



Perfiles Latinoamericanos

ISSN: 0188-7653

perfiles@flacso.edu.mx

Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales

México

Fernández, V. Ramiro; García Puente, Ma. Jimena
Revisando el Estado: perspectivas y lineamientos para el desarrollo latinoamericano
Perfiles Latinoamericanos, núm. 40, julio-diciembre, 2012, pp. 35-61
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11523037002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Revisando el Estado: perspectivas y lineamientos para el desarrollo latinoamericano

V. Ramiro Fernández, Ma. Jimena García Puente*

Resumen

Luego de las experiencias de ajuste estructural y de políticas neoliberales, el Estado retornó como un actor relevante a las agendas del desarrollo en América Latina. Con la finalidad de identificar los desafíos que debe afrontar en la definición e implementación de estrategias orientadas al desarrollo en el contexto actual, en este artículo se exponen aportes teóricos para analizar al Estado, y se plantean lineamientos para pensar sobre cuáles son los retos que ha de enfrentar hoy en día como protagonista del desarrollo. El enfoque analítico que se propone emerge del establecimiento de diálogos entre dos perspectivas teóricas que han permanecido inconexas, para analizar la intervención estatal en el marco de la transformación organizacional, espacial y funcional del Estado, junto con las cualidades y calidades tanto de sus estructuras como de sus vínculos con los actores de la sociedad civil.

Abstract

The renewed importance of the nation state in promoting economic development in Latin America and the organizational, spatial and functional transformations it has undergone raise questions regarding the requirements and conditions necessary for the state to fulfill the role demanded by present historical conditions. In this article we discuss two theoretical perspectives on the state that have up to day been loosely connected and suggest several guidelines conducive to the definition and implementation of public policies that promote endogenous, equitable and balanced development in the region.

Palabras clave: Estado, desarrollo, neoinstitucionalismo, regulacionismo, América Latina.

Key words: Latin America, nation-state, development, neoinstitutionalism, regulation.

* V. Ramiro Fernández es doctor en Ciencias Políticas, Sociología y Antropología Social por la Universidad Nacional del Litoral. Miembro del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (Conicet). Director Académico del Instituto de Investigación Estado Territorio y Economía (IIETE) de la Universidad Nacional del Litoral. Docente e investigador de la Universidad Nacional del Litoral, Categoría I. Ma. Jimena García Puente es Maestra en Administración y Políticas Públicas por la Universidad Nacional de Rosario. Docente- Investigadora de la Universidad Nacional del Litoral. Investigadora del Instituto de Investigación Estado Territorio y Economía (IIETE) de la Universidad Nacional del Litoral.

Introducción

Luego de la experiencia neoliberal, y ante la evidencia de sus fracasos en términos del aumento de las desigualdades y de la pobreza, las apelaciones al fortalecimiento del Estado en América Latina y el reconocimiento, como condición necesaria y relevante, de su intervención en el desarrollo equitativo de las sociedades, implicaron la vuelta del Estado a los ámbitos públicos, políticos y académicos, entre otros.

La actual revalorización y protagonismo del papel estatal (Thwaites Rey, 2008 y Kohli, 2009) en el planteamiento de nuevas estrategias de desarrollo (Iglesias, 2006, Bresser Pereira, 2007, Filgueira, 2009, ILPES, 2009 y Dabat, 2010) requieren instrumentos teóricos y conceptuales que permitan identificar cuáles son las condiciones de ese retorno.

En las últimas décadas, los Estados se han transformado por el proceso global de reestructuración económica, proceso vinculado a la crisis del capitalismo. En los años 90, en América Latina ello se tradujo en procesos de ajuste y de reforma estructural impulsados por el Consenso de Washington. Se redefinieron los modos de relación y articulación del Estado con la sociedad civil, las modalidades (y objetivos) de intervención, sus formas organizativas, y se modificaron el modelo de centralidad estatal¹ y las estrategias de desarrollo latinoamericano basadas en la sustitución de importaciones.

Trascurridas dos décadas de la implementación de esas reformas, y en un contexto de crisis de las políticas neoliberales, en la actualidad los Estados presentan una nueva organización espacial y funcional y nuevos patrones de intervención. Esos cambios y sus resultados nos conducen a indagar cuáles son los requerimientos y condicionamientos de los Estados para afrontar el rol que demandan el presente contexto histórico y el escenario global.

De acuerdo con ello, ese renovado interés y el reposicionamiento del Estado en las agendas del desarrollo en América Latina, requieren marcos teóricos que den cuenta de sus cambios y permitan identificar las actuales condiciones y los nuevos desafíos, con miras a definir y llevar adelante políticas orientadas a generar un desarrollo endógeno, equitativo y equilibrado.

Con ese objetivo, en este artículo presentamos aspectos de dos vertientes teóricas que pueden contribuir —cada una de ellas y mediante su

¹ También denominado matriz estadocéntrica y en el cual el Estado se constituyó como actor político, árbitro y, al mismo tiempo, arena de disputas por la distribución del ingreso y los conflictos sociales (Cavarozzi, 2004).

puesta en diálogo — a identificar los elementos analíticos que conduzcan a la comprensión de nuestras realidades estatales. Dichas vertientes provienen de diversas corrientes y tradiciones que no han sido aún articuladas en los propios países centrales donde emergieron, y también permanecen inconexas para realizar diagnósticos y repensar las estrategias para los Estados en América Latina. No obstante el origen de esos enfoques, pretendemos avanzar en la construcción de un marco analítico que, desde distintos aportes y articulaciones teóricas, logre generar producciones endógenas con el propósito de reinstalar y recuperar la discusión sobre la estatalidad en y desde la región.²

El artículo está estructurado de la siguiente manera: en el primer apartado nos centramos en la perspectiva que analiza las transformaciones organizativo-espaciales del Estado y sus consecuencias en los aspectos funcionales, a partir del estudio de la reestructuración del capitalismo; es decir: de la emergencia del patrón de acumulación flexible y de las regiones como ámbitos privilegiados de la acumulación y reproducción del capital. Esta corriente —que agrupamos bajo la denominación regulacionista— permite identificar los cambios de la morfología estatal, de sus funciones y modos de intervención, y cuáles son los aspectos nodales para la promoción del desarrollo.

En el segundo apartado abordamos la noción conceptual de capacidades estatales — proveniente del neoinstitucionalismo —, como una dimensión analítica que hace factible visualizar y reflexionar sobre los resultados de los procesos de reforma del Estado y de la reorganización espacial, en términos de calidades y cualidades de las estructuras estatales y de sus implicaciones mediante los vínculos con el resto de los actores.

Luego presentamos los principales aportes y conexiones entre esos enfoques que posibilitan el análisis y estudio de los Estados latinoamericanos y sus desafíos en el actual escenario global y regional para la generación de un desarrollo inclusivo y equitativo.³ Concluimos el artículo revisando los aspectos centrales del trabajo.

Cambios en el capitalismo y transformaciones del Estado

² Nos referimos a continuar, mediante nuevos insumos, con la producción que data de más de dos décadas (Cardozo, 1975, Faletto, 1989, Lechner, 1983, O'Donnell, 1982, Oszlak y O'Donnell, 1984) y con los aportes que recibió sobre la temática de reforma del Estado (Bresser Pereira, 1998, Oszlak, 1997, entre otros).

³ El lector encontrará notas sobre América Latina en el abordaje de cada una de las perspectivas que abren líneas de vinculación con los insumos teóricos.

Partiendo de un contexto global, las transformaciones en la forma de implicación de la organización espacial y funcional del Estado-nación, han sido analizadas, bajo la influencia del regulacionismo,⁴ por autores que resaltan el tránsito desde los patrones de producción y regulación fordistas hacia otros, menos definidos, de carácter posfordista, que forman parte de las mutaciones del capitalismo.

Conforme a ello, la centralidad que poseían la economía nacional y el Estado-nación en el fordismo, tanto a nivel de producción y acumulación del capital como de regulación social, se vio “erosionada” por la emergencia de nuevas formas de producción flexibles centradas en altos valores que responden a una demanda diversificada, cambiante y de base internacional (Piore y Sabel, 1990); estas nuevas formas de producción implican, 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).

En ese nuevo escenario, la emergencia del modo de desarrollo posfordista supone cambios en la organización territorial de las formas de acumulación y del modo de regulación que relativizan la primacía del ámbito nacional y jerarquizan el regional o local. Estos 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 dinámicos, flexibles y en red, constituyéndose en la base territorial de la producción de capital (Piore y Sabel, 1990; y Scott y Storper, 2003). Además, conforman un ámbito trascendente para impulsar no sólo la competitividad mediante las posibilidades de asociación y de reducción de costos de transacción —ventajas estáticas—, sino también el desarrollo de formas colectivas de innovación y aprendizaje —ventajas dinámicas— (Fernández, 2001). Esos nodos productivos regionales y/o locales se integran al espacio económico global y establecen conexiones con las redes de capital y con los actores transnacionales y globales.

En ese proceso se origina un doble vínculo entre las escalas territoriales: los ámbitos locales se encuentran determinados por las dinámicas globa-

⁴ Aludimos a la Escuela Francesa de la Regulación. Para su tratamiento, véase Fernández (2001). En el marco conceptual de esa vertiente, el Estado no posee un tratamiento particularizado; éste forma parte del *modo de regulación* cuyo rol es sostener y conducir el *régimen de acumulación* y reproducir las relaciones sociales fundamentales. La unión y articulación del *régimen de acumulación* y del *modo de regulación*, configuran un *modo de desarrollo*, como lo constituye el fordismo (véase, entre otros, Boyer, 1984).

les, y lo local es resignificado como configurador de los procesos globales. Sin embargo, esas relaciones son asimétricas e inestables —y más aún en territorios periféricos—, porque las estrategias locales, al favorecer la libertad de acción del capital, se inclinan a la voluntad de la competencia global. Asimismo, entre las regiones se alientan relaciones competitivas que consolidan y acentúan los procesos fragmentarios de reproducción socioespacial y, de este modo, provocan nuevos desequilibrios y desigualdades (Peck y Tickell, 1994).

Las nuevas formas de circulación y producción del capital transforman los territorios —por medio de la reestructuración de las relaciones económicas, sociales y políticas—, relativizan la escala nacional, que pierde centralidad ante la proliferación de los ámbitos locales y globales (Jessop, 2008). Ello conduce a una reestructuración de la organización espacial del Estado-nación, que 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).

Sin embargo, esta perspectiva señala que el Estado no se ha “eclipsado” (Evans, 2007), sino que ha sido “ahuecado” —*hollowing out*—, ha sufrido una reorientación estratégica territorial y funcional (Jessop, 1994). Como parte del proceso de redefinición del patrón socioeconómico espacial de la acumulación, el Estado-nación se transforma morfológica y funcionalmente, pero no desaparece. De este modo, algunas funciones específicas se reubican en otros niveles de la organización estatal, otras se comparten o son desplazadas a 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).

La emergente configuración del Estado-nación —denominada *schumpeterian workfare regime* (Jessop, 1994)— está funcionalmente orientada a fomentar la flexibilidad, la competencia y la innovación. La acción estatal se dirige a establecer nuevos marcos institucionales para movilizar las fuerzas productivas con relación a la reterritorialización del capital; a promover la competitividad al incentivar, crear, mantener y realzar fuerzas productivas específicas, y a regular las contradicciones sociopolíticas de la dinámica del capital (Brenner, 2003). Es decir, cambia la modalidad de intervención estatal (y el sostenimiento estatal) por la modificación de la lógica y la dinámica espacial de la acumulación del capital.

Las políticas orientadas a garantizar la *acumulación* se centran en la promoción de innovación en economías abiertas mediante la acción en la oferta —y no en la demanda—, procurando generar y aumentar la competitivi-

dad de las economías regionales, a fin de insertarlas en la economía global (Jessop, 2008). Ello implica políticas públicas descentralizadas, selectivas y estratégicas que se orienten y ejerzan principalmente desde los ámbitos locales y regionales para estimular aprendizajes colectivos y generar innovaciones en los segmentos más dinámicos.

Esas funciones se realizan asimismo por medio de una estructura estatal y mediante políticas reescaladas y rearticuladas en los diversos ámbitos y vinculadas con distintos actores. De esta manera, además de los cambios en la dimensión organizacional, morfológica y funcional del Estado, se modifica el patrón de intervención.

Pero el Estado reescalado, reterritorializado, reorganizado y rearticulado morfológica y espacialmente, continúa cumpliendo la función genérica crucial: el mantenimiento de la cohesión social (Jessop, 2006 y 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, afrontar las repercusiones internas de la reestructuración global, las pautas de redistribución, la integración y cohesión, son funciones y áreas de competencia que conserva el Estado-nación, puesto que sigue siendo “un factor político clave como instancia máxima de la responsabilidad política democrática formal” (Jessop, 2008: 262). Pero esa función es redefinida constantemente en la rearticulación multiescalar, en el reposicionamiento del Estado y de sus políticas, en la reestructuración y reorientación en cada escala y con relación a los diversos niveles de organización económica y espacial de la estatalidad.

Pese a ello, tal proceso de reescalamiento fue abordado por otras perspectivas teóricas⁵ como un debilitamiento de la escala nacional; en ellas se señala la contracción, la pérdida de poder, de capacidad y autonomía de los Estados nacionales (Omahe, 1995) frente a la expansión de la escala global y la regional. Dichas perspectivas se centran en una lectura dualista, en la cual sólo poseen relevancia las instancias globales y locales.

Poniendo en evidencia los límites —y las consecuencias— de la regulación y de las políticas públicas planteadas exclusivamente desde la instancia local-regional —las cuales se hallan entregadas a la dinámica del capital global móvil y a la competencia por las fracciones de capital—, Peck y Tickell (1994) plantean que las mismas por sí solas poseen poco

⁵ Por ejemplo: las teorías regionalistas ortodoxas.

poder político-económico para conducir esos procesos en un contexto de acumulación global y desregulada.⁶ En igual sentido, colocando el acento en la resolución de conflictos sociales y en las políticas redistributivas, Jessop (2008) señala que las instancias estatales subnacionales desprovistas de una articulación con el Estado-nación —que dispone de una base fiscal para realizar modificaciones en esos ámbitos—, no pueden por sí mismas generar transformaciones sustantivas en esas materias.

La lectura bipolar, entonces, coopera en la desactivación de la capacidad de intervención del Estado-nación y a subordinar las lógicas locales a las globales.⁷ Asegura variables y adaptables ambientes productivos a las redes controladas por el capital global, y promueve estrategias fragmentadas territorialmente e intra-locales.

Esta primera perspectiva presentada nos plantea y aporta dimensiones analíticas relevantes para analizar la situación de los Estados. Una de ellas es la consideración y el análisis de la actual configuración morfológica y funcional del Estado como resultado de las respuestas a un proceso de crisis de acumulación y reproducción del capitalismo. La reorganización espacial producto del patrón de acumulación flexible, influye en la configuración del Estado, que se modifica y adecua a las actuales condiciones del capital. Además, la reestructuración morfológica, el desarrollo de nuevas funciones y el modo de intervención, implican un reacomodamiento de la forma de organización del poder y de las relaciones entre los actores, que influye en la definición de sus políticas y en cómo se ejercen.

Otro aspecto relevante es la redefinición de las funciones del Estado-nación, cuya centralidad estratégica se mantiene, pero reformulada y reestructurada por la proliferación de las escalas y sus dinámicas, y readaptada a la nueva lógica de acumulación y reproducción del capital y de su impacto en los territorios.

Los roles que asume y las formas de ejercerlos son diferentes a los desempeñados bajo el modo de desarrollo fordista; la modalidad de implicación del Estado es distinta, se desarrolla en una dinámica multiescalar y transescalar que supone redefiniciones y proliferación de territorios, actores

⁶ Los ámbitos locales poseen *responsabilidad sin poder*, y las instancias supranacionales poseen *poder pero sin responsabilidad* por las consecuencias sociales y económicas (Peck y Tickell, 1994) y “carecen de toda responsabilidad democrática real” (Jessop, 2008: 261).

⁷ Se reduce la acción de la esfera nacional a la mera implementación de las políticas de desregulación y privatización. Así que lo regional también asume las funciones residuales —vinculadas con las consecuencias de ese modo de acumulación—, produciendo un desplazamiento espacial de la crisis: los problemas de pobreza y desempleo (que son macro) quedan confinados a resoluciones locales (Peck, 2010).

y distribuciones de poder. De acuerdo con ello, en tal dinámica también es necesaria la imposición de pautas reguladoras, condicionamientos y directrices a las estrategias de los capitales globales, para evitar las fragmentaciones y desigualdades que éstos producen en su vinculación con los locales y regionales. En tanto, otro valioso aporte de esta vertiente ha sido el de llamar la atención sobre los efectos y resultados de las estrategias de los actores dominantes, en términos de desigualdad e inequidad territorial y social, y sobre la necesidad de la acción estatal para contrarrestarlos.

Esa reestructuración, como resultado de la dinámica capitalista actual, entraña el reto de una reorientación de las políticas. Se requiere una estatalidad articulada, una organización morfológica con conectividades multiescalares que posibilite intervenciones y políticas de escalas —que vinculen entre sí a las instancias locales, regionales, nacionales y globales—, y en la que participen diversos actores, redes de relaciones de poder, económicas y sociales, las cuales se establecerían en y entre los niveles global, nacional, regional y local. Por todo ello, las políticas públicas deben desarrollarse en un complejo de instituciones y vincularse con actores, lógicas, intereses y anclajes territoriales diversos.

Algunos aspectos esenciales de los enfoques regulacionistas:

- Reacomodamiento morfológico, organizacional del Estado y nuevos patrones de intervención demandados por la nueva configuración socioespacial de acumulación y producción del capital.
- Relativización de las escalas, aumento de relevancia de las instancias locales-regionales y globales, pero sin perder centralidad la nacional.
- Emergencia de nuevos roles y funciones estatales y mantenimiento de otros.
- Políticas multiescalares, rearticulación y conectividades.
- Necesidad de articulación entre escalas y niveles por parte de la estatalidad, para evitar las fragmentaciones y desigualdades.
- Consecuencias de las configuraciones estatales a partir de relaciones de fuerzas favorables a los actores dominantes.

Aportes para el análisis de los Estados latinoamericanos:

- La reorganización espacial del Estado sin una articulación entre e intra niveles, trae consecuencias en lo que respecta a las desigualdades y desequilibrios sociales. ¿A qué lógicas respondió tal transformación?
- La reconfiguración de las políticas, con miras a conectar escalas por medio de una implementación inclusiva, demanda modificar los actuales patrones de intervención.
- La reconstrucción del Estado, la definición de áreas y modos de implicación para generar desarrollos inclusivos, implican la modificación de la actual configuración de fuerzas.

En América Latina, los cambios operados en la dinámica del capitalismo a nivel global conllevaron la modificación de las estatalidades. Como resultado de los procesos de reforma del Estado, inspirados en un modelo neoliberal, muchas funciones del Estado central fueron delegadas a las instancias subnacionales, y aumentó la incidencia de los actores supranacionales en las orientaciones y objetivos de las políticas domésticas (principalmente de los organismos internacionales de financiamiento).

En la década de 1990, la experiencia de la descentralización en la región, por ejemplo en Colombia (Restrepo, 1994) y en Argentina, fue “una práctica colateral al avance del mercado sobre la política, dirigiéndose a debilitar la principal estructura que aparecía como deteniendo el avance mercantilizador” (Cao, 2003: 15, y Vilas, 2003). Así, los procesos de reescalonamiento —a partir de la cesión de funciones a las instancias subnacionales y a organismos supranacionales— facilitaron el desmantelamiento de una forma de organización y de funcionamiento de la instancia nacional (de matriz estado-céntrica) y el aumento de la desarticulación y fragmentación intraestatal y multiescalar. Desde el punto de vista de los intereses, ello favoreció la fragmentación de los actores locales y potenció la libre movilidad del capital global (Fernández, 2002), mientras que, desde la perspectiva del poder, significó “la captura de beneficios para las élites locales o bien una devolución con retención de poder por parte de las élites centrales” (Orlansky, 1998: 840).

En consonancia con lo que ha sucedido en el resto del mundo, como lo demuestran los estudios realizados sobre las experiencias de Brasil, China, India, México, España y Estados Unidos, la descentralización también ha potenciado las desigualdades en los países de la región, dados los desequi-

librios en las capacidades políticas, fiscales y administrativas de los ámbitos subnacionales y el desplazamiento del papel re-equilibrador y nivelador del Estado-nación (Rodríguez Pose y Gill, 2007).

Por otra parte, en lo que se refiere a las nuevas condiciones internacionales, las transformaciones globales en el modo de acumulación del capital y de producción implican nuevas estrategias de inserción de América Latina en la cadenas globales de la economía mundial (Kosacoff y López, 2008), diferentes del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Para ello se requiere un Estado distinto, capaz de promover el desarrollo de ambientes innovadores y de fortalecer los ejes de las ventajas competitivas dinámicas en las nuevas condiciones (Pérez, 1996). No se trata de recolocar anacrónicamente al viejo Estado desarrollista, ni de reeditararlo acríticamente en su versión reducida neoliberal orientada por parámetros pro mercado, sino de reconstruirlo. Esa es una tarea necesaria para afrontar los nuevos patrones de intervención, que conllevan un aprendizaje de roles y una reorientación de funciones y objetivos (Pérez, 1996). El desafío es realizar esa reconstrucción sobre la base de nuevos actores (nos referiremos a esto más adelante), de modo que posibilite una implicación orientada hacia una reproducción social inclusiva, es decir, no sólo innovadora sino también articuladora y redistributiva.

En resumen, esta vertiente, al dedicar su atención a las dimensiones organizacionales, espaciales y funcionales de los Estados, nos permite formular algunos interrogantes sobre los Estados latinoamericanos. La emergencia de la actual morfología estatal ¿a qué lógicas responde? ¿Cómo se estructuran las relaciones de poder? ¿Qué actores asumen el control de la articulación en la presente morfología estatal? En el plano de los desafíos nos preguntamos: ¿es posible una reorganización que tome direcciones inclusivas? ¿Cómo se puede articular una estatalidad que admita el fortalecimiento de los actores y de los territorios subalternos mediante la generación de interacciones dinámicas y por la promoción de ventajas competitivas de largo plazo, evitando la fragmentación?

La consideración de las transformaciones organizacionales y funcionales de los Estados, y la identificación de sus roles centrales y modos implicación, nos abren el camino para abordar la siguiente corriente teórica. Las intervenciones estatales son aquí más complejas y su reorientación y articulación exigen capacidades especiales para poder realizarlas; es por ello que a continuación nos centramos en la noción de capacidades del Estado como una dimensión analítica relevante para analizar los constreñimientos y las oportunidades de implementar políticas orientadas al desarrollo equilibrado y equitativo en esta emergente configuración organizacional y funcional del Estado.

Capacidades estatales: estructuras y sinergias entre actores

El proceso de globalización y la creciente apertura económica inciden en las posibilidades de los Estados de dirigir la economía nacional, de promover la creación de riqueza y de generar protección y cohesión social. El influjo real de ese proceso —que contiene nuevos constreñimientos 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).

Para examinar los diversos modos de adecuación de cada uno de los Estados a las condiciones del contexto global, nos centramos en el análisis de sus capacidades.

La corriente analítica⁸ que abordamos en este apartado conceptualiza al Estado como un actor específico, diferente a los demás actores, que cuenta con posibilidades de incidir en sus configuraciones y comportamientos, de tomar decisiones y ejecutar sus ideas. Es decir, el Estado no es concebido como un mero reflejo o resultado de los conflictos en la sociedad, ni como una agencia de coordinación de recursos con base territorial, sino que posee capacidades que le son propias.

La capacidad estatal, de acuerdo con esta perspectiva, 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 las tecnologías de gestión y organización para formular e implementar políticas públicas. Esa dimensión da cuenta de la capacidad endógena del Estado para definir y llevar adelante cualificadamente políticas y estrategias con autonomía frente a las presiones e intereses internos y externos (Evans, 1996, Mann, 1991 y Skocpol, 1991).

La capacidad de tomar decisiones, definir objetivos de políticas, implementarlas y movilizar recursos con autonomía, no significa absoluta discrecionalidad del Estado, sino que corresponde al margen de acción que posee ante las diversas redes de decisión transnacionales y ante las matrices de actores internos representados por el capital y el trabajo. Respecto de las reformas estructurales, Haggard y Kaufman (1995) señalan que con burocracias dotadas de capacidad tecnocrática y administrativa aumentan las posibilidades de plantear una amplia gama de opciones políticas, las cuales implican modificaciones que afectan a los intereses sociales organizados.

⁸ Hacemos referencia a la corriente “neoinstitucionalista”, principalmente a los siguientes autores: Peter Evans, Michel Mann, Theda Skocpol, Margaret Weir y Linda Weiss.

La obtención de autonomía, a partir de ciertos atributos de las estructuras estatales, dota de calidad, consistencia y viabilidad a las decisiones estatales, evita la vulnerabilidad, las infiltraciones de intereses particularistas, y posibilita el control de las restricciones o condicionamientos de los actores internos y externos.

Esa relevante cualidad del Estado se visualiza en la posibilidad de formular y ejecutar una visión cualificada de desarrollo con capacidades de condicionar la acción de los actores internos y de las redes transnacionales a las estrategias endógenas de reproducción del capital.

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 con el resto de los actores, esto es, en las conexiones externas.⁹

Así pues, la autonomía del poder estatal 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 a 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— entre los actores sociales y los estatales (Hall e Ikanberry, 1993). Mediante esa interacción, el Estado como actor político instaura relaciones, vínculos, canales con otros actores y puede inducir comportamientos, incidir en las expectativas, articular, reordenar y disciplinar a los actores sociales (Skocpol, 1991 y Weir y Skocpol, 1993).

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

Sin embargo, que el Estado constituya un actor específico y diferente del resto no implica que sea un actor homogéneo. En él existen intereses contrapuestos, recursos de poder diferenciales (Brown y Erie, 1999; Peters,

⁹ Esa doble dimensión de la capacidad del Estado es analizada en Argentina y América Latina, entre otros, por Repetto (2004) —que se refiere a “capacidades administrativas” y “capacidades políticas”—, por Fernández *et al.* (2006) —que las denominan “capacidades internas e infraestructurales”, por Alonso (2007) —propone una mirada interna y otra relacional— y por Zurbriggen *et al.* (2008).

1999) y 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, sino que es necesaria una cohesión estratégica, con poder de coordinación de acciones y de resolución de conflictos intraestatales (Chibber, 2002).

De igual manera, la dinámica interactiva con los actores sociales sin un desarrollo consistente de las capacidades internas, trae aparejados efectos nocivos, como la captación de la orientación por parte de ciertos sectores o coaliciones de poder e intereses, o bien la paralización de su capacidad operativa (Evans, 1996).

Por lo tanto, la capacidad del Estado depende de las cualidades de sus estructuras y del esquema de incentivos que pueda generar para dirigir y condicionar al resto de los actores (Chibber, 2009) en función de la estrategia de desarrollo definida.

Dando cuenta de las particularidades de cada una de las experiencias nacionales, esta perspectiva considera la incidencia de los legados políticos e históricamente desarrollados en ambas dimensiones, que dan lugar a diversas intervenciones estatales (Evans, 1996; Hall e Ikenberry, 1993; Skocpol, 1991, y Sikkink, 1993). La visión histórica de los procesos conduce al análisis, en cada experiencia, de cómo las condiciones internas y externas actuaron y actúan en la construcción de la autonomía, y de cómo incidieron en el establecimientos de los vínculos del Estado con los demás actores y viceversa (Weir y Skocpol, 1994, y Evans, 1996).

Retomando lo planteado por la vertiente teórica del apartado anterior, las capacidades estatales se desarrollan en un contexto multiescalar y globalizado que modifica las dos dimensiones de ese concepto y representa nuevos desafíos.

El proceso de reescalonomiento morfológico y funcional del Estado, demanda una fuerte articulación entre las diversas instancias estatales (nacionales, provinciales y locales) y un reacomodamiento de su capacidad interna, el cual tendrá mayores posibilidades de adaptarse a las nuevas condiciones, y también de evitar fragmentaciones, contradicciones y desequilibrios en el interior del Estado, conforme a la calidad de sus estructuras prevalecientes. Esas estructuras se desarrollan en un Estado que fue reorganizado espacialmente por lo global, por la emergencia de las regiones, por la descentralización, así como por los patrones de acumulación flexible. De ese modo, las funciones, competencias, requisitos y demandas de intervención de cada una de las instancias se modifican, se redistribuyen y surgen otras que re-

quieren sólidas estructuras y recursos económicos para poder ser afrontadas y para formular y llevar adelante políticas. Así, la estructura diversificada, ampliada y reescalada exige dinámicas conectividades entre los diversos niveles estatales e intra niveles, que posibiliten vínculos horizontales y verticales en ambas direcciones. En cuanto al reescalonomiento “hacia arriba”, la creciente articulación con instancias supranacionales asume el desafío de cualificar las estructuras estatales y sus formas de involucramiento, a efectos de conservar o ampliar su ámbito de decisión en el proceso de internacionalización; es decir, ensamblando, dirigiendo y controlando esas vinculaciones, y no operando como una mera polea de transmisión de las redes políticas y económicas supranacionales (Robinson, 2001).

En estrecha vinculación con la nueva dimensión que adquiere la noción de autonomía en la globalización, cabe problematizar además las transformaciones de la soberanía en ese contexto. En este sentido, los Estados afrontan retos contemporáneos —aunque no nuevos— en lo que respecta a los cuatro aspectos de la noción de soberanía propuestos por Krasner (2001): la capacidad de controlar los movimientos a través de sus fronteras, la capacidad de las estructuras de poder de regular los comportamientos en su interior, la exclusión de la influencia de fuentes externas sobre las estructuras de autoridad interna, y el reconocimiento de entidades territoriales jurídicamente independientes. Esos aspectos, de acuerdo con dicho autor, han sido históricamente disputados, el control estatal sobre ellos nunca se dio por sentado, a veces han sido violados, y ello no implica la pérdida de soberanía de los Estados. Los nuevos procesos y actores emergentes en la globalización, plantean desafíos al control territorial y a la autoridad estatal; pero éstos pueden ser afrontados sin perder la autonomía en su toma de decisiones e implementación. La adaptación del Estado a las nuevas transformaciones está en estrecha relación con el desarrollo de las cualidades de sus estructuras burocráticas y organizacionales, y con las posibilidades de dirigir las dinámicas y las articulaciones con los actores internacionales.

Continuando con la transformación de las modalidades de ejercer la soberanía, y retomando la noción de capacidades estatales, la dimensión de la autonomía se complementa con los poderes infraestructurales, con los vínculos que el Estado establece en colaboración o negociación con otros actores, con los cuales construye y comparte el poder. Relaciones con nuevos y diversos actores —colectivos, individuales, públicos, privados, intergubernamentales, multilaterales, locales, regionales, nacionales y/o transnacionales— que, anclados o no en el territorio, le imprimen su lógica y su dinámica, y poseen desiguales recursos, poder y demandas. Así, la dinámica interactiva del Estado, de un modo creciente, también se constituye

con los nuevos actores que se imbrican en el territorio, pero que poseen lógicas e intereses propios.

Frente a las mutables e inestables redes de capital global y sus selectivas formas de penetración en los territorios regionales, el desafío, según Weiss (2003), es 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, la autonomía, y sin que el Estado sea captado o infiltrado por facciones.

Entonces, la reestructuración del Estado no implica necesariamente un menoscabo de su poder y soberanía, ni una pérdida del control, pero sí una transformación. El modo de realización y los resultados de ese cambio dependen de sus capacidades y orientaciones que permiten, alientan y/o fomentan formas particulares de respuesta a los actuales desafíos. En otras palabras, los cambios del Estado y sus resultados están relacionados con la calidad de sus estructuras y con la forma en que se vincula con los demás actores, sus capacidades internas y relacionales. De acuerdo con lo analizado en este apartado, el Estado puede mantener, mediante su implicación e intervención, su capacidad de estructurar opciones y la distribución de poder sin perder la autonomía y/o la capacidad de definir sus objetivos y controlar sus resultados. Ello no implica que mute hacia el establecimiento de un mero mecanismo de coordinación neutral. Cabe señalar que no se trata de un mayor o menor grado de intervención, sino del tipo de intervención que pueda desarrollar (Kohli, 2009).

Algunos aspectos esenciales de los enfoques neoinstitucionalistas:

- El Estado es un actor con especificidades propias y diferentes del resto que puede incidir en la conformación de las expectativas, comportamientos y en la configuración de las estructuras de poder.
- Capacidades estatales: combinación de dos dimensiones analíticas: internas y relacionales. Las *internas* se vinculan con los recursos que emplea el Estado para tomar decisiones y llevar adelante políticas. Se requiere calidad, cualidad, coherencia, cohesión y relaciones dinámicas. La dimensión relacional supone vínculos virtuosos entre las diversas estructuras y los distintos actores.
- Relevancia de los legados históricos en el desarrollo de las capacidades.

Aportes para el análisis de los Estados latinoamericanos:

- Calidades de las estructuras y necesidad de cohesión y articulación entre e intra todos los niveles, para adaptarse a las actuales condiciones y definir y llevar adelante nuevas estrategias de desarrollo.
- Análisis de los vínculos del Estado con el resto de los actores a partir de lo anterior.
- Consideración de la conformación histórica y de la incidencia de los actores y del contexto en el desarrollo de las capacidades y la definición de políticas.

Ahora bien, respecto de América Latina ello demanda una reconstrucción del Estado, luego de su desmantelamiento por los procesos de reforma que se orientaron a achicarlo sin cualificarlo. Tal proceso implicó asimismo una redefinición de las estructuras del poder y de los actores lo mismo en el seno del Estado que fuera de él; un fortalecimiento y concentración del poder de unos y un debilitamiento y atomización de otros.

Teniendo en cuenta algunos aspectos de la dimensión interna, la introducción de mecanismos de flexibilización en el sector público y de tecnologías de gestión por resultados replicadas acríticamente, la instalación de burocracias paralelas (Martínez Nogueira, 2002) para gestionar programas con financiamiento internacional y las constantes reducciones de la planta, son algunos ejemplos que evidencian la ausencia de una política coherente y con continuidad de fortalecimiento de los recursos humanos en el sector público¹⁰ y de los modos de gestión. Situación que se agrava al considerar las diversas realidades de las instancias subnacionales con relación a sus dotaciones y calificaciones de los recursos humanos y financieros. Además de la heterogeneidad de cada una de las estructuras estatales, éstas se encuentran desarticuladas intra, intersectoral, interjurisdiccional (Acuña, 2008) e interescalarmente.

Desde ese debilitamiento interno, los Estados, sin contar con burocracias “weberianas” ni con agencias estratégicas dotadas de autonomía y calidad decisorias, se encuentran en una situación de vulnerabilidad en el establecimiento de vínculos con los diversos actores altamente concentrados de base local, nacional e internacional presentes en las estructuras económicas de la región. Igualmente, los procesos de reforma pro mercado implicaron

¹⁰ Iacoviello y Zuvinac (2005) analizan la situación del servicio civil en América Latina, y concluyen con un diagnóstico de debilidad general, a pesar de los diversos grados de desarrollo en cada uno de los países.

modificaciones en los equilibrios de fuerza entre el Estado y los actores sociales, y entre estos mismos, lo cual produjo nuevas formas de “colonización” privada del Estado (Alonso, 2007). Conforme a ello, algunos actores mantienen y otros nuevos adquieren, dadas sus dotaciones de poder, la capacidad de condicionamiento sobre el Estado y sus políticas, obstruyen así la dimensión infraestructural del Estado (que se transforma en una relación de suma cero) y afectan su autonomía. Pero esas características generales señaladas, según el aporte de esta corriente teórica, demanda un análisis histórico y actual, en cada caso, de cada Estado-nación, con el fin de identificar cómo se han conformado esas relaciones, cuáles son las estrategias de reproducción de los actores y sus impactos en la configuración estatal.

Estableciendo diálogos entre las perspectivas teóricas: lineamientos y desafíos de los Estados latinoamericanos

Las perspectivas examinadas y los nexos complementarios entre ellas, aportan dimensiones analíticas para estudiar la situación actual de los Estados en América Latina y para identificar cuáles son sus desafíos, con miras a una reorientación del rumbo definido en la década de 1990, a fin de que el nuevo camino se constituya en una posibilidad cierta y viable de reconstrucción de la estatalidad.

El enfoque examinado en el primer apartado aborda un aspecto poco desarrollado en los análisis que señalan la nueva configuración del capitalismo y la emergencia de las regiones; a saber: la compleja relación entre los cambios en las dinámicas económicas, los efectos en el territorio —en términos de desigualdades— y el papel cambiante del Estado. La evidencia del vínculo entre la reconfiguración estatal y las dinámicas a las que responde, clarifica algunos de sus condicionantes y requisitos.¹¹

La transformación del capitalismo y sus impactos en la resignificación del territorio, configuran una mutación socioespacial y económica que interpela y desafía al Estado. Del modo en que éste se rearticule, reorganice y redefina funcionalmente, dependerán la sostenibilidad y la viabilidad de las nuevas estrategias del desarrollo. Hemos visto que sin una implicación estatal cualificada, sobre todo en el actual contexto y en la región latinoamericana, se producen y reproducen fragmentaciones locales en función de los requisitos del capital global. Ello nos condujo a centrar la mirada en

¹¹ Ello demanda, además, un análisis de la modalidad de inserción de cada país latinoamericano en el capitalismo global.

las capacidades estatales necesarias para dirigir ese proceso – dimensión analítica abordada en el segundo punto de este trabajo.

Esas capacidades se desarrollan en una estatalidad reconfigurada morfológica y funcionalmente; es decir: los roles y las formas de llevarlos adelante requieren una articulación dinámica entre las diversas instancias, con cohesión y autonomía (intra y multiescalar) y de las relaciones con diversos actores con los cuales se comparte el poder, que poseen diferentes intereses y demandas. La última perspectiva desarrollada advierte que esos cambios no son iguales en todas las experiencias nacionales, que los Estados con mayores capacidades cuentan con más posibilidades de dirigir esa re-estructuración y afrontar esos desafíos con implicaciones orientadas a contrarrestar las desigualdades y desequilibrios que el modo de acumulación produce. Esas capacidades suponen estructuras burocráticas organizacionales de alta calidad y un proceso de retroalimentación y vinculación colectiva y simétrica con los diversos actores de la sociedad civil.

Estableciendo diálogos entre las perspectivas:

- Las capacidades estatales se desarrollan en un contexto de transformación y resignificación del territorio (regional y global), del modo de acumulación y de reconfiguración estatal, que implica modificaciones en las relaciones de fuerza en el seno del Estado, del resto de los actores y en sus relaciones.
- La reorganización del Estado demanda estructuras con articulaciones horizontales y verticales. Coordinación intra y multiescalar.
- Los vínculos se establecen con actores que operan en el territorio, pero que no están anclados necesariamente en él. El poder se comparte y se construye con nuevos actores, con recursos, intereses y poder desiguales.
- Rol de la instancia estatal para contrarrestar fragmentaciones y desequilibrios locales-regionales. Recuperación del Estado y de sus implicaciones.
- Los Estados con capacidades fuertes pueden afrontar y dirigir la reestructuración escalar y las transformaciones del modo de acumulación con mayores posibilidades de conducción
- Capacidad que supone: a) estructuras de alta calidad burocrático-organizacional, b) articulación y coordinación del Estado morfológicamente re-escalado, c) retroalimentaciones y concertaciones con nuevos actores con asimétricas dotaciones de poder.

Ahora bien, el examen de esas corrientes fue realizado como una propuesta de marco analítico para observar las realidades de las estatalidades latinoamericanas, con el fin de determinar algunos lineamientos de los futuros desafíos que será necesario afrontar para generar un desarrollo equitativo y equilibrado, en el cual el Estado se constituye necesariamente en un actor estratégico. Sólo a título enunciativo, porque ese análisis demanda estudios de caso en profundidad. Dadas las disímiles realidades nacionales, a continuación se señalan —y se retoman algunos ya indicados más arriba— los principales rasgos comunes de la situación actual y cuáles son los posibles cursos de acción.

En América Latina nos encontramos con Estados que han redefinido su configuración institucional y espacial mediante el desmantelamiento de “la matriz estadocéntrica” (Cavarozzi, 2004) y de sus formas de intervención, desarrollada en el modo de acumulación impulsado a través de los procesos de sustitución de importaciones. Bajo la inspiración neoliberal, esas transformaciones paradójicamente implicaron un activo intervencionismo estatal (Fernández, Tealdo y Villalba, 2005), pero no orientado al fortalecimiento del Estado, sino a adecuarlo funcionalmente a la reposición de los mecanismos de mercado y de los actores que en una forma concentrada y distorsionadora lo controlaban. En tal escenario se inscriben los mencionados procesos de fragmentación y recentralización que acompañaron a la descentralización y a la reducción de áreas estratégicas en favor de los mecanismos de mercado (Bresser Pereira, 2007).

La crónica fragilidad de las estructuras burocráticas que se visualiza en los endebles servicios civiles de América Latina (Iacoviello y Zuvanic, 2005) se sumó a los aspectos recién señalados para impedir la conformación de estructuras institucionales articuladas y altamente cualificadas (Chibber, 2002), capaces de actuar estratégicamente en la recomposición de los procesos de acumulación endógena y su desafiante inserción internacional.

Por el contrario, los Estados emergentes aparecen altamente vulnerables a las captaciones por parte de las matrices de poder económico crecientemente transnacionalizadas y concentradas (Kosakoff, 2009), así como con escasa fortaleza para enfrentar los problemas de legitimación derivados de la enorme exclusión y desigualdad que dominan la región (Filgueira, 2009).

En tanto, ¿cuáles son los principales desafíos planteados para (re)construir el Estado y otorgarle una dirección inversa a la señalada? La necesidad de revertir la desarticulación, en su doble dimensión escalar y de capacidades, contempla acciones estratégicas orientadas a reconstruir la estatalidad, pero con nuevas configuraciones morfológicas y organizacionales; es decir: contempla dirigir la articulación estatal con poder de coordinación

multiescalar. Tal desafío demanda calidades estatales: burocracias fuertes, autónomas y cohesivas, con capacidad de resolución de conflictos en su interior y con simétricas dotaciones de poder. Una estatalidad con altas capacidades burocráticas, colectivamente organizada, que pueda combinar una articulación dinámica de base nacional con las instancias descentralizadas, que permita y fomente conexiones fluidas en ambas direcciones verticales (de “arriba abajo” y “de abajo 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 —y principalmente— con los demás actores económicos y sociales locales, y generar estímulos apropiados a sus especificidades territoriales e interacciones cooperativas, que constituyan un enriquecimiento mutuo.

Ello presenta varias dificultades; la propuesta de reconstrucción y reorientación debe estar en consonancia con las capacidades existentes. El proceso de (re)construcción de la estatalidad es una ardua tarea, que requiere amplios y sólidos acuerdos y una clarificación de cuáles son los lineamientos para configurar un esquema de políticas públicas orientadas a ese fin. Ello demanda el impulso y acompañamiento sostenido en el tiempo de una fuerte coalición de actores políticos, económicos, sociales y estatales con poder, capaces de dirigir ese proceso y afrontar las resistencias de aquellos que verán alteradas sus dotaciones de poder.

En la conformación de esa coalición, es relevante tener presente la reforzada heterogeneidad estructural que domina el escenario latinoamericano (Cimoli, 2005) y, en ella, la consolidación de una economía que funciona a tres velocidades (CEPAL, 2004). Esta última se encuentra formada por una fracción trasnacionalizada y concentrada de capital que responde selectivamente a los estándares tecnológicos y de productividad internacional; por una fracción formal con actores de base mediana y pequeña, de escasa integración al núcleo de actores anteriores y sujeta a los vaivenes del mercado interno y a las estrategias aperturistas de cuño neoliberal, y por un extenso segmento informal que abarca casi la mitad de la fuerza de trabajo de la región y que, con una baja productividad y eficiencia relativa, opera como reducto de la crónica incapacidad regional de generar empleo y densificar el tejido económico (CEPAL, 2004).

Ante este escenario, los procesos de construcción estatal latinoamericanos demandan la base firme de una coalición capaz de revertir esa heterogeneidad estructural, con el fin de compatibilizar un patrón de acumulación —nacional e internacionalmente— competitivo y socialmente integrador. Dicha base de coalición debe privilegiar en su composición al núcleo de

actores endógenos, que abarca a las fracciones nacionales formales del capital —arrinconadas por el neoliberalismo y con serias dificultades para insertarse en la economía global desde un mayor dinamismo sustentado en el conocimiento—, y al amplio espectro de actores informales del mundo del trabajo y del capital.

La construcción de capacidades estatales internas y de articulación escalares que hemos argumentado, pasan a ser centrales para hacer efectivo el re-encauzamiento de los aprendizajes de esta base de coalición, así como para imponer una disciplina a aquellas fracciones transnacionalizadas que, más allá de las especificidades nacionales, tradicionalmente han operado en forma desarticulada de los actores endógenos (Kosacoff, 2009).

En la concreción de todo ello, la nueva lógica de organización funcional del Estado, y el desenvolvimiento de sus capacidades, implican una redefinición no sólo de las formas y modalidades de intervención, sino la identificación de las áreas y ámbitos nodales dentro del mismo Estado para promover articuladamente el desarrollo, en consonancia con las actuales condiciones. La configuración de esos ámbitos nodales no comprende una mera decisión organizacional, sino una reflexiva definición de los *policy makers* sobre qué Estado se requiere, y dónde, cómo y con quién implicarse estratégicamente. Tal proceso, así como demanda un Estado activo, promotor, innovador pero también articulador y redistribuidor, conlleva la capacidad de operar una alteración de las relaciones de fuerza y la inclusión en tal estrategia de los actores y las regiones que han operado tradicionalmente en forma subalterna o han sido directamente excluidos. En pocas palabras, el reto es cómo transformar el Estado en un actor estratégico capaz, en el actual escenario, de revertir las desigualdades y promover el desarrollo; y en ese aspecto, América Latina tiene una gran tarea por delante.

Conclusiones

En este artículo se presentó una propuesta de dimensiones analíticas, resultado del examen y de la articulación de diversos enfoques, que agrupamos bajo dos vertientes (y denominamos en función de sus raíces teóricas: regulacionistas y neoinstitucionalistas). La puesta en diálogo de esas perspectivas se realizó con el propósito de avanzar en un marco de análisis que recupere la discusión y posibilite pensar y analizar los Estados en América Latina en el actual contexto de globalización y regionalización.

La relevancia de la teorización y de la pendiente revisión del papel del Estado —el que ha desempeñado en la historia de América Latina y, par-

tualmente, el de su reemergencia en medio del cataclismo neoliberal — está dada por la necesidad de analizar cómo se configura el Estado en este nuevo protagonismo que asume en el desarrollo latinoamericano; es decir: ¿a qué Estado se apela y con qué condiciones?

Las perspectivas analizadas y las articulaciones planteadas, aportan algunas dimensiones relevantes para conceptualizar y dar cuenta de las realidades y desafíos de los Estados en América Latina. De ellas destacamos la relación entre la nueva lógica de la acumulación y las transformaciones organizacionales, espaciales y funcionales de acumulación y legitimación del Estado. La relevancia de las capacidades estatales — en sus dos dimensiones y redefinida respecto de su concepción tradicional —, de las nuevas modalidades y orientaciones de sus funciones, de la dinámica multiescalar y de las transformaciones organizacionales, que demandan la construcción de políticas inteligentes, estratégicas, con fuertes conectividades internas y externas para la generación de desarrollos endógenos, descentralizados, articulados nacionalmente e integradores.

Luego expusimos algunos lineamientos generales sobre la situación actual y los posibles cursos de acción para reconstruir el Estado, con el fin de que se constituya en un actor central en la definición de las nuevas estrategias de desarrollo.

Revisar el estado del Estado, realizar un diagnóstico, analizar sus condicionamientos y desafíos, es una tarea ineludible si se pretende modificar la actual realidad latinoamericana con propuestas sustentables y viables. La calificación, reconstrucción y rearticulación del Estado son necesarias para pensar políticas estratégicas que configuren un desarrollo con crecimiento e inclusión.

Bibliografía

- Acuña, Carlos, 2008, *La política de modernización estatal: notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en la argentina)*, documento de trabajo núm. 45, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Alonso, Guillermo, 2007, "Elementos para el análisis de capacidades estatales", en Guillermo Alonso (ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Prometeo, Buenos Aires.
- Brenner, Neil, 2003, *New Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University.

- Bresser Pereira, Luiz Carlos, 2007, "Estado y mercado en el nuevo desarrollismo", *Nueva Sociedad*, núm. 210, julio-agosto, Caracas.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos, 1998, "La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control", *Desarrollo Económico*, núm. 150, Buenos Aires.
- Boyer, Robert, 1989, *La teoría de la regulación: un análisis crítico*, Credal-Conicet, Humanitas, Buenos Aires.
- Brown, Michel y Steven Erie, 1984, "Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática", en Óscar Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires.
- Cao, Horacio, 2003, "El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales", documento de trabajo núm. 5, año III, vol. 2, Centro de Investigaciones en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires.
- Cardozo, Fernando, 1975, "La cuestión del Estado en Brasil", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, julio-septiembre, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Castells, Robert, 1999, *La era de la información. La sociedad red*, vol. 1, Alianza, Madrid.
- Cavarrozzi, Marcelo, 2004, "Política social y fórmulas políticas en América Latina", en J. Bertanou, J. M. Palacio y G. Serrano (comps.), *El país del no me acuerdo*, Prometeo, Buenos Aires.
- CEPAL, 2004, *Desarrollo productivo en economías abiertas*, Santiago de Chile.
- Cimoli, Mario (ed.), 2005, *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Chibber, Vivek, 2009, "¿Revivir el Estado desarrollista? El mito de la 'burguesía nacional'", *Revista Documentos y Aportes*, núm. 11, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Chibber, Vivek, 2002, "Bureaucratic Rationality and the Developmental State", *American Journal of Sociology*, vol. 107, núm. 4, enero.
- Dabat, Alejandro, 2010, "Estado, neoliberalismo y desarrollo", en Alejandro Dabat (coord.), *Estado y desarrollo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Evans, Peter, 2007, "El eclipse del Estado nación. Reflexiones sobre la estatalidad en la era de la globalización", en *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, Clave de Sur, ILSA, Bogotá.
- Evans, Peter, 1996, "El Estado como problema y solución", *Desarrollo Económico*, vol. 35, núm. 140, Buenos Aires.
- Faletto, Enzo, 1989, "Especificidad del Estado en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 38, Santiago de Chile.
- Fernández, Víctor Ramiro, 2001, *Estrategias de desarrollo y transformación estatal. Buscando al Estado bajo el capitalismo global*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Fernández, Víctor Ramiro, 2002, "Transformaciones del Estado y procesos de descentralización. La propuesta del Banco Mundial en la década de 1990 y las lógicas-intereses en el capitalismo global", *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 33, núm. 128, enero-marzo, Instituto de Investigaciones Económicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fernández, Víctor Ramiro, María Cecilia Güemes, Juan Pablo Magnin y José Ignacio Vigil, 2006, *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Fernández, Víctor Ramiro, Julio Tealdo y Marta Villalba, 2005, *Industria, Estado y territorio en la Argentina de los noventa: evaluando la desimplicación estatal selectiva y repensando los caminos del desarrollo*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Filgueira, Fernando, 2009, *El desarrollo maniatado en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas*, Clacso, Buenos Aires.
- Fox, Jonathan, 1994, *The Politics of Food in Mexico*, Cornell University, Ithaca/Londres.
- Haggard, Stepan y Robert Kaufman, 1995, "Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado", *Desarrollo Económico*, vol. 35, núm. 139, octubre-diciembre, Buenos Aires.
- Hall, John y John Ikenberry, 2000, *El Estado*, Alianza, Madrid.
- Iacoviello, Mercedes y Laura Zuvanic, 2005, "Desarrollo e integración de los recursos humanos en los Estados latinoamericanos", ponencia presentada en el X Congreso del CLAD, Santiago de Chile.

Iglesias, Enrique, 2006, "El papel del Estado y los paradigmas económicos en América", *Revista de la CEPAL*, núm. 90, diciembre.

ILPES, 2009, *Economía y territorio en América Latina: desigualdades y políticas*, Santiago de Chile, CEPAL.

Jessop, Bob, 2008, *El futuro del Estado capitalista*, Madrid, Catarata.

Jessop, Bob, 2006, "¿Narrando el futuro de la economía nacional y el Estado nacional?", *Revista Documentos y Aportes*, núm. 7, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

Jessop, Bob, 1994, "Post-Fordism and the State", en Ash Amin (ed.), *Post-Fordism. A reader*, Oxford, Blackwell.

Kohli, Atul, 2009, "Estado y desarrollo económico", *Revista Documentos y Aportes*, núm. 11, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

Kosacoff, Bernardo, 2009, "Especialización productiva, transnacionales y desarrollo económico en la Argentina", en *RSE y Trabajo decente en la Argentina. Contextos, desafíos y oportunidades*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Kosacoff, Bernardo y Andrés López, 2008, "América Latina y las cadenas de valor: debilidades y potencialidades", *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, vol. 2, núm. 1, Georgetown University/Universia.

Krasner, Stephen, 2001, "La soberanía perdurable", *Revista Colombia Internacional*, núm. 53, Bogotá, Universidad de los Andes.

Lechner, Norbert, 1983 (comp.), *Estado y política en América Latina*, México, Siglo XXI.

Mann, Michel, 2007, "¿Ha terminado la globalización con el imparable ascenso del Estado nacional?", *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros.

Mann, Michel, 1991, "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados", *Zona Abierta* núms. 57 y 58.

Martínez Nogueira, Roberto, 2002, "Administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 24, junio, Caracas.

O'Donnell, Guillermo, 1982, *El Estado burocrático autoritario*, Buenos Aires, Belgrano.

Omahe, Kemichi, 1995, *The End of the Nation State*, Nueva York, The Free.

Oszlak, Óscar y Guillermo O'Donnell, 1984, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en Bernardo Kliksberg y José Subirandt (comps.), *Para investigar la administración pública*, Madrid, INAP.

Oszlak, Óscar, 1997, "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 9, octubre, Caracas.

Orlansky, Dora, 1998, "Las políticas de descentralización", *Desarrollo Económico*, vol. 38, núm. 15, octubre-diciembre, Buenos Aires.

Peck, Jamie, 2010, "Economías políticas de escala: políticas rápidas, relaciones interescalares y *workfare* neoliberal", en V. R. Fernández y C. Brandao (directores), *ESCALAS y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

Peck, Jamie y Adam Tickell, 1994, "Searching for a New Institutional Fix: the After-Fordist Crisis and the Global-Local Disorder", en Ash Amin (ed.), *Post-Fordism. A Reader*, Oxford, Blackwell.

Pérez, Carlota, 1996, "La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones", *Comercio Exterior*, vol. 46, núm. 5, México.

Peters, Guy, 1999, *La política de la burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Piore, Michel y Charles Sabel, 1990, *La segunda ruptura industrial*, Madrid, Alianza.

Repetto, Fabián, 2004, "Capacidad estatal. Requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina", documento de trabajo I-52, Washington, INDES/BID.

Restrepo, Darío, 1994, "Aspectos espaciales de la reestructuración: descentralización y apertura", *EURE*, vol. XX, núm. 59, Santiago de Chile.

Robinson, William, 2001, "La globalización capitalista y la transnacionalización del Estado", *Espacios* núm. 13, Ebert-CEDAL.

Rodríguez-Pose, Andrés y Nicholas Gill, 2007, "¿Existe una conexión generalizada entre las disparidades regionales y el traspaso de competencias?", *Revista Documentos y Aportes*, núm. 6, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

Scott, Allen y Michael Storper, 2003, "Regions, globalization, development", *Regional Studies*, vol. 37.

Sikkink, Katryn, 1993, "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista", *Desarrollo Económico*, vol. 32, núm. 128, Buenos Aires.

Skocpol, Theda, 1991, "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", *Zona Abierta*, núms. 57 y 58.

Thwaites Rey, Mabel, 2008, "¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 41, junio, Caracas.

Vilas, Carlos, 2003, "Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990", Buenos Aires, Instituto Nacional de Administración Pública.

Weir, Margaret y Theda Skocpol, 1993, "Las estructuras del Estado: una respuesta 'keynesiana' a la gran depresión", *Zona Abierta*, núms. 63 y 64.

Weiss, Linda (ed.), 2003, *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*, Cambridge University.

Zurbriggen, Cristina, Pedro Narborno y Conrado Ramos, 2008, "Marco conceptual para el estudio de las capacidades estatales", mimeo, Montevideo.

Recibido el 31 de enero de 2011
Aceptado el 16 de enero de 2012