

"CAPACIDADES ESTATALES Y DESARROLLO REGIONAL. REALIDADES Y DESAFÍOS PARA AMÉRICA LATINA"

de **Víctor Ramiro Fernández,**
María Cecilia Güemes, Juan Pablo Magnin
y **José Ignacio Vigil (2006)**

IIETE (Instituto de Investigación Estado,
Territorio y Economía), Universidad
Nacional del Litoral, Santa Fe.

por **Ma. Jimena García Puente**

El reingreso del Estado en las agendas políticas y académicas de América Latina –ya no como problema sino como solución (Evans, 1996)–, junto con las apelaciones a su fortalecimiento, se sustentan en el reconocimiento –y una nueva valorización– de la intervención estatal como condición necesaria para el desarrollo equitativo de las sociedades¹. Pero ese retorno y las actuales demandas por el aumento de la capacidad del Estado en el manejo de las cuestiones públicas y por una mayor implicación en la promoción de estrategias de desarrollo, no siempre son acompañados por serios estudios analíticos sobre las capacidades estatales existentes y los nuevos requerimientos y condicionantes.

El libro *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina* cumple ese cometido. Sus autores, Fernández, Güemes, Magnin y Vigil, realizan relevantes y valiosas contribuciones teóricas, metodológicas y empíricas a la discusión y al

estudio del Estado, de sus intervenciones y de su rol en el desarrollo regional en el actual escenario latinoamericano.

Se presenta en el libro un encuadre teórico que logra integrar diversos enfoques² para conceptualizar la emergencia de las regiones a partir de los cambios en el modo de acumulación y reproducción del capitalismo global y en ese marco, cuál es el rol que le compete a los Estados, principalmente a las instancias regionales, en la promoción del desarrollo regional y específicamente en el ámbito productivo industrial. Luego se exponen un conjunto de pautas metodológicas que se plasman en un estudio empírico y que permiten realizar un diagnóstico y una evaluación de las capacidades estatales. El análisis empírico, contextualizado en el escenario latinoamericano y argentino, se centra en una instancia regional y estatal subnacional. El estudio de caso es sobre la provincia de Santa Fe durante la década de los noventa, período en el cual

se implementaron las reformas estructurales, que redefinieron al Estado (sus funciones, roles y prioridades) e impactaron en la economía y la sociedad. Los autores formulan, además, una serie de lineamientos propositivos sobre la construcción de las capacidades estatales para lograr un desarrollo integral e integrado social y territorialmente.

Iniciando por el marco teórico, a partir de señalar la asistencia a un nuevo ciclo del capitalismo, el posfordismo, los autores revisan –desde una perspectiva crítica–, los aportes de la literatura en relación con su impacto en las regiones (y su desarrollo) y en las instancias estatales. La emergencia de nuevos patrones de organización y de acumulación flexible y lógicas de reproducción en red transformaron a las regiones (espacios territoriales donde tienen lugar las actividades económicas reales y la efectiva reproducción material) en ejes estratégicos para el impulso de la competitividad y el desarrollo. Los autores se preguntan cómo desde las regiones periféricas y menos dinámicas se pueden emprender procesos de desarrollo endógenos y que permitan una adecuada inserción en la economía global. Dados los límites de la perspectiva regionalista en responder ese interrogante, los autores suplen y complementan ese cuerpo teórico con los enfoques que recuperan al Estado como un actor capaz de introducir rupturas en los legados históricos y de introducir nuevos aprendizajes que orienten a los comportamientos sociales y económicos.

El posfordismo también impacta en las estructuras estatales y en sus intervenciones. El Estado se redefine morfológicamente (resultado de la descentralización) y se configura un Estado policéntrico, donde los gobiernos locales y regionales adquieren protagonismo, nuevos roles y funciones, sin que por ello pierda importancia estratégica del Estado Nacional. Como se señala claramente, el Estado no desaparece, sino que se reestructura

y redefine su implicación. De acuerdo con ello, los autores señalan que el Estado Nacional es quien fija las condiciones macro de acumulación y redistribución y da soporte a las regiones menos favorecidas. Por su parte la estadidad regional asume un papel central, ésta se configura como el “primer motor” que estimula y condiciona –con información, conocimiento, recursos fiscales, etc.–, los comportamientos de los actores regionales para orientarlos hacia las nuevas lógicas de coordinación en red. La “motorización” de redes de cooperación a nivel regional, permite generar y capitalizar territorialmente ventajas estáticas (vinculadas con la economías de aglomeración y los costos de transacción) y dinámicas (sustentadas en las potenciación de procesos innovadores) de acuerdo a los nuevos condicionantes y requisitos del capitalismo global.

Se señala que la posibilidad del Estado de actuar exitosamente, está condicionada a sus capacidades. La noción de capacidad estatal se vincula con la fortaleza de sus instituciones y por las redes de articulación desarrolladas por el Estado con los actores económico-sociales. Es un concepto que combina y articulada dos componentes analíticos, que los autores distinguen en capacidades internas e infraestructurales³.

Por las primeras, (internas) se hace referencia a la capacidad de adquirir autonomía estatal –en el sentido de la toma de decisiones no vulnerables exógenamente–, frente a las presiones de los intereses sectoriales o particulares, lo que permite definir, formular y llevar adelante (implementar) endógenamente políticas públicas por parte de las estructuras estatales. Por las capacidades infraestructurales, los autores se refieren a la aptitud estatal de penetrar en la sociedad y desarrollar un alto poder operativo a partir de nutrirse de las energías, conocimiento y recursos sociales. Ésta última dimensión evita el aislamiento de las burocracias y de

los tomadores de decisiones y se asienta en un fortalecimiento mutuo entre la sociedad civil y el Estado (desarrollando una sinergia retroalimentaria).

Los autores realizan un paso más de suma relevancia –y no frecuentemente efectuado–, una vez definida conceptualmente la noción capacidades estatales, avanzan en su operacionalización y en el diseño de una metodología, para poder estudiar y evaluar las capacidades estatales, y analizar el caso. La delimitación del objeto de estudio se realizó en función de determinar a nivel estatal, el área temática de decisión (la económica), el nivel de acción sistémica (meso) y la selección del campo sectorial de reproducción (sector industrial) para definir cuáles son las oficinas estatales regionales de la estructura estatal que mediante su acción procuran potenciar el desarrollo regional.

Para evaluar las capacidades internas, los autores proponen un esquema interrelacionado con tres aspectos o dimensiones que denominan: *hard-soft-orgware*. En el campo del *hardware*, se examinan cuantitativamente los recursos económicos y financieros, analizando los insumos fiscales (individual y comparadamente) y los instrumentos formales e informales para el cumplimiento de los objetivos, es decir la “capacidad de fuego”⁴. La existencia y evolución de los recursos, expresan la fortaleza de las oficinas estatales para implementar políticas públicas. Desarrollan un examen del origen de los recursos, diferenciándolos en endógenos (los que el Estado tiene plena disponibilidad para desarrollar sus objetivos) y exógenos (cuyo origen es externo a las estructuras estatales consideradas y que son asignados para desarrollar objetivos específicos), y distinguiendo entre los recursos-gastos de mantenimiento operativo de las oficinas y los que tienen por objetivo el financiamiento de las “acciones externas” para alcanzar los objetivos. El análisis del *software*, es una

evaluación cuanti-cualitativa de los recursos humanos, que se desempeñan en las oficinas estatales seleccionadas, a partir de cuatro aspectos: 1) el tipo de personal (político o administrativo-burocrático), 2) la modalidad de reclutamiento, 3) el nivel de formación del personal y su relación con las funciones específicas y 4) el sistema de capacitación. El abordaje del *orgware*, consiste en examen cualitativo de los patrones de organización de los recursos, su estudio se estructura en dos ejes: 1) la organización del personal burocrático para producir insumos de planificación y gestión y 2) las vinculaciones entre el personal político y el administrativo-burocrático.

Para analizar la capacidad infraestructural, es decir, el examen del “enraizamiento” de las oficinas estatales y el desarrollo desde ellas de procesos dinámicos de interacción con los actores económicos y territoriales para estimular y promover redes de acumulación territorial, se establecen tres líneas de investigación. La primera, son los mecanismos de implicación de los actores hacia los cuales están dirigidas las políticas; la segunda línea es la evaluación de esos actores de las capacidades de las estructuras estatales y de los efectos de las políticas públicas y; por último, la tercera línea consiste en la evaluación de las interacción efectivas establecidas con las oficinas estatales.

Una vez explicitada la metodología, el lector encontrará un detallado análisis empírico sobre las capacidades estatales de las oficinas estratégicamente prioritarias del Estado santafesino⁵ que inciden en el sector productivo industrial y en el desarrollo regional en los años noventa.

Los resultados del estudio de caso constituyen uno de los relevantes aportes del libro. Se sistematiza y organiza información –análisis no frecuentemente realizado a nivel provincial–, y se realiza un inédito examen del Estado santafesino de suma importancia para

los ámbitos académicos como políticos. El abordaje empírico, además, no consiste en una mera descripción del caso sino que, la operacionalización de una noción teórica, permite la contrastación de las proposiciones enunciadas y abre posibles líneas de investigación futuras y la realización de estudios comparados.

La provincia de Santa Fe, por otro lado, es un buen caso de análisis para estudiar las capacidades estatales desarrolladas en los años noventa en el escenario argentino. Siendo una de las principales provincias argentinas, fue una de las instancias subnacionales que, en sintonía con el Estado-Nación y con las orientaciones de las políticas de los Organismos Internacionales de Financiamiento, replicó y fue receptora de las políticas enmarcadas en el proceso de reestructuración estatal. Por ello los autores se preguntan si tales reformas jerarquizaron las estructuras estatales vinculadas a la promoción de los procesos productivos y, en consecuencia, si fortalecieron o debilitaron las capacidades estatales regionales de esas áreas. Responden dicho interrogante a partir del análisis de los resultados del estudio empírico. En pocas palabras, los autores señalan la ausencia de acciones conducentes a desarrollar capacidades estatales regionales y específicamente en el campo de los procesos productivos industriales.

Sintéticamente, el análisis de la capacidad interna, demostró que en la distribución de recursos, las áreas destinadas a atender y estimular los procesos de acumulación económica fueron debilitadas, por el modo de asignación de recursos endógenos como desde los crecientes ingresos de los préstamos internacionales. Respecto a los recursos humanos, señalan la ausencia de una política específica destinada a dar prioridad al reclutamiento meritocrático, la carencia de personal con la *expertise* técnica de las áreas y de un plan de capacitación endógeno. Dicho cuadro, se completa con una no existencia de diseños organizacionales

para la formulación de políticas públicas, lo que limita a las oficinas a actuar sólo como implementadoras de programas originados en otros ámbitos. Esa débil configuración impacta en la autonomía de las estructuras estatales, en la capacidad técnica y decisoria de las estructuras estatales analizadas.

Del mismo modo, el análisis de la capacidad infraestructural, resumidamente, evidencia su fragilidad al señalar el escaso espectro de actores y territorios involucrados en sus acciones y la evaluación negativa que éstos realizan sobre la capacidad del Estado provincial en desarrollar e impulsar redes regionales de desarrollo.

Luego de ello, los autores adicionan un análisis sobre el papel que jugaron las ideas dominantes, y su traducción en políticas públicas, para remarcar su contribución al debilitamiento de las capacidades estatales regionales vinculadas con los procesos productivos y de la industria. En ese examen advierten y ponen en evidencia las contradicciones que generaron la implementación de políticas inspiradas en las nociones expresadas en el Consenso de Washington (e impulsadas por los Organismos de Financiamiento Internacional. Esto es, el achicamiento del Estado en las áreas de desarrollo estratégico, y el posterior agigantamiento estatal –sin planificación ni (re)construcción de capacidades estatales–, que se generó en las áreas de legitimación para responder a los efectos socialmente desestructuradores generados por esas políticas. Esto último paradójicamente, bajo preceptos y demandas de altas capacidades estatales.

Para finalizar Fernández, Güemes, Magnin y Vigil señalan, en el campo de lo propositivo, los aspectos que, en base a lo analizado, consideran que involucran la construcción una estatidad regional con capacidades para implementar estrategias de desarrollo territorial inclusivas e integradoras. Uno de ello, es la existencia de una fuerte decisión los actores

estatales y políticos regionales y nacionales de colocar a dicha estrategia como un objetivo prioritario de largo plazo, sustentado en una definida y amplia base de coalición social, que participe y de soporte a las acciones. No es una tarea fácil porque, como subrayan los autores, implica una redefinición de reglas y nuevos resultados del juego que afectan a los aprendizajes desarrollados y a los intereses corporativos instalados. Además la construcción de capacidades debe ubicarse en un proyecto holístico, y no sectorialmente,

que abarque al conjunto de la estatalidad, y se que inserte en un cuadro de institucional multiescalar, es decir, que se articule con las diversas instancias (nacionales, regionales, locales) para cualificar la inserción internacional y no sea espacialmente aislada.

El valioso esfuerzo colectivo que realizaron los autores y que plasmaron en el libro, aporta elementos necesarios a ser considerados al momento de responder a la imperiosa necesidad de construir capacidades estatales en pos de un desarrollo inclusivo y equitativo.

NOTAS

¹ Esa postura, llamada por Bresser Pereira (2007) “nuevo desarrollismo”, avanzó frente la propuesta que sostenía que el mercado generaría por sí mismo condiciones de crecimiento e integración social. El aumento de la desigualdad y la magnitud de la pobreza así como en el fracaso en términos de desarrollo en América Latina y en Argentina, luego de la aplicación de políticas neoliberales, fueron evidencias que incidieron en el cambio en América Latina.

² Las perspectivas utilizados por los autores provienen de diversas corrientes teóricas y áreas disciplinares de las ciencias sociales (economía política, geografía, ciencia política, sociología, etc.) lo que adiciona a la propuesta una visión

interdisciplinaria e integral de la problemática.

³ La noción de capacidad estatal es conceptualizada a partir de los aportes de Evans (1996), Mann (1991), Sckopol (1991), Hall e Ikanberry (1993), entre otros.

⁴ Los autores denominan “capacidad de fuego” a la existencia de recursos económico- financieros para hacer frente a las actividades que los objetivos de la oficina demandan.

⁵ Las oficinas estatales que se analizaron fueron la Dirección General de Industrias, la Dirección General de Desarrollo Regional y Local y la Dirección General de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio.

BIBLIOGRAFÍA

Baresser Pereira, Luiz Carlos (2007): "Estado y mercado en el nuevo desarrollismo" en Revista *Nueva Sociedad*, N° 210, julio-agosto, Caracas.

Evans, Peter (1996): "El Estado como problema y solución" en *Desarrollo Económico* Vol. 35, N° 140, Buenos Aires.

Hall, John e Ikanberry, John (1993): *El Estado*, Madrid, Editorial Alianza.

Mann, Michael (1991): "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados" en *Zona Abierta*, N° 63/64, Madrid.

Sckopol, Theda (1991): "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual" en *Zona Abierta* n ° 57/58. Madrid.