

## Transformaciones estatales ¿cambio en sus funciones? Revisando perspectivas teóricas para analizar el Estado contemporáneo<sup>+</sup>

Víctor Ramiro FERNÁNDEZ\*, María Jimena GARCÍA PUENTE\*\*

<sup>+</sup> Una versión preliminar fue presentada como ponencia con el título "Nuevos roles y viejas funciones. Revisando las transformaciones del Estado y sus implicancias para América Latina" en las *VI Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad "Estado y crisis: ¿nuevos roles o viejas responsabilidades?"* organizadas por el CEDES, la FCE-UBA y el CONICET, 9 al 11 de junio de 2010, Buenos Aires.

\* Realizó estudios pos-doctorales en el Departamento de Geografía en la Universidad de British Columbia, Vancouver, Canadá y en el Departamento de Geografía de la Universidad de Durham, Reino Unido. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid, España. Magíster en Ciencias Sociales por FLACSO, Buenos Aires. Se desempeña como Miembro de la carrera de Investigador Científico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CONICET). Director Académico del Instituto de Investigación Estado, Territorio y Economía ([www.iiete.unl.edu.ar](http://www.iiete.unl.edu.ar)). Editor responsable de la Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral. Se desempeña como docente titular de las cátedras de Geografía Económica y Teoría del Estado en la mencionada universidad. Dicta cursos de posgrado en Argentina, Brasil, México y España.

\*\* Doctoranda en Ciencia Política en la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Magíster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés. Posee un Posgrado en "Gestión y Control de Políticas Públicas con énfasis en la elaboración de programas de desarrollo" de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Académica de Argentina e Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Licenciada en Ciencia Política con orientación en análisis político por la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Se desempeña como investigadora en el Instituto de Investigación Estado Territorio y Economía de la Universidad Nacional del Litoral, docente en la Facultad de Humanidades y Ciencias y de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la misma casa de estudio y de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos.

## 1. Introducción

El proceso global de reestructuración económica vinculado con la crisis del capitalismo implicó cambios en la configuración organizacional, en el modo de ejercer las funciones y la emergencia de nuevos roles de los Estados. En América Latina, y en Argentina, ello se tradujo en procesos de ajuste y reforma estructural, impulsados por el Consenso de Washington, que conllevaron a una redefinición del modo de vinculación y articulación del Estado con la sociedad civil, de sus modalidades de intervención y objetivos, y una modificación del modelo de centralidad estatal.

De este modo, la apertura de los mercados, la privatización, desregulación, descentralización y focalización de las políticas orientadas a la pobreza, fueron las características y las ideas fuerza de las políticas implementadas en los años noventa.

Luego de esas experiencias —y ante la contundencia de las evidencias de sus fracasos en términos de crecimiento equitativo y de integración social—, se observa un abandono de las pautas neoliberales y de retracción estatal, y el surgimiento de propuestas que implican una nueva valoración del Estado y de sus acciones (Thwaites Rey, 2008).

En América Latina, en la actualidad, se vuelve a apelar al Estado y a la implementación de políticas estratégicas orientadas a la promoción del crecimiento con inclusión social. Se demandan mejores políticas públicas, partiendo del reconocimiento del rol fundamental de las intervenciones estatales cualificadas en la generación de desarrollo y en la construcción de sociedades equitativas (Bresser Pereira, 2007; Filguera, 2009; Kohli, 2010).

Ahora bien, tal retorno del Estado en las agendas de desarrollo (Iglesias, 2006; ILPES, 2010), nos exige de marcos teóricos y conceptuales que permitan dar cuenta de las transformaciones estatales recientes, de la actual configuración morfológica organizacional de la estatalidad y de cuáles son las funciones y roles que desarrolla y bajo qué modalidad.<sup>1</sup> Que nos posibiliten, además, identificar los modos de vinculación con los actores sociales locales, nacionales y globales. En otras palabras, analizar cuáles son las actuales condiciones del Estado y visualizar sus requisitos y retos para la generación de desarrollo inclusivo y equitativo.

En consonancia con ello, en este artículo, revisamos algunas perspectivas teóricas que, a nuestro entender, proporcionan dimensiones analíticas relevantes para analizar los Estados contemporáneos. Nos centramos en examinar la persistencia de las principales funciones estatales junto con los nuevos modos de realización y la emergencia de nuevos roles.<sup>2</sup> Ello lo realizamos analizando el vínculo entre las transformaciones estatales y los cambios en el campo de acumulación del capital.

Iniciamos el trabajo con la consideración dos vertientes teóricas. En el primer apartado tomamos las propuestas de dos autores (James O'Connor y Claus Offe), que analizan las funciones fundamentales de los Estados capitalistas en relación con las contradicciones existentes en el ámbito de la producción y reproducción económica. Complementamos ello, luego, con el examen la conformación y crisis del modo de desarrollo fordista que realiza la Escuela de la Regulación Francesa.

En el segundo apartado examinamos las perspectivas que, retomando ese esquema regulacionista, pero asignando una mayor entidad analítica al Estado, analizan la emergen-

<sup>1</sup> Ello conlleva, también, a revisar el papel que ha jugado el Estado en la historia en América Latina en relación con la generación de desarrollo.

<sup>2</sup> Otros aspectos que forman parte de esa construcción de un marco analítico se encuentran en Fernández y García Puente (2009a y 2009b).

cia del modo de desarrollo posfordista a partir de las transformaciones en el régimen de acumulación y su correlación con los cambios en las morfologías, modalidades y finalidades de las intervenciones estatales.

En el tercer apartado analizamos las implicancias de esas transformaciones en los Estados contemporáneos de América Latina. En ese marco, identificamos algunas dimensiones analíticas y señalamos los desafíos que demandan las intervenciones estratégicas orientadas a generar crecimiento con cohesión social. Finalizamos con algunas conclusiones.

## 2. El Estado capitalista y sus funciones principales

James O'Connor (1981) y Claus Offe (1990) estudian las principales funciones estatales a partir de examinar la relación del Estado con la lógica de la reproducción económica. Tales autores analizan la contradicción en la que se ve envuelta la acción estatal del Estado de Bienestar en los países centrales.

El Estado como Estado capitalista, de acuerdo con O'Connor (1981), realiza dos funciones básicas, irreconciliables e indelegables, orientadas a asegurar y garantizar la *acumulación* privada del capital y la *legitimidad* del orden social y político.

Tales funciones son consecuencia de la contradicción central del sistema capitalista. Es decir, de la convivencia de la apropiación privada del excedente social con la sociabilización de los costos. El autor identifica ambas funciones mediante el análisis del presupuesto estatal (circunscripto al caso de Estados Unidos), en el que diferencia los gastos estatales en: gastos de capital social y gastos sociales. Los primeros están destinados a la inversión social y/o al consumo social para garantizar la acumulación privada. Los gastos sociales, por su parte, están destinados a garantizar la armonía social y satisfacer la función legitimadora del Estado.

O'Connor analiza cómo la crisis de base económica, de fines de los años '70, manifestada como de subproducción, empuja al Estado a aumentar sus recursos fiscales para afrontar los gastos que conllevan sus intentos de resolución. El acrecentamiento de las demandas de intervención estatal, tanto para afrontar los costos de la reproducción del capital como de sus efectos, implican gastos que exceden los ingresos, conduciendo a una "crisis fiscal". El Estado asume las contradicciones y se produce una traslación de esa crisis a su interior; de éste modo, la crisis económica adquiere una modalidad política, cuya resolución se realizará por mecanismos ajenos al mercado.<sup>3</sup>

En el mismo sentido, Offe señala el papel del Estado en relación con dicha contradicción, afirma que "se ordena a reconciliar y armonizar la economía capitalista organizada privadamente y los procesos de sociabilización disparados por esta economía" (1990:60). Incorporando otros elementos teóricos, este autor analiza la sociedad capitalista tardía compuesta por tres subsistemas: el económico, el político-administrativo y el normativo.

El subsistema económico, integrado por unidades individuales de capital y formas de mercado, no puede resolver los problemas de sostener el proceso de acumulación ni las condiciones de legitimación del sistema, por ello depende de la intervención estatal, para que garantice las precondiciones de la inversión y las posibilidades de venta de trabajo. A su vez,

<sup>3</sup> "La mayoría de ellas se cursan a través del sistema político y se ganan o se pierden como consecuencia de la lucha política" (O'Connor, 1981:30).

el Estado (subsistema político-administrativo) interviene en la resolución de las demandas, expectativas y pretensiones que provienen del subsistema normativo para conquistar o mantener la lealtad de las masas, de la cual depende para mantener su autonomía y capacidad de acción.

La intervención del Estado en las interrelaciones entre los subsistemas económicos y normativos implica la introducción, en el primero de los subsistemas (que se guía por formas mercantilizadas), de formas “desmercantilizadas” (esto es: la extracción de elementos de valor del subsistema económico mediante impuestos para ser utilizados como renta) con el fin de garantizar sus precondiciones de acumulación y estabilizarlo. Paradójicamente, el crecimiento de esa intervención, ante la crisis, termina amenazando las condiciones de producción del mercado.

Ambos autores señalan la necesidad del Estado de reconciliar dinámicamente los requerimientos de la acumulación capitalista, por una parte, y de la legitimidad, por otra. Examinan, además, cómo el Estado tratando de actuar sobre las contradicciones en el ámbito de las relaciones económicas y sociales y de resolver sus crisis, finalmente, a través de su intervención, termina produciéndolas y politizando el proceso de contradicción y crisis. Resaltando, de este modo, el doble papel del Estado como resolutor y generador de los problemas emergentes del proceso de reproducción económica (Fernández, 2001).

El sistema económico, de acuerdo con esas posturas, posee contradicciones que el Estado debe resolver; en otras palabras: el Estado asume la responsabilidad de garantizar las condiciones de reproducción del capitalismo y del orden social y político, dadas sus contradicciones inherentes de las relaciones de producción y por la incapacidad de los capitalistas de enfrentar los desafíos y precondiciones que demandan los procesos de acumulación y de garantizar la reproducción económica y social.

A los fines de este artículo nos interesa remarcar, de las argumentaciones de los autores antes citados, el modo de implicación del Estado con las contradicciones del ámbito de acumulación y su relación con el campo de la legitimación; específicamente, las dos funciones que realiza para garantizar la *acumulación* y resolver las consecuencias de ello, mediante la *legitimación*.<sup>4</sup>

Complementando esa perspectiva, destacamos el enfoque teórico regulacionista que examina las crisis del sistema capitalista a partir del estudio de los *modos de desarrollo*.<sup>5</sup>

En el esquema teórico-conceptual de esta vertiente el Estado es analizado como parte del *modo de regulación*.<sup>6</sup> El modo de regulación está compuesto por un complejo normativo institucional que cumple el rol de reproducir las relaciones sociales fundamentales y de sostener los *regímenes de acumulación* (Boyer, 1989); estos últimos compatibilizan la relación producción-distribución-consumo, bajo una modalidad macroeconómicamente coherente. El resultado de la articulación de ambos conceptos (régimen de acumulación y modo de regulación) configura un *modo de desarrollo* que implica trayectorias de desarrollo institucionales específicas, con crecimiento económico, donde las crisis son contenidas, mediadas o postergadas (Peck y Tickell, 1994).

<sup>4</sup> Dando cuenta también de la doble función del Estado en América Latina –pero con una diversa argumentación teórica– O’Donnell (1984) define al Estado como garante y organizador de la sociedad capitalista y de sus relaciones contradictorias.

<sup>5</sup> Entre sus principales exponentes se encuentran Michel Aglietta, Robert Boyer y Henrie Lipietz.

<sup>6</sup> El modo de regulación es “conjunto de normas, implícitas o explícitas, de mecanismos de compensación, de dispositivos de información [...] que ajustan permanentemente las expectativas y los comportamientos individuales a la lógica de conjunto del régimen de acumulación” (Bustelo, 1994:156).

Esta corriente teórica analiza principalmente el proceso de constitución y consolidación del *modo de desarrollo fordista* (que se desarrolló a partir del '30 y en la posguerra asumió su estabilidad, luego de compatibilizar la forma de producción y la realización de un producto social, mediante un nuevo modo de regulación), cuyo régimen de acumulación era intensivo y el modo de regulación monopolístico.<sup>7</sup> Este último dio coherencia al régimen de acumulación mediante un sistema de intervención estatal que, a través de la expansión del gasto público, permitió asegurar la realización del valor económico.

Compartiendo esa estructura conceptual, otros autores<sup>8</sup> remarcan cómo inciden las características del régimen de acumulación y sus requerimientos en la morfología y las modalidades de intervención estatal. Es decir, contribuyen a explicar cómo el Estado, como parte del modo de regulación, se reformula —y reformula las relaciones sociales— respondiendo a los patrones que estructuran el régimen de acumulación, y se configura de esa manera un nuevo modo de desarrollo.

Continuando con la línea argumentativa del enfoque regulacionista, el desenvolvimiento del *modo de desarrollo fordista* tuvo epicentro en la escala nacional, que representó el principal nivel de organización y regulación.

Esto es, un *régimen de acumulación* arraigado en y en torno al Estado-nación, basado en la producción intensiva y en serie y en el consumo en masa, con un *modo de regulación*, caracterizado por una extensa y creciente intervención estatal, expresada por el Estado de Bienestar, centralizada y concentrada, y destinada a garantizar los patrones requeridos de producción y crecimiento de acumulación intensiva. De este modo, la función de garantizar la *acumulación* del capital se realizaba mediante políticas activas en el mercado de trabajo, orientadas al pleno empleo y políticas monetarias, fiscales y de crédito para asegurar la demanda. La función de *legitimación* se ejercía principalmente mediante políticas sociales universales orientadas a garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo.

A pesar de las variantes nacionales —que implican uniones específicas entre sistemas de acumulación y modos de regulación de bienestar keynesianos (Peck y Tickell, 1994)—, bajo el fordismo las economías estuvieron gerenciadas en/y a través de los Estados nacionales. Las políticas internacionales y las regionales poseían un rol de apoyo, y estaban planificadas en base a “y organizadas alrededor de” las economías nacionales y sus Estados. Es decir, entre las diferentes escalas espaciales de la organización política formal, el nivel del Estado nacional era el primario. Las instancias locales y/o regionales poseían la función de “cintas transportadoras” de la regulación nacional, y sus economías eran consideradas como subunidades de la economía nacional. Por su parte, las instituciones supranacionales estaban diseñadas para promover la cooperación entre Estados nacionales y la economía internacional se comprendió en términos de flujos financieros y de comercio entre diversas economías nacionales (Jessop, 2006).

Ahora bien, frente a las transformaciones en el régimen de acumulación del capital, principalmente por la emergencia de nuevas características como la flexibilización —que

<sup>7</sup> El *régimen de acumulación intensivo*, que suplantó al extensivo a partir de la década del '20, produce un aumento de la productividad, a partir de la introducción de formas de mecanización y reorganización del trabajo y se centra en la producción de bienes de consumo de masas (Bustelo, 1994). En el *modo de regulación monopolista*, que desde los años '30 reemplazó al competitivo, el Estado asume una implicación creciente para estabilizar modos de desarrollo, gestionando el acuerdo entre el capital y la fuerza de trabajo y asegurando, a través de pautas redistributivas la demanda de la producción incrementada.

<sup>8</sup> Entre otros: Neil Brenner, David Harvey, Bob Jessop, Jamie Peck y Adam Tickell. En el siguiente apartado nos basamos en los análisis que realizan estos autores del Estado bajo el modo de desarrollo posfordista.

suplantó a la rigidez del fordismo—, junto con los procesos de revolución tecnológica y la globalización e internacionalización de las relaciones económicas, la forma de organización e intervención estatal se modificó.

### 3. Transformaciones del Estado ¿cambio en sus funciones?

Los autores que analizan las transformaciones del Estado, a nivel organizacional y del modo de ejercer sus funciones, a partir de los cambios en el régimen de acumulación, se centran en el señalamiento de algunas tendencias.

Entre ellas se encuentra la “relativización de la escala nacional” (Jessop, 2006), que señala la pérdida de centralidad de espacio nacional económico y político ante la proliferación de los ámbitos locales y los globales. A nivel del régimen de acumulación, el surgimiento de formas de producción flexibles, centradas en altos valores que responden a una demanda diversificada, especializada, específica, cambiante y de base internacional (Fernández, 2002), la transición de un patrón tecnológico a otro en el mundo productivo (Pérez, 1996) y los procesos de globalización que operan a escala global en tiempo real (Castell, 1999), son factores que modificaron la base nacional de la economía, implicando una pérdida de coherencia de los espacios nacionales como base privilegiada de la acumulación.

Además de los cambios en el ámbito global, el desplazamiento de la escala nacional también se relaciona con la relevancia que adquieren los ámbitos regionales y locales, como los nuevos núcleos estratégicos de la reproducción material del capital. En sintonía con los nuevos patrones de producción y acumulación, estos espacios se presentan como capaces de reorganizar dinámicamente, en red y de modo flexible, la producción (Jessop, 2004) e impulsar la competitividad y el desarrollo. Pudiendo desarrollar ventajas estáticas —mediante la asociación y la reducción de costos— y dinámicas —a través de la generación de formas colectivas de innovación y aprendizaje— (Fernández, 2001) y establecer vínculos con las redes de capital global y los actores transnacionales.

De este modo, las nuevas formas de circulación y producción del capital y los cambios en la lógica espacial del capitalismo impactaron en la morfología estatal y en el modo de ejercer las principales funciones estatales. A nivel organizacional, ello se puede graficar señalando que el Estado se re-escala hacia abajo, como resultado de la rejerarquización de las formas subnacionales, mediante los procesos de descentralización; y hacia arriba, a través del nuevo rol que adquieren las instancias supranacionales (Brenner, 2003).

Respecto a la reorganización de sus funciones, algunas de éstas se reubican en otros niveles de la organización estatal, otras se comparten o son desplazadas a otros actores no estatales y los objetivos, que antes eran internos, se expanden para incluir un rango extensivo de factores y procesos transnacionales o extraterritoriales (Jessop, 2006).

Continuando con las tendencias estatales, este último autor denomina a la emergente configuración estatal como “*schumpeterian workare regimen*” (Jessop, 1994) porque está funcionalmente orientada a fomentar la flexibilidad, la competencia e innovación y a satisfacer las necesidades de capacitación y flexibilización de los mercados y de la competencia internacional.<sup>9</sup> Además, se desarrolla multiescalarmente, es decir, las condiciones de

<sup>9</sup> En el mismo sentido Bresser Pereira (1998) señala esas funciones para la conformación de “Estado social-liberal” en América Latina en un capitalismo globalizado.

regulación e implicación del Estado en las funciones de acumulación y legitimación desbordan los límites de nacionales.

De acuerdo con ello, los nuevos espacios de la estatalidad se orientan a movilizar las fuerzas productivas con relación a la re-territorialización del capital y regular las contradicciones sociopolíticas de la dinámica del capital (Brenner, 2003), que implican modalidades diversas de ejercer las funciones de acumulación y legitimación.

En consecuencia, cambia la intervención estatal con relación a la modificación de la lógica y ubicación espacial de la acumulación del capital. Las políticas orientadas a garantizar la *acumulación*, se realizan a través de la promoción de innovación en economías abiertas mediante la acción en la oferta —y ya no en la demanda— y procurando generar competitividad para insertarse en la economía global. Acciones que se centran y ejercen principalmente desde los ámbitos locales y regionales con el fin de aumentar la competitividad de las economías regionales en la emergente economía mundial (Jessop, 2008).

Sin embargo, la sola consideración del ámbito local como la única escala para ejercer las funciones de acumulación, reducen la acción de la esfera nacional a la mera implementación de políticas de desregulación, descentralización y privatización. Además, los espacios locales/regionales por sí mismos se articulan con lo global, de manera desigual, en función de sus capacidades y de sus posibilidades de desarrollar las ventajas requeridas por el actual régimen de acumulación. Ello implica que cada instancia local busque funcionalizar sus lógicas a las globales y pretenda asegurar variables adaptables a los ambientes productivos a las redes controladas por capitales globales; pero de ese modo, se promueven competencias entre las diversas regiones que acentúan las estrategias fragmentadas territorialmente e intra-locales (Fernández, 2010) y se consolidan las desigualdades preexistentes.

En la práctica, ello implica que lo regional, también, asuma de manera residual las funciones de *legitimación*, vinculadas con las consecuencias de ese régimen de acumulación, produciéndose un desplazamiento espacial de la crisis: los problemas de pobreza y desempleo (que son macro) quedan confinados a resoluciones locales (Peck, 2010).<sup>10</sup>

La inclusión del nivel estatal nacional, entonces, en esa multiescalaridad, potencia la regulación estatal (en su doble función de acumulación y legitimación) en la definición de condicionamientos y direccionamientos a los capitales globales para evitar y contrarrestar las fragmentaciones y desigualdades que éste produce en su vinculación con los locales y regionales.

El Estado-nación re-escalado, re-territorializado y re-articulado morfológica y espacialmente, además, continúa cumpliendo la función genérica crucial: el mantenimiento de la cohesión social (Jessop, 2006, 2008). Esa función, vinculada a la población territorialmente delimitada, es competencia del ámbito estatal nacional porque, a pesar de que los procesos de acumulación ocurren a escala planetaria y se vinculan directamente con el ámbito regional, las condiciones de legitimación se articulan en la escala nacional. Las resoluciones de los conflictos sociales, las pautas de redistribución, la integración y cohesión son ejercidas por el Estado-

---

<sup>10</sup> Poniendo en evidencia los límites —y sus consecuencias— de las capacidades de regulación planteadas exclusivamente desde la instancia subnacional, libradas a la dinámica del capital global móvil y a una competencias entre ellas de suma cero, por las fracciones de capital, Peck y Tickell (1994) plantean que éstas por sí solas poseen poco poder político-económico para conducir esos procesos en un contexto de acumulación global y desregulada.

nación, que sigue siendo “un factor político clave como instancia de la responsabilidad política democrática formal” (Jessop, 2008:262). Pero el modo de realizar esas funciones se reestructura y redefine: se basa principalmente en la capacidad del Estado-nación en articular los vínculos entre las distintas escalas territoriales. Es decir, son ejercidas mediante la rearticulación multiescalar de los diversos niveles espaciales de la estatalidad, de la organización económica y social, y de las configuraciones de las relaciones de poder en cada una de las escalas e inter-escalamente.

Según lo desarrollado, la atención en la actual configuración morfológica y funcional del Estado se relaciona con los cambios en el modo de acumulación y reproducción del capitalismo y sus crisis. La reorganización espacial producto del patrón de acumulación flexible, impacta en la configuración del Estado, que se reestructura y adecua a los intereses del capital. Además, esa rearticulación morfológica, el desarrollo sus funciones principales y la implementación de políticas con nuevos objetivos, implican un reacomodamiento de una forma de organización del poder y de las relaciones entre los actores.

Sin embargo, esa redefinición no conlleva necesariamente una reducción estratégica ni una pérdida de relevancia del Estado-nación. El Estado-nación se enfrenta a desafíos que ponen en cuestión el viejo modo de ejercer sus funciones, incluso su poder, capacidades, legitimidad y mapeo institucional (MacLeod, 2008). Pero, conserva una centralidad, reformulada y reestructurada en la proliferación de escalas y sus dinámicas.

Los roles que asume el Estado para cumplir con las funciones de garantizar la *acumulación* y la *legitimación*, y los modos de ejercerlos son diversos, desempeñados bajo del modo de desarrollo fordista. El modo de implicación es distinto, se desarrollan en una dinámica multiescalar y transescalar que implica redefiniciones, la proliferación de territorios, actores, y distribuciones de poder.

Esa reestructuración, como resultado de la dinámica, su crisis y las contradicciones del capitalismo actual, entonces, comporta desafíos en la orientación de las intervenciones estatales. Es necesario contar con un Estado capaz de configurar y direccionar la articulación, es decir que sus políticas públicas puedan alcanzar sus objetivos y no se pierdan en la fragmentación, lo que demanda un ensamblaje organizacional con dinámicas conectividades multiescales, —que articulen las esferas locales, regionales, nacionales y globales—, para cumplir con su “tradicionales” funciones y los nuevos roles. Pero esa rearticulación implica, además, modos de entablar los vínculos con diversos actores, redes, relaciones de poder, económicas y sociales, que se establecen en cada uno de esos niveles y entre ellos.

#### **4. Implicancias para los Estados latinoamericanos**

Las transformaciones globales en el modo de acumulación del capital y de producción demandan nuevas estrategias estatales para garantizar la acumulación en la economía local/regional y nacional que integralmente se articule con el ámbito global y que sea acompañada con inclusión y cohesión social. Tomando los aportes de las perspectivas revisadas, es pertinente reflexionar sobre cómo impactaron los cambios en el régimen de acumulación en los territorios periféricos, cómo se configuran los Estados a nivel organizacional y cómo ejercen sus funciones.

En América Latina las transformaciones en la dinámica del capitalismo a nivel global, conllevan a una modificación de la matriz estadocéntrica y un abandono de las estrategias de desarrollo centradas en el modelo de sustitución de importaciones.



Entre los cambios que se introdujeron mediante los procesos de reforma del Estado en los años '90, señalamos, a modo de ilustración,<sup>11</sup> la delegación de funciones del Estado-nación a las instancias subnacionales. La descentralización se implementó apelando a diversos objetivos, tales como: dotar de mayor eficiencia a la gestión mediante la transferencia de recursos y responsabilidades, potenciar la participación y la democracia a nivel local y regional. También se relacionó con el desarrollo regional, siendo concebida un medio para generar territorios competitivos, en el que las instancias estatales debían adquirir un fuerte rol en la promoción de espacios de concertación público-privada (Boiser, 2004; Finot, 2001; Lira, 2003) para la incentivar acciones y aprendizajes colectivos y redes de cooperación, que potencien la innovación.<sup>12</sup>

Sin embargo, en Argentina, la descentralización, según Cao, “fue una práctica colateral al avance del mercado sobre la política, dirigiéndose a debilitar la principal estructura que aparecía como deteniendo el avance mercantilizador: el Estado central” (2003:15). Con el objetivo prioritario de reducir la implicación del Estado, el resultado fue el desmantelamiento de una forma de organización y de funcionamiento (de matriz estadocéntrica) y la configuración de una morfología y una desarticulación de funciones favorable a la libre movilidad del capital global.

Los procesos de reescalamiento del Estado fueron acompañados por un debilitamiento de las capacidades de intervención, lo que se tradujo en una fragmentación estatal, favoreciendo las concentraciones de poder, “mediante la captura de beneficios para las élites locales o bien con una devolución con retención de poder por parte de las élites centrales” (Orlansky, 1998:840).

En términos de desarrollo, además, se potenciaron las desiguales regionales, sobre todo en los casos de las instancias subnacionales que no pudieron afrontar los costos políticos, fiscales y administrativos que trajeron consigo los procesos de descentralización (Rodríguez Posee y Gill, 2007) dados los límites de sus capacidades; situación que se agravó cuando el Estado-nación no ejerció el rol de nivelador. Por lo que no se revertieron las desigualdades productivas provinciales (Centrángolo y Jiménez, 2004) ni los desequilibrios y disparidades territoriales regionales preexistentes (ILPES, 2009).

De acuerdo con las perspectivas analizadas, señalamos como primera dimensión analítica relevante la consideración de la relación que se establece (de articulación y garantía) entre la alteración de la morfología estatal, resultado del reescalamiento, y el modo de acumulación existente. En el escenario latinoamericano, ello nos conduce a examinar los vínculos entre los procesos de descentralización, privatización y desregulación (cómo se realizaron y cuáles fueron sus objetos, finalidades y resultados) y con la profundización de la transnacionalización concentrada del capital, la ausencia de estímulos a los procesos de aprendizaje e innovación regionales y globalmente competitivos y la orientación exclusiva de la capacidad competitiva externa en los recursos naturales (Fernández, 2010).

Ese vínculo, también, nos orienta a reflexionar acerca de si tal relación hoy se modificó, respecto a la establecida bajo las experiencias neoliberales, y cuál es, en la actualidad, la

---

<sup>11</sup> No es objetivo de este trabajo realizar un examen de todas las transformaciones y las implicancias de las políticas implementadas durante esa década. Sólo se señala, a modo de ejemplificación, algunas de las características del proceso de descentralización.

<sup>12</sup> Esa nueva función y modalidad de intervención conlleva una transformación de las políticas en animadoras y promotoras de la articulación con los actores de la sociedad civil y que el Estado asuma un papel estratégico en la construcción de nuevas relaciones y vínculos con el resto de los actores (Montecinos, 2005).

articulación existente entre la morfología organizacional del Estado y sus modalidades funcionales con los perfiles asumidos por los procesos de acumulación. Siendo una consecuencia teórica de ello, el examen de la configuración estatal y el modo de ejercer sus roles, y el planteamiento de sus objetivos en relación con garantizar la acumulación del capital y configurar su perfil.

La presencia de un Estado reescalado, en las actuales condiciones de acumulación y ante la persistencia de desigualdad social y territorial, conllevan el desafío de replantear el modo de ejercer las principales funciones estatales y cuáles son los retos que debe asumir el Estado para lograr políticas coherentes y cohesionadas multiescalarmente orientadas a conformar patrones de acumulación regionalmente endógenos, nacionalmente articulados con cohesión social.

Examinando las características estatales, ello implica por un lado, intervenciones multiescalares sustentadas regionalmente –pero articuladas nacionalmente–, orientadas a fortalecer procesos regionales, en consonancia con las actuales condiciones de acumulación espacial del capital. Esto es, generando procesos dinámicos, flexibles, de innovación, cooperación y aprendizajes colectivos. Ello se puede ilustrar mediante la figura de políticas que fortalezcan procesos, territorios y actores “desde abajo hacia arriba”.

Ahora bien, ello demanda, además, una articulación a nivel nacional (pero no conceptualizada como una instancia cerrada y autorreferencial, sino, también, en relación con el nivel global), con la finalidad de evitar fragmentaciones y el acrecentamiento de las actuales desigualdades y asimetrías, es decir de “arriba hacia abajo”.

Una segunda dimensión a considerar para analizar los Estados en América Latina, es la redefinición del modo de ejercer la función de legitimación y garantizar la cohesión social. Las modalidades de intervención estratégicas y selectivas que deberán articular modelos de desarrollo endógeno –articulados globalmente– que logren integrar e incluir fuerza de trabajo en los mercados formales de la economía –cuyas características centrales son la flexibilidad de los mercados y las exigencias de la competencia internacional–, además del establecimiento de políticas redistributivas.

En tercer lugar, destacamos el vínculo del Estado con el resto de los actores sociales, locales, regionales, nacionales y globales. Es decir, cómo se establecen esas relaciones y cómo el Estado responde a los requerimientos y a las demandas de garantizar la acumulación y la cohesión. Ello nos conduce a considerar las estructuras de poder que se organizan multiescalarmente –e imprimen su dinámica y lógica en cada una de las escalas– y sus modos de vinculación con el Estado y grado de incidencia en las orientaciones de las dos funciones principales. Para generar políticas “desde arriba hacia abajo” y de “abajo hacia arriba” es necesario una implicación virtuosa con los actores sociales y económicos en la definición de las estrategias de un desarrollo endógeno y descentralizado. Tal construcción no es solamente estatal, por ello demanda de fuertes consensos y acuerdos, para generar una estructura de incentivos y condicionamientos que evite y reverta los ya conocidos comportamientos rentistas de los actores concentrados de capital nacional y transnacional (Fernández, 2010).

Por último, queremos señalar la necesidad de desarrollar capacidades estatales que permitan contar con un Estado que pueda redefinir los modos de ejercer las funciones de acumulación y legitimación, tarea que conduce a establecer políticas orientadas a reconstruir y fortalecer el Estado<sup>13</sup> de acuerdo con los actuales requisitos y desafíos que presenta este escenario.

---

<sup>13</sup> Dados los límites que nos impusimos en este artículo, no nos centramos en el análisis de las capacidades estatales, ni en otras categorías y dimensiones que incluímos en la construcción de un marco analítico para repensar al Estado latinoamericano.

## 5. Conclusiones

Iniciamos este artículo revisando las tareas indelegables que desarrolla el Estado capitalista y las tensiones existentes entre ellas: es decir, la acumulación y la legitimación, mediante la consideración de dos autores que analizan la implicación estatal en el ámbito económico, en los países centrales e históricamente ubicados en la crisis del capitalismo fordista (y su forma estatal) de fines de los años '70 y principios de los '80. De ese análisis, que remarca la acción estatal en respuesta a las contradicciones del capitalismo y sus tendencias a las crisis, se deriva el replanteo analítico de esas funciones, los modos de ejercerla y las implicancias estatales que conllevan en las actuales condiciones de acumulación y configuración estatal.

Complementando ello, mediante el breve examen de las perspectivas regulacionistas, observamos la articulación entre regímenes de acumulación y modos de regulación en un modo de desarrollo y cómo ello se modifica al transformarse las condiciones de acumulación. Luego, nos centramos en revisar cómo se transforma la organización morfológica estatal y la orientación de sus roles con relación a los cambios en la lógica de acumulación y su organización espacial, resaltando la significación política asumida por el Estado ante las nuevas configuraciones y demandas posfordistas. Además, ese análisis nos remitió a las nociones conceptuales de las funciones estatales de acumulación y legitimación, antes analizadas, es decir cuáles son las demandas y requerimientos del (y sobre el) Estado a partir de las contradicciones que actúan en el nuevo modo de desarrollo.

Estos enfoques teóricos aportan dimensiones para analizar el Estado en el nuevo contexto económico: la consideración de las transformaciones espaciales y organizaciones del Estado y su correlación con las modalidades de implicación estatal en los campos de la acumulación y la legitimación.

Las perspectivas analizadas en este trabajo, se examinaron con el fin de identificar sus contribuciones para examinar la situación de los Estados en América Latina. La construcción de un esquema analítico, que nos permita contar con categorías y explicaciones, es una tarea relevante y necesaria, para efectuar estudios investigativos que posibiliten establecer diagnósticos y lineamientos de cursos de acción acordes a las actuales realidades latinoamericanas, y a la Argentina, para la generación de un desarrollo inclusivo.

## Bibliografía

- Brenner, Neil** (2003) *New Spaces. Urban governance and the rescaling of stateshood*, Oxford University Press, Oxford.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos** (1998) "La reconstrucción del Estado en América Latina" en *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario, octubre, Naciones Unidas.
- Boiser, Sergio** (2004) "El desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente" en *Revista EURE*, v. XXX, N° 90, septiembre, Santiago de Chile.
- Boyer, Robert** (1989) *La teoría de la regulación: un análisis crítico*, CREDAL-CONICET, Humanitas, Buenos Aires.
- Bustelo, Pablo** (1994) "El enfoque de la regulación en economía: una propuesta renovadora" en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, N° 4, Universidad Complutense, Madrid.
- Cao, Horacio** (2003) "El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales", Ponencia presentada en el *II Congreso Argentino de Administración Pública*, Córdoba.
- Castells, Robert** (1999) *La era de la Información. La sociedad red*, v. 1, Alianza, Madrid.
- Centrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo** (2004) "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina" en *Revista de la CEPAL*. N° 84, diciembre, Santiago de Chile.
- Jessop, Bob** (1994) "Post-Fordism and the State" en A. Amin (ed.), *Post-Fordism. A reader*, Blackwell, Massachusetts.
- (2004) "La economía política de escala y la construcción de las regiones transfronterizas" en *Revista EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, v. XXIX, N° 89, mayo, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- (2006) "¿Narrando el futuro de la economía nacional y el Estado Nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-inención de la gobernanza" en *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, N° 7, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- (2008) *El futuro del Estado capitalista*, Catarata, Madrid.
- Fernández, Víctor Ramiro (2001) *Estrategias de desarrollo y transformación estatal. Buscando al Estado bajo el capitalismo global*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- (2010) "Desarrollo regional bajo transformaciones trans-escalares ¿Por qué y cómo recuperar la escala nacional?" en V.R. Fernández y C. Brandao (dirs.), *Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Fernández, Víctor Ramiro; García Puente, María Jimena (2009a) "Entre la globalización y la regionalización. Aportes teóricos para analizar las transformaciones del Estado y de sus intervenciones", Ponencia presentada en el *IX Congreso Nacional de Ciencia Política* organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), la Universidad Nacional del Litoral y la Universidad Católica de Santa Fe, agosto, Santa Fe.
- (2009b) "Reorganización espacial y capacidades estatales. Perspectivas para analizar el estado actual y los desafíos futuros de los Estados Latinoamericanos", Ponencia presentada en las *IV Jornadas de Teoría del Estado*, Universidad de Buenos Aires, noviembre, Buenos Aires.
- Finot, Iván** (2001) "Descentralización en América Latina: teoría y práctica", ILPES. CEPAL, Santiago de Chile.
- Filguera, Fernando** (2009) *El desarrollo maniático en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Iglesias, Enrique** (2006) "El papel del Estado y los paradigmas económicos en América" en *Revista de la CEPAL*, N° 90, diciembre, Naciones Unidas.
- ILPES** (2009) *Economía y Territorio en América latina: desigualdades y políticas*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Kohli, Atul** (2009) "Estado y Desarrollo Económico" en *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, N° 12, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Lira, Luis** (2003) "La cuestión regional y local en América Latina" en *Serie Gestión Pública*, N° 44, ILPES. CEPAL, noviembre, Santiago de Chile.
- Macleod, Gordon** (2008) "El replanteo del Nuevo Regionalismo: globalización y la nueva versión del espacio económico político" en A. Fernández, y J. Vigil (comp.), *Repensando el Desarrollo Regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Montecinos, Egon** (2005) "Estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática" en *Revista EURE*, v. XXXI, N° 93, agosto, Santiago de Chile.
- O' Connor, James** (1981) *La crisis fiscal del Estado*, Península, Barcelona.
- O' Donnell, Guillermo** (1984) "Apuntes para una teoría del Estado" en O. Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires.
- Offe, Claus** (1990) *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza, Madrid.
- Orlansky, Dora** (1998) "Las políticas de descentralización" en *Desarrollo Económico*, v. 38, N° 151, octubre-diciembre, Buenos Aires.
- Peck, Jamie y Tickell, Adam** (1994) "Searching for a New Institutional Fix: the After-Fordist Crisis and the Global-Local Disorder" en A. Amin (ed.), *Post-Fordism. A reader*, Blackwell, Massachusetts.
- Peck, Jamie** (2010) "Economías políticas de escala: políticas rápidas, relaciones interescales y workfare neoliberal" en V.R. Fernández y C. Brandao (dirs.), *Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Pérez, Carlota** (1996) "La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones" en *Comercio Exterior*, v. 46, N° 5, México.
- Rodríguez-Pose, Andrés y Gill, Nicholas** (2007) "¿Existe una conexión generalizada entre las disparidades regionales y el traspaso de competencias?" en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, N° 6, Universidad Nacional del Litoral, diciembre, Santa Fe.
- Thwaites Rey, Mabel** (2008) "¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?" en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 41, junio, Caracas.