

# **Dimensiones para analizar el Estado y las políticas para promover el desarrollo en América Latina: organización morfológica, funciones y capacidades.**

García Puente María Jimena, García Puente María Jimena y Fernández Víctor Ramiro.

Cita:

García Puente María Jimena, García Puente María Jimena y Fernández Víctor Ramiro (2010). *Dimensiones para analizar el Estado y las políticas para promover el desarrollo en América Latina: organización morfológica, funciones y capacidades*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/480>

**Título:** Dimensiones para analizar el Estado y las políticas para promover el desarrollo en América Latina: organización morfológica, funciones y capacidades.

**Autores:** Mgs GARCÍA PUENTE, María Jimena y Dr. FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro.  
**Pertenencia institucional:** Instituto de Investigación Estado, Territorio y Economía. Universidad Nacional del Litoral (IIETE- UNL)  
mail: [mjimegp@yahoo.com](mailto:mjimegp@yahoo.com)

**Área temática:** Estado, Administración y Políticas Públicas. **Sub-área:** Debates teóricos sobre Estado y Administración Pública

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires 28 a 30 de julio de 2010

**Resumen:**

En este trabajo se proponen dimensiones analíticas, que provienen del análisis de diversas vertientes teóricas, para dar cuenta de la actual configuración estatal y analizar cuáles son sus retos para formular políticas orientadas a promover un desarrollo inclusivo, endógeno y articulado nacionalmente. Nos centramos en las modificaciones a nivel *organizacional y morfológico*, en los cambios en el modo de ejercer sus roles y en las orientaciones de sus *funciones* en un contexto de globalización y regionalización, para luego reflexionar e identificar los requerimientos y desafíos en términos de *capacidades estatales* para formular e implementar políticas en el presente escenario.

## **Dimensiones para analizar el Estado y las políticas para promover el desarrollo en América Latina: organización morfológica, funciones y capacidades<sup>1</sup>**

Mgs. GARCÍA PUENTE, María Jimena y Dr. FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro  
Instituto de Investigación Estado, Territorio y Economía (IIETE)  
Universidad Nacional del Litoral (UNL)

### **Introducción:**

Transcurrido el período de achicamiento del Estado y de su aparente retiro, hoy éste actor adquiere otra entidad, en lo valorativo, ideológico y en las prácticas concretas (Thwaites Rey, 2008) y emerge como central en los nuevos planteamientos de desarrollo en América Latina (Bresser Pereira, 2007, Filguera, 2009, ILPES, 2009, Iglesias, 2006).

A modo de ilustración se podría señalar metafóricamente que el péndulo se movió de lado<sup>2</sup> ante la evidencia de los fracasos, en términos del aumento de las desigualdades y de la pobreza, y frente a la actual crisis de las políticas neoliberales. Éste se vuelve a inclinar hacia el ángulo que postula la intervención estatal como una condición necesaria y relevante en la promoción de un desarrollo integrado y equitativo.

Esta vuelta del Estado demanda de marcos teórico-conceptuales y de diagnóstico que den cuenta de los resultados de sus transformaciones y de sus actuales condicionamientos y requisitos. Los procesos de reformas estructurales redefinieron los vínculos entre el Estado y la sociedad, las modalidades de intervención, los modos de implementar y gestionar las políticas públicas y sus objetivos. Ello implicó, además, modificaciones en la matriz estadocéntrica (Cavarozzi, 2004), en los niveles organizacionales y funcionales y el abandono de las estrategias de desarrollo centradas en la sustitución de importaciones.

En la tarea de construcción de tal marco, en este trabajo nos centramos en señalar algunas de las dimensiones, que a nuestro entender son relevantes para analizar al Estado y sus políticas en el actual contexto, a modo de punto de partida para analizar y repensar las condiciones de ese retorno y reconvocatoria del Estado en el escenario latinoamericano.

Las dimensiones que señalamos son el resultado del examen de diversas tradiciones y vertientes teóricas, que en su articulación nos permiten identificar elementos analíticos que aportan a la comprensión de nuestras realidades estatales y de las condiciones de implicación estatal en relación a las estrategias de desarrollo.

De acuerdo con ello, esta ponencia está organizada de la siguiente manera. La primera sección está compuesta por dos partes. En una primera instancia nos centramos en las transformaciones de los Estados a nivel *organizacional*, a partir del examen de las modificaciones en el modo de desarrollo capitalista y la emergencia de las regiones como los ámbitos privilegiados para la acumulación y reproducción del capital en el actual contexto de globalización y la consiguiente multiescalaridad de la estatalidad. Luego, en la segunda instancia de la primera sección profundizamos los cambios en las modalidades de intervención y de las *funciones* estatales, examinando las transformaciones de los objetivos de las políticas en relación a los cambios en el escenario global y regional.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se basa y continúa con lo desarrollado en Fernández y García Puente 2009a y 2009b.

<sup>2</sup> Esquemáticamente podríamos decir que ese lado representa la postura que el mercado con un Estado mínimo pueden generar condiciones de crecimiento e integración social.

En la segunda sección, después de examinar los planteos que señalan los procesos de transformaciones a nivel organizacional y funcional, nos centramos en el análisis de la cualificación del Estado, a partir de la noción de *capacidades estatales*, en relación a sus estructuras y vínculos con el resto de los actores, en un Estado que se desenvuelve multiescalarmente y que modificó sus patrones de intervención.

Señalamos los aportes de esos análisis para repensar al Estado en América Latina en función de las estrategias de desarrollo y las principales conclusiones.

## **1. Transformaciones organizacionales y funcionales: relativización de la escala<sup>3</sup> nacional y nuevos modos de implicación estatal.**

### *1.1 Emergencia de la multiescalaridad*

Tomando en cuenta las transformaciones en el modo de acumulación capitalista, podemos observar que los procesos de globalización, los modos flexibles de producción y el nuevo rol que desempeñan los actores transnacionales y locales, conllevan a una redefinición de los espacios territoriales.

Para dar cuenta de ello, retomamos algunas de las categorías de la Escuela de la Regulación y luego las complementamos con los planteos de otros autores que reutilizan ese marco conceptual para analizar la reestructuración del Estado<sup>4</sup>.

En el esquema teórico de la vertiente Regulacionista, el Estado es analizado como parte del *modo de regulación*<sup>5</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), éstos últimos compatibilizan la relación producción-distribución-consumo, bajo una modalidad macroeconómicamente coherente. El resultado de la articulación de ambos (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).

De acuerdo con ese análisis, en el *modo de desarrollo fordista*, la escala central y prioritaria era la nacional. La producción y acumulación del capital como de regulación social, estaban organizadas y desarrolladas en y desde esa esfera. El régimen de acumulación estaba basado en la producción y el consumo en masa, era intensivo y el modo de regulación se caracterizaba por una extensa y creciente intervención estatal. En el fordismo, las economías estuvieron gerenciadas en y a través del Estado nacional y entre las diferentes escalas espaciales de la organización política formal, la primacía era la nacional. Las instancias locales se constituían como “cintas transportadoras” de las políticas nacionales y sus economías eran subunidades de la nacional. Las instituciones supranacionales se basaban en 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 y 2008).

Esa centralidad se vio “erosionadas” por la emergencia de nuevas formas de producción flexibles centradas en altos valores que responden a una demanda diversificada, cambiante y de base internacional (Fernández, 2002) que implican,

---

<sup>3</sup> Sobre las diversas concepciones de la noción escala y sus implicancias en términos de políticas ver Fernández y Brandao (comp) 2010.

<sup>4</sup> Nos referimos a la Escuela de la Regulación Francesa. Por los autores, que a pesar que no provienen de esa escuela reutilizan tales categorías, nos referimos entre otros: David Harvey, Bob Jessop, Neil Brenner, Jamie Peck y Adam Tickell.

<sup>5</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).

además, la transición de un patrón tecnológico a otro en el mundo productivo (Pérez, 1996). La globalización modificó la base nacional de la economía a través de la emergencia de una múltiple red de flujos- de información, dinero, conocimiento y productos-, que operan a escala global en tiempo real (Castell, 1999).

Ese nuevo escenario ha dado lugar un desplazamiento de la primacía del ámbito nacional por el regional o local. Éstos espacios emergen como los núcleos estratégicos de la reproducción material porque son capaces de reorganizar los procesos de producción y acumulación del capital con patrones dinámico, flexibles y en red, se constituyen en la base territorial del desarrollo (Jessop, 2004). Además conforman un espacio trascendente para impulsar la competitividad y el desarrollo, mediante las posibilidades de asociación y de reducción de costos de transacción -ventajas estáticas- y el desarrollo de formas esta colectivas de innovación y aprendizaje -ventajas dinámicas. (Fernández, 2001) y vincularse con las redes de capital global y los actores transnacionales.

En el proceso de “glocalización” (Swyngedown, 1997) se establece un doble vínculo entre las escalas territoriales: los espacios locales se encuentran determinados por las dinámicas globales y el ámbito local es resignificado como configurador de los procesos globales.

De este modo, las nuevas formas de circulación y producción del capital, los cambios en la lógica espacial del capitalismo y la consiguiente la proliferación de nuevos ámbitos que reestructuran las relaciones económicas, sociales y políticas implicaron una reorganización territorial del Estado, produciéndose un proceso de “relativización de la escala” (Jessop, 2004) nacional. A nivel organizacional, ello se puede graficar señalando que se re-escalona 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).

Pero, la relativización de la escala nacional, no implica su desaparición, sino su redefinición. Ello visualiza en los procesos, dinámicas, relaciones y flujos de capital que se establecen en y entre los niveles globales, nacionales y regionales/locales, es decir de un desarrollo multiescalar.

Sin embargo, este proceso fue analizado enfoques dominantes de la ortodoxia regionalista a partir de una lectura bipolar, que sólo considera a la escala regional y la global<sup>6</sup>. En ella las regiones son consideradas como compartimentos estancos y como las únicas conectoras con lo global, y garantes de la competitividad mediante la generación del conocimiento y la innovación, en consonancia con los nuevos modos de acumulación. Pero, el capital global incide en la dinámica territorial regional de un modo diferencial, selectivo, excluyente y concentrador, que conduce a competencias entre las regiones por las fracciones de capital. Es decir, las relaciones entre lo regional y lo global son asimétricas y producen fragmentaciones en los territorios (Fernández, 2010, Peck y Tickell, 1994), puesto que sólo algunas regiones logran responder y adaptarse a las nuevas situaciones, en función de sus condiciones específicas y del desarrollo de las capacidades estáticas y dinámicas.

A modo de ejemplo, el proceso redefinición de las escalas y reescalonamiento del Estado y su relación con el desarrollo, se puede observar, en el análisis de las políticas de descentralización a partir de la identificación de las regiones como los nuevos instrumentos fundamentales de su generación y definición. La descentralización implica una nueva forma espacial de organización del poder y del Estado, que de acuerdo con

---

<sup>6</sup> Desestimando, de éste modo los factores, procesos, dinámica y actores de la escala nacional que también inciden en los desarrollos regionales

Restrepo (2001) fue propulsada en América Latina para solucionar los problemas de la reestructuración capitalista. Además tales procesos vinieron dados por el impulso de la reestructuración estatal y se presentó como una propuesta para revertir la tradición centralizadora del Estado (Orlansky, 1998).

Sin embargo, dichos procesos, cuando no son acompañados por una centralización estratégica, por una instancia estatal que sea capaz de articular y equilibrar y nivelar las disparidades regionales, cada región aisladamente debe enfrentar los desafíos y condicionamientos en sus vínculos con las redes que operan a escala global, ello fomenta y profundiza las desigualdades entre las regiones.

De acuerdo con ello, una dimensión relevante es analizar cómo se realizaron los procesos de rescalonamiento y reorganización espacial del modo de acumulación en cada realidad nacional y cómo se configuró morfológicamente el Estado y cuáles fueron sus resultados en relación con la articulación o desarticulación entre las diversas escalas. Es decir, los vínculos entre las modificaciones organizacionales del Estado con los nuevos modos de acumulación y a qué modelo o definición de desarrollo responde, cómo se articulan y garantizan mutuamente.

### *1.2 Reorientaciones en los patrones de intervención*

El proceso de reestructuración, reorganización y reescalaridad del Estado no sólo se ilustra a nivel organizacional, también se observa en las modificaciones de las modalidades de intervención y en sus objetivos.

Continuando con lo desarrollado en la sección anterior, el modo de intervención en el fordismo estaba centralizado en el Estado nación para garantizar los patrones requeridos de producción y acumulación intensiva. Además, ello se realizaba mediante políticas orientadas a garantizar la acumulación del capital a través del pleno empleo, con políticas activas en el mercado de trabajo, políticas monetarias, fiscales y de crédito para asegurar la demanda. Por su parte la política social se configurara de modo universal para garantizar los procesos de reproducción de la fuerza de trabajo (Jessop, 2008).

Ahora bien, frente a las modificaciones de los modos de producción y la reescalaridad del Estado, también se reorganizan 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). También se cambian los objetivos y patrones de intervención: para garantizar la acumulación del capital las intervenciones se realiza en la oferta, con el fin de generar competitividad a través de la innovación en economías abiertas (Jessop, 2008).

De este modo, la emergente configuración del Estado nación -denominada “*schumpeterian workare regimen*” (Jessop, 1994)- está funcionalmente orientada a fomentar la flexibilidad, la competencia e innovación y se desarrolla multiescalarmente. Los nuevos espacios de la estatalidad, se orientan a movilizar las fuerzas productivas en relación a la re-territorialización del capital y regular las contradicciones sociopolíticas de la dinámica del capital (Brenner, 2003).

En América Latina también los procesos de descentralización y transferencias<sup>7</sup>, fueron vinculados a la potenciación del desarrollo regional, siendo considerado un medio para generar territorios competitivos. En el cual las instancias estatales juegan un

---

<sup>7</sup> Entre los principales objetivos que se postulan destacamos: dotar de mayor eficiencia a la gestión mediante la transferencias de recursos y responsabilidades, potenciar la participación y la democracia a nivel local y regional.

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 sobre las que se potencia la innovación. Nueva función y modalidad de intervención que demanda la 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).

El Estado re-escalado, re-territorializado y re-articulado morfológica y espacialmente, además de ese rol, 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 aún se mantienen a escala nacional. Las resoluciones de los conflictos sociales, las pautas de redistribución, la integración y cohesión son competencias que conserva del Estado nación, puesto que sigue siendo “un factor político clave como instancia de la responsabilidad política democrática formal” (Jessop, 2008:262). Pero ésta función es redefinida constantemente en su rearticulación multiescalar con los diversos niveles de organización espacial 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-escaladamente.

Es importante destacar, que en esa redefinición de funciones no implica 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, el Estado nación conserva una centralidad, reformulada y reestructurada en la proliferación de escalas y sus dinámicas. En el marco de un proceso multiescalar, con el fin de evitar la atenuación ni crear nuevas disparidades regionales, la estatalidad demanda de articulación entre las instancias estatales nacionales, regionales y locales, la construcción de conectividades intra y inter escalas y ejercer una función de compensación y nivelación entre las diversas regiones.

Las transformaciones funcionales del Estado en relación a la dinámica actual del capitalismo, constituye un elemento analítico que permite visualizar cuáles son las actuales modalidades de intervención estatal multiescalares para garantizar procesos de desarrollos sustentados regionalmente y cohesionados nacionalmente y socialmente.

Luego de examinar brevemente los procesos de rearticulación espacial de los procesos de acumulación, centrados regionalmente, y del Estado y de los nuevos patrones de intervención, analizamos en la siguiente sección las capacidades que demanda ésta nueva configuración.

## **2. Capacidades estatales: cualificación de la estatalidad en la reescalaridad**

El proceso de globalización y la creciente apertura económica (y sus consecuentes cambios en el capitalismo) incide en las posibilidades de los Estados de direccionar la economía nacional, promocionar el desarrollo y generar protección y cohesión social. El impacto de ese proceso -que contiene nuevos constreñimientos y pero también oportunidades-, en las capacidades del Estado-nación para promover estrategias de protección social, de creación y distribución equitativa de la riqueza (Weiss, 2003), depende de las características institucionales del entorno nacional (Mann, 2007). Además, retomando lo desarrollado más arriba, los Estados se encuentran

reestructurados y re-escalados, como resultado del proceso de transformación escalar, que demanda de articulaciones y cualificaciones de sus estructuras.

Partimos de la conceptualización del Estado, como un actor específico, con recursos propios y autonomía respecto al resto de los actores sociales y económicos, del escenario global, nacional y regional. Es decir, no concebimos al Estado como mero un reflejo o resultados de los conflictos presentes en la sociedad ni como una agencia de coordinación de recursos de base territorial, sino que nos centramos en sus posibilidades de incidir en sus configuraciones y comportamientos, en función de sus propias capacidades<sup>8</sup>.

A partir de ello y de la noción de capacidades estatales, podemos identificar, algunas dimensiones y características que requiere la estatalidad en el actual contexto.

La capacidad estatal, es una noción conceptual compuesta por dos dimensiones analíticas que se combinan y articulan. La primera comprende a los aparatos estatales, la estructura material y los recursos humanos, financieros y tecnologías de gestión y organización para formular e implementar políticas públicas. Esa dimensión, da cuenta de la autonomía del Estado frente a las presiones e intereses internos y externos (Evans, 1996, Mann, 1991 y Skocpol, 1991). Pero tal autonomía por sí misma no expresa las capacidades del Estado, para ello es necesario que se articule y combine con la segunda esfera. En esta dimensión el foco analítico se coloca en el nexo y las interrelaciones que establece el Estado (y sus estructuras) con el resto de los actores, es decir en las conexiones externas<sup>9</sup>.

La “autonomía” del poder estatal (la capacidad endógena de definir y llevar adelante políticas), entonces se complementa con las relaciones que se establecen entre las estructuras del Estado y los actores de la sociedad civil, es decir con la capacidad estatal de penetrar en la sociedad y organizarla. La “autonomía enraizada” (Evans, 1996) o el “poder infraestructural” (Mann, 1991) evita el aislamiento de los aparatos estatales y permite que los objetivos sean definidos también en función de los problemas percibidos por los actores sociales y además posibilita una retroalimentación de los recursos existentes en la sociedad (como ideas y herramientas que toma el Estado). Se trata de un enriquecimiento mutuo -de un juego de cooperación no de suma cero-, entre los actores sociales y los estatales (Hall e Ikanberry, 1993).

La articulación y combinación de ambas esferas conforma la noción de capacidades estatales, la calidad, fortaleza de las estructuras estatales y las redes de vinculación con los actores sociales, que posibilitan al Estado convertirse en un tercer actor.

Sin embargo, el Estado como un actor específico y diferente al resto, no implica que sea un actor homogéneo. En él existen intereses contrapuestos y recursos de poder diferenciales así como diversos canales de interconexión con los actores sociales (Fox, 1994). En su interior también se procesan intereses y demandas del entramado organizacional y externas a éste. Por lo que la sola presencia de una sólida y calificada burocracia, no es suficiente para lograr coherencia en los objetivos y en la implementación políticas públicas, es necesario además una cohesión estratégica, con poder de coordinación de acciones y de resolución de conflictos intra estatales (Chibber, 2002).

Del mismo modo, la dinámica interactiva con los actores sociales, sin un desarrollo consistente de su capacidad interna, trae aparejado efectos nocivos como la

---

<sup>8</sup> Tal conceptualización – al igual que la noción de capacidades que empleamos- provienen de la corriente teórica neoinstitucionalista.

<sup>9</sup> Esa doble dimensión de la capacidad del Estado es compartida por Repetto (2004), Fernández *et al* (2006), Alonso (2007) y Zurbriggen *et al* (2008), entre otros.



captación de la orientación por parte de algunos sectores o coaliciones de poder e intereses, o bien la paralización de su capacidad operativa (Evans, 1996).

Los legados políticos e históricamente desarrollados, las particularidades de cada una de las experiencias nacionales, también inciden en el desarrollo de ambas dimensiones de la capacidad y dan lugar a diversas modalidades de intervención (Evans, 1996, Hall e Ikenberry, 1993, Skocpol, 1991; Sikkink, 1993). La historización de los procesos, conlleva al análisis en cada experiencia de cómo las condiciones internas y externas actuaron y actúan en la construcción de la autonomía de las capacidades estatales y cómo incidieron en el establecimientos de los vínculos del Estado con los demás actores y viceversa (Weir y Skocpol, 1994; Evans, 1996).

Esas capacidades, sin embargo, se desarrollan en un marco de reestructuración del Estado y de multiescalaridad. Ello incluye otros aspectos. En relación con la dimensión interna el desarrollo de nuevas funciones, competencias, requisitos y demandas de intervención y la configuración de una estructura diversificada, ampliada y rescalada, solicita la presencia de dinámicas conectividades entre los niveles estatales e intra niveles, que posibiliten el establecimiento de vínculos horizontales y verticales en ambas direcciones y eviten la fragmentación estatal. En referencia a la dimensión relacional, los vínculos que establece el Estado en colaboración o negociación con otros actores con los cuales construye y comparte el poder, se amplían. Ello implica relaciones con nuevos y diversos actores –anclados o no en el territorio/región- que poseen diversos recursos e intereses y configuran también la lógica y dinámica de la región (Peck y Tickell, 1994).

Frente a las mutables e inestables redes de capital global y sus selectivas formas de penetración en los territorios regionales el desafío es, de acuerdo con Weiss (2003), diseñar respuestas políticas y regulaciones que permitan el desarrollo de vínculos con esas redes, pero a partir de una “interdependencia gobernada”, es decir, con reglas que se establezcan desde el Estado nación. Ello demanda una transformación del engranaje relacional del Estado, para establecer retroalimentaciones y una potenciación sinérgica con el resto de los actores, pero sin perder el control ni la autonomía.

Entonces la reestructuración no implica la pérdida de poder estatal, pero sí una transformación, en la cual las cualidades de sus estructuras y los modos de vinculación con el resto de los actores juega un rol central y estratégico, en el sentido de reconstrucción de la estatalidad en América Latina.

Ahora bien, frente a reconvocatoria del Estado, las demandas una mayor implicación en pos de modificar las orientaciones neoliberales y fomentar un desarrollo equitativo, nos conduce a la plantear la necesidad de reconstruir el Estado, pero ¿cuáles son los principales desafíos a afrontar?

En América Latina, los procesos descritos en la primera sección, condujeron a una desarticulación de las viejas configuraciones y modalidades de intervención del Estado<sup>10</sup>, lo que demanda revertir esa situación, en su doble dimensión escalar y de capacidades. Ello implica configurar acciones estratégicas orientadas a reconstruir la estatalidad, pero con nuevas configuraciones morfológicas y organizacionales, es decir, direccionar la articulación estatal con poder de coordinación multiescalar. Tal desafío demanda de calidades estatales, con burocracias fuertes, autónomas y cohesivas, es decir, con capacidad de resolución de conflictos en su interior y con simétricas dotaciones de poder. Una estatalidad con altas capacidades burocráticas, colectivamente organizadas, que pueda combinar una articulación dinámica de base nacional con las

---

<sup>10</sup> Dados los límites de este trabajo no analizamos el proceso de desmantelamiento de los Estados en América Latina.

instancias descentralizadas, es decir que permita y fomente conexiones fluidas en ambas direcciones verticales (de “arriba abajo” y “de abajo a arriba”) y horizontales.

En relación con los poderes infraestructurales, es necesario establecer vínculos dinámicos y virtuosos con los actores que inciden en el proceso de producción del capital global, pero no sólo con ellos, sino también con los demás actores económicos y sociales locales, y generar estímulos apropiados a sus especificidades locales territoriales e interacciones cooperativas, que constituyan un enriquecimiento mutuo. Además para promover desarrollos regionales equitativos se debe ser capaz de modificar las situaciones de concentración, fragmentación y asimetrías entre los actores, en función de sus recursos económicos y de poder.

El proceso de reconstrucción y cualificación de la estatalidad es una ardua tarea, que conlleva a revertir legados políticos e institucionales, requiere de amplios y sólidos acuerdos y una clarificación de cuáles son los lineamientos para configurar un esquema de políticas públicas orientadas a ese fin. Demanda del impulso y acompañamiento sostenido en el tiempo de una fuerte coalición de actores políticos, económicos, sociales y estatales con poder, capaces de direccionar ese proceso y afrontar las resistencias de aquellos que verán alteradas sus dotaciones de poder. Por lo cual es necesario revertir los comportamientos y vínculos desarrollados históricamente entre el Estado y ciertos actores locales, nacionales, globales y de los que actúan al interior de las estructuras estatales (Fernández y García Puente, 2009a).

### **3. Conclusiones**

En esta ponencia presentamos dimensiones a considerar para pensar y analizar los Estados en América Latina, en función de la generación de desarrollo, mediante el examen y el desarrollo de los aspectos principales y las nociones conceptuales de diversos planteos provenientes de corrientes teóricas distintas.

A modo de síntesis, observamos la relevancia de incorporar la dimensión escalar, dadas las actuales condiciones espaciales de la cambiante la dinámica del capitalismo a nivel global. Tal dimensión analítica posibilita el examen del proceso de reacomodamiento morfológico y organizacional del Estado, la relativización de la escala nacional ante el aumento de la relevancia de las locales/regionales y globales y sus vínculos con las modalidades de desarrollo.

Sin embargo, la estatalidad afronta nuevos desafíos vinculados con la articulación y el ensamblaje de las intervenciones y las estructuras. Es decir la articulación y conectividades necesarias para definir e implementar políticas sustentadas regionalmente, pero articuladas nacionalmente. Lo que implica una redefinición –y no su desaparición- de la escala estatal nacional.

A nivel funcional ello debe acompañar procesos dinámicos, flexibles, de innovación, cooperación y de incentivos de aprendizajes colectivos. Es decir, modalidades de intervención estratégicas y selectivas que promuevan modelos de desarrollos endógenos centrados regionalmente, vinculados globalmente, e insistimos, coherentes nacionalmente, garantizando además cohesión social.

La complejidad de ésta morfología y de las intervenciones, requieren de un Estado con altas capacidades para enfrentar esos desafíos. Capacidades que implican un cualificación de las estructuras (burocráticas organizacionales), una articulación y cohesión entre e intra los niveles estatales, que permitan conexiones en todas las direcciones. Además, el establecimiento de vínculos virtuosos con el resto de los actores que inciden en las dinámicas espaciales, en las dimensiones sociales y económicas y de configuración de estructuras de poder, demandan de un grado de autonomía para que el

Estado no sea cooptado por intereses particulares. Es decir, el establecimiento de un proceso retroalimentario de concertaciones con actores y agentes provenientes de la sociedad civil.

Estas dimensiones analíticas fueron propuestas con el fin de aportar elementos que posibiliten realizar un necesario diagnóstico que permita definir estrategias estatales viables América Latina en la actual coyuntura en relación a la promoción y definición de un desarrollo endógeno, descentralizado y articulado nacionalmente.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

- BRESSER PEREIRA (2007) “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”. En Nueva Sociedad n° 210. Julio-Agosto.
- BRENNER, Neil (2003) *New Spaces. Urban governance and the rescaling of stateshood*. Oxford University Press. Oxford.
- BOISER, Sergio (2004) “El desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente” En *Revista EURE*. Vol XXX, n° 90. Septiembre. Santiago de Chile.
- BOYER, Robert (1989) *La teoría de la regulación: un análisis crítico*. CREDAL-CONICET. Editorial 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.
- CASTELLS, Robert (1999) “La nueva economía: informacionalismo, globalización e interconexión en red” En *la era de la Información. La sociedad red*. Volumen 1. Editorial Alianza. Madrid.
- CAVARROZZI, Marcelo (2004) “Política social y fórmulas políticas en América Latina”. En Bertanou, J, Palacio, J M y Serrano, G (comp) *El país del no me acuerdo (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Prometeo. Buenos Aires.
- CHIBBER, Vivek (2002) “Bureaucratic Rationality and the Developmental State”. En *American Journal of Sociology* Vol. 107, N° 4. January.
- DE MATOS, Carlos (1989) “Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción” *Nueva Sociedad* n° 104. Noviembre-Diciembre.
- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro (2001) *Estrategias de desarrollo y transformación estatal. Buscando al Estado bajo el capitalismo global*. Ediciones de la Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe.
- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro (2002) “Transformación del Estado y procesos de descentralización. La propuesta del Banco Mundial en la década de 1990 y las lógicas-intereses en el capitalismo global”. En *Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía* Vol 33, n° 128, trimestre enero-marzo. UNAM. México.
- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro (2010) “Desarrollo regional bajo transformaciones trans-escalares ¿Por qué y cómo recuperar la escala nacional?” En Fernández, V. R. y Brandao, C. (directores) *ESCALAS y políticas del desarrollo regional Desafíos para América Latina*. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.
- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro y GARCÍA PUENTE, Ma 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 (UNL) y la Universidad Católica de Santa Fe. Agosto.
- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro y GARCÍA PUENTE, Ma Jimena (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. Organizadas por la Cátedras de Teoría del Estado, Sociología Política y Administración y Políticas Públicas. Universidad de Buenos Aires. Noviembre.
- FILGUERA, Fernando (2009) *El desarrollo maniatado en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires.
- FINOT, Iván (2001) “Descentralización en América Latina: teoría y práctica” ILPES. CEPAL. Santiago de Chile.
- FOX, Jonathan (1994) “State-Society International and Distributive Reform in México”. En *The Politics of Food in México*. Cornell University Press, Ithaca and London.
- HALL, John e IKENBERRY, John (1993). *El Estado*. Editorial Alianza. Madrid.
- IGLESIAS, Enrique (2006) “El papel del Estado y los paradigmas económicos en América” en *Revista de la CEPAL* n° 90. Diciembre.
- ILPES (2009) *Economía y Territorio en América latina: desigualdades y políticas*. CEPAL. Santiago de Chile.
- JESSOP, Bob (1994) “Post-Fordism and the State”. En Amin, Ash (Edited) *Post-Fordism. A reader*. Editorial Blackwell.
- JESSOP, Bob (2004) “La economía política de escala y la construcción de las regiones transfronterizas”, *Revista EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*. Vol. XXIX, n° 89. Mayo. Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago.
- JESSOP, Bob (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 gobernancia”. En *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* N° 7. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe.
- JESSOP, Bob (2008) *El futuro del Estado capitalista*. Editorial Catarata. Madrid.
- LIRA, Luis (2003) “La cuestión regional y local en América Latina”. En *Serie Gestión Pública* n° 44. ILPES. CEPAL. Noviembre. Santiago de Chile.
- MANN, Michel (1991) “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados” En *Zona Abierta* n.57/58.
- MANN, Michel (2007) “¿Ha terminado la globalización con el imparable ascenso del Estado nacional?” En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires.
- MACLEOD, Gordon (2008) “El replanteo del Nuevo Regionalismo: globalización y la nueva versión del espacio económico político” En Fernández, Amin y Vigil (comp.) *Repensando el Desarrollo Regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.
- MONTECINOS, Egon (2005) “Estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática” En *Revista EURE* Vol. XXXI, N° 93. Agosto. Santiago de Chile.
- ORLANSKY, Dora (1998) “Las políticas de descentralización”. *Desarrollo Económico*. Vol 38. N° 151. Octubre- diciembre. Buenos Aires.

- PECK, Jamie y TICKELL, Adam (1994) "Searching for a New Institucional Fix: the After-Fordist Crisis and the Global-Local Disorder" En Amin, Ash (Edited) *Post-Fordism. A reader*. Editorial Blackwell.
- PÉREZ, Carlota (1996) "La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones" *Comercio Exterior*. Vol 46 N° 5. México.
- REPETTO, Fabián (2004) "Capacidad Estatal. Requisito para el Mejoramiento de la Política Social en América Latina". Documento de Trabajo I-52. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES. BID. Julio. Washington D.C.
- RESTREPO, Darío (2001) "Dimensión espacial y política de la reestructuración capitalista" En *Economía. Sociedad y territorio*, vol. III número 9, enero-junio. El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca. México.
- SIKKINK, Katryn (1993) "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista" En *Desarrollo Económico*. Vol 32, n° 128. Buenos Aires.
- SKOCPOL, Theda (1991) "El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual" En *Zona Abierta* n° 57/58.
- SWYNGEDOUW, Eric (1997) "Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale" En Cox, E (ed) *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*. Guilford Press. New York.
- THWAITES REY, Mabel (2008) "¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?" En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N° 41. Junio. Caracas.
- WEIR, Margaret y SKOCPOL, Theda (1993) "Las estructuras del Estado: una respuesta "keynesiana" a la gran depresión". En *Zona Abierta* N°63/64.
- WEISS, Linda (2003) "Introducción" en Weiss, L (ed) *Los Estados en la economía global. Restaurando las instituciones nacionales*. Cambridge University Press. New York and Cambridge. (mimeo de la traducción).
- ZURBRIGGEN, Cristina, NARBONO, Pedro y RAMOS, Conrado (2008) "Marco conceptual para el estudio de las capacidades estatales". BID. Mimeo.