para colocar al Estado en su calidad de “primer motor” en la construcción de los comportamientos y las pautas organizacionales que conducen a los procesos de desarrollo regional bajo el nuevo contexto de la acumulación flexible.

Para avanzar en torno a lo indicado, debemos señalar que la reasunción del Estado como “primer motor” en la re-elaboración de *aprendizajes* que se orientan a generar un desarrollo regional de carácter integral (que comprende a los territorios periféricos), requiere reconocer dos grandes campos:

- a) La nueva morfología y los nuevos contenidos demandados a la intervención estatal
- b) Los atributos de la estatidad regional, traducidos como *capacidades estatales* de los gobiernos regionales

## 9 LOS NUEVOS CONTENIDOS Y NUEVAS MORFOLOGÍAS EN LA ESTATIDAD DE LA ACUMULACIÓN FLEXIBLE

Si algún aporte central se ha derivado del marco teórico de la acumulación flexible, es la profundidad en la transformación en el modo de desarrollo fordista a que ha dado lugar la flexibilidad que se generó tanto en las condiciones de la reproducción del capital, como en los patrones de regulación (Harvey, 1990); (Vázquez Barquero, 1992).

Las nuevas formas flexibles de acumulación y regulación han impulsado, a su vez, el desarrollo de nuevas formas de coordinación, que incorporan a las clásicas formas de coordinación política (construidas a través de la implicación del Estado y que dominaron durante el modo de desarrollo fordista) y coordinación de mercado (que fueron retomadas con carácter de exclusividad en el auge neoliberal de los 70s), las formas de coordinación a través de redes (Lechner, 1997).

La emergencia de estas últimas debe buscarse en los límites presentes en las otras formas de coordinación ante el nuevo y crecientemente complejo cuadro de actores sociales. La coordinación política, estructuradora fundamentalmente del Estado de Bienestar, que facilitó una articulación de carácter vertical con impronta imperativa, quedó afectada en el nuevo escenario por la *excesiva rigidez* a la que dieron lugar sus patrones de organización y funcionamiento; por su parte, la coordinación de mercado, construida centralmente a partir del desarrollo de formas competitivas, mostró escasa capacidad de integración social, y en gran medida dio lugar, en su reingreso neoliberal, a una fuerte onda expansiva de los procesos de exclusión. Ante esta nueva realidad, la *forma de coordinación por redes*, a través del fortalecimiento de las formas de cooperación (fundamentalmente las de carácter horizontal) entre la creciente multiplicidad de actores del nivel territorial, generaron las condiciones de integración, flexibilidad y dinamismo sobre las cuales se edifican las ventajas tanto estáticas (economías de escala y alcance, reducción de riesgos y costos de transacción) como dinámicas (potenciación de la innovación).

Bajo el nuevo escenario de coordinación que construyen las redes de cooperación, la acción estatal no se diluye, sino que se redefine; a juicio de Mayntz, *“a las tareas estatales clásicas, cuyo portador ya no es el estado nacional unitario, sino un sistema político administrativo de diferentes niveles, se agregan ahora más y más las tareas de gestión de la interdependencia estatal (...) La ‘conducción’, en el sentido de influir deliberadamente en los procesos sociales, sigue siendo en principio la función específica del sistema político administrativo. Lo que ha cambiado es la forma en que el Estado intenta cumplir sus tareas”* (Mayntz, 1995).

Esta variación en las modalidades de implicación conlleva, a su vez, una redefinición morfológica, fundada en la descentralización y la configuración de un Estado policéntrico, que, en el nuevo escenario espacial multi-escalas, y no obstante la importancia estratégica que preservan los estados-nación y los espacios-nación (Weiss, 1998), (Navarro, 2000), define su dinámica fundamental y primariamente desde el protagonismo de los gobiernos locales y regionales. Ha sido en el contexto de las “áreas más avanzadas”, como las de la Unión Europea (EU), donde los gobiernos regionales han ido abandonando un posicionamiento receptivo de macro decisiones tomadas exógenamente (los paradigmas de los polos de desarrollo o las oportunidades de inversión externas) y se convierten en “forjadores de redes territoriales de acumulación endógena”, protagonizadas por las fuerzas económicas y sociales que componen el nivel local (Vázquez Barquero, 1992).

## 10 LOS ATRIBUTOS DE LA ESTATIDAD REGIONAL Y EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES

Ahora bien, la recolocación del Estado, desde su dimensión regional como instrumento estratégico en la potenciación del desarrollo, no puede agotarse en el análisis de la redefinición en sus patrones de implicación a partir de la potenciación y coordinación de redes territoriales. Tampoco en su alteración morfológica, a partir de la descentralización y territorialización de su esquema de intervenciones. Dichas transformaciones, para resituarse efectivamente al Estado, requieren estar acompañadas del reconocimiento de la relevancia adquirida por la calidad y fortaleza con que cuentan las estructuras estatales que operan en ese nivel regional.

En tal sentido, los desarrollos de la sociología institucional comparada –a la que nos hemos referido para recuperar el rol central del Estado en el direccionamiento de los procesos de desarrollo– han mostrado (siempre trabajando sobre el nivel nacional) que las posibilidades abiertas a los Estados nacionales para ese direccionamiento se vinculan con las capacidades históricamente construidas en las estructuras que forman el Estado. La tarea que se impone, entonces, es la de precisar estas capacidades estatales regionales, es decir “...la identificación de la presencia (o ausencia) de determinadas estructuras organizacionales que se muestran críticas a la habilidad de las autoridades estatales para emprender determinadas tareas” (Evans, Rueschemeyer, Skocpol, 1994).

La tarea de comprensión de las capacidades y sus efectos exige reconocer

que los *policies legacies* y el *cuadro de aprendizajes históricamente desarrollados*, no sólo han dado lugar a las especificidades de los diferentes cuadros institucionales, sino que de los mismos se desprenden Estados con capacidades diferenciales que explican, en gran medida, las trayectorias del desarrollo. Autores como Skocpol, Hall, Ikanberry e Evans, se han preocupado por resaltar que las debilidades o fortalezas de los estados están directamente vinculadas con sus capacidades históricamente desarrolladas (a partir de esos aprendizajes).

Los desarrollos que se realizan desde las ciencias políticas y la economía institucional, han mostrado a su vez que un Estado con altas capacidades no viene dado por su volumen (generalmente operacionalizado a través del coeficiente gasto público/producto bruto GP/PBI) (Rodrik, 1998), sino por la fortaleza adquirida por sus instituciones y las redes de articulación desarrolladas históricamente por el Estado con los actores económico sociales (Katzenstein, 1977).

Al momento de precisar la construcción de dichas capacidades, la corriente de producción que asocia el desarrollo a la centralidad de la implicación estatal fue fusionando los más ricos elementos de Weber (1919/1921) y Polany (1946), así como los más actuales de Mann (1991) y Granovetter (1985), para destacar que el basamento de las capacidades estatales tiene lugar a partir de una tan necesaria como retroalimentaria asociación entre una *autonomía* en las estructuras centrales de decisión estatal y una *penetración de dichas estructuras en el escenario económico social*, a través de las que se establecen sólidas interacciones con los actores económico sociales que configuran esos escenarios. Sin duda, ha sido el enfoque del sociólogo de Berkeley, Peter Evans, uno de los más satisfactorios a la hora de traducir conceptual y operativamente esta combinación de elementos, por medio del uso del término “autonomía enraizada”, término que, como indica Schneider, si bien hace referencia a dos conceptos con sentidos aparentemente contradictorios, marcan en realidad las “dos vías” de construcción de las *capabilities estatales* (Schneider, 1998).

## 11 CAPACIDADES INTERNAS Y OBTENCIÓN DE AUTONOMÍA

En línea con aportes como los de Haggard y Kaufman (1995), enfoques como el de Evans han insistido en la relevancia que para el desarrollo de capacidades estatales adquiere la obtención de autonomía. En tanto capacidad de producir decisiones no vulnerables exógenamente, dicha autonomía se traduce como un blindaje de las estructuras estatales que:

a) por un lado, permite a las mismas obtener maniobrabilidad ante el juego de presiones que realizan los intereses sectoriales o fraccionales, evitando que la dinámica estatal sea fagocitada por intereses particularistas, con lógicas, la mayor de las veces, contrapuestas (Zysman, 1991); (Haggard; Kaufman, 1995);

b) junto a ello, o a partir de ello, otorga consistencia y calidad en la formulación y ejecución de sus ideas, a partir de poder contar con una visión endógena, a la vez que cualificada a la acción estratégica del Estado.

Ahora bien, esta autonomía se obtiene a partir de una serie de atributos que deben estar presentes en la(s) estructura(s) estatal(es), y a los que denominamos *capacidades internas del Estado*, por hallarse instaladas en el interior de las agencias estatales. Las investigaciones sobre las exitosas implicaciones estatales en el sudeste asiático han resaltado que el componente fundamental de dichas capacidades internas estuvo dado por la existencia de *burocracias altamente organizadas en escenarios de alta calidad institucional* (Wade, 1990); (Zysman, 1991); (Haggard; Kaufman, 1995); (Evans, 1995); (Prats, 1999). Si bien es nuestro objetivo detenernos luego en la precisión de esto último, podemos por el momento adelantar que la obtención de una fuerte capacidad estatal interna a partir de los aspectos señalados tiene lugar gracias a la verificación de dos aspectos que deben existir articuladamente: a) la existencia de una adecuada combinación de fortaleza y calidad en los recursos materiales y humanos, b) sumado a un adecuado nivel de organización de estos últimos.

Desde el campo territorial, la obtención de sólidas *capacidades internas* actúa como un pre-requisito innegociable para otorgar a las instancias regionales del Estado claridad y calidad en las ideas y los objetivos operativos, a la vez que invulnerabilidad ante los intereses particularistas de base local; dos aspectos básicos para asumir las analizadas tareas de “primeros motores” en la rotura y reelaboración de aprendizajes sociales que potencien las redes de actuación territorial.

## 12 CAPACIDADES INFRAESTRUCTURALES, OBTENCIÓN DE ENRAIZAMIENTO Y DESARROLLO DE LAS SINERGIAS ESTATALES

Pero la obtención de la autonomía lograda a partir del desarrollo de las *capacidades internas*, no agota la comprensión de la centralidad de la capacidad del Estado para explicar la transformación económico social. Garantizada la autonomía, las estructuras estatales (en este caso las regionales) requieren de una

nueva dimensión de la capacidad, también históricamente elaborada, que denominamos *capacidad infraestructural*. La misma consiste en la aptitud para penetrar en la sociedad y desarrollar un alto poder operativo a partir de nutrirse de las energías, conocimientos y recursos sociales (Man, 1991); (Ikenberry, 1986).

A través de un proceso de “enraizamiento” de las agencias estatales regionales en el escenario donde se desempeñan los actores económicos y sociales, las *capacidades infraestructurales* pasan a actuar complementariamente a las *capacidades internas*, evitando el aislamiento de las burocracias y los *decision makings* que actúan con ellas, y enriqueciendo los instrumentos, los conocimientos y la maniobrabilidad del Estado ante el crecientemente complejo campo de actores de la sociedad civil (Hall; Ikenberry, 1993); (Ikenberry, 1986); (Evans, 1992 ); (Schneider, 1998).

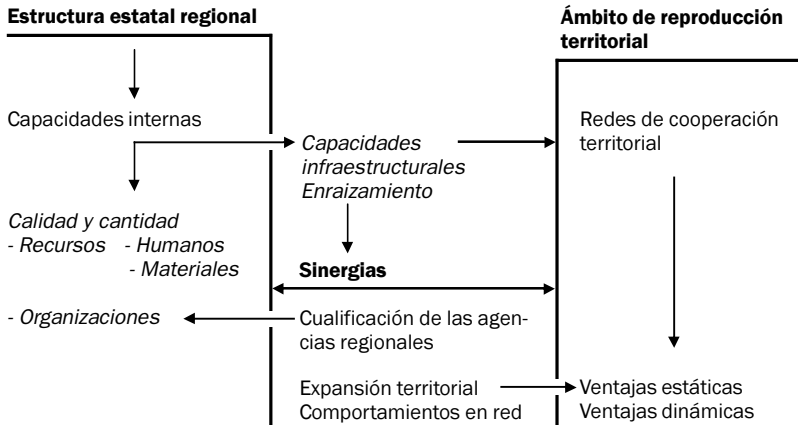
A su vez, la *capacidad infraestructural*, lejos está de dar lugar a un proceso confiscatorio o debilitador de la sociedad civil y sus actores, que finaliza en un “juego de suma cero” entre sociedad civil y Estado, tal como se desprende de algunos planteos efectuados tanto en perspectiva histórica (Man, 1991), como contemporánea (Coleman, 1990). Por el contrario, la interacción de los actores sociales con el estado abre posibilidades para producir un proceso de fortalecimiento mutuo que, asentado crecientemente sobre el concepto de “cooproducción”, permite un solidificación de las redes de actuación a nivel territorial, a la vez que una cualificación de las políticas públicas que se propone el Estado (Putnam, 1993b); (Nugent, 1993) (Evans, 1996). En síntesis, la *capacidad infraestructural* lograda por el “enraizamiento” de las estructuras estatales, habilita el desarrollo de una sinergia retroalimentaria donde los actores sociales cooperan con las estructuras estatales, pero también, como muestra la experiencia asiática, quedan sujetas a ciertos marcos de disciplinamiento que imponen las estrategias elaboradas en las oficinas estatales que cuentan con sólidas *capacidades internas* (Schneider, 1998); (Amsdem, 1990); (Biggs, 1988).

Volviendo sobre el plano territorial, las posibilidades abiertas desde las *capacidades internas* (claridad y neutralidad de ideas) para quebrar los *legacies* particularistas, e impulsar los nuevos aprendizajes colectivos a nivel regional, encuentran en las *capacidades infraestructurales* un complemento tan necesario como ineludible. A través de su sinergia retroalimentaria, las *capacidades infraestructurales* de los gobiernos regionales adquieren posibilidades, no sólo de dotar cualitativamente de información y conocimiento a sus agencias implicadas en el *planning regional*, sino también (y paralelamente) de expandir a nivel territorial los impulsos desarrollados desde estas últimas para generar nuevos aprendizajes de organización y acción social que alienten la obtención de las ya analizadas ventajas estáticas y dinámicas.



### Gráfico N° 1

Composición y dinámica de las capacidades internas e infraestructurales del Estado en los nodos regionales



## 13 ÁREAS ESTRATÉGICAS PARA EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Hasta aquí hemos analizado, desde una perspectiva crítica, algunos de los enfoques centrales que plantean a las regiones como nuevos epicentros en el campo de los procesos de desarrollo a nivel global. Desde esa perspectiva crítica, hemos señalado la necesidad de renovar la presencia del Estado para que los procesos de desarrollo regional adquieran un alcance estructural y no se queden casuísticamente acotados a un cúmulo de experiencias exitosas.

Pero esta recuperación del Estado debemos reenmarcarla en una profunda redefinición que ha operado sobre el mismo a partir de la emergencia de los patrones de acumulación flexible posfordistas. Dicha redefinición, como vimos, comprende a nivel morfológico (y en el marco de la relativización de los espacios nacionales) una rejerarquización funcional de los gobiernos regionales; y, a nivel de los contenidos de su implicación, destaca el papel que pasa a asumir el Estado como reversor de *legados* y constructor de *aprendizajes* que estimulen las redes cooperativas de actuación a nivel territorial.

Pero finalmente hemos marcado que toda esta revalorización (condicionada a la referida redefinición) de la intervención del Estado, sólo adquiere viabilidad

en el marco de un sólido desarrollo de sus *capacidades internas e infraestructurales del Estado en general, y en sus niveles regionales en particular*. Dada la relevancia que adquiere la presencia de estas capacidades, nuestro objetivo es avanzar en un análisis más pormenorizado de las mismas y alcanzar un nivel razonable de operacionalización para su análisis a nivel territorial.

Sin embargo, para lograr esto último debemos partir de reconocer con Skocpol, que ni existe un solo tipo de capacidades estatales, ni éstas se esparcen generalizadamente en la totalidad de las estructuras estatales (Skocpol, 1989). Pueden encontrarse estados centrales poderosos con instancias regionales “discapacitadas” o viceversa; así como, en el mismo nivel territorial, pueden identificarse oficinas estatales que, producto de un *social learning* intraestatal diferenciado, cuentan (y han contado históricamente) con capacidades de implicación sustancialmente diferentes, como mostraron en su momento para el caso estadounidense Skocpol y Finegold, comparando las respuestas de las Secretarías de Agricultura e Industria en el marco del New Deal (Skocpol; Finegold, 1982).

Dado ello, corresponde respondernos al siguiente interrogante: ¿en qué áreas el desarrollo de estas capacidades adquiere relevancia estratégica para que los niveles regionales del Estado generen los nuevos contenidos de su implicación?

Las respuestas a este interrogante requieren precisar tres aspectos, a su vez, plenamente articulados:

- a) las *áreas temáticas de decisión* y, a partir de allí,
- b) los *niveles de acción sistémica* y
- c) los *campos sectoriales de reproducción*

## 14 ÁREAS TEMÁTICAS DE DECISIÓN

En lo que respecta a las áreas temáticas de decisión encontramos tres áreas básicas:

- *Áreas de Gobierno* propiamente dichas: involucran aquellos campos de la administración general encargados de coordinar, desde el ejecutivo, la acción de los poderes institucionales que operan a nivel regional; el alineamiento de los actos de gobierno acorde a las normas vigentes; y la garantía de las condiciones de seguridad. Dentro de este área quedan comprendidos los Ministerios, Direcciones y Secretarías de Gobierno y Seguridad.

- *Áreas Sociales*: es decir, áreas de gobiernos regionales directamente liga-

das a la legitimación social y a la cualificación de las condiciones sociales de reproducción. En este área quedan comprendidos en el campo más estructural y tradicional los Ministerios, Direcciones y Secretarías de Salud y Educación, así como, ya más específicamente, aquellos institutos regionales vinculados a la seguridad social, protección o ayuda comunitaria, etc.

- *Áreas económicas*: comprenden aquellas áreas estatales ligadas directamente a la administración, sostenimiento y expansión del proceso de acumulación en el nivel regional. Se trata de las oficinas estatales que desarrollan las políticas económicas generales y territoriales, y estimulan y articulan en forma directa los procesos de producción. En términos generales, comprenden a los Ministerios, Direcciones y Secretarías de Economía, Hacienda y Producción.

Ahora bien ¿en cuál de estas áreas aparecen las capacidades como epicentros estratégicos?

Ciertamente, la redefinición morfológica de los gobiernos regionales ha conllevado, vía descentralización (BM, Burky, 2000), un crecimiento del protagonismo de los gobiernos regionales prácticamente en todas las áreas indicadas y, en todas ellas, las *capacidades internas e infraestructurales* aparecen como epicentro. También es realidad que, asociadas a esas capacidades, en las distintas áreas adquieren clara relevancia las nuevas formas de coordinación social en red a las que nos referimos anteriormente.

Sin embargo, de la línea argumental que hemos venido sosteniendo se desprende claramente que el área económica últimamente referenciada aparece como *el área primariamente involucrada* en la “detección” y, eventualmente, la “inyección” de capacidades. Así tenemos, por una parte, que los desarrollos que revalorizan las capacidades del Estado y que hemos convocado en este trabajo, han hecho epicentro, fundamentalmente, en las aptitudes (por cierto diferenciadas) adquiridas por aquellas estructuras estatales que se vinculan a la orientación o impulso del proceso de reestructuración económica. Paralelamente, la reinstalación de las regiones en el corriente proceso de reestructuración tiene su basamento, como vimos, en la transformación de los procesos de acumulación. Es decir, las posibilidades de “arribar con regiones exitosas al escenario de la globalización” están directamente condicionadas a la capacidad de incorporar las ventajas estáticas y dinámicas que cualifican el proceso de acumulación flexible a nivel regional.

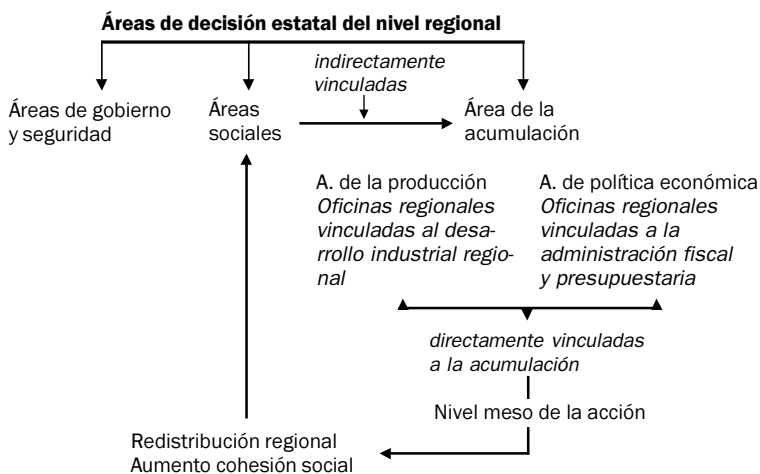
La continuidad y profundidad del proceso de acumulación se transforma en una condición ineludible para el desarrollo intraterritorial de políticas redistributivas que aumenten la cohesión social y cualifiquen las condiciones socia-

les e institucionales sobre las que se despliegan, como vimos, los procesos de reproducción territorial.

Este posicionamiento estratégico que asume el proceso de acumulación funda la instalación de nuestra problemática de las *capacidades* en las *áreas económicas* de la estadidad regional que tienen, por la especificidad de sus objetivos, una vinculación directa con dicho proceso. De todas formas, este posicionamiento no otorga a dichas áreas un carácter excluyente, y no desestima la relevancia complementaria de las otras áreas que poseen vinculación con dimensiones e instituciones territoriales locales con impactos indirectos (aunque nada irrelevantes) al proceso de acumulación, como la educación, la salud, la seguridad social, etc.. A su vez, en esta misma línea de los impactos indirectos, el desarrollo de las *capacidades infraestructurales* en las *áreas sociales* de la estadidad regional requiere que se involucre el denso complejo de instituciones que actúan en ese nivel territorial. Estas instituciones se vinculan directamente a la potenciación de las ventajas estáticas y dinámicas que dan sostenibilidad al proceso de acumulación regional. La organización y cualificación de estos recursos humanos e institucionales a los que atienden las áreas estatales de la salud y la educación, son la base del *capital social* sobre el que se desarrollan posteriormente dichas *ventajas* (Kliksberg, 1997); (Portes, 2000); (Fernández, 2001).

### Gráfico N° 2

Áreas de decisión estatal del nivel regional



## 15 NIVELES DE ACCIÓN SISTÉMICA

Si, aun con las reservas y la prescindencia de exclusividad recién señaladas, aceptamos las áreas económicas de la estatidad regional como aquellas que, por su implicación directa en la acumulación territorial, requieren prioridad (al menos transitoria) en la detección y fortalecimiento de las *capacidades internas e infraestructurales*, deberíamos, no obstante, lograr mayor precisión respecto de cuáles son las oficinas de ese *área económica* que, por su carácter estratégico, ameritan tanto un análisis como un desarrollo de las capacidades estatales regionales.

Dicha tarea de “re-precisión” nos impone enfrentar un nuevo interrogante: ¿qué tipo de acciones de ese área económica adquieren mayor especificidad en el campo territorial regional?

Para formular una respuesta a este nuevo interrogante nos parece útil valernos de la diferenciación de los *niveles de acción macro, meso y micro* que se desprenden desde los enfoques de la competitividad sistémica (Esser; Hillebrand, Messner; Meyer-Stamer, 1999).

En el *nivel macro* se insertan las acciones, los instrumentos y las políticas monetarias, comerciales, cambiarias, fiscales y presupuestarias, a través de las que se obtienen los equilibrios macro-económicos y la definición de perfiles generales del proceso de acumulación. Estos *niveles macro* de la acción sistémica son administrados, generalmente, desde el ámbito nacional, y, en la última década, con experiencias como las de la Unión Europea, su desarrollo ha pasado a tener muchas veces un carácter supranacional. Las oficinas regionales (Ministerios y Secretarías de Economía y Hacienda), con las variantes derivadas de la conformación institucional (federal o unitaria) y de las propias trayectorias históricas que arrojan debilitamientos o fortalecimientos en la autonomía regional, adquieren en general una posición subalterna, ensamblando y adecuando en el nivel territorial esa dinámica nacional y supranacionalmente generada. Dentro de una implicación muy acotada en los rubros señalados, las oficinas de administración económica que actúan en el nivel regional adquieren una mayor presencia relativa en el campo fiscal y presupuestario, por medio de la concreción dentro de sus ámbitos territoriales de parte de la extracción fiscal y la gestión y administración del presupuesto (Asensio, 2001).

Actuando bipolarmente, junto a este nivel macro, se hace presente el *nivel micro*, que no tiene como epicentro al Estado y su intervención, sino a las empresas tomadas individualmente. La dimensión micro de la acción se expresa, en este caso, a través de los procesos de reestructuración flexibilizadores que tienen lugar en los patrones de producción y comercialización, buscando adap-

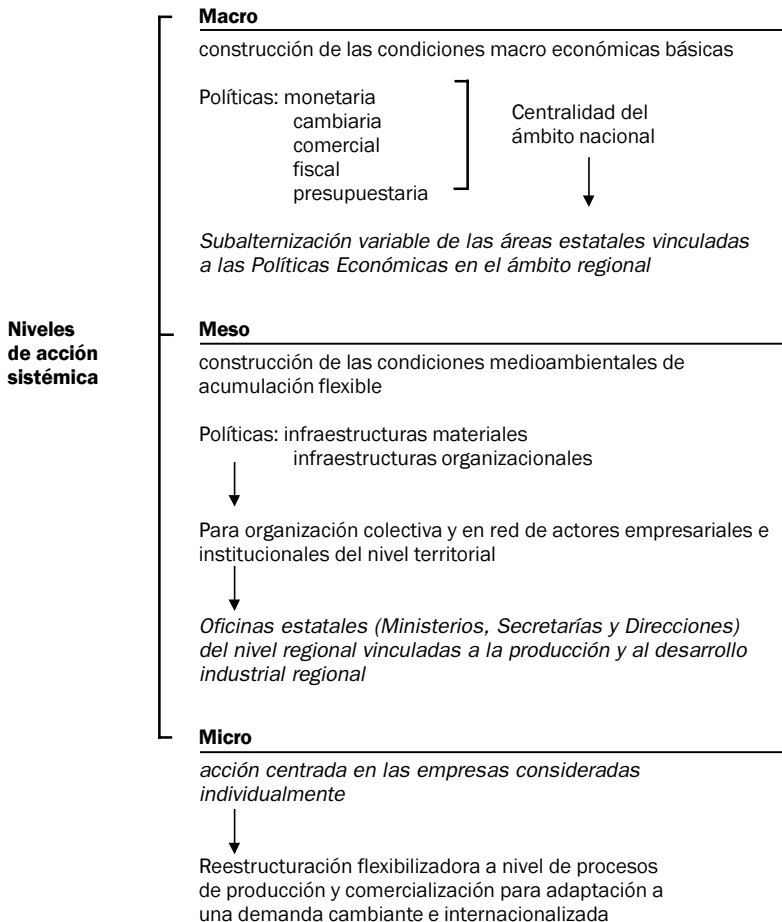
tar a estos últimos a una demanda inestable y crecientemente internacionalizada (Piore; Sabel, 1990).

Frente a los dos anteriores niveles de acción, se ha hecho presente en forma creciente el *nivel meso* de la acción y la implicación estatal. Si bien su impulso tiene lugar también desde el nivel nacional, a diferencia de la dimensión macro este nivel encuentra su ámbito más ajustado de operación en el ámbito regional, y se relaciona con una intervención estatal a ese nivel territorial, claramente diferente a la que se impone en la dimensión macro. Centrado fundamentalmente en su emplazamiento regional, el nivel *meso* actúa por debajo de las condiciones macroeconómicas, pero a su vez va más allá de las empresas individuales, creando las aptitudes (infraestructuras materiales e inmateriales) para la organización colectiva de éstas junto a los actores institucionales en las diferentes aglomeraciones territoriales. A través de esta organización colectiva, como vimos antes, tienen lugar las externalidades y los aprendizajes que fundan las ventajas (estáticas y dinámicas) que exigen las nuevas condiciones de acumulación flexible (Esser; Hillebrand; Messner; Meyer-Stamer, 1999).

A diferencia del nivel micro –que actúa con prioridad sobre los actores empresarios tomados individualmente–, y la dimensión macro –que focaliza en las áreas e instrumentos del Estado nacional–, el proceso de construcción de este nivel meso, con basamento territorial, requiere de la intervención socialmente coordinada del Estado con los actores sociales y económicos regionales. A su vez, y nuevamente a diferencia de la dimensión macro, las oficinas estatales que intervienen en la construcción de este nivel de acción están representadas (producto de lo indicado) por los Ministerios, Secretarías y Direcciones vinculados a la organización y planificación de la producción territorial y el desarrollo regional. Sobre estas oficinas, entonces, adquieren prioridad la indagación y potenciación de las *capacidades internas e infraestructurales* del Estado. No obstante ello, resulta sumamente relevante la existencia de una sólida coordinación con aquellas oficinas vinculadas a la dimensión *macro*, para asegurar que las gestiones fiscal, presupuestaria y comercial desplegadas a nivel regional (en coordinación con el ámbito nacional), habiliten el adecuado funcionamiento y los recursos para el desempeño de las áreas estatales, potenciadoras de la organización mesoproductiva.

### Gráfico N° 3

#### Niveles decisionales



## 16 CAMPO SECTORIAL DE REPRODUCCIÓN

Analizando las áreas temáticas de decisión y los niveles de acción sistémica, hemos concluido en la prioridad que asumen el análisis de las *capacidades internas e infraestructurales* en aquellas de agencias estatales vinculadas al *área económica* que actúan en el *nivel meso* promoviendo el desarrollo pro-

ductivo regional. Pero las tareas de precisión de dichas agencias pueden aumentar si podemos responder este último interrogante: ¿sobre qué sectores económicos debe tener epicentro la implicación estatal regional que promueven, a *nivel meso*, las redes de actuación territorial?

Nuestra respuesta inicial es que, desde el punto de vista regional, la industria sigue ocupando un rol estratégico en el que no puede estar ausente la intervención estatal. Ciertamente, este posicionamiento tiene que enfrentar aquellos análisis que sostienen la nueva hegemonía del sector “servicios” como principal generador de valor agregado y empleo, cuya expansión se transforma en un claro exponente de la modernización de los sistemas económicos (Llach, 1997). Sin embargo, si bien es cierto que la expansión del sector servicios se asocia a la complejización del sistema económico social, el sector industrial, en general, no ha perdido su importancia si tenemos en cuenta, como ha indicado Nochteff (2000), que:

a) El sector industrial ha mantenido el grueso de su presencia en la órbita de los países centrales (Europa, EEUU y Japón poseen para 1994 el 74% de la producción industrial mundial), dejando por lo tanto invariable la asociación de la riqueza de los países con su nivel de industrialización.

b) a nivel global, el crecimiento del sector industrial compartió el ritmo del producto total, manteniendo prácticamente incólume su participación en este último (su variación en el total del producto se redujo apenas 1.8% entre 1970 y 1990).

c) Por último, si bien es cierto que en el proceso de complejización de la organización social-productiva ha ido aumentando la presencia del sector de los servicios y alentando la externalización de procesos de producción anteriormente desarrollados intra-fábrica, el sector industrial continúa siendo una fuente fundamental en la creación directa e indirecta de enlaces que potencian el sector de los servicios (y el comercio).

En el marco de esta perseverante relevancia del sector industrial, debe a su vez ser matizada la pérdida de centralidad del empleo industrial respecto del sector servicios (Castells, 2000). Cuando consideramos el grupo de países que desde la posguerra hasta nuestros días han logrado salir desde posiciones semi-periféricas hacia posiciones centrales (Japón), bien desde situaciones periféricas hacia posiciones semi-periféricas (Korea; Taiwan) observamos que, durante dicho lapso, estos países (excepto de Hong-Kong) han experimentado a lo largo de la reestructuración capitalista de los 70s un crecimiento del empleo asalariado industrial en el total de asalariados hasta principios de los 90s, con una leve atenuación hacia mediados de esta década (Kulfas, Ramos, 1999).



A su vez, ahora retomando el nivel regional-local, si excluimos el complejo (relativamente reducido) de “ciudades globales”, como el caso Londres, Tokio y Nueva York, que actúan como instancias de coordinación y control global a partir de la centralización de los “servicios a la producción” (Sassen, 1999), así como aquellas *ciudades globales* de segundo cinturón (Friedman, 1997), nos encontramos con que todo aquel complejo de “regiones exitosas” a las que nos hemos ya referido, generalmente conocidas como “distritos industriales”, “medios innovadores” o “clusters”, conforman experiencias que han podido alcanzar las ventajas estáticas y dinámicas requeridas a nivel territorial teniendo al *sector industrial* como epicentro.

## 17 LÍNEAS DE ACCIÓN PARA EL ESTUDIO DE LAS CAPACIDADES EN LAS OFICINAS ESTRATÉGICAMENTE PRIORITARIAS

A través del examen de las áreas temáticas de decisión, los niveles de acción sistémica y el campo sectorial de reproducción, hemos procurado volcar argumentos a favor de la prioridad que asume el análisis de las *capacidades internas e infraestructurales* en aquellas oficinas estatales regionales que –vinculadas al *área económica*, y desplegando su acción en el *nivel meso*– procuran potenciar la organización en red de los actores (económicos e institucionales) locales en busca de las ventajas estáticas y dinámicas ya consideradas.

Volviendo a valernos de los interrogantes, tenemos ahora la tarea de avanzar en una estrategia que nos permita responder: ¿cómo se determinan las *capacidades internas e infraestructurales* en estas oficinas estratégicamente prioritarias del estado regional, de ahora en más *OEPER*?

Para avanzar en este nuevo y último interrogante, nosotros apelamos a un esquema que se conforma de tres elementos: *Hardware*, *Software* y *Orgware*, esquema al que consideramos suficientemente estructurado, y, a su vez, suficientemente flexible para analizar las variaciones y debilidades cuantitativas y cualitativas de las capacidades estatales.

En dicho esquema, a través del análisis del *hardware* procuramos una evaluación cuantitativa y articulada de los recursos y los instrumentos. Por medio del *software* se intenta realizar una evaluación cuanti-cualitativa y articulada de los recursos, fundamentalmente de los recursos humanos. Finalmente, a través del *orgware* se pretende una evaluación cualitativa de los patrones de organización de esos recursos al interior de las oficinas estratégicas.

Como trataremos de explicar, si bien cada uno de estos tres elementos posee una especificidad que amerita un estudio específico, los tres aspectos se

encuentran fuertemente articulados y no sólo son condición de existencia de los restantes, sino también requisito para la obtención de una dinámica estatal colectiva sustentada en altas capacidades.

## 18 EL HARDWARE ESTATAL REGIONAL Y SU CONTRIBUCIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LAS CAPACIDADES INTERNAS

En el campo del *hardware*, lo relevante es evaluar, fundamentalmente desde un punto de vista cuantitativo, los recursos con que cuentan las OEPER. Para ello se impone un análisis individual y comparado de dos tipos de recursos: fiscales y humanos, así como de los instrumentos formal e informalmente otorgados para el cumplimiento de los objetivos trazados.

## 19 LOS RECURSOS FISCALES EN EL ESTUDIO DEL HARDWARE ESTATAL-REGIONAL

Los recursos fiscales con los que cuentan las oficinas seleccionadas, representan un indicador tan inicial como fundamental para determinar las capacidades estatales. Como bien ha indicado en su momento Skocpol, “*los medios del Estado para captar y emplear recursos financieros nos dicen más que cualquier otro factor individual sobre sus capacidades actuales para crear o reforzar las organizaciones del Estado, para contratar personal, para lograr el apoyo político, para subvencionar iniciativas económicas y para financiar programas sociales*” (Skocpol, 1989).

La existencia y evolución de los recursos expresan la fortaleza asignada a las OEPER para intervenir en el complejo regional de políticas públicas. Ahora bien, los recursos de las oficinas indicadas son generalmente evaluables a través de la capacidad de gastos (técnicamente los gastos consolidados) con que han contado las oficinas seleccionadas. El análisis de la “capacidad de gasto” puede realizarse diferenciando los mismos por su origen, es decir diferenciando aquellos recursos-gastos:

a) que son *de control directo*, bien por ser asignados por las partidas presupuestaria correspondientes<sup>1</sup>, bien por ser de propio producido, y sobre los que dispone de una capacidad decisoria sólo condicionada al cumplimiento de los objetivos y la normativa estatal vigente;

b) que son *gestionados*, es decir, recursos-gastos que son exógenos a las OEPER, sin que ésta tenga sobre los mismos capacidad decisional directa. Por

razones de competencia (indirecta), estas oficinas pueden tener participación en calidad de coordinadores, evaluadores técnicos y posteriores controladores.

Fundamentalmente dentro de los recursos-gastos de las OEPER, que son de control directo, es relevante para la precisión de las capacidades internas considerar la evolución de los mismos durante un determinado período de análisis, no sólo desde un punto de vista individual, es decir atendiendo a las oficinas seleccionadas aisladamente, sino también desde una perspectiva comparada tanto con las oficinas de las mismas áreas de la acumulación que no forman parte de las OEPER, como con las otras que pertenecen a las áreas de gobierno, y, fundamentalmente, a las áreas sociales.

A través del primer análisis (individual) encontramos una apreciación sobre la situación de estancamiento, debilidad o fortalecimiento experimentada por las OEPER durante el período considerado. El análisis comparado nos permite apreciar este último aspecto en el contexto del conjunto del aparato estatal regional, verificando, en línea con lo planteado, si las ideas dominantes durante un periodo seleccionado (y los aprendizajes sobre los que se fundan) han priorizado la motorización estatal de los procesos de acumulación-producción (mayor ritmo de crecimiento y mayor acumulado de recursos-gastos por parte de las OEPER), o si, por el contrario, dicha prioridad ha sido asignada a la atención social relegitimizadora (mayor ritmo de crecimiento y mayor acumulado de los gastos específicos del área social) o a la administración de la seguridad (mayor ritmo de crecimiento y mayor acumulado de los gastos en las áreas de gobierno).

Mayor especificidad obtenemos en este análisis si, siempre dentro del marco de dicho análisis comparativo, incorporamos una nueva distinción entre aquellos recursos-gastos volcados al mantenimiento operativo de las oficinas analizadas (para lo cual podemos evaluar los gastos corrientes) y aquellos que tienen como destino soportar las acciones externas emprendidas por las oficinas para cubrir sus objetivos (para lo cual podemos analizar aquellas erogaciones evaluadas como *gastos de capital*). Estos últimos nos brindan una aproximación a la capacidad de implicación externa otorgada a las OEPER, sean ellos a través de *gastos de capital hard*, como aquellos que se destinan a las infraestructuras materiales que van a utilizarse en la operatoria territorial, o bien los gastos *soft* destinados a la formación y al suministro de información para potenciar las redes de actuación territorial. Un comportamiento en un caso estable o descendente, o bien comparativamente menor al de otras áreas estatales, o, en otro caso, ascendente y comparativamente mayor a esas instancias, se transforman en indicadores orientativos de peso al momento de eva-

luar la existencia y evolución de la capacidad de acción externa con la que cuentan las OEPER en un periodo determinado.

Finalmente, y tanto en relación con estos *gastos de capital* que son de control directo, como aquellos recursos-gastos que son gestionados, es relevante pasar desde un análisis cuantitativo a otro cualitativo, buscando determinar los criterios existentes en la OEPER para aplicar dichos gastos, precisando si en los criterios asignados se han priorizado los emprendimientos productivos y empresariales considerados individualmente, o si, por el contrario, dichos criterios se fundan en la organización colectiva a nivel territorial, como imponen los, ya analizados, nuevos contenidos de implicación estatal.

## 20 LOS RECURSOS HUMANOS EN LA DETERMINACIÓN DEL HARDWARE ESTATAL REGIONAL

Junto al análisis de los recursos-gastos, el análisis de la evolución cuantitativa del personal con que cuentan las distintas oficinas (de las distintas áreas) del estado regional, considerada una vez más tanto individual como comparativamente, representa un indicador que coadyuva, junto a los recursos-gastos, a la precisión del *hardware* de las OEPER.

El análisis sobre la evolución de personal comparando las diferentes áreas del Estado regional y las relaciones de éstas con la planta general de dicha instancia estatal, contribuye a explicar, aun con las limitaciones de un análisis cuantitativo, la relevancia asumida por las OEPER. En este último caso, vuelve a ser particularmente significativo para considerar dicha relevancia, verificar desde la comparación si las estructuras de personal se han fortalecido en aquellas áreas ministeriales directamente vinculadas a la potenciación de los procesos de acumulación regional, o si, por el contrario, han sido las áreas sociales y de gobierno las beneficiadas. Ciertamente, el indicador gana fortaleza explicativa si asociamos este esquema de análisis individual y comparativo con lo acontecido a nivel de los recursos-gastos. A través de esta coordinación, pueden verificarse comportamientos no sincrónicos, producto de que dinámicas relativamente similares a nivel de personal, no tengan posiblemente correlato con lo acontecido a nivel de los recursos-gastos, o viceversa. Este último aspecto relativiza el peso explicativo de la cuantificación de personal, por traducir esa posibilidad de contar con distintos recursos, fundamentalmente en caso de ser *recursos-gastos de capital*, una diferencial capacidad de las oficinas estatales para la acción externa.

## 21 LAS COMPETENCIAS-OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE ACCIÓN COMO PARTE DEL HARDWARE ESTATAL REGIONAL

El último componente en la comprensión del *hardware* hace referencia a la precisión de las *competencias otorgadas* y *las funciones* asignadas, así como, vinculado a lo anterior, la determinación de los instrumentos para el cumplimiento de dichas competencias-funciones en las OEOPER estudiadas.

El primer aspecto refiere a la precisión de las funciones que se asignan formalmente (las funciones atribuidas a través de los instrumentos constitutivos, así como los objetivos periódicamente explicitados por los máximos responsables de los ejecutivos regionales y por los propios responsables de las OEOPER). El segundo aspecto lo constituyen los instrumentos efectivos, es decir, los instrumentos materiales otorgados a estas oficinas para el desarrollo de las funciones y el cumplimiento de los objetivos antes referidos. La precisión y la evaluación de la fortaleza o debilidad de estos instrumentos con que cuentan las OEOPER, nos vuelve a vincular con los recursos fiscales antes considerados.

El primer paso de precisión requiere mantener la diferenciación antes efectuada entre *recursos propios de capital* y *recursos gestionados*, precisando a partir de dicha diferenciación aquellos afectados a:

a) Gastos de inversión directa, que operan en la modalidad de “bienes públicos”, destinados al mejoramiento de las infraestructuras territoriales o al mejoramiento de las organizaciones económica e institucional.

b) Fondos asignados en calidad de subsidios a algún actor económico, institucional o territorial, que reúnen determinados atributos o condiciones (fijados por las OEOPER u otras oficinas de áreas ministeriales externas) y respecto de los cuales no existe recuperación.

c) Gastos en la modalidad de créditos, a través de recursos asignados a determinados actores económicos o institucionales, recuperables por el o los órganos otorgantes, con un interés generalmente prepactado.

A partir de la determinación de estos tres rubros, las posibilidades de evaluación de estos instrumentos, y de la fortaleza o debilidad que ello implica para el *hardware* de las OEOPER, requiere determinar si los montos comprendidos en estos tres rubros han evolucionado en el período analizado, y, al mismo tiempo, si los mismos asumen significación cuando son comparados a otras oficinas de las áreas ministeriales de la legitimación (en su evolución). Junto a lo mencionado, la importancia de los instrumentos del *hardware* puede precisarse a través de determinar si estamos ante la presencia dominante de fondos propios o externos (gestionados). La verificación del primer aspecto, sumado a la relevancia cuantitativa de los recursos permiten concluir positiva-

mente sobre la fortaleza endógena y el protagonismo de estas oficinas en la formulación de las políticas de desarrollo territorial. En el caso de dominar los recursos externos, se deduce la relativización de la fortaleza de las OEPER, al limitarse éstas a actuar como coordinadoras o gerencadoras con incapacidad de orientar en última instancia los recursos asignados.

Finalmente, la fortaleza del instrumental del *hardware* que resulta de lo analizado se articula con un nuevo elemento: los criterios aplicados en la asignación de los instrumentos. El examen de estos últimos permite verificar si los mismos han sido canalizados para potenciar las redes de actuación territorial de los actores económicos e institucionales, y desarrollar con ello las ventajas estáticas y dinámicas, o si, por el contrario, han primado criterios de reproducción individual.

## 22 EL SOFTWARE ESTATAL REGIONAL Y SU CONTRIBUCIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LAS CAPACIDADES INTERNAS

La determinación de las *capacidades internas* a través del examen del *software* estatal regional implica ya no un análisis cuantitativo de los recursos humanos de las OEPER, sino que requiere avanzar en la evaluación cualitativa de los mismos. Actuando complementariamente a lo abordado en el *hardware*, el análisis del *software* implica posicionarse más allá de la determinación, básicamente cuantitativa, de los recursos financieros e instrumentos con los que las OEPER cuentan para cumplir los objetivos asignados, y obtener la capacidad de respondernos: quiénes son y qué calidades posee el personal de las OEPER que gestiona y aplica los recursos y los instrumentos que examinamos en el *hardware*.

Para responder a estos temas es necesario diferenciar tres nuevos aspectos fuertemente relacionados:

- a) *Tipo de personal* con que cuentan las OEPER, determinando básicamente su pertenencia a la estructura política o estructura burocrático administrativa.
- b) *El tipo de reclutamiento*, precisando si el mismo opera bajo mecanismos arbitrarios o si existen mecanismos racionales meritocráticos.
- c) *Nivel de formación del personal* y la relación de éste con sus funciones específicas.

a) La determinación del tipo de personal que compone las OEPER constituye el primer requisito para la precisión del *software* que haremos a través de (b) y (c), así como el posterior análisis del *orgware*.

La determinación de los “tipos de personal” requiere apelar a la tradicional diferenciación en los estudios de la administración estatal, entre aquel personal tradicionalmente denominado político y aquel administrativo-burocrático (Thwaites Rey, 2001). Si bien las escisiones funcionales de carácter dicotómico –como aquellas que asignan al personal político el rol de generar ideas y decisiones y al personal administrativo-burocrático la implementación de estas últimas–, ciertamente no tienen ya cabida (Oszlak, 1984); (Aberbach, Rockman, 1988), la separación analítica entre estos dos tipos de funcionarios y la consideración de sus cada vez más complejas relaciones siguen siendo relevantes para comprender la composición y la dinámica de las estructuras estatales.

Dado ello, podemos operacionalizar al personal político como aquel que desarrolla funciones específicas durante determinadas gestiones ministeriales, cumpliendo un ciclo de gestión (políticamente) determinado (y posiblemente renovable) y respondiendo a designaciones arbitrarias de las conducciones ministeriales o áreas gubernamentales regionales superiores. El segundo tipo de personal (administrativo-burocrático) podemos identificarlo como aquel vinculado por un estatuto administrativo, pudiendo formar parte de una planta permanente, o bien actuar como personal transitorio a través de un contrato que regula el desempeño de servicios específicos. Como veremos al considerar el *orgware*, la presencia de cada uno de estos elementos y las relaciones entre ellos guarda especial importancia para determinar las *capacidades internas* de las OEPER.

b) Sobre la base de esta diferenciación de los tipos de personal, el segundo paso consiste en determinar, en ambos tipos (político y técnico burocrático), la modalidad de reclutamiento a través de la que se incorporan las oficinas estatales seleccionadas.

Al igual que con (a), esta determinación es pertinente no sólo para precisar las calidades del *software* de las OEPER, sino también, como veremos, para el posterior análisis del *orgware*.

b.1) En lo que respecta al reclutamiento del “personal político”, sea de los responsables directos de las oficinas o de sus asesores más cercanos, es relevante precisar si su reclutamiento proviene:

1) de algunas de las OEPER o de sus áreas ministeriales, donde se hubiera desempeñado en calidad de personal técnico-burocrático,

2) de organizaciones académicas públicas en las cuales se desarrollan estructuras de investigación reconocidas, precisando si se desempeña allí en forma permanente o parcial,

3) de organizaciones empresarias o fundaciones financiadas por actores privados, de origen local o internacional, precisando si desempeñan en estos ámbitos actividades de investigación, gestión o formación en forma permanente,

4) de organizaciones o equipos técnicos de estructuras partidarias (temporariamente gobernantes), siendo relevante, en tal caso, precisar si las mismas constituyen instancias temporarias para formular las propuestas programáticas, o si constituyen organizaciones permanentes en las cuales los funcionarios se desempeñan en tiempo completo.

Pudiendo provenir de más de una de esas fuentes, es relevante determinar cuál (o cuáles) de ellas pueden haber incidido en mayor medida en las designaciones. La mayor presencia de personal político proveniente de estructuras internas ((3) y (4)) constituye un indicador (considerable a nivel individual o comparado) sobre la posible mayor presencia de lealtades y mediación de intereses particularistas en el desarrollo de las gestiones; aspecto que reúne menos probabilidad de existir en el caso de que el origen del reclutamiento sean las estructuras internas del Estado ((1) y (2)).

Por su parte, como busca determinarse en (1, 2, 3, y 4), si ese personal proviene de estructuras transitorias en las cuales desempeña funciones en forma sólo parcial, o si lo hace de estructuras técnicas organizadas intertemporalmente (privadas, partidarias o estatal) donde se desempeña en forma exclusiva, constituyen indicadores que permiten determinar pautas de calidad y preparación de los recursos políticos que se incorporan a la gestión. Estos últimos aspectos, calidad y preparación, constituyen insumos claves para la determinación de la existencia o de la carencia de capacidades del personal político para entender y administrar las políticas públicas de las OPER (Peters, 1999)<sup>2</sup>.

b.2) Con respecto al reclutamiento del “personal técnico-burocrático” es fundamental determinar si la incorporación se ha realizado a través de procesos transparentes que garanticen la selección por méritos, o si se imponen mecanismos arbitrarios que contemplan la probabilidad de prebendalismo y la organización clientelar. Trabajos como los de Rauch y Evans (2000); Evans, Rauch (1999), procurando testear la “hipótesis weberiana”, han demostrado con solvencia estadística y a través de un apabullante estudio comparativo sobre 35 países en “vías de desarrollo”, que la modalidad de incorporación al Estado a través de “servicios civiles” que garantizan criterios de selección meritocráticos,



constituye la variable más importante al momento de evaluar tanto la *performance* del Estado como el crecimiento económico de esos países en una etapa determinada. Variables tan convocadas en los estudios de administración y sociología organizacional, como la estabilidad de la carrera, el salario y la promoción interna, mostraron una incidencia secundaria.

Producto de lo indicado, resulta relevante para determinar las capacidades internas de las OEPER, precisar cuánto personal de la planta fue incorporado en la etapa considerada bajo mecanismos de reclutamiento que contemplan concursos regulados e imparciales. Nuevamente, una observación comparada ya no sólo respecto del resto del conjunto de la estructura estatal provincial y áreas ministeriales de la misma, sino también respecto de oficinas similares del orden internacional, puede echar luz sobre las capacidades de las OEPER a partir de esta variable.

c) En lo que respecta a la determinación de la calidad del personal que opera en las OEPER, exige que, en forma complementariamente al análisis de la variable meritocrática, se consideren los niveles de educación-formación con que cuenta el personal.

Ello implica que, como un elemento cuantitativo de carácter general, se determine cuál es el nivel de educación formal (primaria, secundaria y terciaria), no sólo del personal administrativo burocrático, sino también del político, analizando la evolución de esa formación tanto en forma individual como comparada con otras oficinas de la misma u otras áreas ministeriales.

Complementariamente, y desde un nivel cualitativo, en el caso de obtener tanto en el personal político como administrativo-burocrático niveles razonablemente elevados de formación, resulta necesario precisar si los mismos se vinculan con las actividades desempeñadas (Peters, 1999)<sup>3</sup>.

Retomando el marco cuantitativo, pero desde un intento ya más especificador, se requiere determinar si el personal político posee formación universitaria, posgrados o especializaciones en centros nacionales o extranjeros de reconocido prestigio. Los datos emergentes de este análisis requieren, a su vez, ser articulados con los provenientes del tipo de reclutamiento, verificando si el personal político, en caso de tener altos niveles de formación, ha capitalizado dicha formación desarrollando actividades (a tiempo completo) en las instancias públicas, partidarias o privadas donde se formulan actividades de investigación o gestión vinculadas al área de interés de las OEPER. Un personal político altamente cualificado por su especialización, que se articula a “trayectorias

previas”, implica la existencia de recursos humanos que pueden garantizar un alto nivel de especialización como además la posibilidad de formular programas de acción consistentes en sus ciclos de gestión.

El mismo acto analítico y comparativo debe efectuarse con el personal burocrático administrativo perteneciente a los escalafones superiores. Un límite estructural en el nivel de los recursos humanos de las OEPER puede verificarse en caso de que bajos o medios niveles de formación del *staff* superior de las mismas se vinculen a un reclutamiento no meritocrático. Por el contrario, altos niveles de formación de posgrados y especialización más un reclutamiento transparente condicionado a los méritos, conformaría, desde el punto de vista de las *capacidades internas*, un nivel de recursos cercano al óptimo para proyectar la cualificación de las políticas públicas de las OEPER.

## 23 EL ORGWARE ESTATAL REGIONAL Y SU CONTRIBUCIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LAS CAPACIDADES INTERNAS

La calidad y características de los recursos materiales y humanos que hemos analizado tanto a través del *hardware* como del *software* de las OEPER, encuentra complemento y continuidad cuando se analiza la capacidad organizacional de esos recursos.

Dicha capacidad pasa a ser fundamental para que las oficinas regionales del Estado seleccionadas, puedan planificar y ejecutar efectivamente una política con criterios de mediano y largo plazo, y darle consistencia y calidad a la gestión de las mismas a partir de cuadros de información y conocimientos propios.

Su papel complementario y cualificador del *hardware* y el *software* es por demás obvio; el volumen de recursos (*hardware*), la diversidad de instrumentos endógenos (*hardware*) y tipos de personal idóneo (*software*), se vuelven relativos para potenciar las *capacidades internas*, si no existe una coordinación de estos últimos (*orgware*). Inversamente, si nos encontramos en presencia de un *hardware* no sustancial y un *software* no cualificado, las posibilidades de desarrollar un *orgware* que responda a lo planteado son prácticamente imposibles.

En este proceso de entrelazamiento (*hard-soft-orgware*), como veremos, la presencia y calidades del *software* se involucran, a su vez, para configurar un determinado tipo de *orgware*, mientras que la presencia y desenvolvimiento del *hardware* gana significación para considerar la efectividad al *orgware*.

Teniendo en cuenta estos aspectos, el análisis del *orgware*, y su aporte a las capacidades internas de las OEPER, se estructura sobre dos ejes fundamentales:

- a) La organización del personal burocrático en el seno de las OEPER para

producir insumos de planificación y gestión, lo que nuevamente se encuentra condicionado a las calidades que reviste el personal, producto de sus pautas de reclutamiento y sus niveles de formación (*software*).

Analizar la organización del personal administrativo-burocrático implica comprender cómo está estructurado el mismo en el seno de las OEPER para implicarse en el proceso de desarrollo e implementación de las políticas públicas territoriales.

Una manera contundente de analizar esta estructuración consiste en verificar:

a) la existencia de equipos técnicos conformados por personal *técnico-burocrático*, destinados a:

a.1) la “producción de ideas”. Ello implica un *staff*, selectivamente conformado por el personal más jerarquizado, que munido de cuerpos teóricos actualizados y el manejo de un sólido instrumental analítico, tenga como destino producir conocimientos teórico-empíricos bien articulados y estrategias de acción futuras.

a.2) la generación de información específica y pertinente para el desarrollo de las actividades asignadas a las OEPER, pudiendo ser dicha generación de carácter individual o a partir de su coordinación con otras oficinas estatales regionales o locales.

a.3) muniéndose de lo planteado en (ai y aii), la realización de una gestión cualificada de los instrumentos y los recursos analizados en el *hardware* y el *software*.

En el caso de que estos equipos existan, se impone a su vez una evaluación de las características y las calidades de los mismos, considerando para ello su origen y, fundamentalmente, su permanencia y transformaciones. A lo largo de este análisis resulta fundamental:

*En el caso de a.1),* considerar la productividad y relevancia de estas oficinas, precisando para ello: 1) las producciones editadas en forma interna o externa a la OEPER; 2) los proyectos generados y que cuentan con evaluación externas positivas; 3) existencia y asiduidad de consultas de las áreas ministeriales; 4) desarrollo de planes internos; 5) participación en la generación de planes integrales generados dentro del área ministerial o junto a otras áreas.

*En el caso de a.2),* considerar la regularidad, calidad y endogeneidad de la información generada, precisando para ello: 1) la existencia de una información que se genere en forma periódica y constante; 2) la existencia de información con carácter único y específico para el desarrollo de las funciones de las OEPER; 3) si la generación de la información indicada en 1) se hace en forma

endógena por las OEPER, si la misma es co-producida, o, por último, si depende enteramente de suministro por órganos externos.

*En el caso de a.3),* considerar la efectividad de estos equipos, lo que, necesariamente, se vincula al enraizamiento (*embedded*); pero, igualmente, es relevante evaluar desde lo interno, junto a los componentes que derivan del *hardware* (la cantidad de recursos asignados a dichas tareas) la evolución cuantitativa y la distribución geográfica del personal que forma esos equipos.

Todo este conjunto de aspectos analizados en ai, aii y aiii, que se vincula a la forma en cómo se organiza y funciona el personal burocrático administrativo de las OEPER, se vuelve fundamental para considerar la calidad de las políticas públicas, y evaluar la viabilidad que adquiere el cumplimiento de los objetivos asignados o autoimpuestos a estas oficinas.

La imposibilidad de contar con un *orgware* en los términos presentados relativiza la fortaleza y diversidad que puedan tener los instrumentos considerados en el *hardware*, mientras que, a la inversa, la debilidad en este último, aun asociada a un *orgware* que contenga elementos de consistencia cercanos a los óptimos planteados, se vuelve un potente indicador sobre los límites estructurales presentes en las OEPER para la formulación de una política industrial meso a nivel regional.

b) Las vinculaciones de ambos tipos de personal y la relevancia de las calidades de ambos componentes que consideramos al analizar el *software*.

Esto constituye, como dijimos, el otro eje relevante en la evaluación del *orgware* de las OEPER y actúa como un condicionante para que las estructuras organizativas recién planteadas en (a) tengan lugar y adquieran la cualificación planteada. Por su parte, las calidades de los recursos humanos analizadas al considerar el *software*, ciertamente actúan de manera condicionada sobre las características que asumen esas relaciones.

El análisis de estas dos grandes áreas del personal que se desenvuelve en las OEPER involucra aspectos que transitan tanto en la dimensión cuantitativa como en la cualitativa.

Desde la dimensión cuantitativa, resulta relevante la observación de los coeficientes de personal político con relación al personal burocrático-administrativo, considerando su evolución individual y comparada, con otras áreas ministeriales y oficinas similares de otras instancias regionales del campo nacional e internacional. Éste constituye un indicador (absoluto y relativo) de relevancia para considerar, conjuntamente, la permanencia y cualificación de estructuras de las OEPER, la relevancia del personal político burocrático cualificado, y, a su vez, la continuidad en las políticas públicas.

En lo que refiere al primer aspecto, si del análisis tanto individual como comparado surgiera que los relevos de personal político son cuantitativamente relevantes, está claro que ello podría afectar la consolidación y permanencia en las OEPEP de equipos como los considerados en (a), así como la cualificación del personal administrativo burocrático.

Por el contrario, un personal político cuantitativamente acotado respecto del personal administrativo abre las puertas para un camino inverso, pero ello, necesariamente, se encuentra condicionado a las calidades presentes en ambos tipos de personal, lo que (una vez más) nos conecta a la dimensión cualitativa.

En lo que respecta a esta última (dimensión cualitativa), vinculada a las calidades del personal y verificada en el análisis del *software*, la misma permite completar el marco de análisis del *orgware*. Las posibilidades de contar con un personal político cualificado acorde a las pautas analizadas, aparecen como una condición necesaria, pero no suficiente, para el desarrollo de un sólido *orgware*. De tal forma, si los elementos políticos contaran con buenos niveles de formación y trayectorias previas que le otorgasen un buen *expertise* para sus desempeños en las OEPEP –pero desde el punto de vista cuantitativo se presentarían excesivos en relación con el personal burocrático-administrativo–, la estructura y la dinámica de las oficinas analizadas no escaparían de todas formas del corto-placismo de los “ciclos de gestión” de ese personal. La retirada cíclica de una base de personal que responde a decisiones arbitrarias del sistema político, conduciría a un permanente vaciamiento en la gestión que da lugar, a su vez, a nuevos relevos, con nuevos posibles cambios en el direccionamiento de los proyectos.

Igualmente, si el personal político (superior) no mostrara siquiera un aceptable escenario de cualificación, a lo señalado se le sumarían las posibilidades de comportamientos desconfiados respecto de las burocracias permanentes que alientan su encierro en círculos íntimos de confianza, formados por asesores y amigos (Thwaites Rey, 2001). Estos últimos, por su parte, pueden incorporar al aislamiento la inoperancia y la ineffectividad, en el caso de que el *recruitment* y la cualificación de éstos siga el camino del clientelismo y la reafirmación de las lealtades por sobre sus calidades y trayectorias.

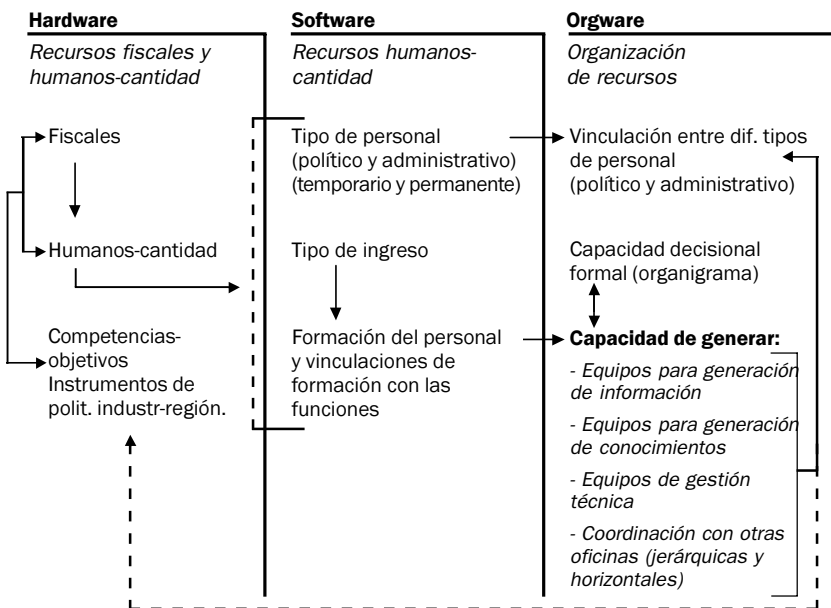
En todos los casos, sea por la asimetría cuantitativa de personal que responde al ciclo político, como por la descualificación del mismo, se potenciarían los obstáculos para arribar a las situaciones analizadas en (a), esto es: 1) el desarrollo en las OEPEP de estructuras permanentes y altamente cualificadas en la elaboración de información y conocimiento así como en la implementación (gestión) de las políticas públicas; 2) el desarrollo en estas estructuras de políticas públicas de Estado (industriales-científicas-territoriales) que obtengan continui-

dad en el tiempo y capacidad de gestión por esas estructuras; 3) así como (para la obtención de 1 y 2) la valorización del personal burocrático administrativo y su cualificación.

La resultante de las líneas de evaluación sugeridas pasa por la configuración de estructuras administrativo burocráticas en las OEPER que actúan como “soportes permanentes” de un personal político exigido en su cualificación, comprometido en el desarrollo de una alta capacidad de gestión, y de un personal administrativo-burocrático cuya acción excede el campo gestor y se implica en la elaboración misma de las políticas públicas.

### Gráfico N° 4

Análisis de las capacidades internas del estado



## 24 LAS CAPACIDADES INFRAESTRUCTURALES: EVALUACIÓN DEL ENRAIZAMIENTO Y LAS SINERGIAS

Como vimos en su momento, la precisión de las capacidades del Estado a nivel regional para el desarrollo de políticas de acumulación a nivel meso (centrada fundamentalmente en la industria), es insuficiente si centramos el análisis

sis en las *capacidades internas* que acabamos de considerar a través del esquema (*hard-soft-orgware*). Requerimos, además, la determinación de las *capacidades infraestructurales*, es decir un análisis que permita considerar el “enraizamiento” de las OEPER y el desarrollo desde las mismas de un dinámico proceso de interacción sinérgica con los actores económicos y territoriales con los que procura desarrollar las redes dinámicas de acumulación territorial. La ausencia de este último aspecto conllevaría al enfrentamiento de los límites que imponen el aislamiento de las oficinas político-burocráticas, al empobrecimiento en el *management* de los instrumentos, y a la baja efectividad de las políticas públicas.

Ciertamente, un fenómeno tan relevante, y a su vez tan complejo, como la evaluación de las *capacidades infraestructurales* a través del “enraizamiento” y las interacciones sinergizadoras de las OEPER en el escenario productivo territorial, no puede asignarse a una sola variable, ni siquiera a “una” forma de abordaje, existiendo una plétora de instrumentos-caminos para la indagación. En este escenario de complejidad y “múltiples vías”, creemos posible analizar las *capacidades infraestructurales* a través de tres líneas básicas de indagación:

a) Reconocimiento de mecanismos de implicación de los actores a los cuales se dirige la acción de las OEPER, para constatar la apertura y posibilidades de *coproducción* (estatal-social) de las políticas públicas vinculadas al desarrollo económico territorial.

b) Evaluación de las capacidades de estas oficinas y de los efectos de su acción por parte de los actores territoriales

c) Evaluación, por esos últimos, de las interacciones efectivas establecidas en las OEPER

a) El proceso de reconocimiento de mecanismos de coproducción puede analizarse a través de dos pasos básicos: a.1) El primero de ellos, de carácter general, consiste en determinar la existencia de mecanismos formales o semi-formales que contemplen una participación en el seno de las OEPER de los actores territoriales con los que se procura desarrollar las redes de actuación. a.2) El segundo paso, ya más específico, consiste en constatar, en el marco de estos mecanismos, la existencia en los mismos de un involucramiento efectivo de los actores referidos. La existencia de estos aspectos (a.1 y a.2) implica: la posibilidad de generar una co-responsabilidad en la elaboración de los planes y en las estrategias implementadas por estas oficinas para potenciar las redes territoriales de acumulación flexible; y, a su vez, un mecanismo idóneo para superar el aislamiento, reconocer las demandas y recuperar la información de los actores involucrados en dichas estrategias.

b) El segundo aspecto representa un tránsito en el análisis de las *capacidades infraestructurales* desde el escrutamiento de los elementos al interior de las OEPER, al examen de los actores que interactúan con estas últimas. Para ello, este segundo y complementario camino transita por la evaluación individual y comparativa de esas oficinas (respecto de otras oficinas y áreas ministeriales) efectuada por los propios actores a los que se dirigen sus estrategias de intervención, en relación con las *potencialidades* y los *impactos efectivos* obtenidos por dichas estrategias en el escenario productivo territorial. Resulta fundamental considerar en dichas indagaciones: b.1) la incidencia que su opinión tiene en las OEPER, en las políticas generales del gobierno regional y en la formación de sus condiciones institucionales y económicas de reproducción; b.2) el impacto específico por ellos adjudicado a las políticas generadas por estas oficinas; b.3) las capacidades internas (nivel de organización y las calidades de recursos humanos y recursos materiales) con que cuentan las OEPER para el desarrollo de sus políticas; b.4) la incidencia efectiva que dichos actores consideran tener a través de los mecanismos considerados en (a) o por medio de otras modalidades informales.

c) El último camino transitado es el del examen por parte de dichos actores de las interacciones por ellos establecidas con las OEPER para la generación e implementación de las estrategias de intervención. Para ello, entre otros aspectos: c.1) se debe precisar la existencia y calidad de las interacciones con las OEPER, evaluando la temporalidad, formas, regularidades y evaluación cualitativa. c.2) Efectuado (c.1), se impone cotejar las evaluaciones realizadas en (c.1) con las efectuadas por los funcionarios políticos y el alto *staff* de las OEPER, buscando no sólo identificar las convergencias y diferenciaciones en las lecturas, sino también, a partir de ello, detectando los vacíos (de enfoques y operatorias) que bloquean el “enraizamiento”.

Por último, se impone capitalizar el proceso indagatorio desarrollado en (b y c) para detectar, a partir de las indagaciones, los déficit y potencialidades presentes en las interacciones entre las OEPER y estos actores, así como para cualificar la presencia de estas oficinas en los escenarios productivo territoriales.

## 25 CONCLUSIONES

Hemos partido, en este trabajo, del reconocimiento de que las transformaciones capitalistas y las pautas de redefinición flexibilizadoras que se vienen dando con carácter estructural a lo largo de las últimas tres décadas, abren un



espacio tan auspicioso como condicionador para el desarrollo de las regiones. Precisamente por esto último, hemos insistido en la necesidad de trascender la “casuística” y la fuerte selectividad empírica presente en los análisis regionalistas, y elaborar más estructuralmente las posibilidades abiertas a la dinámica económico territorial, reconociendo en ese marco que la transferibilidad del éxito se encuentra filtrada y restringida no sólo por la brutal asimetría de poder y la heterogeneidad de intereses, sino también por el sello, difícilmente traspasable, que imponen ciertos *legados políticos institucionales* en los que se condensan los *aprendizajes* de los actores económicos y de los propios actores institucionales que reclaman un proceso de transformación.

La capacidad de actuar reversivamente sobre esos *legados* nos ha llevado indefectiblemente a presentar la necesidad de contar con un Estado redefinido en sus morfologías y en sus contenidos. Un Estado con epicentro regional, en el que se impone jerarquizar *las áreas de la acumulación* vinculadas al desarrollo de estrategias *meso*, que se estructuran en torno al dinamismo del *sector industrial*, y se fundan en la formación de redes de actuación económico-territorial.

Las posibilidades de potenciar y recualificar permanentemente estas redes, y de obtener a través de ellas *ventajas estáticas y dinámicas* que potencian el proceso de acumulación flexible, requiere que en esas estructuras estatales regionales se haga presente un conjunto de *capacidades internas e infraestructurales*. Muniéndonos de un cuerpo de aportes provenientes de las ciencias políticas, la sociología y la economía política, que han sido desconocidos por los enfoques regionalistas, el propósito en la última parte de este trabajo ha pasado por conceptualizar y luego destacar el papel fundamental que dichas capacidades poseen para que las regiones (centrales o periféricas) desarrollen (y a veces se les imponga) *nuevos aprendizajes* que construyan ambientes de fuerte articulación sinérgica entre actores económicos e institucionales. Sobre el reconocimiento de esta relevancia, hemos procurado volcar un conjunto bastante detallado de pautas, seguramente perfectibles, que permiten la indagación empírica de las *capacidades estatales regionales* en sus respectivos contextos territoriales. En nuestra convicción, la apelación al esquema interrelacionado *hard-soft-orgware* para la determinación de las *capacidades internas*, y el buceo del “enraizamiento” de las estructuras estatales regionales (capacidades infraestructurales) ganarán precisión y riqueza en la medida que nuevos y, en lo posible, comparativos estudios, adquieran presencia en el centro y, sobre todo, en nuestra golpeada periferia latinoamericana.

**NOTAS**

<sup>1</sup> Dichas partidas reflejan las decisiones del ejecutivo y el legislativo sobre la relevancia estratégica que asumen las OEPER.

<sup>2</sup> Por cierto, el criterio de atender la preparación previa con la que cuenta el personal político al asumir los cargos, no ha sido un criterio comúnmente seguido siquiera en el escenario de los países centrales, como lo ha mostrado Headey para el caso británico (Headey, 1975).

<sup>3</sup> La vinculación de la formación con las funciones que efectivamente se desempeñan, se inserta en la discusión sobre la preeminencia de las formas generalistas o especificistas de reclutamiento y contratación de personal en la administración pública. En tal sentido, se ha venido destacando, junto a la supervivencia de esquemas generalistas en los países de la periferia (Taylor, 1992), la creciente relevancia de las formaciones específicas (que vinculan la formación con las funciones específicas) para afrontar las crecientes y cada vez más exigentes demandas que recaen tanto sobre el personal político como sobre el administrativo (Peters, 1999, págs. 190-194).

**BIBLIOGRAFÍA**

**Aberbach, J.; Rockman, B. (1988)** "Imagen IV revisited: executives and political roles". *Governance*, vol. 1, n° 1. January. Oxford. UK.

**Amin, A. (1994)** "The potencial for turning informal economies into marshallian industrial districts". En *Technological Dynamism in industrial districts: an alternative approach to industrialization in developing countries?* United Nations. New York and Geneva.

**Amin, A.; Trihfft, N. (1995)** "Globalization, institutional thickness and the local economy". En Halley, P *et al. Managing the cities in the new urban context*. Jhon Wiley Chichester.

**Amsdem, A. (1989)** "Asia's next giant: South Korea and late industrialization". Oxford University Press. NY.

**Asheim, B.; Dunford, M. (1997)** "Regional futures. Speccial Issue". *Regional Studies*, vol. 31, n° 5.

**Bagnasco, A. (1977)** "Tre Italie. La problemática territoriale dello sviluppo italiano". Bolonia. Il Mulino.

**Biggs, T. (1988)** "Financing the emergence of small and medium enterprise in Taiwan: heterogeneous firm size and efficient intermediation". *Employment and Enterprise Policy Analysis. Discussion Paper*, n° 16. Agency for International Development. Washington, DC: US.

**Brusco, S. (1982)** "The emilian model: productive decentralisation and social integration". *Cambridge Journal of Economics*, vol. 6(2).

**Brusco, S. (1992)** "El concepto de distrito industrial: su génesis". En Pyke, F Becattini, G ; Sengenberger, W (Comps.). *Los distritos industriales y las pequeñas empresas I*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. España.

**Brusco, S. (1992)** "Pequeñas empresas y prestación de servicios reales". En *Los distritos industriales y las pequeñas empresas II*. En Pyke, F; Becattini, G; Sengenberger, W (comp.). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. España.

**Banco Mundial (2000)** "Más allá de la descentralización del Estado". Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Banco Mundial. Washington DC.

**Castells, M. (2000)** *La sociedad red*. Alianza Editorial.

**Castells, M.; Hall, P. (1994)** *Tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI*. Alianza Editorial.

**Coleman, J. (1990)** *Foundations of social theory*. Cambridge MA. Harvard University Press.

**Costa, M.T. (1995)** "Cambios en la organización industrial: cooperación local y competitividad internacional". En Antonio Vázquez Barquero y Gioacchino Garofoli Edts. *Desarrollo económico local en Europa*. Economistas Libros: Colegio de Economistas de Madrid.

**Dei Ottati, G. (1994)** "Trust, interlinking transactions and credit in the industrial district". *Cambridge Journal of Economics*, vol. 18 (529-549).

**Dore, R. (1987)** "Flexible rigidities: industrial policies and structural adjustment in the Japanese economy". 1970-1980. Londres. Athlone Press.

**Dunford, M. (1993)** "Regional disparities in the European Community". *Regional Studies*, 27.

**Evans, P.; Rueschemeyer, D.; Skocpol, T. (1994)** "Bringing the state back in". Cambridge University Press (quinta edición. Primera edición, 1985).

**Evans, P. (1992)** "The state as problem and solution: predation, embedded autonomy and adjustment". En Haggard, S.; Kaufman, R. (Eds.) *The politics of economic adjustment*. Princeton University.

**Evans, P. (1995)** "Embedded autonomy: States and industrial transformation". Princeton, NJ: Princeton University Press.

**Evans, P. (1996)** "Development strategies across the public-private divide". *World Development*, vol. 24, n° 6: 1033-1037.

**Evans, P.; Rauch, J. (1999)** "Bureaucracy and growth: a cross national analysis of the effects of the Weberian state structures on economic growth". *American Sociological Review*, vol. 64, n° 5. October.

**Fernández, V.R. (1997)** "Desde el neoliberalismo a la especialización flexible. Una lectura desde la realidad latinoamericana". *Revista Internacional de Sociología. Tercera Época*, n° 16. Enero-Abril.

**Fernández, V.R. (1998)** "Globalización, flexibilización y revolución tecnológica. Repensando estrategias desde la asimetría de los impactos". *Realidad Económica*, n° 158.

**Fernández, V.R. (2001)** *Estrategias de desarrollo y transformación estatal. Buscando al Estado bajo el capitalismo global*. Centro de Publicaciones. Universidad Nacional del Litoral.

**Friedman, J. (1997)** "Futuros de la ciudad global. El rol de las políticas urbanas y regionales en la región Asia-Pacífico". *Revista EURE*, vol. 23, n° 70:39-57.

**Glassman, J. (1999)** "State power beyond the territorial trap: the internationalization of the state". *Political Geography*, 18.

**Granovetter, M. (1985)** "Economic action and social structure: the problem of embeddedness". En *American Journal of Sociology*, vol. 91 (3).

**Haggard, S. (1990)** "Pathway from the periphery. The politics of growth in the newly industrializing countries". Cornell University Press.

**Haggard, S.; Kaufman, R. (1995)** "Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado". *Desarrollo Económico*, vol. 35 (139). Octubre-diciembre.

**Hall, P. (1993)** "Policy paradigm, social learning and the state. The case of economic policy-making in Britain". *Comparative Politics* XXV, 3: 275-296

**Hall, J.; Ikanberry, J. (1993)** *El estado*. Ed. Alianza. Madrid.

**Harvey, D. (1990)** "The condition of postmodernity. An enquiry into the origins of cultural change". Basic Blackwell Ltd. Oxford.

**Headey, B. (1974)** "British cabinet ministers". Allen and Unwin. Londres.

**Heclo, H. (1974)** "Modern social politics in Britain and Sweden". New Haven. Yale University Press.

**Hillebrand, W.; Esser, K.; Messner, D.; Meyer-Stamer, J. (1999)** "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política". En Klaus Esser Editor. *Competencia global y libertad de acción nacional. Nuevo desafío para las empresas, el Estado y la sociedad*. Instituto Alemán de Desarrollo. Editorial Nueva Sociedad.

**Humphrey, J. ; Schmitz, H. (2002)** "How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters?". *Regional Studies*. En prensa.

**Ikenberry, G. (1986)** "The Irony of state strenght: comparative responses to the oil shocks in the 1970". *International Organization*, vol. 40.

**Johnson, Ch. (1982)** "MITI and Japanese miracle: the growth of industrial policy. 1925-1975". Stanford University Press.

**Julien, P. (1992)** "Papel de las instituciones locales en el desarrollo de los distritos industriales: la experiencia canadiense". En Pyke, F; Sengenberger, W (comp.). *Los distritos industriales y las pequeñas empresas II*. Ministerio de Trabajo y Seguridad de España.

**Katzenstein, P. (1977)** "Between power and plenty". *International Organization*, 31.

**Klikberg, B. (1993)** "¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y Dogmas". Fondo de Cultura Económica. México.

**Klikberg, B. (1997)** "Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo". *Revista de la CEPAL*, n°69. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

**Kulfas, M.; Ramos, D. (1999)** "El nuevo empleo industrial en la Argentina". *Estudios de la Economía Real*, n°12. Secretaría de Industria y Minería. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

**Lechner, N. (1997)** "Tres formas de coordinación social". *Revista de la CEPAL*, n°61. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

**Lovering, J. (2001)** "The coming regional crisis (and how to avoid it)". *Regional Studies*, vol. 35, n°4: 349-354

**Lundvall, B. (1992)** "National system of innovation". Pinter Publisher. London.

**Llach, J. (1997)** "Otro siglo, otra Argentina. Una estrategia para el desarrollo económico y social nacida de la Convertibilidad y de su historia". Editorial Ariel.

**Mann, M. (1991)** "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados". *Zona Abierta*, n° 57-58. Madrid. España.

**Marshall, T. (1965)** "Class, citizenship and social development. Doubleday". New York.

**Matus, M. (2001)** "Corea y el Cono Sur de América: el jardín de senderos que se bifurcan". *Instituciones y Desarrollo*, n° 11. Mayo. Insituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona.

**Mayntz, R. (1995)** "Politische steuerung". *Politische Vierteljahresschrift*, n° 26 (número especial) Opladen, Westdeutscher. Verlag.

**Navarro, V. (2000)** "¿Están los Estados perdiendo su poder con la globalización?" *Sistema*, n° 155-156.

**Nochteff, H. (2000)** "Del industrialismo al posindustrialismo". *Realidad Económica*, n° 172.

**Nugent, J. (1993)** "Between state, market and household: a neoinstitutional analysis of local organization and institutions". *World Development*, vol. 21 , n° 4: 623-632.

**Omhae, K. (1995)** "End of the nation state. The rise of regional economies". Harper Collins Publishers.

**Oszlak, O. (1984)** "Políticas públicas y regímenes públicos". Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Documento del CEDES. Buenos Aires.

**Piore, M.; Sabel, Ch. (1990)** "La Segunda Ruptura Industrial". Ed. Alianza.

**Polany, K. (1946)** "The great transformation". Boston: Beacon Press.

**Portes, A. (2000)** "The Two Meanings of Social Capital". *Sociological Forum*, 15 (1):1-12.

**Prats, J. (2000)** "Del clientelismo al mérito en el empleo público". Biblioteca de IDEAS. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona. España.

**Putnam, R. (1993)** "Making democracy work". Princeton University Press.

**Putnam, R. (1993)** "The prosperous community". *American Prospect*, n° 13: 35-42.

**Pyke, F.; Sengenberger, W. (1992)** "Distritos industriales y regeneración económica local". En Pyke, F.; Sengenberger, W. (comp.) *Los distritos industriales y las pequeñas empresas II*. Ministerio de Trabajo y Seguridad de España.

**Rauch, J.; Evans, P. (2000)** "Bureaucratic Structure and bureaucratic performance in less developed countries". *Journal of Public Economics*, vol. 75 (1).

**Reich, R. (1990)** "Who is Us?" *Harvard Business Review*, vol. 68 (1): 53-68.

**Reich, R. (1991)** "Who is them?" *Harvard Business Review*, vol. 69 (2):77-88.

**Rodrik, D. (1998)** "Las reformas a la política comercial e industrial en los países en desarrollo: una revisión de las teorías y datos recientes". *Desarrollo Económico*, vol. 35, n° 138:179-225. Instituto de Desarrollo Económico y Social. Buenos Aires.

**Rueschemeyer, D.; Evans, P. (1985)** "The state and the economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention". En Peter Evans; Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol. *Bringing the state back in*. Cambridge University Press.

**Sassen, S. (1999)** *La ciudad global*, Nueva York, Londres, Tokio. Editorial Universitaria de Buenos Aires.

**Saxenian, A. (1985)** "Silicon Valley and Route 128: regional prototypes or historic exceptions". En Castells, M (Ed.). *High technology, space and society*. *Annual Review*, vol. 28.

**Skocpol, T. (1989)** "El estado regresa al primer plano". *Zona Abierta*, n° 50. Enero-Marzo.

**Skocpol, T.; Finegold, K. (1982)** "State capacity and economic intervention in the early new deal". *Political Science Quarterly*, vol. 97 (2).

**Scott, W. (1988)** "Flexible production organization and regional development in North America and Western Europe". Pion Limited. London.

**Schmitz, H.; Humphrey, J. (1996)** "The Triple C approach to local industrial policy". *World Development*, vol 24 (12), December.

**Schneider, B. (1998)** "Las relaciones entre el estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente". *Desarrollo Económico*, vol. 39 (159): 45-75.

**Storper, M. (1989)**. "The Transition to flexible specialisation in the US film industry: External economies, the division of labour, and the crossing of industrial divides". *Cambridge Journal of Economics*, vol. 13: 273-305.

**Storper, M. (1995)** "The resurgence of regional economies ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies". *European Urban and Regional Studies*, vol. 2: 191-221.



**Taylor, H. (1992)** "Public sector personnel management in three african countries; current problems and possibilities". *Public Administration and Development*, vol. 12: 193-208.

**Thwaites Rey, M. (2001)** "Tecnócratas y punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración". *Revista Encrucijadas*, n°6. Abril. Universidad de Buenos Aires.

**Triglia, C. (1991)** "The paradox of the region: economic regulation and the representation of interest". *Economy and Society*, vol. 20 (3).

**Ybarra, J. (1991)** "Formaciones económicas en contextos de cambio: distritos industriales en España (el caso del país valenciano)". *Revista de Estudios Regionales*, n°30: 57-80

**Vázquez Barquero, A. (1992)** "Local development and flexibility in accumulation and regulation of capital". *Entrepreneurship & Regional Development*, vol. 4.

**Vázquez Barquero, A.; Saez Cala, A. (1997)** "La transformación de los sistemas productivos locales y la globalización". *Revista Valenciana d'Estudis Autonomics*, n°19.

**Vázquez Barquero, A. (1998)** *Desarrollo, redes e innovación*. Ed. Piramide. Madrid.

**Wade, R. (1990)** "Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian Industrialization". Princeton University Press.

**Weber, M. (1992) (1919/1921)** *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.

**Weir, M; Skocpol, T. (1985)** "State structure and the possibilities for 'Keynesian' responses to the great depression in Sweden, Britain, and the United States". En Peter Evans, Diestrich Rueschemeyer y Theda Skocpol. *Bringing the State back in*. Cambridge University Press.

**Weiss, L. (1998)** *The myth of powerless state*. Cornell University Press.

**Zysman, J. (1983)** *Governments, markets and growth*. Ithaca. Cornell University Press.

**Zysman, J. (1991)** "Korean Choices and Patterns of Advanced Country Development". *Working Paper*, n° 46. Berkeley Roundtable on the International Economy (BRIE). Berkeley. California.

**Zysman, J. (1995)** "The evolving role of the state in Asian Industrialization". *Working Paper*, n° 84. BRIE.