Víctor Ramiro Fernández, María Cecilia Güemes, Juan Pablo Magrin & José Ignacio Vigil

Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América latina

Santa Fe: Ediciones UNL (2006).

No es usual encontrar en los actuales debates sobre el desarrollo en América Latina posturas que reivindiquen tan firmemente la necesidad de recuperar el rol central del Estado como dinamizador de los procesos de desarrollo. Tal es uno de los argumentos centrales de los autores del texto de la presente reseña. La originalidad del mismo está en ver cómo argumentan esta necesidad, esto es, qué Estado es el que rescatan y qué requisitos o atributos son necesarios para que los procesos de desarrollo regional adquieran un alcance estructural y no queden acotados a un cúmulo de “experiencias exitosas”.

Los cuatro autores pertenecen al GIETE¹, y esto se refleja en el abordaje interdisciplinario del estudio y en las alternativas teóricas propuestas para entender el fenómeno del desarrollo en los países de la región, cuestión también presente en otras investigaciones y textos de investigadores del grupo.

Argumentar sobre la necesidad de generar “capacidades estatales” para un fortalecimiento de los Estados latinoamericanos no es primicia; lo que sí es novedoso es que además de una sólida

argumentación al respecto, se presente una operacionalización del concepto (capacidades estatales) que permita observar su evolución en un determinado momento histórico y que sirva como instrumental metodológico para estudios comparativos que busquen afianzar hipótesis sobre la problemática del desarrollo, tarea que los autores llevan adelante en la primera parte del libro.

Uno de los principales interrogantes que se plantean es si el Estado en América Latina, luego de los procesos de reformas llevados adelante a partir de los años 90, se ha consolidado como un actor política y organizacionalmente dotado de “*capacidades institucionales*” para promover procesos consistentes de desarrollo regional. El recorrido del texto se va a estructurar en base a este interrogante, con un estudio de caso de una instancia estatal regional, para completar el recorrido con algunas propuestas en base al estudio de caso y los aportes teóricos presentados a lo largo del libro.

La **primera parte** del libro se ocupa de presentar los aspectos que dan sustento teórico y metodológico al estudio de las “capacidades estatales”. En ese sentido, los autores sostienen que los enfoques sobre el desarrollo regional centrados en las ventajas estáticas (escuela de

¹ Grupo de Investigación Estado, Territorio y Economía. Para más información sobre sus líneas de investigación, ver www.giete.org.ar.

California y Nueva Geografía Económica) o en las ventajas dinámicas (Sistemas regionales de Innovación y aquellos enfoques centrados en las “cadenas de valor”) solamente han tenido éxito en explicar “experiencias exitosas”, generalmente ubicadas en los países más desarrollados (o en las zonas más desarrolladas de un determinado país); ante esto, resaltan la importancia de incorporar a los estudios sobre el desarrollo regional (más aun en los países de la región) dos aportes teórico-empíricos provenientes de la sociología, la ciencia política y la economía política comparada, como son la importancia de contemplar e incluir los “*legados y aprendizajes*” (como factores condicionantes de la gestión en red, propia de las regiones más exitosas) y los “*límites derivados de los procesos de causación acumulativa que fortalecen a determinados centros*”, para comprender sus lógicas y romper con el fortalecimiento de las regiones históricamente más desarrolladas (para que la lógica de las asimetrías regionales no siga reproduciéndose).

El supuesto de que el Estado, en tanto institución capaz de introducir rupturas, debe ser el “primer motor” institucional para coordinar la lógica regional de articulación en red, es fundamental para los autores. Sostienen que la centralidad del Estado como “motorizador” del desarrollo se encuentra ausente de los enfoques sobre el desarrollo generados en la región, en donde al Estado se lo relega al rol de una agencia más (en concordancia con las visiones dominantes de los Organismos

Internacionales de Crédito). Esta “recuperación del Estado” en los enfoques sobre el desarrollo se inscribe en la importancia del fortalecimiento de las áreas burocráticas específicas del desarrollo, para capitalizar *legados* y, en ocasiones, *redefinir aprendizajes*. El rol central del Estado está dado por su importancia para “*estructurar y fortalecer las formas de coordinación y redisciplinamiento de los actores involucrados en los diferentes procesos de acumulación*” (p. 29).

Las corrientes teóricas que recuperan el rol del Estado seguidas por los autores, generalmente lo hacen desde una perspectiva nacional, visión ésta ampliada en el texto, ya que resaltan el rol de las “instancias estatales regionales” en los procesos de desarrollo en contextos en donde las políticas de descentralización fueron las líneas de acción dominantes durante los últimos años. Para reasumir al Estado (regional en este caso) como “primer motor” de estos aprendizajes y prácticas de coordinación en red, se debe reconocer por un lado a la nueva *morfología* y los nuevos contenidos demandados a la intervención estatal, y por el otro los atributos de la *estatalidad* regional, traducidos como *capacidades estatales* de los gobiernos regionales.

Respecto al primer punto (la morfología), argumentan que la estatidad regional adquiere un rol central en la “motorización” de redes de cooperación (aún más en el marco de procesos de descentralización), en donde se desarrollan las ventajas estáticas

y dinámicas. Respecto al segundo, resaltan la importancia de que el Estado en su instancia regional sea autónomo, para lo que debe consolidar una serie de atributos internos (capacidades internas del Estado) que les otorgarían calidad y claridad a los objetivos e ideas de las instancias estatales relevantes y los tornarían menos vulnerables ante intereses particulares; además de estos atributos internos, debe consolidar sus capacidades infraestructurales, que le permitirán penetrar en la sociedad para evitar el “aislamiento de los burócratas”, y para obtener información de ella (entre otras cuestiones).

Al comenzar a preguntarse por las *capacidades estatales*, reconocen con Skocpol que no existe un solo tipo de capacidades estatales, y que éstas no se encuentran en la totalidad de las estructuras estatales. De allí que los lleve a cuestionarse: “*¿En qué áreas el desarrollo de estas capacidades adquiere relevancia estratégica para que los niveles regionales del Estado desarrollen los nuevos contenidos de su implantación?*” (p. 40). Ante dicho interrogante, sostienen que el área económica, que actúa a nivel meso (desde un enfoque sistémico que puede articularse con las dimensiones macro, meso y micro) sobre los sectores industriales, es la más relevante. Esto es las oficinas, secretarías o ministerios, que en los niveles regionales de gobierno tengan a su cargo las políticas o líneas de acción que puedan incidir directamente en los legados, modos de cooperación y de reproducción de la lógica de acumulación

de empresas o actores del sector industrial que operan local o regionalmente².

Al final de la primera parte, exponen el núcleo metodológico central para el estudio de caso que llevarán adelante en la segunda parte. Allí se pueden encontrar las nociones de “capacidades internas” y “capacidades infraestructurales”. Las primeras (internas) son analizadas en términos de *hardware* estatal regional, *software* estatal regional y *orgware* estatal regional, para analizar los recursos financieros, los recursos humanos y, los recursos organizacionales respectivamente de las Oficinas Estratégicamente Prioritarias del Estado Regional (OEPER). Las segundas (infraestructurales) refieren al “análisis que permita considerar el “enraizamiento” de las OEPER y el desarrollo desde las mismas de procesos dinámicos de interacción sinérgica con los actores económicos y territoriales con los que procura desarrollar las redes dinámicas de acumulación territorial” (p. 62).

Al operacionalizar el *hardware*, se preguntan por la naturaleza de los recursos (endógenos o exógenos), y por la capacidad de fogeo de las Oficinas Estratégicamente Prioritarias del Estado Regional (OEPER); con el *software* por la modalidad del reclutamiento del personal, su formación y la vinculación del personal con la OEPER; y, al ocuparse del *orgware*, por la capacidad decisional de las

OEPER en la instancia institucional en la que operan (por ejemplo dentro del ministerio al que pertenecen), y la capacidad organizacional *inside* de la OEPER.

En el caso de las capacidades infraestructurales, los indicadores pasarán por el grado de enraizamiento de las OEPER para con los actores con los que debe interactuar al momento de afianzar o transmitir legados o aprendizajes, en vista de la consolidación de la interacción en redes cooperativas.

Estas definiciones de las capacidades internas e infraestructurales de las OEPER, permitirán establecer el grado de desarrollo y afianzamiento de sus “capacidades estatales” determinantes al momento de implementar políticas públicas generadoras de desarrollo.

En la **segunda parte** del libro se presenta un estudio de caso de una instancia estatal regional aplicando el marco teórico desarrollado en la primera parte. En una introducción se justifica la investigación, argumentando la necesidad de evaluar la evolución de las “capacidades estatales” regionales en los años noventa, en el marco del proceso de reestructuración operado en la economía, la sociedad y el Estado. Concretamente, el interrogante es sobre si las reformas estructurales patrocinadas por los Organismos de Financiamiento Internacional (principalmente el FMI y el BM), que tienen su inspiración en el simplista diagnóstico del “consenso de Washington”

(CW), “contribuyeron o no a la cualificación de las estructuras estatales y al fortalecimiento de sus capacidades vinculadas al desarrollo productivo industrial” (p. 72) en los espacios regionales. La pregunta es pertinente, más aún si se tiene en cuenta el informe anual que el Banco Mundial dedica al Estado en 1997, en donde sostiene que el desarrollo de las capacidades del Estado es un requisito previo a una buena política industrial, y que el desarrollo de estas capacidades no es incompatible con las reformas estructurales llevadas a cabo y promovidas desde las Oficinas de Financiamiento Internacional (OFI).

El ámbito territorial en el que se ubican es la Provincia de Santa Fe, en la República Argentina, elección fundada en que Santa Fe es una provincia “grande” (desde una comparación de las principales variables macroeconómicas con las restantes provincias argentinas), que en los años bajo análisis tuvo una gestión fiscal acorde a los reclamado por las OFI, además de haber sido una instancia regional receptora de financiamiento internacional para programas de reformas, la mayor parte de ellas adaptadas a los programas de ajustes estructurales.

Luego puntualizan las OEPER sobre las que van a realizar el estudio de caso de la instancia regional seleccionada (en consonancia con lo apuntado en la parte primera), argumentando claramente el por qué de la elección de las mismas. Por último, dedican los cuatro capítulos de esta segunda parte

² Reparticiones públicas a las que denominan “oficinas estratégicamente prioritarias del Estado regional”.

a un extenso análisis cualitativo y cuantitativo de las capacidades estatales (las internas y las infraestructurales) de las OEPER seleccionadas.

Esta parte del texto tiene las virtudes que un “análisis de caso” profundo y sistemático puede alcanzar, la de ser completa y exhaustiva en los objetivos y los análisis que se propusieron en su investigación. Cada una de las “capacidades internas” es analizada en función de lo expuesto en la primera parte. Ocurre lo mismo con las “capacidades infraestructurales”, siempre teniendo presente el interrogante sobre la evolución de las capacidades estatales durante los años bajo análisis.

Por último, en una **tercera parte** se plantean cuatro objetivos; en primer lugar presentan una evaluación de los principales

resultados obtenidos en las dos primeras partes del libro; en segundo lugar buscan examinar cómo el papel de las idas dominantes sobre las políticas públicas adoptadas contribuyeron a la formación de unas capacidades estatales con determinadas características; luego, en un tercer punto resaltan los elementos que han permitido las debilidades y funcionalidades del nuevo regionalismo bajo la influencia del CW; y, por último, dejan asentada la necesidad de trabajar sobre algunos vectores asociados a una “estrategia de articulación multiescalar” en donde se recupere el Estado regional, y la construcción de sus capacidades institucionales, para de este modo poder superar los límites del regionalismo y poder alcanzar estrategias de desarrollo exitosas e inclusivas.

Los argumentos expuestos a lo largo del texto (fundamentalmente en la primera y la tercera parte), pueden presentar dificultades para el lector que esté acercándose por vez primera a la problemática del desarrollo de los países de la región, ya que en muchos pasajes supone un respaldo de lecturas previas sobre las diversas perspectivas analíticas que dominan las investigaciones sobre la problemática del desarrollo.

Al final del texto, los autores resaltan sus deseos de que esta investigación contribuya a llevar adelante indagaciones empíricas sobre las capacidades estatales en diferentes ámbitos regionales latinoamericanos, ahora ya desde una perspectiva comparada.

Daniel Alberto Comba³

³ Lic. en Ciencia Política, docente Universidad Nacional del Litoral. E-mail: danielcomba@gmail.com.