

Pensar el Estado en Latinoamérica pos-década neoliberal

Capacidades del Estado Regional
para promocionar el Desarrollo productivo de base industrial



Maestranda: María Cecilia Güemes
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO-

Director: Víctor Ramiro Fernández
Rosario . Octubre 2007

Agradecimientos y Dedicatorias

La presente tesis, si bien puede considerarse un producto individual, no deja por ello de ser parte de un esfuerzo colectivo en el que han prestado su colaboración y ayuda numerosas personas e instituciones.

En primer lugar, esta tesis nunca hubiese sido posible sin la cordial y constante ayuda del Director: Dr. Víctor Ramiro Fernández. Éste último, no solo asumió tareas propias de la dirección y tutela del trabajo, sino que contribuyó decisivamente en mi formación en la investigación, me facilitó un espacio de trabajo e investigación, me obsequió su valioso tiempo y compartió desinteresada y generosamente sus ideas y preocupaciones conmigo. Mi gratitud a su preciada labor, tan necesaria en quienes nos iniciamos en la investigación y docencia.

Así mismo, deben mencionarse quienes fueron mis profesores y maestros, y nunca dudaron en brindarme su ayuda y amistad: Julio Tealdo, Adolfo Stubrin, Lilia Puig de Stubrin y Osvaldo Iazzetta entre otros. También merece mi reconocimiento: Marta Villalba, Juan Pablo Magnin y demás colegas del Instituto de Investigación en Estado, Territorio y Economía (Universidad Nacional del Litoral) con quienes discutimos y trabajamos buena parte de los problemas que en la tesis se presentan y a mi amiga Ma. Constanza Bocca, quien supo diseñarme la portada de tesis.

La Universidad Nacional de Litoral debe también mi reconocimiento, sus programas de Iniciación a la Investigación (Cientibecas) y de Apoyo a la Formación de Postgrado (PROMAC POS) supieron colaborar en forma importante en la financiación de mis estudios de maestría.

En último lugar, dedico este trabajo a quienes con su apoyo, paciencia y aliento constante contribuyeron al logro de esta pequeña empresa, mi eterna gratitud a mi abuela Celina, mis padres, mis hermanos y a Nicolás.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
PARTE I	10
El vaivén del Estado tras la crisis del modelo de desarrollo fordista-keynesiano	10
1 ^{er} movimiento pendular: el Estado <i>out</i>	10
2 ^{do} movimiento pendular: el Estado <i>in</i>	15
En busca de una comprensión estructural explicativa de la dinámica estatal	23
1 ^{ra} vertiente. Reconstruyendo las lógicas de acción sistémicas del Estado bajo el sistema capitalista. La lógica imposible de un Estado que nace asociado al capitalismo	24
2 ^{da} vertiente. Escuela de la Elección Pública. Entender al Estado desde las lógicas motivacionales individuales.....	29
3 ^{era} vertiente: Neoinstitucionalismo estatista. Por qué sí el Estado y las capacidades en las áreas productivo-industriales	32
Estado y escalas: globalización, regionalismo y Estado-nación.....	38
Conclusiones Parte I.....	45
PARTE II	47
Análisis de las capacidades de las estructuras estatales regionales. Ingreso al análisis de caso	47
Escala de acción estatal escogida para abordar el estudio de una estrategia de promoción del desarrollo	49
Selección territorial: la provincia “invencible” de Santa Fe	51
Delimitación temporal: los '90, ¿otra década perdida?	55
Partidas presupuestarias identificables según su finalidad	56
Pauperización del Área Económica.....	59
Crecimiento del Área Social. Procesos de legitimación social.....	67
Gastos Políticos. Mantenimiento del orden interno y reproducción de la clase política	75
Conclusiones Parte II.....	79
CONCLUSIÓN	83
Los problemas de construcción de capacidades estatales en áreas vinculadas a la potenciación de políticas productivas en un escenario marcado previamente por políticas <i>market friendly</i>	83
Bibliografía	89
ANEXO.....	96



Resumen

Sin pretender presuntuosas innovaciones en el campo teórico, ni un exhaustivo estudio del aparato gubernamental a nivel empírico, este trabajo intenta reflejar la centralidad que asumen la problematización y el estudio de las capacidades estatales de cara al desafío de desarrollo integral y sostenido en Latinoamérica.

Comenzamos reseñando los vaivenes que tuvo la tematización del Estado en las últimas décadas para luego centrarnos en los aportes conceptuales de tres aproximaciones teóricas que ayuden a comprender las lógicas de acción estatal y la relevancia que adquiere el análisis de las capacidades en estructuras estatales vinculadas a la promoción de los procesos productivos de base industrial en un escenario posfordista multiescalar.

A continuación del derrotero teórico, centrados en un espacio regional delimitado –Santa Fe– y en una década específica –los ‘90–, nos adentramos en el estudio de una particular dimensión de las capacidades estatales: la económico-financiera, valiéndonos para ello principalmente de la variable “gasto público”.

Verificados los efectos marginalizadores de las políticas neoliberales sobre las estructuras estatales encargadas de motorizar el desarrollo, concluimos reafirmando la urgente necesidad de la academia y del sector político latinoamericano de construir, como paso previo a una estrategia de desarrollo integral, sólidas y autónomas capacidades estatales.

Palabras clave

Estado - capacidades estatales - desarrollo regional - políticas productivo industriales.



INTRODUCCIÓN

A inicios del siglo XXI los desastrosos efectos sociales de los programas de ajuste y reestructuración implementados a lo largo de toda Latinoamérica en los '90 invitaron a cuestionar el armonioso imaginario pro-mercado, ganando la problemática estatal, un renovado espacio en el debate público y en las agendas de los nuevos gobiernos latinoamericanos.

Atento a la candente necesidad de mejorar la redistribución del ingreso y paliar los efectos negativos de las políticas inspiradas en el dogma neoliberal, desde todos los espectros políticos e ideológicos se coincidió en afirmar que el Estado y las instituciones son presupuestos fundamentales del desarrollo, variando desde luego enormemente el contenido y sustancia de dicha afirmación según el actor que la pronunciara (Fernández, Güemes, Vigil, 2006).

En este contexto de rediscusión del Estado y el desarrollo, todo pareciera apuntar a redescubrir y retematizar a un actor que, inactivo durante largo tiempo, hoy está nuevamente de moda. Frente a este escenario quedan pendiente: en primer lugar, se dote de contenido a la discusión respecto al tipo de intervención estatal que es necesaria para promover el desarrollo, esto implica, se avance en la identificación de los ejes nodales en torno a los cuales el desarrollo se estructura, y en segundo lugar se recale en la importancia que asume el análisis de las capacidades con las que cuentan las diversas estructuras estatales, especialmente aquellas destinadas a delinear políticas desarrollistas. La tarea del desarrollo reclama prioritariamente examinar las estructuras con las que cuentan los Estados latinoamericanos pos crisis neoliberal, lo cual implica tomar en cuenta las condicionalidades que se imponen a cualquier propuesta política que pretenda renovar el patrón de involucramiento del Estado en las relaciones sociales y de mercado.

Pensar el Estado en el escenario económico-social actual y regional demanda por tanto poner en claro dos cuestiones: a) enriquecer el debate sobre el papel del Estado en el desarrollo, identificando para ello la función que cabría asignarle al Estado en el desarrollo; esto, reiteramos, implica reflexionar e individualizar los “tendones” estratégicos de un esquema de desarrollo; b) en



qué “estado” se encuentra el Estado para asumir el nuevo papel que según a) podría asignársele, es decir, la calidad de sus estructuras y la fortaleza de sus capacidades para afrontar un rol activo en el proceso de desarrollo. Es preciso se tome conciencia de la importancia que asume evitar abordajes estatales abstractos o des-historizadores que desconocen las trayectorias, dinámicas y legados específicos que pesan sobre las estructuras estatales, así como, las reconfiguraciones funcionales y morfológicas que a nivel mundial han afectado a la estatalidad bajo el signo del postfordismo.

De cara al dinámico contexto que reconfigura al Estado, y con el objetivo de avanzar en una comprensión del rol que le compete a dicho actor en el desarrollo, consideramos fundamental servirnos tanto de los aportes teórico-conceptuales considerados clásicos dentro de la Sociología del Estado, la Teoría Política, la Historia y la Económica Política (como los basamentales trabajos de Marx, Weber, Polanyi, O’Connors u Offe) como de aproximaciones y desarrollos teóricos más actuales, muchos de los cuales están estrechamente vinculados a la Geografía Económica (Skocpol, Mann, Evans, Weiss, Jessop, Brenner, Jones, Amin, Fernández). Nuestro punto de partida se sedimenta en el reconocimiento de la extraordinaria capacidad del capitalismo avanzado para transformarse y autorreproducirse, impactando dicha reconfiguración, en la organización espacial y funcional del Estado.

Atento a las reformulaciones atravesadas por el Estado en las últimas décadas y teniendo presente las espacialidades en torno a las cuales se debate el desarrollo, la presente tesis se centrará en el nivel regional¹, sin que por ello, se deje de reconocer las constantes interpenetraciones y múltiples influencias que atraviesan y vinculan las escalas nacionales, regionales y globales. Encontramos este punto de notable importancia, pues, en los últimos años, los trabajos teóricos que en Latinoamérica buscaron abordar al Estado se centraron preferentemente en la escala nacional, mientras que la problematización y planificación política vinculada al desarrollo se enfocó en los

¹ Hacia el final de la Parte I y a inicios de la Parte II daremos debida cuenta de las razones que nos conducen a un abordaje regional de la temática del Estado y el desarrollo.



niveles regionales y locales, divergencia que dificultó la conexión tan necesaria entre ambos debates.

El éxito, efectividad y sostenibilidad del proceso de desarrollo dependen de una sinergia interactiva que, motorizada por el agente público como representante de intereses colectivos, involucra los esfuerzos de los actores privados y la sociedad toda. Lo que este trabajo, desde la escala regional, se propone evaluar, son las capacidades con las que cuentan las estructuras estatales para impulsar políticas públicas desarrollistas que articuladas a la sociedad civil sean capaces de intervenir en los campos estratégicos productores de valor del régimen de acumulación² La promoción del desarrollo involucra múltiples tareas por parte del Estado, no obstante, entendemos que los resortes de intervención estatal en materia de desarrollo, desde un punto de vista estructural, deben orientarse a aquellos campos, que dentro de un régimen de acumulación, son centrales en la producción de valor, como más adelante justificaremos son los procesos de producción industrial (Evans, 1996), (Chang, 2004), (Fernández *et al.*, 2005).

La pregunta rectora de la tesis será entonces: **¿en qué medida las estructuras del Estado regional cuentan con capacidades para promover políticas productivo-industriales que motoricen el desarrollo económico y social?**

Entendemos que la respuesta a dicho interrogante involucra indefectiblemente un análisis que abarque no sólo una fotografía descriptiva de las capacidades con las que actualmente cuenta el Estado regional para promover el desarrollo, sino también una análisis diacrónico que recupere y

² La aproximación regulacionista, ideada hacia los años '70 para abordar el final de la estabilidad de posguerra, identifica no sólo las regularidades y aquellas disposiciones que hacen a que un sistema altamente inestable adquiera la apariencia de orden y estabilidad en determinado período histórico, sino también la capacidad de transformación y sucesiva estabilización del capitalismo, ofreciéndonos un marco amplio y crítico sumamente útil para entender las contradicciones y la capacidad de cambio en el neoliberalismo (Harvey, 1998), (González, 2005). Desde una sabia conexión entre aspectos lógicos e históricos, esta perspectiva aporta a nuestros fines una serie de conceptos que utilizaremos a lo largo de toda esta tesis y que colaboran en la comprensión del modo de producción capitalista: tales como “modo de desarrollo”, idea contenedora del régimen de acumulación (modo de reasignación sistemática del producto que, durante un período prolongado, rige una cierta articulación entre las transformaciones de las condiciones de producción y las del consumo) y “modo de regulación” (conjunto de normas, costumbres, leyes y procedimientos sociales que aseguran a través de la rutina de los comportamientos de los agentes la unidad del proceso y el cumplimiento del esquema de reproducción) (Lipietz, 1992:46, 30).



ponga en evidencia los efectos que para dichas estructuras se derivan de las políticas públicas implementadas en la última década. El examen de los resultantes de las políticas públicas nos ayudará a comprender los fundamentos históricos y razones últimas sobre las cuales descansan las notorias insuficiencias del agente público para hacerse cargo de las funciones estratégicas que en materia de desarrollo se le reclaman en el presente siglo. En este sentido, veremos cómo las políticas públicas, ancladas en un paradigma que buscó otorgar centralidad al mercado marginando al Estado de los procesos de desarrollo, debilitaron las capacidades del Estado en general y, específicamente, las de aquellas estructuras estatales encargadas de motorizar el desarrollo vía promoción de políticas industriales, mientras fortalecían el perfil político del Estado y aquellas estructuras asociadas a la atención de las crecientes demandas sociales.

Respondiendo a la complejidad del tema recurriremos, en la primera parte del trabajo, a herramientas analíticas que, desde diferentes marcos teóricos (Neo-marxismo, Escuela de la Elección Pública e Institucionalismo) buscan comprender el funcionamiento y acción del Estado. Desarrollos teórico-empíricos provenientes del enfoque estatista del Neo-institucionalismo, nos ayudarán a advertir la importancia que adquiere el estudio de las estructuras estatales y la construcción de las capacidades estatales, especialmente en áreas estratégicas y nodales del modo de desarrollo, como estimamos son aquellas vinculadas a la promoción productiva de base industrial.

Teniendo presente la importancia de las capacidades como clave para conocer el potencial del que gozan estructuras estatales para asumir la orientación del proceso de desarrollo, en la segunda parte de este trabajo nos detendremos a explorar, en un tiempo y espacio determinado, la dimensión material o financiera de las capacidades de las diversas estructuras estatales. La variable que guiará la indagación de las capacidades estatales serán las partidas presupuestarias del “gasto público”. En este sentido, entendemos que la dimensión *material-financiera* de las capacidades estatales, entre los diferentes aspectos dignos de ser explorados en un estudio



completo de las capacidades estatales, es particularmente atrayente como expresión de la solidez y autonomía o debilidad y marginalidad de la que gozan las diferentes estructuras estatales a la hora de planificar y ejecutar una política pública.

El análisis de la evolución y destino del gasto público se efectuará durante un período de particular trascendencia, la década del '90, espacio de tiempo caracterizado no sólo por la homogeneidad en las ideas que predominaron durante el mismo, sino también por ser un lapso signado por el agotamiento del modo de desarrollo y la consecuente reconfiguración del régimen de acumulación y del modo de regulación en toda Latinoamérica. El espacio territorial elegido para abordar el estudio de las capacidades estatales en dicha década es una región dinámica económicamente y austera en términos fiscales (provincia de Santa Fe), parte de la región central y más rica (Pampa húmeda) de un país que resultó en ese tiempo representativo de lo acontecido en Latinoamérica (Argentina). A fin de interpretar los datos empíricos encontrados, recurriremos a la batería conceptual desarrollada en la parte I, la cual nos servirá como marco orientativo a la hora de responder nuestro interrogante central.

Para finalizar esta introducción es preciso señalar que somos conscientes de que el estudio de una particular dimensión de las capacidades del Estado regional santafesino no agota la temática de las capacidades estatales, no obstante, consideramos contribuye a visualizar de qué manera un instrumental analítico como el presentado en la Parte I, (desarrollado conforme a realidades muy diferentes a la analizada en este trabajo), es lo suficientemente potente para dar cuenta de las contradicciones, tensiones y brechas que hoy se experimentan entre la urgente demanda de un desarrollo integral e integrador y las capacidades y estructuras con las cuales cuenta el Estado a la hora de promover una estrategia política que responda a dicha demanda.



PARTE I

El vaivén del Estado tras la crisis del modelo de desarrollo fordista-keynesiano

“Ningún Destino externo, ninguna ley general del capitalismo impone a tal o cual nación el lugar que debe ocupar en el seno de una implacable división del trabajo. A menos, claro está, que se llame ‘destino externo’ al peso del pasado, inscripto en la estructura social” (Alain Lipietz, 1992:205).

1^{er} movimiento pendular: el Estado out

El papel que debe desempeñar el Estado ha sido siempre cuestión controversial, lo cual no es una problemática con ribetes exclusivamente académicos sino que posee notorias implicancias para el logro del desarrollo económico y social. En la introducción que nos ocupa, nos centraremos en los vaivenes que en las últimas décadas se le han imprimido a la tematización del Estado, para poder dar cuenta, en la Parte II, de los efectos e implicancias que los desarrollos teóricos emergentes de los países centrales generan cuando se institucionalizan y traducen en políticas públicas en regiones como la latinoamericana.

Hacia fines de los '70, ante la incapacidad del esquema capitalista de resolver sus problemas sistémicos y restaurar su normal funcionamiento dentro del esquema vigente de acumulación, se produce una reorganización radical del sistema mundo moderno (y por emulación de los sistemas nacionales en general) y entra en crisis el modelo de “vida total” dominante desde la posguerra conocido como el fordismo/keynesianismo³ (Harvey, 1998), (Arrighi, 2001). Quizá no sea apropiado hablar, en cuanto a los '70, de un cambio en el modelo de acumulación o de “posfordimo” en

³ El modelo fordista, asociado a una mecanización previa (taylorismo), supuso una acumulación intensiva de capital y un fuerte crecimiento de los mercados (especialmente de los bienes de consumo durables). Frente a este esquema de acumulación que emerge en los países centrales, especialmente EEUU, Lipietz busca entender lo acontecido en la periferia y desarrolla para ello la idea de “**fordismo periférico**”. La misma se define como “una combinación de la política de sustitución de importaciones y de la sustitución de exportaciones en proporciones variables, apoyándose, eventualmente, para el financiamiento, en los ingresos de la “vieja división del trabajo, en la promoción de exportaciones de materias primas, turismo, los ingresos repatriados de los emigrantes, etc.” (Lipietz, 1992:93).



sentido estricto, sino más bien de un período de transición marcado por el advenimiento de un complejo proceso de reestructuración económica y reajuste social y político donde primaron la flexibilidad, la movilidad, la tecnología y una profunda vuelta de tuerca en la comprensión “espacio-temporal” (Harvey, 1998), (Vázquez Barquero, 1999). Lo cierto es que derrumbado el consenso keynesiano como estrategia de manejo de las asfixias y contradicciones estructurales del sistema capitalista, la producción flexible emerge como modo de rejuvenecer el capitalismo y controlar las tendencias inherentes de hiperacumulación.

En el contexto de este cambio estructural, los Estados pasaron de representar un agente de planificación, redistribución, industrialización y modernización que posibilitaba el proceso de acumulación, a ser un agente que debía desentenderse, en pos de la austeridad, el orden fiscal y la creación de un clima favorable a los negocios, del compromiso social de postguerra, así como de sus funciones de regulación y planificación económica. Si bien dentro del espacio académico en general la discusión del Estado nunca dejó de estar presente, su tratamiento en el debate que inspiraba las políticas públicas quedó eclipsado frente al desafío de la estabilidad macroeconómica, la racionalidad administrativa y fiscal, la eficiencia y la gobernabilidad (Oszlak, 1997)⁴.

Las evaluaciones hechas respecto de la manera en que debía encararse el proceso de desarrollo con el nuevo esquema de reproducción global pasaron a ser hegemónicas por el paradigma neoliberal, el cual no se organizó, estrictamente hablando, como una escuela de pensamiento, sino que se trató de un conjunto de trabajos teóricos que, producidos en los países centrales, consensuaron, en base a una serie de preocupaciones de dichos países ricos, las matrices de política económica y el modelo de desarrollo que los países en desarrollo debían seguir. El

⁴ El BM, a través de diferentes informes y comunicaciones de amplia repercusión y recepción por los equipos económicos latinoamericanos, concluyó que “es mejor no pedir al gobierno que dirija minuciosamente el desarrollo” (BM, 1991), su único rol debía ser —en sintonía con la eufórica lógica *market friendly* de la época— el de un proveedor del marco regulador necesario para que el mercado funcione en equilibrio, desplazándolo como principal regulador y contenedor de los procesos económicos y sociales ocurridos territorialmente, así como promotor de los procesos productivo industriales (Fernández, Güemes, Vigil, 2006).



Consenso de Washington (Williamson, 1990; 1993⁵), en una lista breve de máximas “técnicas”, sintetizó ese modelo de desarrollo centrado en el mercado que, capitalizado por diferentes grupos de interés y organizaciones financieras internacionales, se convirtió en una lista de consejos válidos para todos los países que buscaran desarrollarse, sin ningún miramiento especial a las especificidades de los mismos (Fernández, 2001). En este escenario, la hipertrofia del Estado pasó a ser la clave explicativa de la crisis fiscal de los '70, presentándose, ante tal diagnóstico, los programas de ajuste estructural reduccionistas como la respuesta técnicamente neutral y más racional para recuperar un equilibrio macroeconómico que hacia los '90 era crecientemente demandado como prerrequisito del crecimiento económico (Oszlak, 1997).

En el fondo no se dudaba de que el Estado tuviera una función central en los procesos de cambio estructural, el tema es que el *cambio* se definía como ajuste estructural y el Estado esencial pasaba a ser el Estado mínimo selectivamente implicado en funciones de control macroeconómico. En el marco del agotamiento del modo de desarrollo y frente a la reformulación del régimen de acumulación, el ingreso de la corriente de ideas inspiradas en el imaginario neoliberal y el Consenso de Washington ganó fuerza y colocó al Estado como un “problema” (Evans, 1996) radicando su solución en el desplazamiento de ciertas funciones estatales en pos de la asunción de otras⁶ (Biersteker, 1990; 1995). Las relaciones entre el Estado y la sociedad se redefinieron y entró

⁵ Los diez instrumentos fundamentales de política pública consensuados en Washington consistían en: disciplina fiscal, priorización del gasto público en educación y salud, reforma tributaria, tasas de interés positivas determinadas por el mercado, tipos de cambio competitivos, políticas comerciales liberales, apertura a la inversión externa, privatizaciones, desregulación y protección de la propiedad privada (Williamson, 1990). Estas ideas respaldaban la propuesta política neoliberal que promovía reformas rápidas y profundas que llevaran a cabo amplios *programas de ajuste* y evaluaran las prioridades de gastos, generando eficiencia microeconómica y estabilidad macroeconómica.

⁶ Los programas de ajuste estructural asociados al Banco Mundial y al FMI no atacaban todas y cada una de las intervenciones del Estado en la economía teniendo, por lo tanto, las reformas recomendadas diferentes efectos sobre la intervención estatal. De este modo, las mismas **facilitaron y extendieron** algunas formas de intervención (tales como aquellas asociadas al manejo de políticas fiscales y monetarias que influyeran en los comportamientos empresariales privados y *mediación* de conflictos entre el capital y los trabajadores); **redireccionaron** otras (como la de *regulación* de los comportamientos de los sujetos privados flexibilizando-desmantelando la legislación restrictiva); y **redujeron** su acción en campos estratégicos (por ejemplo, en lo concerniente a: al *control* del comercio y el intercambio externo, a la *redistribución* del producto social, a la



en declive la problematización del rol del Estado en la agenda pública; hecho explicable de cara a una optimista reemergencia de la sociedad civil como agente capaz de autogestionarse (Evans, 1997) y frente a la asunción por parte de las Organizaciones Multilaterales, Empresas Transnacionales (ETs), Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y niveles locales-regionales⁷ de las funciones de gobernanza que eran asumidas en otras épocas por los Estados-nación), (Fukuyama, 2004:172, 177), (Fernández, 1997; 2006).

Instalado el mito del mercado autorregulado y equilibrado en el imaginario local, se confió en que una competencia librada de trabas artificiales fuera capaz de alcanzar el crecimiento y redistribuir eficientemente, de este modo se subordinó el concepto de “desarrollo” al de “crecimiento”, confundiéndose un concepto multifacético y complejo con el logro de metas relacionadas con la estabilidad macroeconómicas (Stiglitz, 1998), (Castells, 2001).

La institucionalización latinoamericana de esta mirada remercantilizadora y negadora del Estado estuvo fuertemente vinculada a los Organismos de Crédito Internacional (FMI-BM), los cuales condicionaron los préstamos dinerarios a la adopción de ciertas medidas estabilizadoras, de “reforma”⁸ y ajuste estructural; sponsoreando de este modo, políticas muy dispares a las que aplicaron en su momento los actuales países en desarrollo (Chang, 2003; 2004). Ahora bien, las opciones políticas pueden estar mayor o menormente influidas por las dinámicas internacionales y los centros de poder mundial, pero siempre existe un margen de maniobra para tomar o esquivar las reglas propuestas. Lo que intentamos señalar es que la preponderancia del paradigma se

planificación, diseño y promoción de políticas industriales, y especialmente a la *producción* de bienes y servicios, meta que se logró prioritariamente a través de las privatizaciones) (Biersteker, 1990).

⁷ Los ámbitos local y regional, como luego indicaremos, no sólo pasaron a ser responsables de tareas antes encaradas por los niveles estatales nacionales, sino que se constituyeron como epicentros de desarrollo a partir de la difusión del modelo de desarrollo por especialización flexible (Fernández, 2001). Volveremos sobre este punto hacia el final de la Parte I y a comienzos de la Parte II.

⁸ Borón entiende que lo acaecido en los '80 y '90, comúnmente calificado como “reforma”, es presa de un deslizamiento semántico. Dicho proceso debería tildarse antes bien como “contrareforma”, pues, lejos de tender a propugnar una mayor igualdad, bienestar social y libertad (como la acepción reforma indica, según su uso tradicional en la filosofía política), contribuye antes bien al recorte de los derechos ciudadanos y la consolidación de una sociedad más desigual e injusta (Borón, 2003).



explica no sólo por la influencia y presión de grupos externos, sino por la acción y elección de agentes endógenos al Estado que construyen una línea de acción sobre la base de un proceso de aprendizaje social (Hall, 1990), (Dolowitz and Marsh, 1996), (Torré, 1998)⁹. En este sentido, la institucionalización de las ideas neoliberales que inspiraron las políticas de ajuste y reforma en Latinoamérica, se entiende mejor si se toma en consideración la adhesión de grupos de pensamientos y hacedores de políticas endógenos a los países en latinoamericanos a un marco de ideas que, articulado a ciertos intereses, recursos y actores locales e internacionales, poseía la suficiente claridad y simplicidad como para difundirse y movilizar a la opinión pública en su favor (Campbell, 1998).

El análisis de la trayectoria histórica argentina puede servirnos para ilustrar lo acontecido en muchos países latinoamericanos; en ella puede observarse como los interregnos militares de la década del '70, con el expreso objetivo de purgar a la democracia de sus “vicios” y promover un “reacomodamiento”, instauraron las bases del esquema económico liberal, que los gobiernos democráticos posteriores profundizarían (Romero, 2006). Durante los '90, en el marco de una reconfiguración de la matriz de actores económicos dominantes y de un cambio de hegemonía del bloque en el poder, los “tecnopolíticos”¹⁰, asociados a fundaciones, centros de investigación, tanques de pensamiento y consultoras especializadas que elaboraban diagnósticos y recomendaciones políticas, se asociaron a los partidos políticos mayoritarios e, incorporándose a la

⁹ El texto de Biersteker es muy esclarecedor al respecto. Hay dos procesos que contribuyen a explicar la instalación de una política pública más allá de la presión internacional: “*the policy bandwagoning*” –efectos de contagio– y el “*trickle up process*” –aceptación por parte de los académicos y posterior presión de éstos sobre los líderes políticos internos– (Biersteker, 1995). Es muy difícil sostener una causalidad lineal que va de los “intereses” de los actores –empresarios u organismos multilaterales, acaso– a las decisiones de políticas públicas; y lo que más bien se encuentra es la mediación de estos circuitos de *expertise* que, mientras configuran sus propios intereses, inciden sobre el contenido y forma de las políticas estatales a fin de disciplinar a los agentes económicos y al propio Estado de acuerdo con patrones de análisis y evaluación derivados de modelos y teorías económicas dominantes (Camou, 1997).

¹⁰ Lo que aquí convocamos bajo el término “tecnopolítico” alude genéricamente a un nuevo actor político que, bajo un halo de neutralidad técnica pero ligado estrechamente a la comunidad académica norteamericana y a la comunidad financiera internacional, se organizó y nucleó en diversas “fundaciones y centros” involucrándose en el diseño de políticas públicas y colonizando sectores clave tanto en los gobiernos militares como democráticos (Heredia, 2004), (Pucciarelli, 2004), (Canello, 2004), (Azpiazu, et al. 2004); (Güemes, 2006).



función pública, participaron en el diseño de las políticas públicas tendientes a “reorganizar”, en un régimen democrático, la economía y la sociedad (Camou, 1997), (Heredia, 2004), (Güemes, Magnin, 2006)¹¹. Se institucionalizaban de este modo, las ideas neoliberales que promovían un Estado *out* de los procesos de desarrollo. En la Parte II veremos los efectos que se derivaron de la adopción de un cuerpo de ideas como el aludido para las estructuras estatales.

2^{do} movimiento pendular: el Estado *in*

La retórica negadora del Estado, que el paradigma neoliberal promovía y que pasó a formar parte de las políticas públicas latinoamericanas durante los 90’, no tardó en encontrar oposición tanto desde el espacio de reflexión académico como desde la ciudadanía afectada por tales políticas:

1) En primer lugar, puede señalarse el conjunto de trabajos académicos originados en su mayoría en EEUU (aunque con notorias raíces en trabajos desarrollados en Europa occidental) que, desde mediados de los ’80, se dieron a conocer como el famoso *back in* del Estado. Tal como señala Skocpol, aunque no se trató de un programa general de investigación que vinculase los diversos esfuerzos en la materia, existió una notoria convergencia implícita que buscaba explorar, a partir de estudios comparativos e históricos, la forma en que el Estado puede influir en los procesos políticos, sociales y económicos (Skocpol, 1989). Dicho esfuerzo se presentó como una reoxigenación a la problematización estatal, y apeló para ello a un análisis del Estado desde el estudio de casos concretos (Skocpol, 1989), (Evans, 1995; 1996; 1997), (Mann, 1997b), (Weiss, 1998). Sobre estos trabajos ejercieron una importante influencia los acontecimientos que derivaron en el increíble posicionamiento a nivel mundial de los “tigres asiáticos”. El estudio “del milagro

¹¹ Estos analistas simbólicos y sus organizaciones están lejos de ser “intelectuales orgánicos”; antes bien se trata de técnicos sin credenciales partidarias que forman parte de organizaciones, generalmente constituidas como entidades civiles sin fines de lucro, y sostenidas por una amplia gama de fuentes de financiamiento que incluye a empresas con intereses económicos diferenciales, fundaciones internacionales y hasta el propio Estado nacional, que les encarga trabajos de consultoría o asesoramiento (Camou, 1997).



asiático”¹² y de la estrategia de desarrollo “de articulación corporativa”, alternativa al modelo neoliberal y a las propuestas del Banco Mundial, llamó la atención de los observadores occidentales (Amsden, 1989), (Wade, 1990), (Weiss, 1998), (Evans, 1995), (Chang, 2000; 2004) y en menor medida latinoamericanos (Fernández, 2001), (Arceo, 2006).

Por otra parte, a medida que culminaba el siglo XXI y los procesos de desestructuración social derivados de las políticas de ajuste de inicios de los ‘90 empezaban a asomarse y revelarse en todo su esplendor, los mismos organismos que marginalizaban al Estado a principios de los ‘90, preocupados ahora por la “gobernabilidad”, decidieron, pos *Consenso de Santiago*¹³, incorporarlo nuevamente en el debate del desarrollo, y plasmaron tal intención en documentos, de amplia trascendencia y difusión en países latinoamericanos, como son los informes producidos por los Organismos de Crédito Internacional como el Banco Mundial (BM, 1997; WB, 2000)¹⁴. No obstante ello, el neoinstitucionalismo *soft* difundido por el BM, si bien procuró debatir el desarrollo y, dentro del mismo, recuperó el rol de las instituciones, no colocó en el centro de dicho debate en forma clara al problema del Estado. (Fernández, Güemes, Vigil, 2006). En este sentido, la gimnasia reinstitucionalista y en alguna medida neoestatista, en el marco de políticas liberales y de agencias de crédito internacional como el BM, no se constituyó en un elemento destinado a cambiar cualitativamente las ideas imperantes desde fines de los ‘80 sino antes bien se propuso como un ejercicio de *readecuación* de los postulados centrales, reafirmando una notable continuidad con las reformas *market friendly* presentes en la plataforma teórica de inicios de los ‘90, así como una

¹² El estudio de las experiencias exitosas de los países asiáticos indica que el desarrollo fue alcanzado gracias a un activo rol del Estado nacional, el cual promovió procesos productivos de generación y distribución de riqueza, a partir de la puesta en práctica de políticas industriales, comerciales y tecnológicas que afectaban a sectores estratégicamente seleccionados. (Fernández, Güemes y Vigil, 2006)

¹³ Sobre el Consenso de Santiago o las Reformas de segunda generación véase (Williamson, 1996), (Stewart, 1996), (Candessus, 1997), (Burky y Perry, 1998).

¹⁴ Frente a la bancarrota del neoliberalismo hacia fines del siglo, hasta sus más acérrimos partidarios salieron a conceder cierta relevancia al Estado. En esta sintonía encontramos trabajos académicos que, apegados a la dogmática neoliberal de inicios de los ‘90, recuperaron la problematización del Estado (Fukuyama, 2005).



funcionalización del problema de la capacidad estatal y la calidad institucional con respecto al éxito de los programas de ajuste estructural (Fernández, Güemes, Vigil, 2006).

La *back in* académico (o en el plano de las ideas) del papel del Estado como agente capaz de motorizar los nervios centrales del desarrollo, enfocado este último desde una visión estructural (esto es la promoción por parte del Estado de los tendones estratégicos del régimen de acumulación para producir valor, es decir el sector productivo-industrial) no logró instalarse como ideología inspiradora de las políticas públicas como sí lo hizo en su momento el enfoque neoliberal. Las ideas vinculadas a una intervención activa del Estado en el desarrollo al no contar con un apoyo financiero e interés con poder semejantes a los que asistieron al paradigma neoliberal, no fueron capaz de constituirse en campo cognitivo y normativo que orientara las soluciones políticas, como tampoco lograron crear una retórica de símbolos que el público comprendiera y que sirviera de soporte a nuevas políticas; verificándose luego, una ausencia de reflexión del papel que competía al Estado en el marco de la promoción del desarrollo y de las especificidades de la región latinoamericana.

2) Una segunda ola de respuestas a los dolorosos efectos de las políticas neoliberales, ajena esta vez al claustro académico y de carácter más bien empírico, fue la re-inclusión, en las agendas políticas¹⁵ y en el debate público y partidario de los nuevos gobiernos latinoamericanos, de la discusión sobre el rol que debía asumir el Estado. Pese al aumento de las exportaciones y el Producto Bruto Interno (PBI), los países en desarrollo durante los '90 experimentaron una notable desaceleración del crecimiento y una aguda regresión manifestada en el aumento del desempleo,

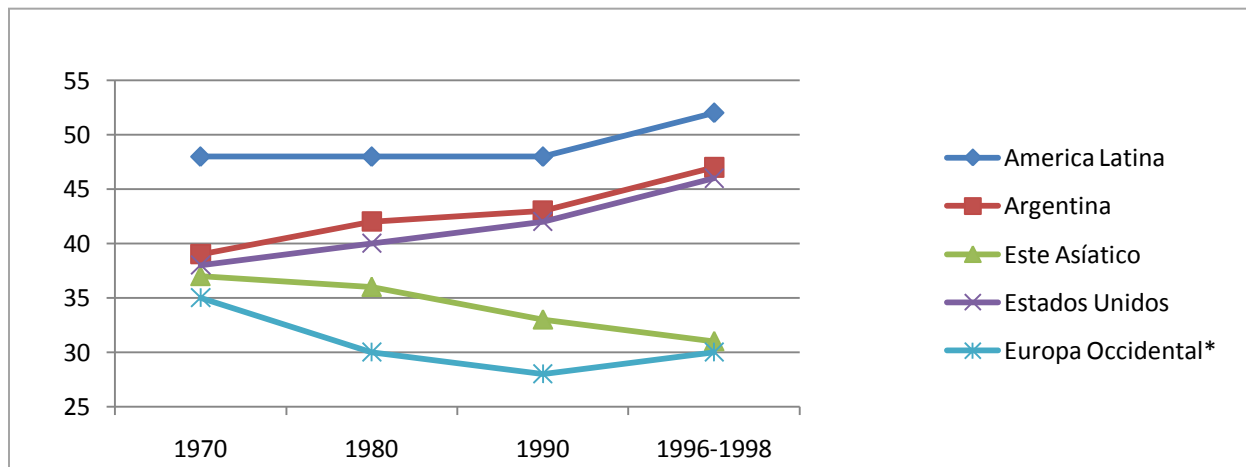
¹⁵ “La agenda estatal representa el ‘espacio problemático’ de una sociedad, el conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a uno o más de sus sectores –o a la totalidad de los mismos– y que, por lo tanto, constituyen el objeto de la acción del estado, su dominio funcional. Las políticas que éste adopta son, en el fondo, tomas de posición de sus representantes e instituciones frente a las diversas opciones de resolución que esas cuestiones vigentes admiten teórica, política o materialmente. La vigencia de esas cuestiones, es decir, su continuada presencia en la agenda, revela la existencia de tensiones sociales, de conflictos no resueltos y de actores movilizados en torno a la búsqueda de soluciones que expresen sus particulares intereses y valores” (Oszlak, 1997).



desinversión productiva, reducción salarial, reprimarización industrial y monopolización de la riqueza creada; en síntesis, un retroceso económico y social con relación a las décadas que van del '50 al '80 (Chang, 2003)¹⁶, (Fernández, *et al.*, 2005). Consecuentemente, la persecución de los objetivos de “eficiencia y desarrollo” propuestos por las políticas de ajuste ofrecieron en contrapartida una plétora de efectos desestructurantes, convirtiendo a Latinoamérica en la región más desigual del mundo (CEPAL 2004), (Portes y Hoffman, 2003).

En el gráfico que se ofrece a continuación puede observarse el deterioro de la Región Latinoamericana desde la década del '70 en adelante (y con mayor énfasis durante los '90) respecto de otras regiones como el este asiático, ilustrándose una vez más, la incapacidad del mercado no sólo para autorregularse sino para resolver las desigualdades sociales (Lechner, 1986).

GRÁFICO N° 1: Aumento de la Desigualdad en América latina respecto a otras regiones. Coeficiente de Gini. Años 1970-1998



Fuente: Elaborado sobre la base de Mann, 2004 (Base utilizada por el autor UNWIDER World Income Inequality Data Set)

*Europa occidental (democracia cristiana) involucra los siguientes países: Francia, Alemania, Italia, España

¹⁶ Las recomendaciones neoliberales para los países en vías de desarrollo en general no hicieron más que “patear la escalera”, traduciéndose en una creciente desigualdad, inestabilidad y otros indeseados efectos colaterales (o consecuencias no buscadas) que, según sus promotores, iban a ser soportados y superados frente al rápido crecimiento que se experimentaría. No obstante, eso no sucedió y el anhelado crecimiento del ingreso *per cápita* de los países en desarrollo, lejos de incrementarse, se desaceleró y pasó del 3,1% al 1,4% en el período de 1980-2000 (Chang, 2003:2; 2004:2).



En dicho contexto, la República Argentina no fue una excepción a esta dinámica regresiva de los países en desarrollo en general y de Latinoamérica en particular; por el contrario, la mejor alumna de las políticas neoliberales pasó de tener un grado de desigualdad “medio” expresado en un coeficiente de Gini del 0,50 hacia 1990 a valores que la colocaron entre los países latinoamericanos con grado de desigualdad alto, 0,59 en 2002 (CEPAL, 2004).

Como corolario, y teniendo presente el desencanto e insatisfacción popular de los marginados y crecientemente golpeados ciudadanos de los países que aplicaron la políticas fundadas en el neoliberalismo, se desarrollaron no sólo novedosas formas de protesta y movilización social¹⁷ sino también, un recambio de los gobiernos y del discurso político de los mismos, los cuales, estuvieron orientados a impugnar las premisas de las políticas neoliberales y las consecuencias de su aplicación (Basualdo, Arceo, 2006). En este sentido, la recuperación del Estado se convirtió, por un lado, en una llamada de auxilio para cubrir las demandas emergentes de un tejido social desgastado y degradado y, por el otro, en una interpelación en pro de la reconstitución de los lazos sociales destruidos y de la armonía más elemental, a fin de garantizar la continuidad de la sociedad como tal.

De ese modo, el *back in* no significó para la región latinoamericana un nuevo paradigma teórico que, instalado en la academia, reemplazara a la ortodoxia neoliberal y reposicionara al Estado como actor nodal del desarrollo, sino antes bien la expresión de un creciente rechazo de los efectos de las políticas neoliberales, que se canalizó en una nueva orientación política del electorado latinoamericano en los últimos 5 años¹⁸. La historia registró y registra nuevos gobiernos

¹⁷ Los nuevos movimientos sociales se organizaron como espacios de resistencia e insubordinación, de carácter amplio, diverso y radical. A diferencia de los partidos de base sindical se organizaron bajo el liderazgo espontáneo teniendo por lo general una duración intermitente pero de constante y renuente aparición. (Borón, 2003) (Portes y Hoffman, 2003) (Gilly, Gutiérrez y Roux, 2006).

¹⁸ Dentro del grupo definitivamente **no homogéneo** de nuevos gobiernos que impugnan las consignas neoliberales, pueden señalarse las experiencias más populares y mediáticas, tales como la Venezuela de Chavez (versión antiimperialista y altermundista de la revolución bolivariana), la Bolivia de Morales (versión indigenista), la Nicaragua de Ortega (pretendida recuperación de la revolución sandinista). Igualmente, todas aquellas experiencias que se alinean detrás de algunas de las declaraciones de principios del líder



que, a nivel de discurso político, replantean a Latinoamérica como un escenario con capacidad de desarrollo endógeno y no dependiente de las grandes potencias occidentales y de sus organismos de financiación, repensando a su paso las ventajas de un activo involucramiento del Estado a la hora de formular políticas productivas destinadas a fortalecer sus golpeados países y redotar de contenido a las democracias latinoamericanas convertidas en “cascarón vacío” (Borón, 2003).

Atento a este panorama histórico prometedor, optimista y abierto a cambios, es que estimamos por demás justificada la necesidad de reflexionar sobre un modelo de desarrollo alternativo al neoliberal, que en forma paralela al ineludible desafío de obtener una adecuada inserción en la economía internacional pueda revertir las desigualdades sociales y recomponer las democracias anémicas de la región (Evans, 2003), (Fernández, Güemes, Magnin y Vigil, 2006). El aprovechamiento de esta coyuntura depende de tres cuestiones de primaria relevancia:

- I. Se reemplace la prioridad del “crecimiento” por una interpretación amplia del desarrollo que no se limite al problema de la acumulación sino que contemple también la distribución, el logro de la equidad social y del equilibrio territorial y ambiental¹⁹.
- II. En segundo término, es importante se haga presente una discusión sobre el contenido y funciones clave que debería asumir el Estado. Si a pesar de su creciente descrédito y del virtual desmantelamiento al cual lo ha sometido la embestida neo-conservadora, el Estado sigue siendo la máxima instancia de articulación social y todos parecieran estar de acuerdo con que

venezolano o se autoproclaman herederas de la izquierda o representativas de los nuevos tiempos entran en esta gran y dispar categoría: el Brasil progresista de Lula, la Chile social de Bachellet, el Ecuador de Correa, Uruguay con Tavaré Vázquez, y la Argentina con Kirchner. No obstante, este trabajo no se propone debatir las diferencias existentes entre cada uno de estos casos ni la pertinencia de colocarlos bajo el epíteto genérico de “nueva izquierda”, como lo hace la BBC (http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4616000/4616688.stm), sino que simplemente se limita a tomarlos como un acontecimiento que define los nuevos tiempos y recupera una tematización de Latinoamérica como bloque regional con ciertas particularidades y limitantes comunes.

¹⁹ “El camino crítico del desarrollo local es de múltiples dimensiones (económico-productivas, político-institucionales, socio-culturales y urbano-ambientales) y debe combinar eficiencia económica, que apunta a la competitividad de la economía y las empresas locales; equidad social, que apunta a la cohesión del conjunto de personas de la sociedad; y equilibrio ambiental, conservación y sostenibilidad del modelo de desarrollo” (Madoery, 2003:5).



“los Estados débiles son un problema y amenaza para el desarrollo”, lo que debería quedar claro es cómo rehabilitar a ese Estado pos crisis neoliberal. ¿Qué funciones o rol pretende asignársele en el contexto globalizado y pos era neoliberal?.²⁰ El rol que asuma el Estado expresará una opción política orientada sin duda por las ideas dominantes que atraviesan la agenda política; lo que nos preocupa es la claridad real con que se plantea este tema tanto en las usinas académicas productoras de ideas como desde los hacedores de políticas públicas. Al respecto, desde nuestro humilde lugar, entendemos preciso destacar nuevamente que, aunque es necesario que el Estado se involucre en múltiples dimensiones del desarrollo, es prioritario se definan e identifiquen los tendones estratégicos que producen valor dentro de un modo de desarrollo, a fin de que montados sobre dicha identificación se pueda proyectar una acción inteligente del Estado. Creemos que dichos tendones radican en el circuito económico, por tanto el Estado debe intervenir a fin de promocionar y motorizar aquella área económica-productiva capaz de basamentar y sostener el desarrollo; al respecto suponemos (y así ha quedado demostrado en las experiencias más exitosas de desarrollo) que dicha área es el sector industrial, por tanto el Estado debería ser lo suficientemente inteligente como para seleccionar en forma estratégica aquellos sectores capaces de aportar mayor valor agregado e insertarse cualitativa y competitivamente en los mercados internacionales (Evans, 1996), (Chang, 2003; 2004), (Fernández *et al.*, 2005). Pero para que el Estado pueda sumir esta tarea es preciso cuente con estructuras sólidas que sean hábiles para orientar y gestionar estos procesos.

- III. Tomando en consideración que la estrategia de transformación del sistema capitalista posfordista, (caracterizada por la centralidad de las dinámicas, redes y espacios globales), demanda no la dilución sino la reconfiguración de la intervención del Estado en los procesos productivos y del desarrollo económico y social, es fundamental también, se avance respecto

²⁰ “Everyone seems to want to change the role of the state, but it is not clear in what ways, in whose interest and for what ends they wish to do so” (Biersteker, 1990:478).



del vacío que existe en el estudio de las estructuras y capacidades con las que cuenta el Estado para poder intervenir exitosamente. Ello necesariamente demanda un análisis histórico que dé cuenta del modo en que las políticas públicas pasadas fueron configurando las actuales capacidades y estructuras estatales.

Nuestro trabajo buscará dialogar y basamentarse sobre estos tres puntos, ahora bien, sin detenernos a problematizar la falta de correspondencia existente entre, por un lado, el viraje político experimentado por los gobiernos latinoamericanos y, por otro, el debate que debiera existir en torno a cómo debe involucrarse el Estado en el desarrollo a fin de cualificar los sistemas productivos y generar mayor equidad, nos focalizaremos en la que identificamos como tercer tarea pendiente: el análisis de las capacidades de las estructuras estatales.

La hipótesis que manejamos entiende que las políticas públicas que se aplicaron en los '90, ancladas en un paradigma que buscó otorgar centralidad al mercado, utilizaron selectivamente al Estado, promoviendo, por un lado, su activa intervención en la aplicación en los planes de ajuste y el control de variables macro-económicas, como en la creación de condiciones amigables al capital; mientras, por otro lado, reclamaban el desinvolucramiento del mismo respecto a funciones vinculadas a la producción, regulación y redistribución del producto social y, especialmente de la promoción industrial, eje motor de un modelo de desarrollo sostenido. Así, se gibarizaron las capacidades estatales de aquellas estructuras encargadas de promover el desarrollo de base productiva industrial; y es por ello que, ante un prometedor cambio de orientación en las políticas públicas que reubique al Estado como motor del desarrollo, es preciso notar que el mismo padece de notorias insuficiencias para hacerse cargo de funciones estratégicas en materia de desarrollo, pues carece de capacidades adecuadas en aquellas estructuras encargadas de promover dicha intervención. Queda luego pendiente, tras reconocer la centralidad de dichas estructuras, asumir su reconstrucción a fin de poder encarar una estrategia sostenible de desarrollo.



En busca de una comprensión estructural explicativa de la dinámica estatal

Para comprender las limitaciones y obstáculos actuales con los que se enfrenta el Estado en la promoción del desarrollo, en la primera parte del trabajo **examinaremos diferentes vertientes teóricas** que, en forma complementaria, nos suministran elementos teóricos que colaboran en la comprensión del funcionamiento y accionar del Estado. Dichas vertientes, abrevando en distintos marcos interpretativos, sistemas de ideas y valores, focalizan diversas claves analíticas y aportan herramientas conceptuales que contribuyen de algún modo, y pese a su apariencia contradictoria, a explicar una que otra faceta del fenómeno en estudio. En la Parte II, en un tiempo y lugar determinado, con el objeto de comprender los problemas y debilidades que enfrentan las estructuras estatales encargadas de promover el desarrollo productivo-industrial, buscaremos lograr diálogos legítimos entre ciertos ángulos representativos de dichos enfoques y los datos empíricos hallados

Tomando el enfoque neomarxista como marco interpretativo (específicamente los aportes de Offe y O'Connors), concebiremos al Estado como un actor central en el sostenimiento y regulación del sistema económico en el capitalismo avanzado, y lo abordaremos como una organización burocrático-política estructurada que, paralela a un modelo económico capitalista y como consecuencia del mismo, se ve obligada a asumir funciones y lógicas contradictorias (legitimación-acumulación). Acudiremos en segundo lugar a los desarrollos de la Escuela de la Elección Pública (en especial a los trabajos de Buchanan y Tullock), para explicar por qué se expanden constantemente ciertas áreas o sectores estatales (tales como el sector político o de gobierno). En último término, recuperaremos un específico ángulo estatista del neoinstitucionalismo (Skocpol, Evans, Weiss) que focaliza la permanente relevancia del Estado en un mundo globalizado, específicamente como actor capaz de motorizar el desarrollo de base industrial, justificando la importancia que posee la construcción de las capacidades estatales para que prospere la sinergia con la sociedad civil y se pueda abordar eficazmente la tarea del desarrollo.



1^{ra} vertiente. Reconstruyendo las lógicas de acción sistémicas del Estado bajo el sistema capitalista. La lógica imposible de un Estado que nace asociado al capitalismo

*“La contradicción es que el capitalismo no puede existir ni con ni sin el Estado de Bienestar”
(Clauss Offe, 1990:142).*

En el presente acápite, tal como anticipamos, intentaremos dilucidar ciertos caracteres relativamente estables de las lógicas de acción del Estado; para ello focalizaremos en ciertas dimensiones de la acción estatal que permiten develar el modo en el cual el Estado sostiene al sistema capitalismo.

Abordar la problemática estatal usando como marco de análisis al neomarxismo de posguerra implica asumir al Estado ya no como una instancia periférica o epifenómeno que está subordinado a la estructura económica, sino como un fenómeno complejo que, si bien está obligado a sostener y legitimar el proceso de reproducción de las relaciones capitalistas, posee sus propios intereses (Laclau, 1986). En el capitalismo avanzado, especialmente desde la posguerra, la simple oposición base-superestructura y la clásica división de clases ya no logran dar cuenta de manera satisfactoria de las contradicciones fundamentales del sistema. A este respecto, el neomarxismo introduce la variable política como una herramienta fundamental para comprender la lógica funcional del Estado, y llama la atención sobre el modo en que las contradicciones del sistema capitalista se reproducen al interior del Estado, convirtiéndose en causa y consecuencia de la expansión del sector público (O’Connors, 1981).

Lo primero que es preciso señalemos como relevante de esta vertiente, es la importancia histórica que la misma asigna al Estado (o estatidad) en el funcionamiento del sistema capitalista. En oposición a la dogmática neoliberal, que en las últimas décadas invadió no sólo los espacios de decisión política sino también la opinión pública, degradó y satanizó al Estado e indicó que la presencia del mismo resultaba no solamente superflua sino parasitaria e impeditiva de que un mercado autorregulado y autoequilibrado pudiera desarrollarse, este enfoque sostiene que el



Estado es un prerequisite para que el sistema capitalista funcione. Son ilustrativos en tal sentido los claros aportes de la sociología histórica de Marx, Polanyi y Poulantzas, quienes coincidieron en señalar la relevancia del Estado en la emergencia y consolidación del mercado y el sistema capitalista. Señalando la falta de sustento empírico que padecía la idea de que las relaciones de cambio fueran naturales y previas a otra clase de relaciones sociales estos autores fueron coincidentes en indicar que un sistema de intercambio presupone previamente la existencia de un medio más denso y desarrollado de relaciones así como un marco de autoridad en el contexto del cual funcionar. Reconociendo la relevante función normativa y represiva que atribuye Marx al Estado en la acumulación originaria, génesis del sistema capitalista (Marx, 1966 [1867]), Polanyi reafirma la ligazón indisoluble que une al Estado y al mercado en la modernidad y llama la atención sobre el modo en que la acción estatal, que en principio parece contradecir la dinámica mercantil, en realidad es funcional al mercado a mediano y largo plazos, pues amortigua sus efectos más perversos y protege su capital vivo (Polanyi, 1997 [1944]). Incluso en las versiones más extremas del Estado liberal, el mercado siempre necesita del Estado y esto se explica por la función que el mismo desempeña en la sociedad y sin la cual el sistema no podría funcionar: cohesión y orden social (Poulantzas, 1988)²¹.

Las fallas y vulnerabilidades de las sociedades de mercado demandan mecanismos de no mercado que los coordinen, regulen y validen lo que nos lleva a concluir que el Estado que sostiene al régimen de mercado no se reduce a ejecutar funciones técnicas o administrativas sino que posee muchas otras tareas. (Peck, Theodore, 2005)

Ahora bien, ¿de qué modo la relación entre el Estado y un sistema económico intrínsecamente anárquico y no equilibrado determina las lógicas del Estado?

²¹ Desde una perspectiva analítica diferente, Max Weber también señalaba la íntima relación existente entre el Estado y el capitalismo. La misma definición del sistema capitalista como “búsqueda de lucro ordenada y pacífica” lleva implícita la presencia de un agente que, gozando de legitimidad social, garantice el orden jurídico y policial necesario para el sistema (Weber, 1964).



Si partimos de abordar las crisis sistémicas del capitalismo²² no como situaciones azarosas sino como tendencias que están arraigadas en la misma dinámica competitiva del sistema esto nos conduce a entender porque la dinámica endógena al sistema demanda en forma creciente de un agente externo que compense los desequilibrios derivados de una estructura contradictoria (que se resume en propiedad privada de los medios de producción y de los beneficios *versus* producción social y socialización de los costos de capital y producción). El Estado es demandado por el sistema capitalista no sólo para sostener el proceso de acumulación sino para evitar la autodestrucción del sistema mediante la resolución de las situaciones desestabilizadoras (“cíclica dinámica automutiladora”) que afloran de un sistema no autorregulado, convirtiéndose el agente público en un bien necesario para la reproducción del sistema económico capitalista. Ahora bien, el Estado no busca sólo mantener el dominio económico del capital sino que intenta compensar sus consecuencias desorganizadoras y disociadoras asumiendo tareas de socialización que desafían el poder del capital pero que le son útiles al mismo. A medida que el sistema económico demanda más regulación compensatoria mayor será la autonomía que alcance el Estado, no obstante el mismo siempre permanecerá subordinado a los recursos económicos que se generan en el sistema económico o de acumulación (Offe, 1990:22).

Admitida la interdependencia que se traza entre Estado y el capital, es preciso ahora señalar que tal relación es asimétrica y el capital tiene un papel dominante allí, pues el Estado protege la relación capitalista sin ser capaz de alterar su status quo, amenazado siempre por la posibilidad de una huelga de inversión o una huida del capital (Offe, 1990:58). El Estado soporta este vínculo asimétrico en virtud de que sus recursos materiales de funcionamiento dependen de lo que

²² Las crisis se definen como “*situaciones que ponen en cuestión la estructura misma del sistema y que pueden leerse como tendencias de desarrollo cuyo resultado es bastante impredecible*” (Offe, 1990:43).



produce el circuito/sistema económico, en tanto, en contrapartida a dichos *inputs* del sistema económico, el actor estatal asume la función de pacificación social.²³

Atento a lo anterior, y a fin de garantizar las condiciones de reproducción capitalista y los intereses del mismo Estado, coexisten simultáneamente dentro del Estado **dos lógicas de acción** o funciones contradictorias: de acumulación y legitimación (O'Connors, 1981), (Offe, 1990). La **función de acumulación** del Estado favorece el proceso de reproducción de capital, que es la fuente de su propio poder material (en sentido weberiano, medios materiales de dominio). Dicha función se hace efectiva, especialmente, a partir de los *gastos de capital social* que, productivos indirectamente, aumentan a su paso la tasa de beneficio.²⁴ El Estado no puede dejar de estimular la acumulación privada pues de ella dependen sus ingresos fiscales, pero paralelamente a esta tarea debe garantizar el consenso social, y en torno a esta última función el Estado desarrolla sus propios intereses. La **función de legitimación** responde, entonces, a la necesidad de reforzar el apoyo y lealtad que sostienen al Estado (en términos weberianos, la validación subjetiva de su existencia) y validan al sistema capitalista también. Dicha función se realiza a través de los *gastos sociales*, que si bien no son productivos ni siquiera indirectamente y significan una deducción a la plusvalía capitalista, son fundamentales para mantener la paz social que demanda la realización del capital (por ejemplo asistencia social). Aunque estas políticas sociales legitimadoras son aprovechadas por las clases dominadas, las mismas no amenazan el núcleo del poder político ni la acumulación económica privada²⁵.

²³ Si bien la dinámica resolutora y generadora de problemas que caracteriza al Estado otorga sostenibilidad al sistema capitalista, también está involucrada en las crisis financieras que, derivadas del agotamiento de la forma de valorización del capital, lejos de anunciar el colapso definitivo del régimen, demandan una reestructuración del régimen de acumulación y en forma paralela del modo de regulación, exigiendo en tal sentido la readaptación del Estado (Fernández, 2001:39)

²⁴ A su vez, los gastos pueden desagregarse en *inversión social* (proyectos y servicios que incrementan la productividad de la fuerza de trabajo, por ejemplo parque industrial) y *consumo social* (proyectos y servicios que disminuyen el costo de reproducción del trabajo, por ejemplo seguridad social) (O'Connors, 1981).

²⁵ La idea política de ciudadanía, componente esencial del concepto de Estado-nación, comporta un principio de igualdad que desde su inicio ha chocado y competido con el principio de desigualdad que sostiene el sistema de clases capitalista (Marshall y Bottomore, 2005). La extensión y enriquecimiento de la noción de



Las dos lógicas contradictorias del Estado que plantea O'Connors no hacen más que retomar los dos movimientos igualmente contradictorios que ya revelara Polanyi existen al interior del sistema capitalista; por un lado el movimiento intrínseco al sistema que busca expandir el libre mercado y la maximización de utilidades y, por otro lado, el movimiento espontáneo que se genera para detener los efectos perversos del modo de regulación y que involucra la acción del Estado (Block, 2000).

Descrita la interdependencia funcional del sistema capitalista y el Estado, podemos en este punto conceptualizar al **Estado** como grupo multifuncional y heterogéneo de instituciones que regula, corrige o neutraliza las demandas contradictorias del capitalismo (Offe, 1990). Gana así un gran interés el hecho de abordar al Estado capitalista como una estructura que asume las funciones dichas con anterioridad a través de diferentes instancias que van adquiriendo autonomía y especificidad estructural. Esas estructuras intra-estatales pelearán por su supervivencia expandiéndose y contrayéndose a lo largo del tiempo según se disputen la distribución de los recursos y una mayor capacidad decisoria²⁶ (O'Connor, 1981).

Los esquemas desarrollados por O'Connors y Offe fueron especialmente ideados para comprender la crisis del modelo fordista/keynesiano. A este respecto, ambos autores verifican cómo las lógicas de acción contradictorias asumidas por el Estado desencadenan un crecimiento en el presupuesto estatal que se resuelve en una crisis fiscal que invita a replantear el régimen de acumulación y el modo de regulación. Posicionados frente a un cambio de escenario histórico-temporal y espacial, como el seleccionado en la Parte II, y de cara al legado de un paradigma neoliberal que promovió austeridad fiscal (al recortar partidas presupuestarias y delegar tareas a los niveles subnacionales y la autogestión ciudadana), creemos que las ideas sucintamente expuestas con anterioridad serán

ciudadanía a lo largo del tiempo, con la gradual incorporación de los derechos civiles y sociales, si bien no ha logrado acabar con las desigualdades existentes, ha incorporado en la conciencia pública una idea de igualdad humana básica que moviliza a los hombres en reclamo de sus derechos. Atento a lo anterior, todo cercenamiento por parte del Estado en dichos derechos, hondamente arraigados en la conciencia pública tras las batallas que demandó su inclusión, hace peligrar la legitimidad del agente público, la cual, se sabe, es una base constitutiva al ejercicio del poder estatal (Weber, 1964).

²⁶ Atendiendo a nuestros intereses analíticos, y considerando el basamental aporte de O'Connors al respecto, en la Parte II de esta tesis trabajaremos diferenciando tres grandes áreas estructurales del Estado: Área Económica, Área Social o de Legitimación y Área estrictamente Política o de Gobierno.



de utilidad para entender el selectivo involucramiento del Estado y abordar la expansión diferencial del presupuesto entre las áreas/estructuras estatales.

2^{da} vertiente. Escuela de la Elección Pública. Entender al Estado desde las lógicas motivacionales individuales

*“Bajo el punto de vista de los autores de este libro, es inevitable un comportamiento irracional por parte del gobierno bajo cualquier regla factible de la toma de decisiones”
(James Buchanan y Gordon Tullock, 1993:381).*

En el límite entre la economía y la ciencia política, esta Escuela, que gana protagonismo hacia los '70, rechaza una supuesta interpretación “organicista” de la sociedad y modeliza el accionar colectivo desde la construcción de un modelo típico ideal del comportamiento individual. La exclusiva consideración de la motivación y comportamiento individual tiene que ver con que, para esta perspectiva, el único agente capaz de necesidades, de acción y responsabilidad es el sujeto individual, cuya matriz conductual se apoya en una racionalidad e información perfecta que busca la maximización de utilidades (lo que no necesariamente debe ser a expensas de otros individuos)²⁷.

Desde un presupuesto individualista pretendidamente realista, apartidario, universal y políticamente neutral, este andamiaje teórico se permite no sólo cercenar las motivaciones de los sujetos individuales que conforman esa ficción denominada Estado, sino predecir ciertas características estructurales de las decisiones grupales y arribar a una limitada definición de Estado (Buchanan, *et*

²⁷ Si bien los autores principales de esta escuela admiten la presencia real de sujetos que actúan de modo no racional y que pueden carecer de información adecuada a la hora de tomar una decisión o entrar en interacción con otros sujetos, el reconocimiento que hacen es más bien marginal y superficial en el contexto de su obra, no comprometiendo la centralidad del postulado de racionalidad (Buchanan, Tullock, 1993:337). De este modo, el presente enfoque subestima las dimensiones no competitivas en las que se encuentran diversos sujetos de ese mundo “real” que los autores se proponen indagar. Las críticas que se han desarrollado respecto de esta escuela destacan el reduccionismo de la misma a la hora de conceptualizar al individuo, el cual queda subyugado a un *homo economicus* que, plenamente racional e informado, sólo aspira a sacar provecho o ganancia de todas las situaciones, relegándose así la riqueza y complejidad de la conducta humana. Asimismo, se relativiza toda cuestión asociada a la imperfección del conocimiento y las asimetrías de información, ignorándose tras una resoluta intencionalidad las diferentes posiciones y posesiones de poder existentes en la sociedad.



al., 1979:84), (Buchanan, Tullock, 1993). Las **decisiones colectivas son tomadas por individuos** que, como se dijo, poseen una sola estructura de decisión que persigue maximizar utilidades independientemente del lugar en el cual actúen. De este modo, el espacio público se constituye en una oportunidad para obtener ganancias más allá de lo normal, convirtiéndose el funcionario político en un auténtico “**buscador de rentas**” (Buchanan, *et al.*, 1979; 1984). La competencia entre buscadores de rentas que intentan afianzar su posición privilegiada (y en el caso de los políticos maximizar su voto) genera un daño social de gran magnitud, ya que *“¿cuál es la recompensa o castigo a la que se enfrenta un burócrata cuando busca expandir sus utilidades, pues dado el carácter colectivo de las decisiones, la responsabilidad individual se diluye?”* (Buchanan, 1980:130). Por lo tanto, el **Estado**, lejos de ser un “déspota benevolente”, es una máquina o conjunto de procesos artificiales que hace posible la acción colectiva y dentro del cual un grupo de individuos, teniendo como límite un conjunto de reglas, toma decisiones que comprometen a la colectividad desde una matriz de comportamiento que busca maximizar utilidades y ganancias improductivas. Si estas reglas no logran detener los deseos de maximización innatos en los individuos que forman parte del Estado, el espacio público se convierte en un campo de batalla entre maximizadores de rentas que capturan y malversan los fondos públicos (Buchanan, Tullock, 1993:39).

Entonces, en principio, si el Estado es una organización formada por sujetos con lógicas maximizadoras que ejecutan políticas sesgadas por los grupos de interés que los presionan desde fuera y por los intereses sectoriales de ciertos grupos internos, es lógico que la salida pase por: 1) desactivar los mecanismos político-institucionales abandonando toda idealización respecto al comportamiento del Estado. Si bien esta perspectiva reconoce la existencia de fallas de mercado, basada sobre la máxima de que toda intervención estatal demanda un detenido análisis de costo/beneficios y posee también fallas, desalienta cualquier tipo de intervención estatal en los procesos económicos y sostiene que la misma puede convertir una situación deficiente en otra peor



y generar mayor incertidumbre e ineficiencia²⁸. 2) promover una reglamentación estricta de los comportamientos de los agentes individuales que integran el Estado²⁹.

Resulta luego, que el enfoque individualista de la Escuela de la Elección Pública, prioriza un análisis del tipo de integración social (vínculos conflictivos o armónicos a nivel de actores) y margina el análisis en cuanto a la integración sistémica (vínculos entre instituciones y a nivel de estructuras), (Lockwood, 1964). Todo aquello que trasciende al individuo, que va más allá de las acciones individuales, es peyorativamente tratado por estos autores como parte de la teoría “orgánica” de la sociedad, desconociéndose las dimensiones estructurales de las conductas y rutinas de acción y sobrevaluándose la creatividad y libertad del sujeto actuante.

Si bien esta tesis privilegia como matriz de análisis socio-política-económica el enfoque examinado en la primera vertiente³⁰, entendemos que la vertiente explorada en este acápite aporta elementos que contribuyen a dilucidar el agravamiento de la crisis fiscal en ciertas áreas estatales donde el comercio y cabildeo de votos es más probable.

La última perspectiva que analizaremos –tercera vertiente– trabajará sobre muchos puntos “flacos” de la aproximación planteada aquí y se llamará la atención sobre una variable que ha asumido en la actualidad gran popularidad: las instituciones.

²⁸ “Con total independencia de cómo estuviese organizado el gobierno y de cómo pudiera pronosticarse su actuación, parece al menos razonable justificar en el Estado un papel protector y vigilante. Si los individuos tienen seguridad sobre su persona y sus propiedades y si se hacen cumplir los contratos voluntarios entre individuos y grupos, la economía de mercado surgirá espontáneamente y producirá unos resultados de asignación tolerablemente eficaces.” (Buchanan, 1979:89)

²⁹ Se presenta el marco jurídico y las estructuras legales como límites a la acción de los individuos, entendiéndose de este modo a las instituciones y estructuras como agente restrictivo que acota el margen de libertad de maximización del sujeto, desconociéndose la faz posibilitadora, creativa y modeladora que las mismas tienen respecto de la acción individual (Giddens, 1995).

³⁰ La primera aproximación analizada creemos es más potente que la segunda para abordar la temática estatal, dado que da cuenta consistentemente de las relaciones estructurales conflictivas y de condicionamiento que se trazan entre el Estado y el mercado, resultando por tanto más solvente para explicar las crisis cíclicas que enfrentan el modo de acumulación capitalista y el Estado.



3^{era} vertiente: Neoinstitucionalismo estatista. Por qué sí el Estado y las capacidades en las áreas productivo-industriales

“No necesitamos una gran teoría, nueva o restaurada, del Estado, sino interpretaciones sólidamente fundamentadas y analíticamente profundas de las regularidades causales que subyacen en las historias de los Estados, las estructuras sociales y las relaciones transnacionales en el mundo moderno.”
(Theda Skocpol, 1989:54)

La corriente que nos proponemos analizar en este punto se presenta en cierta medida como una reacción a algunos aspectos contenidos en la vertiente anterior replanteando el sustento filosófico y ontológico que animaba la aproximación anterior y que la limitaba para comprender al ser humano en su multifacética acción, así como en la forma en que el mismo se interrelaciona, teniendo en cuenta las incertidumbres, la información incompleta, las percepciones subjetivas, ideologías y costos de transacción (Romero, 1999).

Muchos de los neoinstitucionalistas de los que pasaremos revista, se han inspirado para definir problemas e hipótesis de investigación no sólo en aportes clásicos como Tocqueville, Veblen, Weber o Polany sino también en diversos debates neomarxistas (Skocpol, 1989) (Romero, 1999).³¹ Más allá de las variantes existentes entre los neoinstitucionalistas, nos interesa resaltar una idea que todos comparten: la historia no está hecha de actores libres sin restricciones y ajenos al entorno, las prácticas de los actores se encuentran arraigadas en contextos económicos y de “experiencias” institucionales y culturales y las opciones estratégicas que éstos adoptan responden, en gran medida a la percepción que los individuos hacen de sus propios intereses así como a la relevancia y legitimidad que otorgan a ciertos temas y objetivos (Chang, 2000), (Madoery, 2003), (Hall, Soskice, 2004).

³¹ Otra tradición sociológica de gran relevancia que, si bien no cabe mencionarse específicamente como fuente del neoinstitucionalismo, explora el papel social de las instituciones y cuestiona los abordajes voluntaristas que desconocen la complejidad social, es la que atraviesa y vincula los desarrollos teóricos de Durkheim (quien señala el potencial cohesivo del hecho social respecto de la conducta individual (Durkheim, 1895), Parsons (quien privilegia el subsistema cultural como ordenador de los demás subsistemas: sociales, políticos y económicos (Parsons, 1974) y más actualmente Giddens (Giddens, 1995).



Esta vertiente reconoce, a diferencia del segundo enfoque, el potencial de las instituciones³² en la constitución de la identidad, significancia, imagen y preferencias de los actores sociales así como la capacidad de las mismas para estructurar y regular la interacción, la forma de procesar demandas, interpretar una situación o resolver conflictos sin por ello desconocer la recreación de las instituciones por los individuos. (Hall, Taylor, 1996), (Chang, 2000).³³

Un particular enfoque del neoinstitucionalismo que no interesa, es aquel que en el contexto de las instituciones se detiene a observar al **Estado**. Para estos autores, el Estado es algo más que un gobierno o un conjunto de sistemas administrativo-burocráticos y jurídicos de carácter permanente que ejercen la coerción; el Estado es abordable y estudiable a partir de sus **estructuras**, (las cuales a su vez pueden diferenciarse según las diversas funciones y tareas que asumen). Las estructuras estatales son capaces de influir en la conformación de las relaciones sociales así como en la configuración de un modo específico de desarrollo (al configurar patrones de comportamientos sociales y económicos) pues desempeñan un papel clave en el acceso que los expertos y sus ideas tienen en la elaboración de una política pública (Skocpol, 1989), (Weir, Skocpol, 1993). Incluso bajo un modelo global como es el sistema capitalista, existen variaciones en las estructuras y actividades de los Estados de una nación a otra, (dependiendo las mismas de los recursos materiales, humanos y organizativos con que cuenta cada Estado) explicando estas variaciones los diferentes resultados que en materia de desarrollo obtienen los países.

Este modo de abordar al Estado como un conjunto de estructuras resulta sumamente fructífero para nuestros objetivos, pues al permitimos discernir las estructuras según las funciones que tienen

³² Las **instituciones** están formadas por reglas (que definen el comportamiento adecuado y proveen sanciones en su caso), normas (que apoyan determinados valores y pautas particulares) y esquemas organizativos (que permiten y limitan cierta clase de consecuencias) (Weiss, 2003); (Hall y Taylor, 1996)

³³ No obstante, existe en el universo institucionalista una vertiente de corte racionalista, la cual, reconociendo la importancia de las instituciones como estructuradoras de las interacciones, las termina definiendo por su utilidad, resultando entonces profundamente funcionalista, intencionalista y voluntarista en cuanto al origen de las instituciones (Hall, Taylor, 1996).



a su cargo, nos da lugar a un estudio empírico específico de la capacidad de aquellas estructuras estatales encargadas de formular y perseguir objetivos vinculados a la promoción del desarrollo.

La posibilidad de que el Estado asuma un rol activo en la configuración de un modelo de desarrollo integral y sostenido depende no sólo de que ideas nuevas se instalen en los circuitos académicos, tanques de pensamiento endógeno y debate público o del solo hecho de coaliciones políticas dispuestas a apoyar estrategias desarrollistas, sino que además de esas cuestiones depende fundamentalmente de las estructuras estatales que procesan, implementan y gestionan dichas políticas. Las estructuras estatales se desarrollan bajo el sello de las políticas públicas que las van prefigurando; luego, como una especie de ida y vuelta, estas mismas estructuras, afectaran las posibilidades de formular y aplicar nuevas ideas y políticas públicas.

Buscando acercarse y conocer las estructuras, el ángulo estatista de la aproximación institucionalista, recalca en la importancia de las **capacidades estatales**³⁴, entendidas estas últimas no en el sentido de perspicacia de los tecnócratas sino en el sentido de estructuras institucionales perdurables y eficaces que sirven como herramienta estratégica en la planificación y gestión de políticas públicas (Evans, 1996; 1997), (Weiss, 2003). Si bien las capacidades estatales no son la causa primaria del desarrollo, las mismas delinear sus caminos (Przeworski, 2003); los Estados pueden generar políticas que compensen la incertidumbre e inestabilidad del sistema capitalista y avanzar en políticas que no se reduzcan a garantizar las condiciones mínimas de funcionamiento del mercado (Rodrik, 2000), (Arrighi, 2006). La capacidad de maniobra del Estado respecto a las presiones externas e internas depende luego, de la calidad de su estructura y de la fortaleza de los vínculos y redes que ha sabido tejer tanto hacia adentro como hacia fuera con los agentes de la sociedad civil (Jessop, 1996; 2001), (Evans, 1996), (Weiss, 2003). Capacidades sólidamente

³⁴ Por capacidades estatales debe entenderse la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar objetivos y funciones oficiales; eficacia que no implica sólo la capacidad técnica para trazar y cumplir planes sino también el grado en que es capaz el Estado de lograr apoyo y legitimidad social para sus proyectos (Sikkink, 1993). Dicha capacidad está condicionada, a su vez, por el conjunto de recursos y herramientas que tiene a su alcance el Estado para la formulación de políticas públicas (Evans, 1996).



construidas permitirán: 1) actuar al abrigo de presiones externas, 2) mayor claridad y calidad en las políticas, y 3) fortalecer las opciones de las estructuras estatales para actuar condicionadamente sobre los demás sujetos, pudiendo revertir y redireccionar aprendizajes y prácticas sociales para que las mismas se adecúen a un modelo de desarrollo sostenible e integrador (Fernández, Güemes, Magnin, Vigil, 2006).

Aunque las capacidades internas (asociadas principalmente a calidades burocráticas weberianas) son determinantes de la habilidad, solidez y cualificación con las cuales las organizaciones públicas se desempeñan, la fortaleza del Estado no depende sólo de ellas sino también de su habilidad para penetrar, enraizarse, encastrarse y organizar la sociedad civil (Hall Ikamberry, 1993)³⁵. El éxito y eficacia de la acción estatal, sea ésta mínima o extensa, depende tanto de la fortaleza y solidez de sus recursos y capacidades internas como de su poder infraestructural³⁶, la aparentemente contradictoria “autonomía enraizada”³⁷ (Evans, 1996; 1997), (Mann, 1997b y 2004).

De esta línea interpretativa cabe deducir que el Estado, sin desconocer sus condicionantes históricos, puede ir más allá de ser un mero expectador o responder a la coyuntura; pudiendo participar activamente en el diseño del programa de desarrollo a partir del trazado de políticas que con inteligencia se centren en las áreas estratégicas de un modo de desarrollo. Vale justificar en

³⁵ Dado que el desarrollo no es una tarea que competa con exclusividad al Estado, el enraizamiento presupone un ejercicio y estrategia de articulación e interacción del Estado y la sociedad en función del cual emerge una novedosa sinergia capaz de reforzar a ambos sectores y enriquecer el potencial de acción y logro de metas colectivas. “*La capacidad del Estado para actuar racionalmente es potenciada y no limitada cuando el Estado coordina otras fuentes de poder autónomo*” (Hall, Ikamberry, 1993), (Jones, 2001).

³⁶ La idea de poder infraestructural está asociada a la aptitud de un Estado para implementar realmente decisiones a lo largo de su territorio. Esta capacidad de penetrar en los territorios donde se asienta el Estado y llevar a cabo decisiones es una vía de doble dirección que no sólo permite al Estado meterse en la sociedad civil, sino que habilita a esta última a un mayor control sobre aquél (Mann, 1997).

³⁷ La autonomía enraizada implica que el Estado cuenta con un conjunto de propiedades que se dan por la presencia combinada y estratégica de **capacidad interna** (implica habilidades técnicas y administrativas, recursos organizativos y monetario-fiscales y calidades burocráticas que dan fortaleza y autonomía al aparato) y **capacidad infraestructural** (asociada al enraizamiento de las agencias estatales en el territorio en que interactúan involucra una serie de lazos sociales concretos que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para negociar en forma continua objetivos y políticas) (Evans, 1996; 1997).



este punto algo que hemos venido señalando desde el inicio, esto es el campo de acción prioritario dentro del cual el Estado está llamado a intervenir por ser dicho campo el motor del desarrollo.

El análisis histórico del desenvolvimiento de los países que actualmente son parte del centro más dinámico y competitivo de los procesos de acumulación del capitalismo a escala mundial, y que han escalado de posiciones periféricas o semiperiféricas a posiciones centrales, demuestra la relevancia que asume el sector industrial como motor del crecimiento y desarrollo sostenido, derivándose luego, la importancia que adquiere para el desarrollo la potenciación de **políticas públicas industriales** (Amsdem, 1989), (Chang, 2003; 2004), (Fernández *et al.*, 2005), (Fernández, Güemes, Magnin, Vigil, 2006).

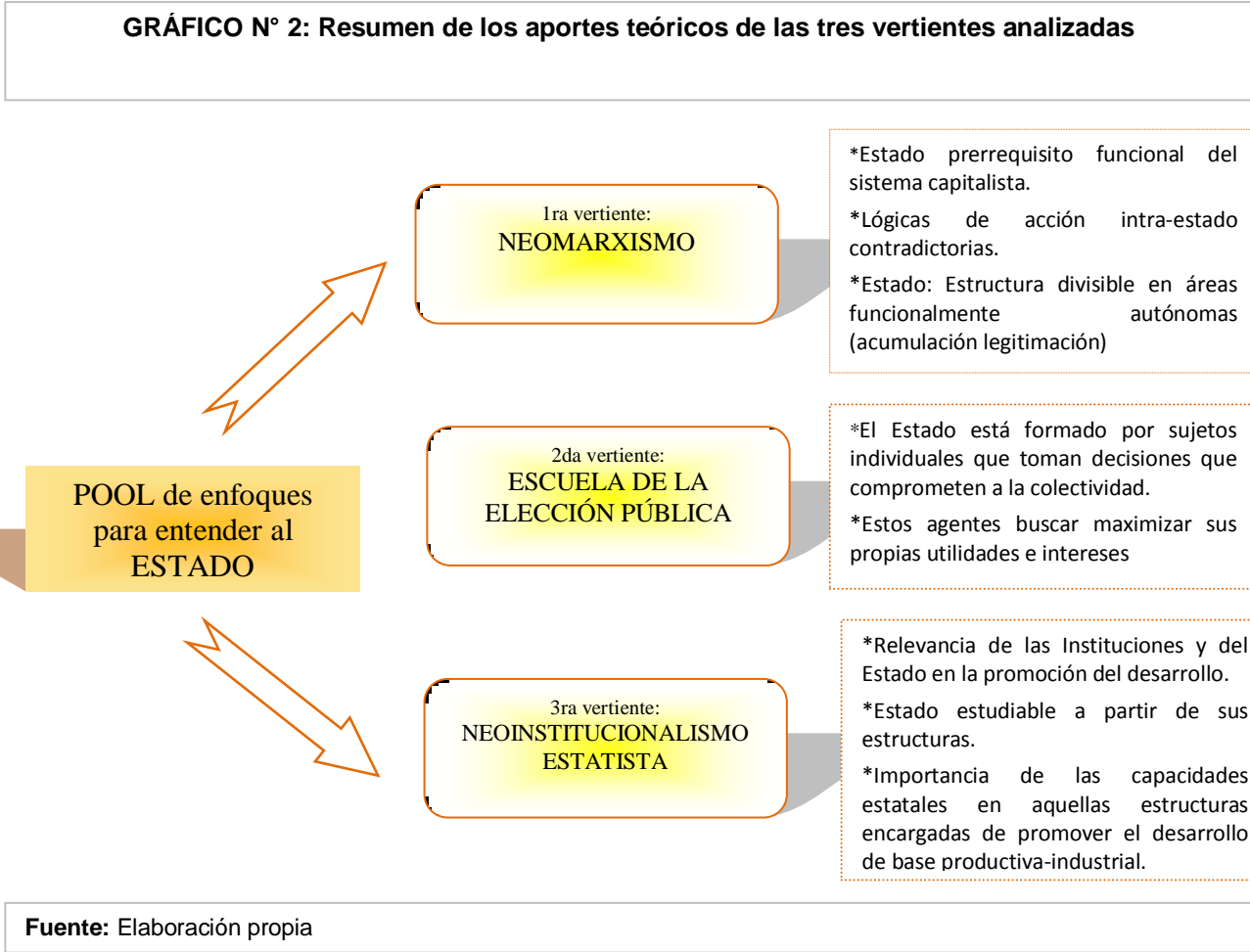
Sin desconocer que la economía actual, comparada con la de los '50 o '60 está menos caracterizada por el crecimiento de sectores productores de bienes y servicios, ante la extendida creencia de que hemos asistido a un reemplazo de un período basado en la industrialización a una etapa posindustrial donde predomina el sector servicios, es preciso señalar la continua presencia e importancia del sector como motor del desarrollo³⁸ (Nochteff, 2000), (Fernández, *et al.*, 2005). Pese a que la esfera de la producción fue perdiendo dinamismo frente a la actividad económica, la riqueza y el desarrollo siguen asociados con la industrialización, es más, los términos que utilizan organismos internacionales como el BM para identificar a las economías centrales como EEUU, Alemania o Japón, no son ni más ni menos que “países ricos industrializados” (Nochteff, 2000:39). A nivel mundial, entre 1970 y 1990 se mantuvieron la dinámica y presencia del producto industrial con relación al producto total, y es notorio que aquellos países del este asiático que fueron parte del *milagro* de los '90 presentaron niveles superiores al 60% en la participación del producto industrial respecto del producto total, viendo incrementar tanto su participación en el Valor Agregado Manufacturero a nivel mundial como en el grueso de su producción manufacturera muy

³⁸ El sector servicios no sólo no ha reemplazado a la industria como eje de de producción de riqueza y desarrollo, sino que está indisolublemente ligado a ella, pues la industria es un generador directo de servicios en los países centrales. No obstante lo cual no puede dejar de señalarse la expansión de una serie de servicios que, lejos de estar sustentados en la economía real, crecen por encima de la misma, están atados a las burbujas especulativas y se resuelven en las crisis (Nochteff, 2000).



por encima de los valores de Reino Unido o Estados Unidos (Fernández *et al.*, 2005), (Lipietz, 1992:168).

Lejos del institucionalismo edulcorado que publicitaron los Organismos de Crédito Internacional, en un intento de *aggiornar* las recomendaciones para el desarrollo de inicios de los '90, el conjunto de aportes que aquí se aprovecha y destaca enfatizó el papel del Estado y de las instituciones en la promoción de políticas públicas desarrollistas de base industrial, lo cual nos resulta sumamente estimulante para abordar y fundamentar, ya en la Parte II, un estudio de las capacidades estatales en aquellas áreas estratégicamente involucradas en la promoción de lo que hemos identificado como motor del desarrollo.





El análisis de las capacidades de las estructuras estatales es un punto de partida para comprender el margen de juego/inserción y autodefinición de un Estado frente al contexto globalizado que lo circunda y atraviesa en la proyección de un modelo de desarrollo alternativo al neoliberal.

En el próximo acápite intentaremos dar cuenta de la escala con la cual puede abordarse la problemática estatal en un contexto mundial reconfigurado y bajo la lógica del sistema capitalista posfordista.

Estado y escalas: globalización, regionalismo y Estado-nación

“There is no longer a single, privileged scale of political-economic organization, and emergent scalar configurations do not overlap with one another in neatly isomorphic, congruent patterns. Consequently, different scales of action come to be linked in various hybrid combinations of vertical, horizontal, diagonal, centripetal, centrifugal and vertical ways” (Jessop, 2002:180, citado por Brenner, 2004:12).

“La globalización es a las explicaciones deterministas lo que la integración regional a las voluntaristas” (Oszlak, 1997:25).

Dado que la cuestión espacial y escalar está inextricablemente unida a la idea de estatalidad y nos resulta imprescindible para encarar el estudio de las capacidades estatales, en este punto especial, y como paso previo a la definición de la escala de acción en torno a la cual reflexionaremos las potencialidades de las estructuras estatales para afrontar el desarrollo, procuramos examinar sintéticamente las discursivas globalizadora y localista que desafían la vigencia y centralidad de la tradicional escala nacional para, en un segundo momento y en forma superadora respecto a tales discursos, reseñar la idea de *multiescalaridad* como categoría de análisis útil para afrontar la temática estatal bajo los cambios posfordistas.

En un espacio mundial dominado por procesos de **globalización** aparentemente disolventes del Estado-nación, trabajos como el de Polanyi vuelven a ganar contemporaneidad y nos recuerdan que no sólo las economías nacionales dependen del Estado-nación sino que la economía global demanda instituciones regulatorias fuertes (Block, 2000). La idea del capitalismo global es



impracticable; típicamente existen fuertes complementariedades en la manera en que encajan los diferentes elementos de los sistemas capitalistas, pero el capitalismo es y seguirá siendo un fenómeno nacional y existirán tantos modelos factibles como países industriales adelantados existan (Rodrik, 2000). Quizás la afirmación de Rodrik suena muy fuerte pero es de notar que la misma está destinada a desenmascarar una discursiva “globalista económica desenfrenada” que, tal como señala Oszlak, es una máscara que oculta la insensatez y consecuente fracaso de ciertas políticas domésticas (estatales o privadas) y que, exagerando el argumento de la competitividad, ha servido para justificar reestructuraciones empresarias, creación de empleos insustanciales o promoción de la flexibilización laboral, así como un cínico intento por eludir un compromiso social con los sectores más desprotegidos o la adopción de medidas de defensa ambiental, que aumentan costos. Esta retórica fatalista instala una sensación de que no pueden enfrentarse los problemas porque superan la capacidad de los países, obviando la consideración de –o justificando– las fallas propias de las políticas nacionales (Oszlak, 1997). Nunca está de más recordar que el capitalismo, debatiéndose en forma constante entre la tendencia a la movilidad y la fijación en el espacio, no funciona sin sus arreglos espaciales que temporalmente se reconfiguran y que hacen insostenible la consideración de un sistema capitalista sin espacio o global (Jones, 2001). Frente a la vorágine “globalizante”, es preciso destacar que mucho de lo que se ha conceptualizado como global no pasa en realidad de ser transacciones entre Estados-nación, las cuales están sobredeterminadas por las particularidades de los Estados-nación en cuestión (Mann, 1997), (Navarro, 2000)³⁹.

Por lo tanto, aunque es cierto que la globalización envuelve redes y múltiples conexiones que trascienden las escalas tradicionales de los Estados-nación, el “imaginario globalizador” no deja de estar posibilitado por estructuras específicas que están encastradas profundamente en las

³⁹ Navarro intenta demostrar cómo gran parte de lo que hoy se denomina “globalización” expresa la idea de múltiples relaciones entre todos los países del globo terráqueo obedece más bien a una serie de actividades económicas intra e interregionales de bloques de poder consolidados y desarrollados: Norteamérica, Unión Europea y sudeste asiático (Navarro, 2000).



instituciones y territorios nacionales⁴⁰ (Hall, Soskice, 2004), (Weiss, 2003). Tal como plantea Weiss, el proceso globalizador no busca anular o constreñir por sí mismo al Estado sino que posee dos fases, una constreñidora y otra “habilitante” o “posibilitadora”, constituyéndose por ende en una invitación y una demanda a que los gobiernos se fortalezcan y sean capaces de desarrollar nuevas respuestas y reacomodamientos. Frente a las lecturas que enfáticamente sostienen la desaparición del Estado en general y de la escala nacional en particular, baste recordar que la región que hoy disputa la hegemonía mundial (este asiático) ha logrado su éxito en base a una estrategia desarrollada por Estados nacionales empresarios (Arrighi y Silver, 2001), (Fernández, 2001). La globalización, acrecentamiento radicalizado de flujos internacionales que reestructura las relaciones productivas, no diluye al Estado-nación ni reduce la necesidad de políticas gubernamentales, antes bien las incrementa, pues la competitividad e inserción demandadas por la economía mundial sólo pueden lograrse con la aplicación de políticas coherentes direccionadas por el Estados (Evans, 1997), (Mann, 1997a), (Weiss, 1998).

En cuanto al desplazamiento de los Estados-nación frente a la emergencia de “ciudades globales” (Sassen, 2003), es preciso recordar que las “*ciudades mundiales permanecen insertas de forma significativa dentro de sus territorios estatales anfitriones*” (Brenner, 2003). En las últimas décadas, los **espacios subnacionales y locales** se han convertido en un campo de referencia para la acción política, la participación democrática y la prosperidad económica (Vázquez Barquero, 1999), (Jones, 2001), (Fernández, 2007).

Consideradas durante el fordismo-keynesianismo como correas de transmisión de la política socioeconómica del Estado central, las regiones y localidades pasaron a constituirse bajo el posfordismo en nodos de desarrollo autónomo y en espacios privilegiados para propulsar el desarrollo económico y social, no ya encerrados en las economías nacionales sino incorporados en

⁴⁰ “*The crucial conditionality is the partial embeddedness of the global in the nacional*” (Sassen, 2003:14).



forma directa dentro de las jerarquías urbanas transnacionales y redes interurbanas (Jessop, 2001, 2003).

Ayudadas en desarrollos teóricos como la acumulación flexible y las aglomeraciones productivas, las regiones se presentan hoy en día como el epicentro de las teorías del desarrollo y como la escala más hábil para enfrentar un mundo en constante transformación que demanda competitividad, flexibilidad y dinamismo (Brenner, 2003).

La asociación estratégica entre los procesos de producción flexible, las nuevas teorías del desarrollo endógeno y los conceptos de *clusters*, distritos industriales o aglomeraciones, permitieron explicar un grupo selectivo de experiencias regionales exitosas desde la configuración endógena de las mismas, convirtiéndose las regiones en herramientas que, *“like a organic unit of economic reality”*, daban cuenta por sí mismas de la productividad y el desarrollo económico (Scott, Storper, 2003). La centralidad adquirida por la escala regional se explicaría entonces por:

i) La mayor oportunidad de la misma de **competir** globalmente, sustentado ello en el aprovechamiento de las *ventajas estáticas* (reductoras de costos e incertidumbres) y *dinámicas* (vinculadas a la flexibilidad y creatividad/innovación) que se derivaban de la cercanía territorial (Vázquez Barquero, 1999), (Scott; Storper 2003), (Brenner, *et al.*, 2003)⁴¹.

ii) Representar un nivel de **integración** que revalorizaba la cultura (lenguajes, principios, normas, religión, etc.) y las identidades locales frente al debilitamiento del lazo nacional, facilitando de este modo el surgimiento de una “confianza compartida” y capaz de mejorar el nivel de vida general de la población local⁴² (Keating, 1998).

⁴¹ *“In less-developed countries, in particular, agglomeration is critical to development not only because it is a source of enhanced economic productivity, but also because it is a basic condition of specialization within the global division of labor and an essential foundation of export-oriented growth”* (Scott, Storper, 2003).

⁴² Dicha revalorización cultural e identitaria no se manifiesta siempre de manera espontánea, sino que puede originarse en la manipulación de ciertos líderes políticos y responder a intereses económicos (Keating, 1998).



iii) Promover una mayor **participación y control** de la ciudadanía en las decisiones políticas, lo que contribuiría a reducir el déficit democrático y participativo que amenaza las sociedades actuales y fortalecería la gobernabilidad democrática de la sociedad civil (Montecinos, 2005)⁴³.

Sin negar la centralidad que adquiere lo local para pensar una estrategia de desarrollo, es necesario examinar críticamente la *nueva ortodoxia regionalista*, la cual sustentada en una serie de experiencias exitosas aisladas, abona una idea romántica de las regiones, idealizándolas como comunidades autosuficientes y armónicas aptas para resolver numerosas situaciones que se derivan de los reajustes postfordistas (Madoery, 2003). Este enfoque, centrado en un imaginario local y en un esquema de relaciones bipolar (global-local), desconoce las conexiones y ataduras que vinculan las regiones con su contexto nacional, marginándose asimismo las trayectorias históricas que atraviesan y dan forma a las dinámicas e instituciones regionales (Fernández, 2007), (Madoery, 2003). De cara a las citadas y promocionadas experiencias exitosas antes mencionadas, un creciente cúmulo de evidencia empírica empieza a dar cuenta de la heterogeneidad con que el proceso de globalización afecta a las regiones, así como de la relevancia de los espacios, trayectorias y dinámicas nacionales en la configuración de lo regional⁴⁴. Desaprovechando la consideración de los lazos y redes que se construyen desde, hacia y entre los diferentes niveles y escalas de acción, la perspectiva del *Nuevo Regionalismo* limita no sólo la capacidad de entendimiento de las desigualdades regionales, sino que también restringe la posibilidad de pensar en alternativas regionales más integradoras (Fernández *et al.*, 2007). En este sentido, creemos que la mirada regionalista intralocalista ha ignorado: a) en lo *interno*, las

⁴³ “Regional economic development involves a mixture of exogenous constraints, the reorganization and build-up of local asset systems, and political mobilization focused on institutions, socialization, and social capital” (Scott, Storper, 2003).

⁴⁴ “La nueva geografía de poder, lejos de generar una redistribución armónica de actividades, población y riqueza, tiene efectos desiguales provocando una profundización de desequilibrios territoriales, con disparidades entre grandes regiones, en el interior de un mismo espacio regional y hasta en un mismo espacio urbano” (Madoery, 2001).



heterogeneidades intra-*cluster*, esto es las diferentes cuotas de poder de los actores empresariales que conviven en las regiones y la verticalidad de gran parte de sus relaciones; b) en lo *externo* ha infravalorado, en primer término, el macro contexto en el que se insertan estas regiones, un sistema de capitalismo global donde ciertas empresas transnacionales, posicionadas estratégicamente, comandan las porciones o eslabones más redituables de las cadenas de valor, y, en segundo término, el poderoso peso que aún poseen los Estados nacionales en la estructuración del régimen de acumulación y en la morfología y principios básicos que estructuran la producción, consumo, actores, sectores y territorios (Fernández, 2007).

La idea de una era dominada por la flexibilidad, la globalización y un discurso localizador, no hace más que agilizar los canales a partir de los cuales el capitalismo se expande, transforma, adapta y reproduce. Como ya sostuvo en su momento Lovering, la tendencia académica del *Nuevo Regionalismo* apoya una perspectiva teórica particular y una narrativa política muy persuasiva y atractiva que justifica iniciativas de políticas públicas altamente funcionales con un economicismo crudo (citado por Jones, 2001). No pueden ignorarse los efectos que un cuerpo teórico como el *Nuevo Regionalismo* (que tematiza al Estado como una agencia más del desarrollo y desestima su potencial para direccionar los procesos del mismo) posee cuando se inserta en un contexto signado por una profunda globalización y procesos de integración supranacionales; al no centrar al Estado como actor estratégico en los procesos de desarrollo, dicho enfoque resulta plenamente cooptable por una estrategia remercantilizadora que se afanará por promover, en el marco de ideas neoliberales y autorreproductivas del capital global, políticas descentralizadoras (Fernández, 2001; 2007)⁴⁵.

⁴⁵ Es necesario un proyecto político como el neoliberalismo, con el suficiente poder para imponer una cosmovisión que defina y movilice a una escala, para que la misma adquiera conciencia de sí misma y se someta a la avalancha globalizadora, quedando de este modo condicionada a la inapelable necesidad de ser competitiva y ofrecer las mejores condiciones empresariales de radicación del capital (González, 2005).



Antes que dilución de la escala nacional frente a la globalización y regionalización, corresponde hablar de un período de inestabilidad originado en la reorganización de la configuración escalar y andamiaje espacial donde el fordismo atlántico se apoyo, período marcado por la proliferación de escalas que no están delimitadas fijamente sino que son presas de una constante interpenetración y luchas de poder que expresan la complejidad de las relaciones sociales (Brenner, *et al.*, 2003), (González, 2005). La **escala nacional**, pieza maestra de promoción del capitalismo primigenio, no sería negada por la globalización o el *Nuevo Regionalismo* sino reconfigurada, demandándose posteriormente su involucramiento en tareas tales como el gerenciamiento de la relación entre los diferentes niveles de organización del Estado, así como también continuaría estando en mejores condiciones de monitorear los efectos redistributivos de la transferencia, de ejercer firmemente la conducción macroeconómica y resolver los desequilibrios resultantes de los procesos de descentralización y los conflictos sociales, redistributivos y de integración social, que se verifican en sus dispares regiones (Oszlak, 1997), (Jessop, 2003), (Weiss, 2003), (Fernández, Güemes, Magnin, Vigil, 2006).

En este contexto reconfigurador de escalas posfordista se nos invita a reflexionar en un esquema complejo donde se descubre un nuevo espacio público construido en torno a múltiples escalas territoriales interconectadas que, lejos de estar ordenadas jerárquicamente, se encuentran enlazadas a jerarquías enmarañadas con temporalidades y especialidades diferentes que redefinen las clásicas categorías territoriales (Brenner, 2004). La visión **multiescalar** resultaría entonces superadora con respecto a una visión de poder de suma cero, sosteniéndose en su lugar una idea colectiva del poder que busca huir del mega-relato globalizador (así como de la dicotomía global-local) que ignora y silencia la lucha socio-espacial de reconfiguración espacial, buscando abrir un panorama más amplio y flexible (Keating, 1998), (Brenner, 2004), (Brenner, *et al.*, 2003), (Amin, 2004) (González, 2005).



Ante la urgencia que detectábamos en Latinoamérica a principios del siglo XXI por teorizar y analizar la capacidad de las estructuras estatales para promover el desarrollo de base productivo industrial, es preciso señalar que el fenómeno estatal y el desarrollo no pueden pensarse en abstracto, escindidos del espacio que los atraviesa y configura, así como tampoco puede quedar atado a categorías espaciales/escalares clásicas sustentadas en niveles que se organizan en jerarquías piramidales. Sin desconocer la emergencia de los espacios locales ni las dinámicas transnacionales y supranacionales así como la continuidad bajo reformulación del Estado-nación, la presente tesis explorará la tarea del desarrollo y el “estado” de las capacidades estatales desde una **escala regional**, sin que ello implique cerrarnos en la misma y desconocer como la misma está interpenetrada y condicionada por las dinámicas globales y nacionales. Sobre las razones que fundamentan dicho nivel de análisis nos explayaremos en la Parte II.

Conclusiones Parte I

Iniciamos la Parte I reseñando y asociando los avatares que atravesó la problematización del Estado con las particulares situaciones empíricas que los acompañaron. Teniendo en cuenta las idas y venidas que la tematización del Estado había experimentado a nivel de ideas y retórica política en las últimas décadas, llamamos la atención sobre la brecha que se captaba a inicios del siglo XXI entre los hechos que reclamaban un Estado involucrado en los procesos de desarrollo y la ausencia de un adecuado debate a nivel de ideas y políticas que se ajustara a tan importante misión. En segundo término buscamos revalidar construcciones teórico-conceptuales que, elaboradas por diversos y a veces contrapuestos enfoques y escuelas, nos resultan sumamente útiles para abordar la temática estatal y, fundamentalmente, para entender la importancia de examinar las capacidades de las estructuras estatales especialmente de aquellas encargadas del fomento de procesos productivos industriales. Habiendo dejado claro la relevancia del Estado en el desarrollo y la necesidad de indagar las capacidades de las estructuras estatales como



prerrequisito de una estrategia de desarrollo que motorice los tendones del régimen de acumulación, creímos conveniente señalar la profunda reformulación que a nivel mundial atravesó la “estatidad” bajo el nuevo modo de producción y desarrollo postfordista, frente a la cual procuramos discutir brevemente los enfoques globalistas y localistas y avanzar en una lectura superadora multiescalar.

Nuestro desafío en la próxima parte será, en un tiempo y espacio delimitado y justificado, analizar las capacidades construidas a escala regional en aquellas estructuras estatales encargadas de promover políticas públicas vinculadas al desarrollo de base industrial. A fin de emprender dicha tarea, nos serviremos del aparato conceptual que los enfoques analizados en la Parte I nos han aportado para comprender la problemática estatal en un escenario que ha sido plenamente reestructurado en el nivel mundial y que en el regional –Latinoamérica– demanda con urgencia un sólido desarrollo capaz de promover equidad e igualdad.



PARTE II

Análisis de las capacidades de las estructuras estatales regionales. Ingreso al análisis de caso

“Max Weber no se cansaba de subrayar la distancia existente entre los proyectos de los hombres y las consecuencias de sus acciones. Lo que una generación quiso libremente se transforma para la generación siguiente en destino inexorable. La historia es la tragedia de una humanidad que hace su historia, pero no sabe la historia que hace...”

(Raymond Aron, Introducción a El Político y el Científico de Max Weber, 1995:35).

“Las decisiones políticas se producen dentro de un marco definido de relaciones sociales y como consecuencia de los conflictos sociales, económicos y políticos” (O'Connor, 1981:91).

El éxito alcanzado en materia de desarrollo, tanto por los países tradicionalmente considerados como “desarrollados” como por aquellas experiencias conceptualizadas como “países recientemente industrializados”, lejos de explicarse por las virtudes de un mercado que se mueve libremente, se comprenden mejor si se entiende la fundamental intervención que un actor extra-mercado, como es el Estado, ha realizado (Amsdem, 1989), (Wade, 1990), (Evans, 1996), (Weiss, 2003), (Chang, 2004). El logro de un desarrollo sostenido demanda de un Estado que sea capaz de intervenir activamente y organizar aspectos vitales del mercado, estimulando áreas estratégicas o nodales en la producción de valor, como son las productivo-industriales. Ahora bien, para que el Estado pueda llevar adelante dicha tarea es preciso que el mismo cuente con estructuras dotadas de sólidas capacidades internas e infraestructurales.

Atendiendo a la relevancia que asume el análisis de las estructuras estatales como plataforma desde la cual se proyectan las políticas públicas capaces de orientar y regular un esquema de desarrollo, en esta segunda parte haremos uso de un especial indicador que nos permitirá conocer, en el tiempo y lugar seleccionados, las capacidades con las que cuentan las estructuras estatales estratégicamente encargadas de promover el desarrollo de base industrial. Antes de comenzar dicho estudio, es preciso señalar que, un examen completo de las capacidades estatales demandaría focalizarse en un análisis cuanti-cualitativo del conjunto de recursos financieros y



humanos que asiste a las áreas seleccionadas, así como, la aptitud de los mismos para organizarse y coordinarse tanto internamente como externamente con los actores de la sociedad civil, promoviendo un enraizamiento fortalecedor de las redes Estado-sociedad civil⁴⁶. Dadas las limitaciones “espaciales” que impone un trabajo de las características del actual, hemos optado por seleccionar la dimensión material o fiscal de las capacidades estatales. Entendemos que, pese a lo selectivo del estudio, dicha dimensión es un marco de referencia global primario y preliminar de las capacidades estatales, en tanto permite cuantificar en forma clara la autonomía y margen de planificación y gestión de aquellas áreas especialmente abocadas a impulsar el desarrollo industrial a nivel regional.

El proceso de toma de decisiones en materia presupuestaria no deja de ser parte de un proceso multiforme netamente político y de fuerte control centralizado que, teniendo en cuenta el marco de ideas predominante, puede vigorizar materialmente ciertas áreas/estructuras estatales en desmedro de otras; y es por ello que, el presupuesto, se constituye en un prisma fiscal que ilumina las opciones e intereses políticos en un tiempo y lugar determinados⁴⁷ (O'Connor, 1981:204). El indicador seleccionado para abordar la dimensión fiscal serán las partidas presupuestarias de gasto público. Más que cualquier otro indicador, las partidas de gasto público son aptas para iluminar el potencial con que cuenta el Estado para crear, mantener o marginar sus estructuras, ya sea contratando personal, dotándose de infraestructura, apoyando una política pública de acción externa o desarrollando cualquier otra iniciativa económica o financiera (Skocpol, 1989).

En función de lo anterior, entendemos que el examen diacrónico y comparado del gasto público nos permitirá desentrañar el valor, importancia y autonomía que las políticas públicas fueron

⁴⁶ Para consultar un modelo de indagación integral de las capacidades estatales ver Fernández; Güemes; Magnin; Vigil, 2006.

⁴⁷ Este carácter político que encierra el presupuesto pretendió ser desdibujado y opacado durante los '90 bajo la égida del “tecnicismo” neoliberal, reemplazándose la imagen de lucha política por criterios profesionales neutrales.



atribuyendo a lo largo del período en estudio a ciertas áreas o estructuras estatales, más allá de los relatos discursivos que supieron formularse.

Escala de acción estatal escogida para abordar el estudio de una estrategia de promoción del desarrollo

Señalada la necesidad de superar los abordajes espaciales/territoriales que desconocen la relevancia de los vínculos e interconexiones entre los diferentes niveles de acción estatal, así como, la crítica que nos merecen aquellos enfoques que obvian la dimensión nacional en pos de resaltar la binaria hegemonía de lo local y lo global, nuestro trabajo centrará el análisis de las capacidades estatales en el nivel **meso-regional**.

Existe una doble razón que fundamenta nos detengamos en dicho nivel para estudiar las capacidades de las estructuras estatales para promover el desarrollo:

- a) En primer término, los espacios regionales presentan notorias ventajas vinculadas a la flexibilidad y competitividad demandadas por el dinámico modo de producción posfordista, lo cual justifica una estrategia endógena que, coordinada y articulada por el nivel nacional, parta desde la especificidad cultural y productiva de las regiones (*bottom-up*) (Fernández, *et al.*, 2006), (Madoery, 2005)⁴⁸.
- b) En segundo término, los espacios subnacionales en Latinoamérica, en el marco de procesos de descentralización, asumieron en las últimas décadas funciones de estimada relevancia y sensibilidad para el desarrollo delegadas por el Estado central.

⁴⁸ Respecto de la centralidad del nivel regional en el esquema posfordista, remitimos a lo desarrollado hacia el final de la Parte I.



La promoción del programa de descentralización se sustentó en la potencialidad que se creía tenía tal estrategia para generar mayor transparencia y participación ciudadana⁴⁹; no obstante, los procesos acaecidos en Latinoamérica y específicamente en Argentina se enrolaron en un enfoque conocido como “federalismo fiscal”, el cual, inspirado en la realidad de países desarrollados, no sólo estuvo lejos de reflejar las realidades de los países en desarrollo y promover la transparencia y participación, sino que, inserto en un escenario dominado por la lógica del capital y los ajustes estructurales, contribuyó al agravamiento de las desigualdades espaciales existentes (Fernández, 2001), (Montecinos, 2005). La descentralización funcional y fiscal, promovida a fines de los '80 y especialmente durante los '90 por los Organismos de Crédito Internacional, fue una estrategia que, destinada a complementar las políticas de ajuste y reforma del Estado, ganó lugar sosteniendo la necesidad de revertir las formas verticales y jerárquicas predominantes durante el régimen de Sustitución de Importaciones, así como el reposicionamiento del mercado y la redistribución de la capacidad decisional a la sociedad civil⁵⁰. No obstante, esta maniobra descongestiva fiscalmente y aparentemente desconcentradora estuvo acompañada de una simultánea estrategia de centralización que tenía por objeto la implementación exitosa de los planes de ajuste estructural y mantenimiento de un fuerte control cupular sobre las funciones de redistribución y estabilización (Fernández, 2001).

En Argentina la estrategia descentralizadora, iniciada ya en los '70, se materializó con especial énfasis a inicios de los '90 descargando un cúmulo de tareas y servicios de especial relevancia para el desarrollo desde los niveles nacionales a los niveles subnacionales (tales como los

⁴⁹ La descentralización, en el marco de un cambio en el patrón de acumulación y asociada a los científicos sociales y planificadores regionales que abordaron el desarrollo endógeno, fue considerada como herramienta de democratización y equidad ciudadana, capaz de ofrecer servicios más eficientes y adaptados a las necesidades de las poblaciones locales destinatarias y directamente sujetos a su control (Vázquez Barquero, 1999), (Fernández, 2001), (Montecinos, 2005).

⁵⁰ La escala meso-regional fue omitida o contemplada sólo de manera tangencial por las políticas neoliberales de ajuste y descentralización, las cuales, lejos de problematizar la región como actor capaz de planificar y proyectar sobre la base de sus recursos y habilidades específicas, se limitaron a contemplar al espacio regional como un mero soporte de una actividad económica a la cual se delegaban complejas funciones de bienestar social (Madoery, 2005).



asociados a la provisión de la Salud –impulso de la autogestión hospitalaria– y Educación –Ley Federal de Educación–)⁵¹.

Atento a estas dos razones, entendemos justificado y apropiado abordar el estudio de las capacidades estatales para potenciar el desarrollo desde la escala regional; es por ello que el análisis de caso se detendrá a analizar una provincia argentina que, posicionada en el núcleo más rico del país, nos aportará elementos útiles para comprender los efectos que sobre las estructuras estatales se derivan de las políticas neoliberales.

Selección territorial: la provincia “invencible” de Santa Fe

La provincia de Santa Fe como espacio regional escogido, tal como anticipamos, no resulta marginal sino más bien representativo de un país que se constituyó en referente internacional de la efectividad y profundidad con que podían implementarse las transformaciones necesarias para superar el retroceso y las distorsiones generadas por el régimen de sustitución de importaciones: la Argentina.

Dicha provincia, que concentra más de tres millones de habitantes, forma parte de la región pampeana⁵², región que generaba hacia 1995 más de las 2/3 partes del PBI nacional. El posicionamiento central de la provincia de Santa Fe en el marco de la Argentina y de las provincias más dinámicas que integran la región pampeana se sustenta en una serie de indicadores de

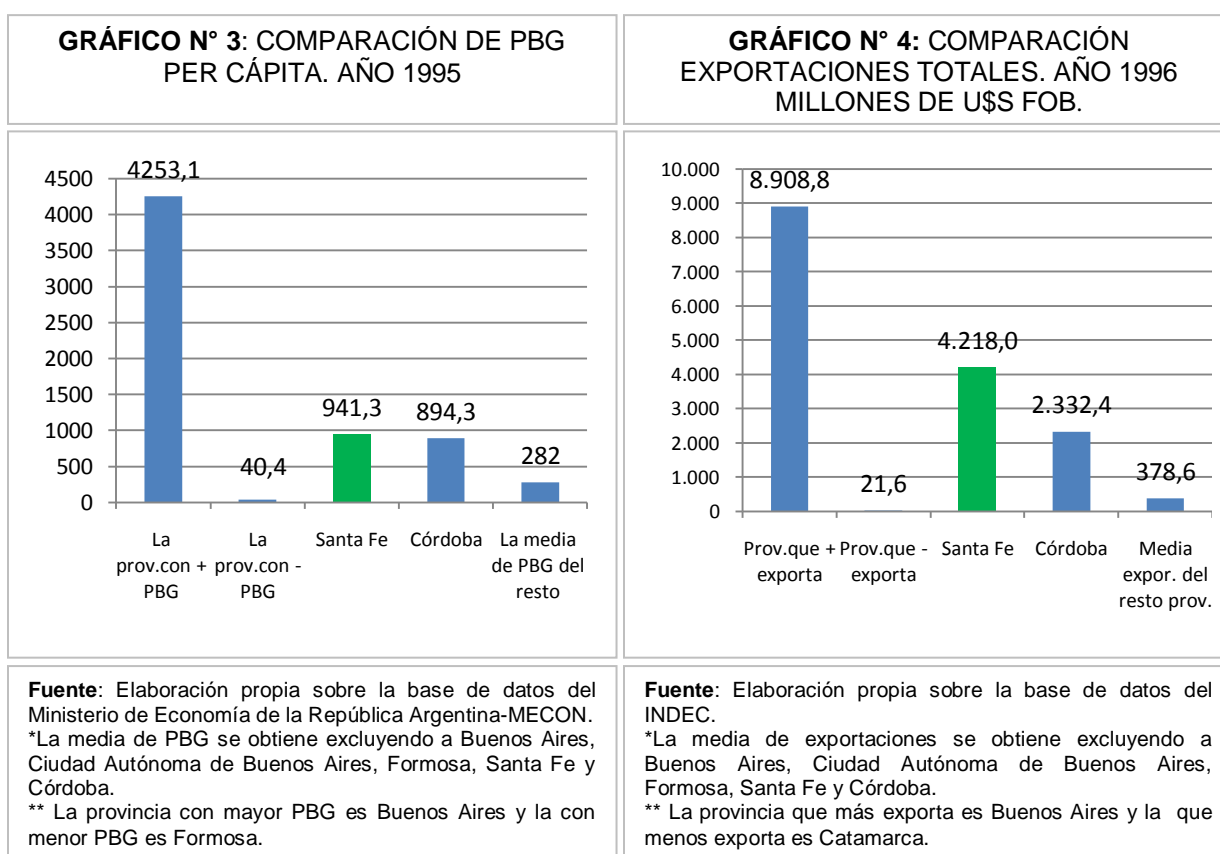
⁵¹ En casi ningún caso los procesos de delegación fueron precedidos por serios estudios económicos que evaluaran la capacidad de gestión disponible en las provincias para asumir estas nuevas responsabilidades, conduciendo por lo tanto el proceso a menudo a un peor desempeño del sector público (Orlansky, 1994), (Oszlak, 1997), (Pérez Lugo; Bentacourt y Suárez Villalobos, 2006), (JICA, 2003). La descentralización significó luego: 1- el fortalecimiento de los patrimonialismos y elites locales existentes, protegiendo las burocracias locales preocupadas por privilegiar sus propios intereses (Bresser Pereira, 2002); 2- un mayor control cupular/vertical de los espacios centrales respecto de los meso-regionales, que se tradujo en una constante negociación y fuerte dependencia de la coparticipación impositiva, de las transferencias y adelantos del gobierno nacional, así como del creciente endeudamiento y asistencialismo por parte de las mismas (Madoery, 2001; 2005), (Montecinos, 2005); y 3- la conversión de la centralización en una lisa y llana “desconcentración”, siendo ilusorias la transferencia y autonomía decisoria y agravándose las disparidades inter e intrarregionales existentes (Fernández, 1999), (Montecinos, 2005).

⁵² Conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, La Pampa y Entre Ríos.



desempeño económico-fiscal tales como: Producto Bruto Geográfico (PBG), exportaciones, recaudación fiscal, relación entre gasto público y PBG y porcentaje de la deuda pública sobre ingresos⁵³:

La provincia de Santa Fe, colocándose detrás de la provincia capital nacional, posee un notable **desempeño productivo** cuantificable en su alto PBG. La misma se posiciona en segundo lugar respecto del resto de las provincias, triplica la media provincial y representa el 8% del total del PBG nacional hacia mediados de la década (ver Gráf. N° 3).



En un contexto dominado por el discurso neoliberal que visualizó la clave del “crecimiento” en la inserción internacional competitiva, Santa Fe se colocó como la segunda provincia exportadora del país, concentrando el 20% de las exportaciones nacionales hacia 1996 (ver Gráf. N° 4).

⁵³ Los datos aportados en este acápite corresponden a los años 1995 o 1996, e intentan reflejar así el punto medio del período de análisis seleccionado.

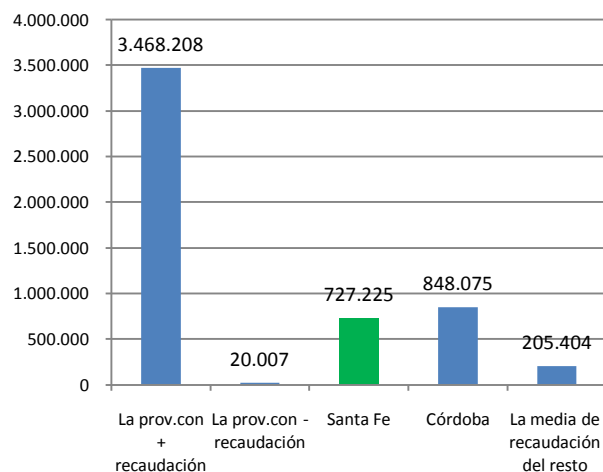


El dinamismo económico tanto interno como externo de dicha provincia se conjugó con una relativamente sana y equilibrada situación fiscal. En primer lugar, debe señalarse que Santa Fe fue, hacia mediados de los '90, la segunda provincia en el país con mayor **recaudación fiscal** en impuestos de origen provincial⁵⁴, obteniendo de este modo entre 1/3 y 2/3 de sus ingresos (ver Gráf. N° 5). En segundo lugar, complementando su capacidad recaudatoria, Santa Fe se muestra como una provincia prudente en materia de **gasto y endeudamiento público**. Dando cuenta de un sólido posicionamiento con relación al resto de las provincias argentinas exhibió hacia el año 1995 una relación entre el Gasto Público y el PBG del 26,5%, holgadamente mejor a la media provincial (ver Gráf. N° 6). Por último, es de notar también que su porcentaje de **endeudamiento** fue discreto; posicionándose privilegiadamente en el contexto nacional observó una relación entre la deuda contraída y sus ingresos del 14%, asignando en promedio entre 1991 y 1999 sólo un 0,9% del presupuesto al pago de la deuda pública (ver Gráf. N° 7).

⁵⁴ Incluyen Ingresos Brutos, Impuesto Inmobiliario, Imp. a los sellos, Imp. Automotor y otros impuestos.

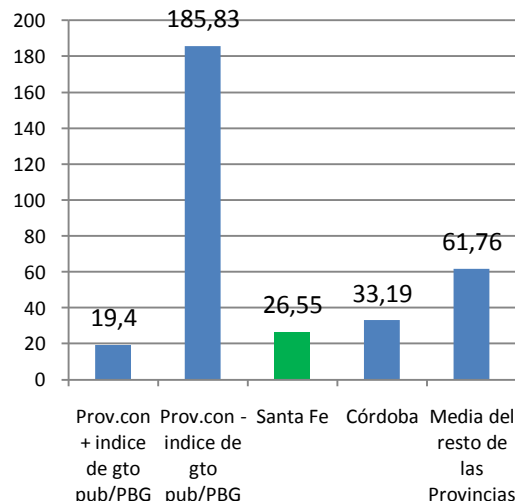


GRÁFICO N° 5: COMPARACIÓN EN LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS DE ORIGEN PROVINCIAL AÑO 1995. MILES DE PESOS



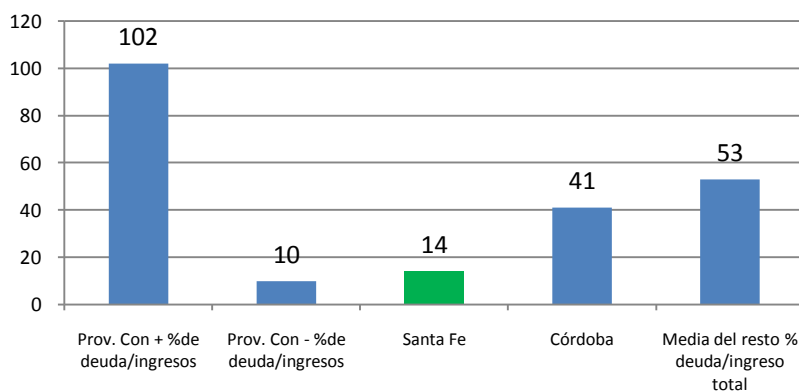
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dir. Nac. de Coordinación Fiscal con las provincias- MECON.
Nota: Incluye Ingresos Brutos, Imp. Inmobiliario, Imp. a los sellos, Imp. Automotor y otros impuestos.
*La media de recaudación se obtiene excluyendo a Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Formosa, Santa Fe y Córdoba.
** La provincia que más recauda es Buenos Aires y la que menos recauda es Formosa.

GRÁFICO N° 6: COMPARACIÓN DEL ÍNDICE GASTO PUBLICO/PBG. AÑO 1995



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Dir. de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica- MECON.
*La media del índice Gto Púb/PBI se obtiene excluyendo a Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Formosa, Santa Fe y Córdoba.
** La provincia que menor índice Gasto Púb./PBG posee es Buenos Aires y la que tiene mayor índice Gto Púb./PBG es Formosa.

GRÁFICO N° 7: COMPARACIÓN % DE DEUDA TOTAL RESPECTO DE LOS INGRESOS TOTALES. AÑO 1996.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dir. Nac. de Coordinación Fiscal con las provincias- MECON.
Nota: Ingresos totales incluye los corrientes y de capital.
*La media de recaudación se obtiene excluyendo a Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Formosa, Santa Fe y Córdoba.
** La provincia que más % posee es Formosa y la con menor % es Santa Cruz.

La combinación de los indicadores anteriormente presentados nos permite ubicar a Santa Fe no sólo como una provincia con una dinámica económica interna y externa (PBG y exportaciones) sobresaliente en el contexto nacional sino también como un espacio que se ajustó a los postulados



políticos y fiscales vigentes durante los '90, tanto a nivel nacional como en el conjunto de Latinoamérica, y verificó una gestión austera y ordenada.

Delimitación temporal: los '90, ¿otra década perdida?

El período que abordaremos para estudiar las capacidades estatales regionales es la década del '90. La selección no sólo responde a la notable homogeneidad en materia de ideas (e intereses) que predomina durante la misma, sino al hecho de que durante esos años se asiste, en Latinoamérica en general y en Argentina en particular, al agotamiento del modo de desarrollo, demandándose luego la adopción de nuevas directrices y esquemas que reestructuren los procesos de desarrollo.

En el marco de severas restricciones internacionales y a la vuelta de reiterados e insatisfactorios rendimientos económicos, las elites gobernantes de América latina alcanzaron un creciente *consenso* acerca de la necesidad de llevar adelante un conjunto más o menos homogéneo de políticas económicas. El diagnóstico y salida a la crisis de los '80 se apoyó en una lectura consensuada que, emergente de los países centrales y con los OFI como *sponsors*, fue calurosamente recepcionada y desarrollada por grupos de especialistas y técnicos endógenos a los países latinoamericanos. Dicha lectura identificó a la hiperinflación, la crisis fiscal, la deuda y el hipertrofiamiento del Estado como los temas centrales de la nueva agenda, motorizando así las reformas de ajuste estructural⁵⁵.

La adhesión a un determinado paradigma o conjunto de ideas no es una cuestión insignificante, pues son las ideas las que proveen específicas soluciones a problemas políticos, constriñen el rango normativo y cognitivo de soluciones a los hacedores políticos y se constituyen en conceptos y símbolos que hacen posible a los actores políticos referenciar y validar sus propuestas (Camou,

⁵⁵ Ciertamente es que ese consenso no fue nunca un bloque monolítico de opiniones unificadas, pero sí el resultado de un intenso proceso de intercambio de ideas y de visiones sobre los problemas a enfrentar y los posibles cursos de acción para resolverlos (Camou, 1997).



1997). Teniendo como musa inspiradora el paradigma neoliberal, las políticas de ajuste estructural, en Latinoamérica, y especialmente en Argentina, se sostuvieron en un planteo “reequilibrador y despolitizante”, fuertemente asociado a un proyecto remercantizador, y confiaron en que la modernización e inserción internacional a futuro provendría del “mítico saneamiento/selección natural” de la competencia autorregulada (Fernández, 2001:114). El círculo virtuoso del crecimiento-modernización comenzaría por los procesos de desregularización, liberalización comercial y estabilidad macroeconómica, lo cual se suponía atraería inversiones que complejizarían la estructura productiva y delegarían después en los mercados privados la distribución eficiente de recursos (Stiglitz, 1998).

En este escenario, el éxito de dicha estrategia demandaba una reestructuración del Estado dentro de la cual la disciplina presupuestaria y la reorientación del gasto público fueron dos metas centrales tanto de las políticas macroeconómicas como provinciales, pues los niveles subnacionales, a instancias del gobierno nacional y recepcionando los servicios descentralizados en la primera mitad de los '90, se vieron impulsados a un mayor control del gasto y a promocionar sus propios procesos de reestructuración interna.

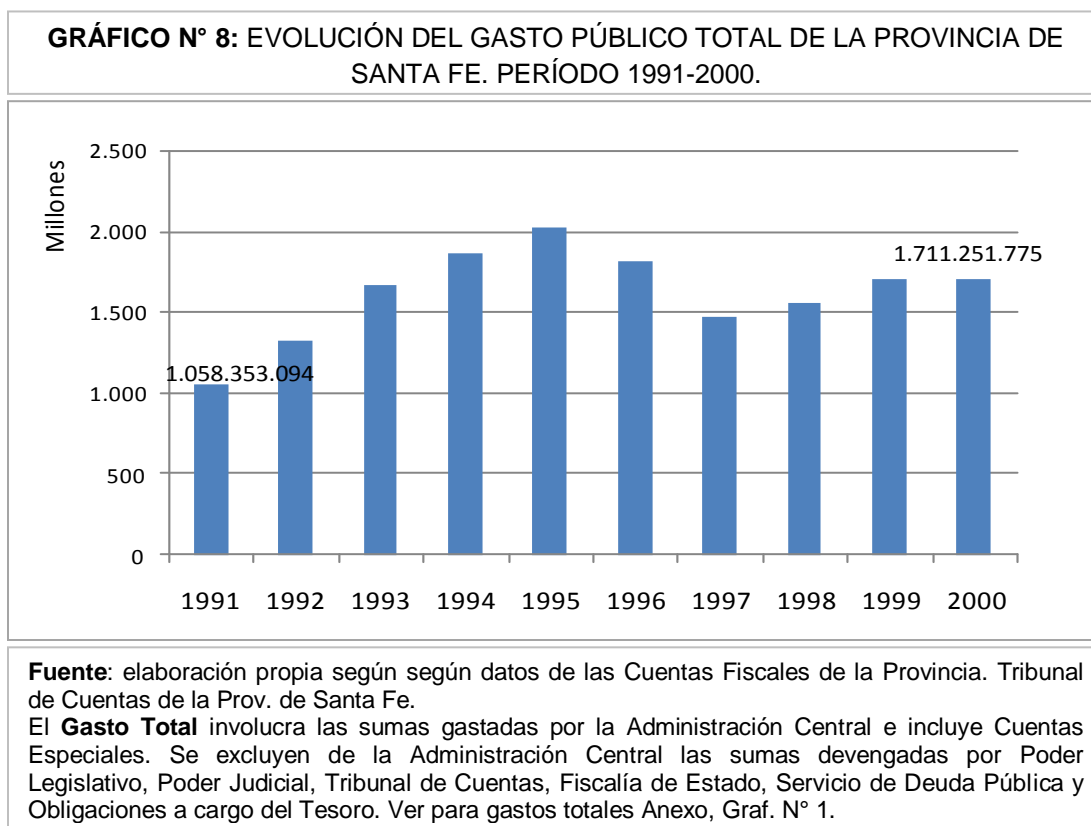
A continuación nos proponemos visualizar los efectos y repercusiones que tuvieron y continúan teniendo las políticas públicas inspiradas en un conjunto de ideas como las brevemente reseñadas, en cuanto a las capacidades de aquellas estructuras estatales que, ante un probable cambio de paradigma, son requeridas para promover el desarrollo.

Partidas presupuestarias identificables según su finalidad

Frente a la prédica del recorte y austeridad del gasto público dominante en el discurso y políticas públicas de los '90, llama poderosamente la atención el notable incremento del gasto público a nivel agregado en una provincia que, como hemos probado, se caracterizaba en el contexto nacional por su prudencia en el gasto y su adhesión incondicional a los postulados de los '90.



Como puede verse en el gráfico que sigue, Santa Fe verifica un aumento del gasto público del 62% en 2000 respecto de los valores de 1991 (ver Gráf. N° 8)⁵⁶.



Cabe preguntarse entonces: ¿qué factores aparecen involucrados en el persistente crecimiento del Estado y su gasto público en esta provincia que, como vimos, ha demostrado una solidez fiscal compatible con las reformas estructurales y las demandas del BM?

Las causas del aumento del gasto público, proceso generalizado internacionalmente, no pueden hallarse sugiriendo simplemente una sobreintervención enfermiza del Estado en la vida social y económica; es preciso, en su lugar, revisar el papel y funciones que el Estado desarrolló.

⁵⁶ En este punto en donde se coteja el incumplimiento del Downsizing promocionado podría complementarse la variable gasto público con los datos agregados de empleo público, los cuales revelan un incremento de los funcionarios públicos santafesinos para el período 1991-2000 del 18% (ver, en Anexo, Gráf. N° 2). Atendiendo a la complejidad de la variable empleo público y a fin de no perder de vista la variable central que hemos elegido: gasto público, decidimos no incluir datos sobre empleo público en el cuerpo del texto, dejándolo reseñada en este espacio. Para más información sobre la evolución de los recursos humanos en el total provincial y diferentes instancias ministeriales ver Fernández, Güemes, Magnin, Vigil, 2006.



A fin de ganar precisión en el análisis presupuestario, y tomando en cuenta los basamentales aportes que hicieron O'Connors y Offe, diferenciaremos en el seno del Estado provincial tres áreas-estructuras temáticas según los objetivos y funciones que desarrollan:

***Área económica:** funcionalmente involucra las estructuras ministeriales ligadas a las tareas de administración, mantenimiento y expansión del proceso de acumulación regional. Dentro de la misma podemos distinguir, a su vez, dos subáreas: aquella estrictamente abocada a tareas económico-financieras (Ministerio de Hacienda y Finanzas) y otra encargada del desarrollo de políticas productivo-industriales (Ministerio de la Producción, conocido como Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio- MAGIC).

***Área social:** es la estructura estatal que tiene las funciones de “legitimación social” y cualificación de las condiciones sociales de reproducción. En su seno también pueden desagregarse dos subáreas: la primera, compuesta por los Ministerios comprometidos en la atención de las necesidades de bienestar más tradicionales, como salud (Ministerio de Salud) y educación (Ministerio de Educación); y la segunda encargada del gasto social propiamente dicho, es decir la “asistencia y promoción social” (Secretaría de Promoción Comunitaria).

***Área política o de gobierno:** en términos generales dicha estructura se ocupa de desarrollar funciones de corte político vinculadas la organización del gobierno así como se encarga del “control” y represión de las conductas que cuestionen el orden normativo. Integrada por el Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto, y la Secretaría de Gobierno⁵⁷ tiene específicamente a su cargo: i)- asistencia y coordinación gubernamental interna y externa, ii)- planificación y

⁵⁷ Dicha Secretaría, durante los '90, se desempeñó en la órbita del Ministerio de Gobierno y adquirió hacia 2001 mayor rango institucional al convertirse en el Ministerio de la Coordinación. Para más información <http://www.portal.santafe.gov.ar/>



asesoramiento de la clase política y iii)- garantía de que los actos de gobiernos se ajusten a la normativa vigente.

GRÁFICO N° 9 NIVELES DE GOBIERNO Y ÁREAS ESTATALES

Niveles/Áreas	ÁREA DE ACUMULACIÓN				ÁREA DE LEGITIMACIÓN			ÁREA DE GOBIERNO	
ESTADO NACIONAL (NIVEL MACRO)									
ESTADO PROVINCIAL (NIVEL MESO-REGIONAL)	Ámbito estrictamente Económico-financiera	Ámbito de Políticas productiva			Ámbito de atención derechos asociados al Estado de bienestar		Ámbito de Asistencia Social	Ámbito político de control	Ámbito netamente político
	Ministerio de Hacienda y Finanzas	Ministerio de la Producción-MAGIC			Ministerio de Salud	Ministerio de Educación	Sec. De Promoción Comunitaria	Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto	Ministerio Coordinador
		Dir. Prov. Ciencia y Tecnología	Dir. Prov. Desarrollo Regional y local	Dir. Gral. de Industrias					
ESTADO MUNICIPAL (NIVEL MICRO)									

Fuente: elaboración propia teniendo en cuenta el organigrama ministerial del gobierno provincial y del Ministerio de la Producción

Hecha esta diferenciación, volvemos al interrogante sobre las razones explicativas de la expansión del gasto público bajo la hegemonía neoliberal identificando si dicha expansión se experimentó en todas las áreas y sub-áreas del Estado o no y en qué sentido las políticas públicas de los 90' contribuyeron a fortalecer aquellas áreas estatales estratégicamente asociadas a la promoción del desarrollo.

Pauperización del Área Económica.

El enfoque estatista del nuevo institucionalismo que abordamos hacia el final de la Parte I nos ayudó a comprender la centralidad que adquirirían nuestra problemática e interrogante. Dicho enfoque, tras reafirmar la importancia histórica y comparada que asumía la intervención del Estado



en la promoción del desarrollo de base industrial (Chang, 2003; 2004), (Evans, 1996), nos permitió descubrir la relevancia que exhibe indagar las capacidades de las estructuras estatales con el objeto de conocer la fortaleza y autonomía de que gozan dichas estructuras para promover políticas públicas y perseguir objetivos a largo plazo (Skocpol, 1989), (Weir; Skocpol, 1993), (Sikkink, 1993), (Evans, 1995; 1996), (Weiss, 2003).

De la mano de algunos exponentes neo-institucionalistas, en el presente punto rescatamos el rol que asumen las ideas y paradigmas como marcos cognitivos y normativos configuradores de los objetivos, instrumentos y naturaleza de los problemas, así como símbolos y mapas que sirven para legitimar una determinada política pública (Hall, 1990), (Campbell, 1998). Esta recuperación nos servirá para explicar el “estado” de las estructuras estatales involucradas en la potenciación de políticas productivas de base industrial, tras la vigencia y hegemonía durante los ‘90, del paradigma neoliberal (inspirador de políticas caracterizadas por atribuir una confianza absoluta al mercado como mecanismo productor y redistribuidor de riqueza y marginar al Estado del proceso de desarrollo y promoción industrial).

Como se observa en el Gráf. N°10, el análisis comparado y diacrónico de los gastos públicos de las tres áreas estatales regionales indica que, ante las dinámicas del Área Política y del Área Social, el Área Económica fue la más golpeada de la década del ‘90. Mientras el A. Social mostraba una variación porcentual entre 1991/2000 del 142% y el A. Política presentaba una variación del 95%, el A. Económica, para el mismo período, arrojaba porcentuales negativos cercanos al -0,67%. Los datos en forma agregada revelan que el A. Económica retenía sólo el 24% del total del gasto público de todas las áreas en la década del ‘90, frente al A. Política, que participaba en el 18% del total, y el A. Social que acaparaba el 58%.



GRÁFICO N° 10: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO PROVINCIAL DIFERENCIANDO POR ÁREAS (INCLUYE CUENTAS ESPECIALES). PERÍODO 1991-2000

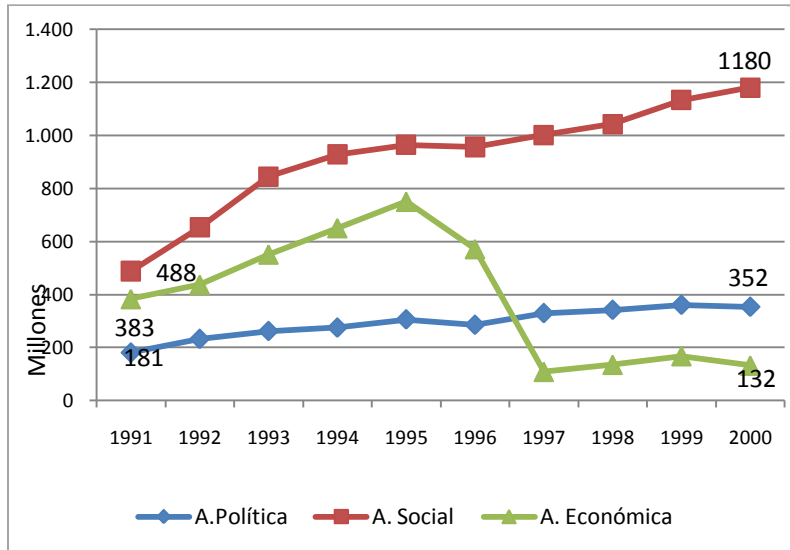
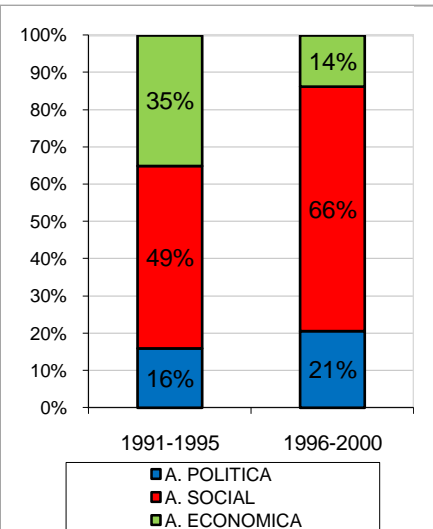


GRÁFICO N° 11: DISTRIBUCIÓN % DE LAS EROGACIONES POR ÁREAS. PROV. SANTA FE. PERÍODOS: 1991-1995 Y 1996-2000



Fuente: elaboración propia según según datos de las Cuentas Fiscales de la Provincia. Tribunal de Cuentas de la Prov. de Santa Fe.

La escasa capacidad inicial del Área Económica para retener recursos endógenos al Tesoro provincial se profundizó con el paso del tiempo, fortaleciéndose la participación en el presupuesto provincial de las dos áreas restantes. Si observamos los gastos públicos diseccionando la década en estudio, podemos fácilmente advertir cómo las dinámicas (descendente para el A. Económica y ascendente para las otras dos áreas) se profundizan en la segunda mitad de la década esto es, a medida que la aplicación de las políticas neoliberales se intensifica y empiezan a surtir efectos en las estructuras (ver Gráf. N° 11).

Evidentemente las políticas públicas inspiradas en el corpus neoliberal (y cognoscibles en el comportamiento de las partidas presupuestarias) lejos estuvieron de identificar a las estructuras estatales como herramientas capaces de intervenir en los procesos de acumulación y reproducción del capital y al Estado como un agente capaz de promover el desarrollo productivo industrial.

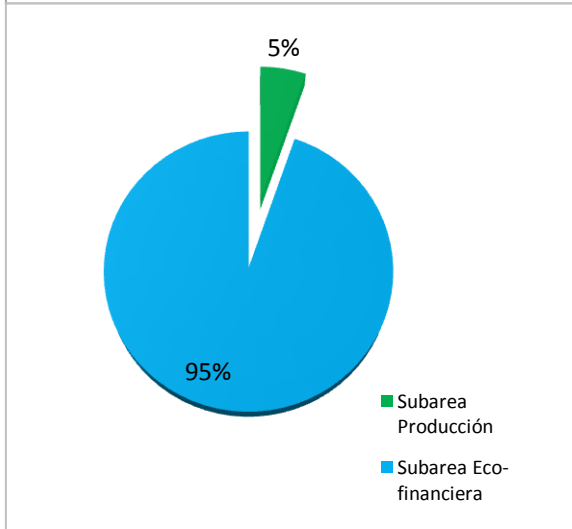
No obstante, la promovida “desimplicación estatal”, como hemos venido sosteniendo y ahora podemos comprobar empíricamente, no derivó en un total apartamiento del Estado de todos los



campos económicos sino que, paralelamente al abandono de ciertas funciones de matriz económica, existió una demanda para que el mismo “selectivamente” reforzara su participación e interviniera en áreas encargadas de controlar el cumplimiento de metas macroeconómicas.

Conforme a esa intervención selectiva requerida al Estado puede verificarse cómo, dentro del A. Económica, la subárea **Económico-financiera**, encargada de desarrollar a nivel regional los

GRÁFICO N° 12 GASTO PÚBLICO PROVINCIAL INTRA AREA ECONÓMICA. PERÍODO 1991-2000



Fuente: elaboración propia según según datos de las Cuentas Fiscales de la Provincia. Tribunal de Cuentas de la Prov. de Santa Fe.

planes de ajuste y reestructuración fomentados desde los niveles nacionales (Ministerio de Hacienda y Finanzas), se impuso frente a la subárea facultada para promover políticas **productivas** vinculadas a la agricultura, industria y comercio (Ministerio de la Producción-MAGIC).

Como podemos ver en el Gráf. N° 12, la participación desigual de las subáreas es sumamente notoria, en tanto la Subárea Económico-financiera atesora, en términos agregados, para el período 1991-2000 el 95% de los recursos destinados al Área Económica, mientras que la Subárea Productiva sólo retiene el 5% de los mismos.

La centralidad del Ministerio de Hacienda en el marco del Área Económica se comprende luego con la ayuda de algunos de los aportes neoinstitucionalistas que hemos citado. Los mismos, al dar cuenta del modo en que las ideas impactan y configuran las políticas públicas y estructuras estatales, nos permiten entender cómo, bajo la hegemonía del paradigma neoliberal, estructuras estatales como el Ministerio de Hacienda se fortalecen. Ahora bien, dicho fortalecimiento responde no sólo a la legitimidad que asume en el campo de las ideas la capacidad “técnica y neutral” en el manejo de todo aquello vinculado al crecimiento económico, sino especialmente a la creciente



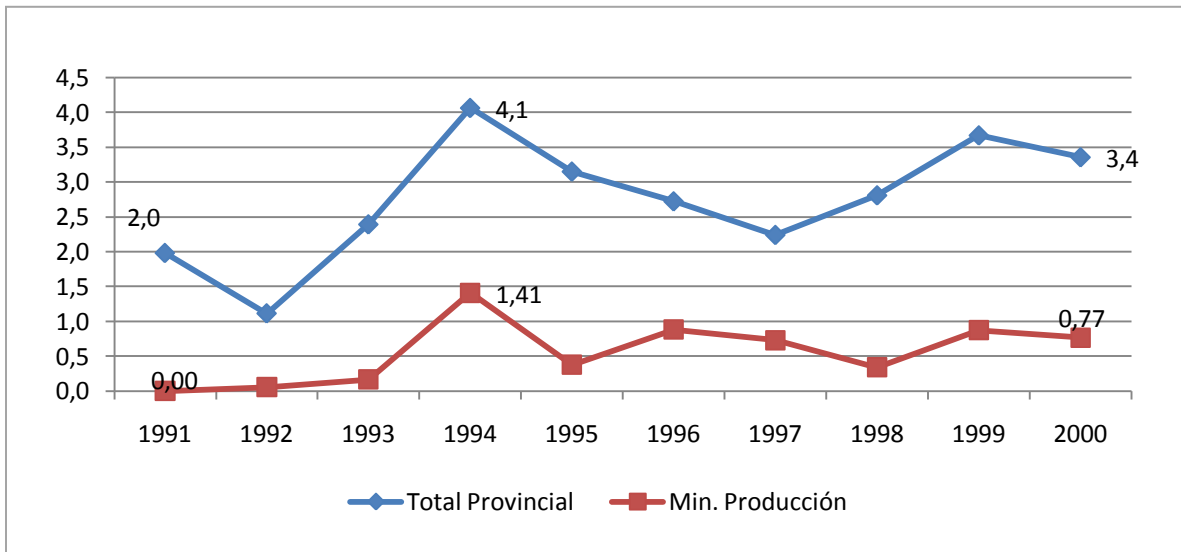
necesidad de las instancias centrales de contar con engranajes locales que acoplen las dinámicas y objetivos de estabilidad macroeconómica con las dinámicas meso-regionales. Este proceso de reformulación económica y social *top-down* demanda, desde los niveles centrales, de estructuras estatales regionales que controlen y disciplinen los procesos de acumulación, de modo que los mismos se ajusten a las dinámicas macro.

Por otra parte, en el marco del exiguo financiamiento que recibe el Ministerio de la Producción⁵⁸, si examinamos el destino del gasto, podremos observar cómo la mayor parte de sus recursos es afectada a sostener el mantenimiento operativo de la estructura ministerial y no a la inversión o logro de objetivos. El porcentaje que destina del gasto total el Ministerio de la Producción a la principal categoría de los gastos de capital, esto es a la Inversión Real, promedia para la década en un 0,56% de los gastos totales. Este escaso margen para formular políticas de acción externa verificado en el Ministerio de la Producción no se aleja de lo acontecido en la Administración del Estado provincial en general, donde la Inversión Real no logró superar más del 4,1% del total del gasto en toda la década. Dicho comportamiento es indicativo de la incapacidad del Estado regional y de las estructuras ministeriales abocadas al impulso productivo industrial para: i) abordar políticas públicas que cualifiquen las condiciones en el marco de las cuales se reproduce el capital (ej. Infraestructura) y ii) diseñar programas que se inserten en la sociedad y tejan lazos con los agentes económicos territoriales (como podrían ser asistencia técnica o financiamiento) (ver Gráf. N°13).

⁵⁸ El Ministerio de la Producción, estructura a cargo de la promoción de los procesos productivos, verifica para la década en estudio una participación promedio del 1,2% del total del gasto de las 3 grandes Áreas (Ver, en Anexo, Gráf. N° 3).

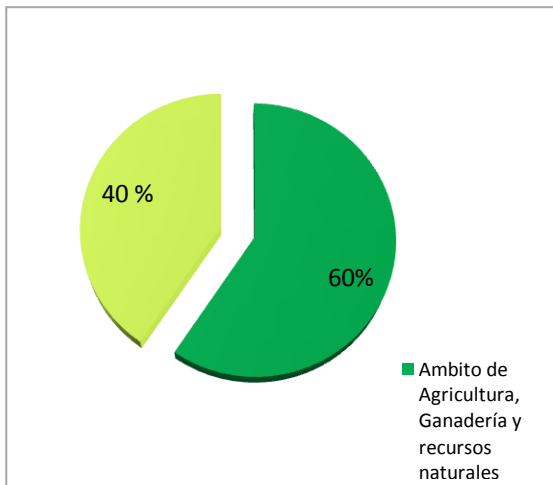


GRÁF N° 13: COMPARACIÓN ENTRE LA EVOLUCIÓN % DE LA INVERSIÓN REAL EN EL TOTAL DEL GASTO PÚBLICO. PROVINCIA DE SANTA FE Y MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN. Años 1991-2000



Fuente: elaboración propia según datos de las Cuentas Fiscales de la Provincias. Dirección General de Programación y Estadística Hacendal.

GRAF. N° 14 GASTO PÚBLICO PROVINCIAL INTRA MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN. PERÍODO 1991-2000



Fuente: Elaboración propia según datos de las Cuentas Fiscales Prov. Tribunal de Cuentas de la Prov. de Santa Fe.

La marginación económico-financiera de los sectores estatales estratégicamente encargados de promover el desarrollo industrial (que comenzamos verificando en el posicionamiento aletargado del Ministerio de la Producción en el contexto del A. Económica) se hace presente nuevamente intra-Ministerio de la Producción. Dentro del Ministerio de la Producción pueden diferenciarse dos grandes sectores temáticos de acción (que poseen el rango de Secretarías): el ámbito vinculado al apoyo de **políticas agrícola-ganaderas** y el ámbito asociado al fomento de la dinámica **industrial**. Teniendo presente dicha escisión se



comprueba la preeminencia en la retención de recursos del Ministerio de la Producción del área destinada a promover la actividad agrícola-ganadera frente a aquella correspondiente al desarrollo y a la promoción industrial (ver Gráf. N° 14).

A fin de ganar mayor precisión aún, podemos identificar tres Direcciones ministeriales que, ubicadas dentro del Ministerio de la Producción y del Ámbito Industrial, parecen ajustarse prioritariamente a los objetivos desarrollistas y de estímulo directo a los procesos tecnológicos e industriales: **Dirección General de Industrias** (encargada desde mediados de la década del '50 de la promoción y asesoramiento de proyectos industriales; se traslada en los '80 al ámbito del Ministerio de la Producción), **Dir. Provincial de Ciencia y Tecnología** (creada a inicios de los '90 para gestionar los recursos de la Ley nacional N° 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica, se encargó de promocionar actividades científicas y tecnológicas y del asesoramiento tecnológico), y la **Dir. Provincial de Desarrollo Regional** (gestada a mediados de la década del '90 con el objetivo de actuar coordinadamente con otras instituciones, tales como el Consejo Federal de Inversiones, en la asistencia y promoción del desarrollo regional). En general estas oficinas se llevaron, para el período 1991-1997, cerca del 12% de los recursos endógenos destinados al Ministerio de la Producción, lo que significa a su vez cerca de 1/3 de los recursos del Ámbito de la Sec. de Industrias. Dado lo escaso de los recursos presupuestarios con que dichas Direcciones contaban, las mismas se vieron obligadas a recurrir a financiamiento exógeno al presupuesto ordinario para poder desarrollar sus funciones. En este sentido, no es errado sostener que las Direcciones ministeriales bajo análisis dependieron en casi su totalidad de financiamientos provenientes de diversos programas específicos (algunos de origen provincial y otros de origen nacional), representando los mismos cerca del 84% del total de recursos con los que contaron



durante el período (Fernández; Güemes; Magnin; Vigil, 2006)⁵⁹. A diferencia de los recursos presupuestarios que, adjudicados ordinariamente por el presupuesto permiten el control directo de la oficina sobre dichas sumas, los recursos exógenos (es decir todos aquellos financiamientos provenientes de programas prediseñados o de créditos, subsidios o asignaciones que arriban a las oficinas con objetivos específicos), afectan y condicionan notoriamente la autonomía de dichas oficinas para diseñar sus propios programas, debiendo sujetarse éstas a los objetivos y programas trazados por las instancias financiadoras. A este respecto, los recursos que manejan estas áreas estratégicas en la promoción del desarrollo no sólo son escasos e insignificantes en el contexto del gasto público provincial, sino que en su mayoría derivan de fuentes exógenas al presupuesto ordinario, lo cual compromete luego la capacidad de diseño y planificación de dichas instancias regionales.

Si bien el sector estatal vinculado a la promoción industrial fue potenciado en un 84% por el financiamiento extrapresupuestario, es preciso señalar que el mismo, y el Ministerio de la Producción en general, fueron, no obstante, incapaces de beneficiarse del financiamiento internacional que arribó a la provincia durante los '90, receptando el M. de la Producción (ya ni siquiera las subáreas más específicas) un escaso 2% del total⁶⁰.

⁵⁹ Los fondos que manejó la **Dirección de Desarrollo Regional y Local** durante los 2 primeros años de vida, 1996-1998, provenían del CFI y se canalizaron bajo la ejecución del Programa Municipios Productivos (programa destinado a prestar capacitación a áreas locales vinculadas a la producción y promover instancias articuladoras entre el MAGIC y los actores económicos territoriales, fomentando la creación de las Asociaciones para el Desarrollo Regional).

La **Dirección de Ciencia y Tecnología**, para el período en estudio, gestionó los fondos provenientes del FONTAR, línea de créditos y subsidios dirigidos a empresas, asociaciones de empresas y entidades públicas que desarrollaran innovaciones tecnológicas con aplicaciones industriales, agroindustriales y de optimización de recursos humanos.

Por su parte, la **Dirección de Industrias** contó con los recursos derivados del Régimen de Promoción Industrial (el cual representó el 71% del total de los recursos exógenos gestionados por las tres direcciones) y el Fondo para la Actividad Productiva (que preveía el tendido de líneas de crédito destinadas a financiar microemprendimientos y PYMES. Un 40% de los beneficiarios de estos fondos correspondió al sector industrial).

⁶⁰ Gestionados en su gran mayoría por el Ministerio de Hacienda, el destino de los créditos externos provinciales que involucraron al Min. de la Producción (origen BID-BIRF) no fue encarar políticas industriales sino obras de infraestructura, específicamente la mejora de la red vial provincial en áreas de producción



Tal como anticipáramos, el solo examen de los recursos fiscales no alcanza para extraer conclusiones generales sobre las capacidades de las estructuras estatales; no obstante, consideramos al gasto público como un indicador inicial y fundamental para evaluar la fortaleza y autonomía (sobre todo a la hora de planificar) de las áreas estatales en estudio. La marginación financiera de la que son víctimas las estructuras estatales regionales estratégicamente vinculadas a la potenciación de procesos productivos (entendible en el marco de ideas y paradigmas que dominan y dan forma a las políticas públicas) no sólo gibariza dichas estructuras con relación a otras, sino que las obliga a captar programas prediseñados para poder funcionar, restringiéndolas en su capacidad de diseñar, impulsar y controlar los procesos de desarrollo.

Si las ideas predominantes no priorizaron las estructuras ligadas a la potenciación de procesos productivos de base industrial y, por lo tanto, las políticas públicas inspiradas en ellas no contribuyeron materialmente a las mismas, ¿cuáles son entonces las áreas que están implicadas en el crecimiento del gasto total en una década donde debía primar la austeridad del gasto público? ¿A qué fundamentos o razones atiende dicha expansión?

Crecimiento del Área Social. Procesos de legitimación social

Para responder al interrogante planteado hacia el final del acápite anterior es preciso que recuperemos algunos de los aportes de la aproximación neomarxista de la cual pasamos revista en la Parte I. Según vimos, bajo el sistema capitalista el Estado se ve involucrado en imperativos de acción autocontradictorios y debe dar sostenibilidad y legitimidad al subsistema económico (evitando las tendencias autoparalizantes del mismo) al tiempo que busca su propia validación como agente de acción colectiva (O'Connors, 1981), (Offe, 1990). A fin de desarrollar la función de legitimación, el Estado asume dos tipos de tareas: las que benefician indirectamente al circuito económico (por ejemplo aquellas tareas que crean las precondiciones para la reproducción

intensiva y desarrollo agropecuario del noroeste santafesino (Fernández; Güemes; Magnin; Vigil, 2006:91-92, 275).



capitalista, como son la preparación y cuidado de su fuerza productiva, esto es, educación y salud de la masa trabajadora) y las que no benefician ni indirectamente al capital pero son sumamente necesarias para paliar los efectos regresivos e inequitativos que comporta el sistema, asistiendo a la fuerza de trabajo excedente o población en estado vulnerable (tarea canalizada vía asistencia social) (Offe, 1980:57).

De este modo, más allá de la preeminencia durante los '90 de ideas neoliberales que buscaron reducir el gasto público y resignar la atención de necesidades sociales a la autorresolución individual, es improbable que el Estado se desentienda de la atención de dichas demandas sociales, pues de ellas depende la validación tanto del sistema capitalista como del propio Estado. Ante la consolidación de un modelo de crecimiento fragmentador, inequitativo y regresivo, que expulsa gente, el Estado debe enfrentar la tarea de hacerse cargo de los excluidos.

Ahora bien, dado que el Estado-nación durante los '90 estuvo fuertemente comprometido con los postulados de eficiencia y cuidado de las variables macroeconómicas (los cuales involucran la austeridad del gasto público), el mismo delegó en los niveles subnacionales la atención de funciones altamente sensibles al proceso de acumulación, como las relacionadas con la educación y la salud.

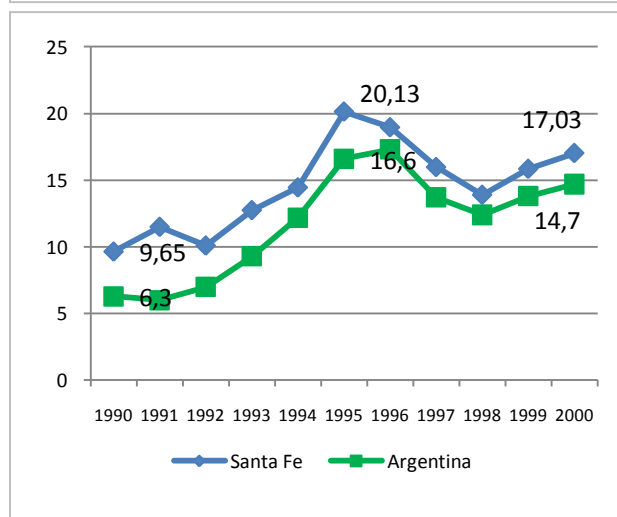
Como veremos, el volumen del gasto público a nivel regional está inextricablemente ligado al volumen de las demandas de bienes públicos, el cual se incrementa a medida que se consolida un esquema económico inequitativo donde la población resulta incapaz de encontrar lugar en el circuito económico y/o resolver por sí las necesidades sociales. Lo que queremos decir es que el incremento abrupto del Área Social del Estado provincial (ver Gráf. N°10) no hace más que responder e intentar amortiguar el efecto nocivo de las políticas económicas fragmentadoras implementadas en los '90, haciéndose cargo dicha escala regional del desmantelamiento de



estructuras y de la delegación de servicios sociales que hasta el momento estaban a cargo de los niveles nacionales⁶¹.

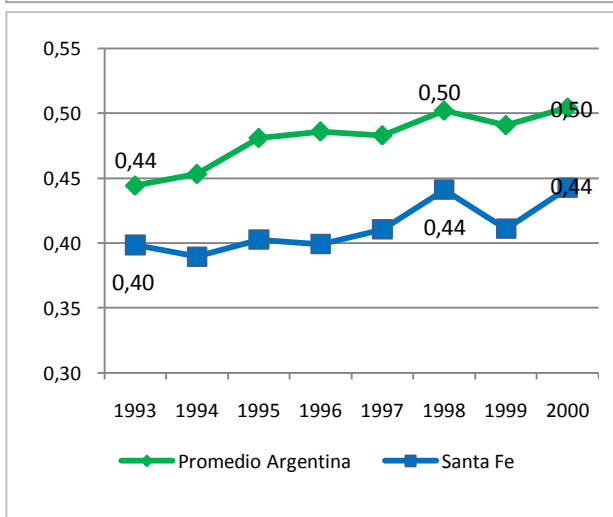
En los gráficos N° 15 y 16 la desestructuración social derivada de las políticas neoliberales puede observarse tanto en el nivel regional como nacional a través de la evolución de las curvas de desempleo y desigualdad (medida con el coeficiente de Gini).

GRÁFICO N° 15 EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO EN ARGENTINA Y SANTA FE. PERÍODO 1990-2000



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de INDEC.
Nota: Para Santa Fe se toma el promedio de los datos de los conglomerados disponibles de Santa Fe y Rosario.

GRÁFICO N° 16 EVOLUCIÓN COEFICIENTE DE GINI EN ARGENTINA Y SANTA FE. PERÍODO 1990-2000



Fuente: elaboración propia teniendo en cuenta: datos tomados de informes sobre desigualdad del Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales. <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/> (para Argentina) y promedio de datos de los conglomerados de Rosario y Santa Fe, tomados del Departamento de Economía de la UNLP.

Las estrategias de supervivencia que emergieron como respuesta a estos procesos de exclusión y fragmentación social constituyen un interesante campo de análisis; el desarrollo y estudio de las mismas escapa a los objetivos de este trabajo, no obstante, consideramos oportuno reseñar a título informativo algunas de dichas estrategias con el fin de aportar una imagen más clara del escenario

⁶¹ La mayoría de las instancias subnacionales fue incapaz de hacerse cargo con su propio presupuesto y recursos endógenos de las funciones delegadas, lo que no sólo desembocó en la profundización de las desigualdades y fragmentaciones territoriales ya existentes en el país, sino también en un empobrecimiento del contenido de los programas y en la calidad del servicio, generando una red de servicios estatales con grandes deficiencias para atender a la población más vulnerable (Orlansky, 1994), (JICA, 2003), (UNICEF-CEPAL, 2006) y <http://www.fao.org/forestry/site/16247/es/arg/>



que se va configurando a medida que los efectos de las políticas neoliberales ganan espacio (Portes y Hoffman, 2003). Entre las respuestas a la fragmentación social cabe mencionar: a) crecimiento del empleo informal: un importante segmento de la población se empleó en actividades cuasi-clandestinas, por cuenta propia o microempresas, en forma temporaria, en “negro” y en trabajos de subsistencia, careciendo del acceso a la seguridad social, al seguro de desempleo, de salud y cualquier tipo de contención formal⁶²; b) aumento de la criminalidad⁶³, devenida antes bien del aumento de la desigualdad que del aumento de la pobreza (Portes y Hoffman, 2003). El incremento de la inseguridad urbana no sólo reconfiguró el espacio urbano (surgimiento de barrios privados y cerrados) sino que, como veremos en el próximo acápite, dio lugar a un incremento del gasto público vinculado a funciones policiales; c) aumento de la emigración de profesionales de clase media urbana al primer mundo⁶⁴.

El aumento de la expulsión de la población económicamente activa del circuito económico formal y la desigualdad analizada, en los Gráfs. N° 17 y 18 motorizan el crecimiento de demandas sociales que recaen sobre el Estado regional.

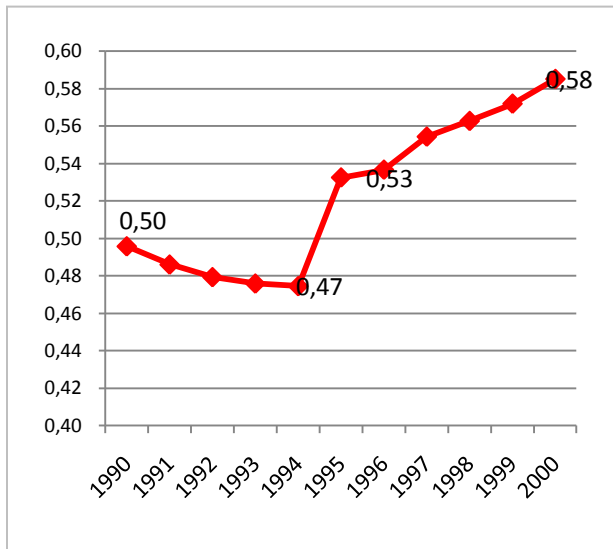
⁶² El total de aglomerados urbanos de la Argentina promediaba hacia 1993 un 31,3% de empleo no registrado (obtenible a partir de datos de asalariados sin descuento jubilatorio) mientras que en el año 2000 dicha cifra ascendía a 37.7%. Valores muy similares fueron los registrados por la provincia de **Santa Fe**, (promedio de los aglomerados urbanos de Rosario y Santa Fe) para 1993 acusaba un 24% y en 2000 un 32.2% de empleo no registrado. Estos valores indicativos de los procesos de precarización laboral se fueron incrementando a medida que los procesos de desestructuración social derivados de un esquema económico fragmentador se hicieron más evidentes, en este sentido el empleo informal en 2006 para los dos conglomerados de Santa Fe promedia en 38% mientras que el total de conglomerados urbanos argentinos arroja un 42,2% (Datos de la Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo, en base a la EPH, INDEC. <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bel/bel.asp?idCapitulo=7>)

⁶³ Según datos relevados por el Sistema Nacional de Información Criminal. Dir. Nac. de Política Criminal del Min. Justicia de la Nación, en la Argentina el total de hechos delictivos relevados hacia 1999 representaba un incremento del 79% respecto de la tasa de 1991. (<http://www.polcrim.jus.gov.ar/>) Mientras tanto, las estadísticas oficiales basadas en las denuncias de delitos, desde 1991 hasta 2005, sostienen que a nivel nacional la tasa total de delitos creció un 224% (información publicada por el Laboratorio de Investigaciones sobre Crimen, Instituciones y Políticas –LICIP– de la Universidad Torcuato Di Tella). Por su parte, las estadísticas publicadas por el gobierno de la provincia de **Santa Fe** entre 1998 y 2005 (período en el cual recrudescieron los efectos desestructurantes de las políticas neoliberales) indica un incremento de hechos delictivos cercano al 50%. <http://www.portal.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/26562.>

⁶⁴ El total de profesionales y ejecutivos argentinos admitidos en EEUU como inmigrantes legales pasó de ser el 32, 2% de la población de 25 años y más en 1990 al 60,7% en 1999 (Portes y Hoffman, 2003:378).

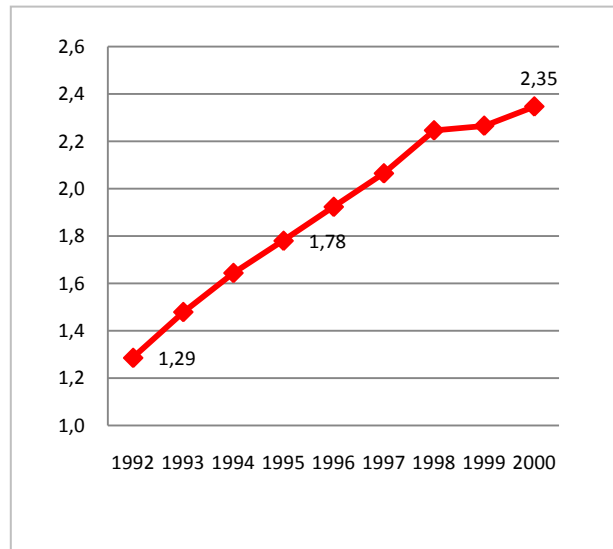


GRÁFICO N° 17 EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE DE MATRICULACIÓN/ POB.EN EDAD ESCOLAR SANTA FE. PERÍODO 1990-2000



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Prov. Santa Fe.

GRÁFICO N° 18 EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE SALUD DE SANTA FE. PERÍODO 1990-2000



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos suministrados Min. Salud de la Prov. Santa Fe. El coeficiente de salud se elabora teniendo en cuenta la cantidad de egresos hospitalarios provinciales y consultas en establecimientos oficiales sobre el total de la población de la provincia.

La curva ascendente de los efectos de disolución social derivados de las políticas inspiradas en el neoliberalismo mercantilista (Gráfs. N° 15 y 16) explica el incremento de la demanda de bienes públicos a nivel regional (Gráfs. N° 17 y 18) y este último termina dando cuenta de la expansión del gasto social regional (Gráf. N°10).

Al incrementarse el desempleo, la pobreza y la desigualdad, no sólo aumentan las demandas destinadas a satisfacer necesidades vinculadas a la salud o a la educación (Gráfs. N° 17 y 18), sino que también se acrecientan las demandas de asistencia social, que buscan enfrentar las situaciones de vulnerabilidad social. La pobreza generada por recesiones y depresiones, así como por las mismas estructuras capitalistas que confinan a gran cantidad de personas a puestos de trabajo inestables o al desempleo, son la clave para comprender el aumento de las funciones asistenciales de un Estado que busca, en pos de la legitimidad, “enfriar el conflicto social” (O’Connors, 1981:205). De este modo, el creciente deterioro en las condiciones laborales (y reducción del nivel de vida), genera una fuerte dependencia de los menos favorecidos al Estado,

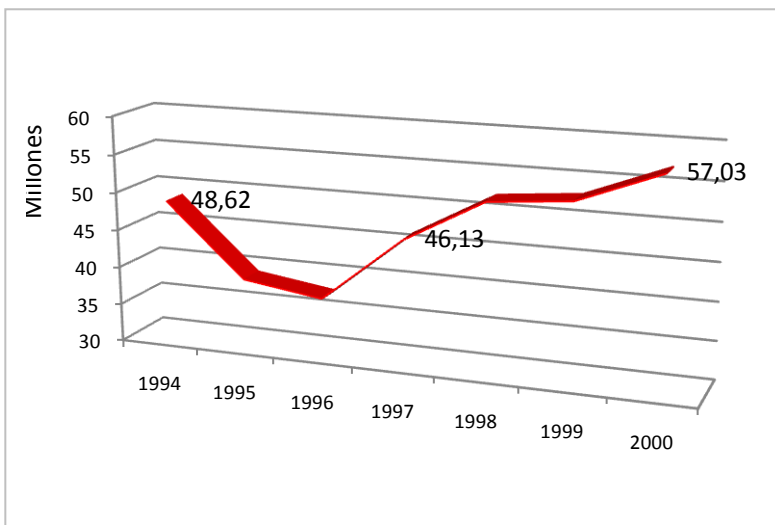


dependencia que es difícil de revertir por más política de recorte que se intente si no se desea comprometer gravemente la paz social que el propio sistema necesita.

Las nuevas responsabilidades en materia de asistencia social del Estado regional santafesino gradualmente se fueron formalizando presupuestariamente y cristalizando institucionalmente. En este sentido, hacia mediados de la década del '90, las estructuras estatales regionales que dentro del Área Social serían encargadas específicamente de la asistencia social, asumieron el rango de

Secretaría de Promoción Comunitaria y desde ese momento vieron aumentar en forma continua su presupuesto (Gráf. N° 19). A fin de dimensionar la importancia de esta función asumida por el Estado provincial, puede observarse en forma comparada cómo, mientras el gasto público *per cápita* del Ministerio de la Producción ascendía para 1997 a \$5,15, el de Promoción Comunitaria se elevaba a \$15,10.

GRÁFICO N° 19 EVOLUCIÓN DEL GASTO DE SEC. PROMOCIÓN COMUNITARIA. SANTA FE. PERÍODO 1990-2000



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de las cuentas fiscales Prov. Santa Fe.

De este modo, la dinámica estatal resolutor de los efectos derivados de un esquema económico fragmentador termina devorando los recursos públicos, debiendo el Estado resignar, frente a la urgencia de satisfacer necesidades básicas, la promoción financiera de aquellas áreas que podían generar un modo de desarrollo sustentable basado en la producción industrial.

El abrupto aumento de la demanda de bienes públicos requiere considerables recursos para su satisfacción, los cuales no se obtienen simplemente con la reducción del financiamiento de otras áreas sino que plantean la necesidad de recurrir a nuevas fuentes de ingresos. Ante ello, el Estado



provincial, teniendo en cuenta que los programas de ajuste estructural implementados promovían un recorte de los gastos estatales, limitaban la exacción fiscal (a fin de fomentar la inversión) y prohibían las prácticas inflacionarias, encuentra dos salidas:

1- Financiamiento con recursos nacionales⁶⁵: el examen de los Aportes del Tesoro Nacional (montos dinerarios que reciben las regiones como resultado de negociaciones entre el gobierno central y los gobiernos provinciales⁶⁶) ingresados a Santa Fe, permite iluminar cómo una provincia sumamente austera y económicamente potente en el contexto nacional, lejos de autoabastecerse y autonomizarse, demanda aportes nacionales para cubrir sus necesidades (Gráf. N° 20). En este sentido se contradice el espíritu del planteo descentralizador y autonomista que inspiraba las políticas delegadoras de funciones de inicios de los '90, pues las transferencias del tesoro nacional no hacen más que reforzar un control cupular y de disciplinamiento de las instancias centrales respecto de las políticas que implementan los niveles subnacionales.

2- En segundo lugar, la provincia de Santa Fe recurre al financiamiento bancario externo por un total de U\$S 954.920.430 entre 1991 y 2001. Como se observa en el Gráf. N° 21, el financiamiento internacional ganó renovado vuelo hacia la segunda mitad de la década en estudio, justamente cuando las reformas estructurales empezaban a surtir sus conocidos efectos⁶⁷.

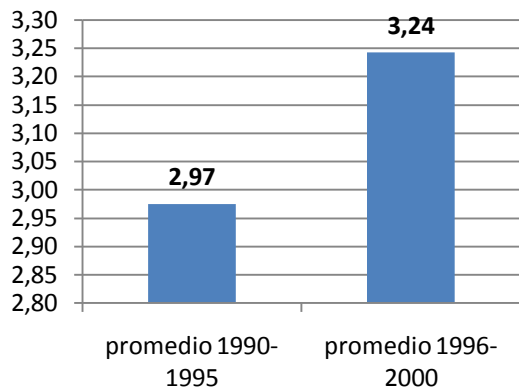
⁶⁵ Si analizamos la evolución de los datos vinculados a la coparticipación de la provincia de Santa Fe, se observa que los mismos aumentan en términos absolutos (38%), no obstante, mantienen durante la década un modesto porcentual de participación cercano al 8% del total redistribuido por el gobierno central, verificándose luego una constante en términos relativos que responde a los parámetros porcentuales establecidos por ley con relación a esta provincia (ver, en Anexo, Gráf. N° 4).

⁶⁶ Según el artículo 5 de la Ley 24.699 de 1996, se establece que el fondo de Aportes del Tesoro Nacional - ATN- será destinado a la atención de "situaciones de emergencia y desequilibrios financieros", siendo distribuido y asignado a criterio y evaluación del Ministerio del Interior. Las resoluciones ministeriales a partir de las cuales se aprueban estos aportes no detallan la situación o causa que genera la asignación, consignándose siempre la genérica expresión de "emergencia y/o desequilibrio financiero", lo que abre una gran puerta a la discrecionalidad en el manejo de estos fondos (Informe de Auditoría de Aportes del Tesoro Nacional. Auditoría del Ministerio del Interior, Buenos Aires, mayo de 1997, en http://www.sigen.gov.ar/documentacion/informes_sigen/mi000201.pdf)

⁶⁷ Contratados, receptados y gestionados en un 85% por el Ministerio de Hacienda, los fondos estuvieron destinados en líneas generales a la reforma del sector público provincial y reforma Fiscal (47%), al desarrollo de infraestructura y mejora vial (28%); a la reparación y prevención de daños provocados por fenómenos extraordinarios (18%) y a la mejora del sector educativo (4%). Queda claramente revelado el modo en que el financiamiento internacional (BID y BIRF) se orientó y otorgó privilegiando aquellos programas a partir de los

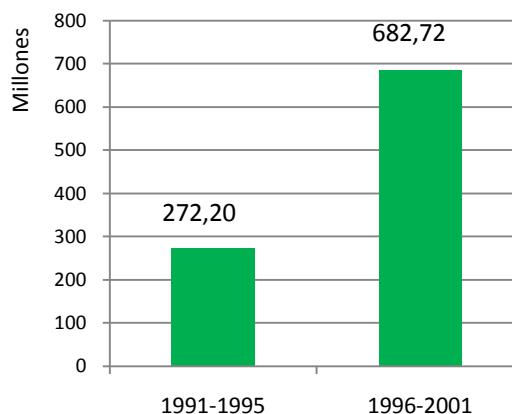


GRÁFICO N°20 PROMEDIO DEL % DE PARTICIPACIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE EN EL TOTAL DE DISTRIBUCIÓN NACIONAL DE LOS ATN DIFERENCIANDO POR PERÍODOS.



Fuente: elaboración sobre la base de datos suministrados por Secretaría de Provincias - Ministerio del Interior.

GRÁFICO N° 21: EVOLUCIÓN DE LOS MONTOS DE CRÉDITOS INTERNACIONALES TOMADOS POR LA PROV. DE SANTA FE. EN MILLONES DE U\$\$. PERÍODOS 1991-1995 y 1996-2001



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de las Cuentas Fiscales de la Provincias. Tribunal de Cuentas de la Prov. de Santa Fe.

A medida que el Estado otorga mayor libertad al capital, desimplicándose en áreas vinculadas a la regulación, intervención, producción y fomento de los procesos económicos, las desestructuraciones que se generan en el ámbito económico (caída del tejido industrial, reprimarización de la industria, concentración de beneficios en pocos actores, etc.) impactan socialmente (mayor pobreza estructural, desempleo, mayor desigualdad social) y vuelven sobre el Estado provincial (previa descentralización) demandando su re-implicación en aquellas funciones asociadas a la legitimación y validación del sistema. De este modo, la simultánea desimplicación y re-implicación que se le demanda el Estado no hace más que reproducir el sistema capitalista viéndose el Estado regional obligado a validar una estrategia económica excluyente que devora la mayor parte de sus recursos endógenos y lo incapacita financieramente para potenciar aquellas estructuras hábiles para generar un proyecto de desarrollo integrador sustentado en la motorización de los sistemas productivo-industriales y capaz de generar los recursos necesarios para la atención universal de los derechos sociales que forman parte de la idea de ciudadanía.

cuales los gobiernos buscan amoldarse a las recomendaciones políticas hegemónicas, tales como reforma del Estado o saneamiento fiscal; y lejos estuvieron de financiar programas productivos.



Gastos Políticos. Mantenimiento del orden interno y reproducción de la clase política

Hasta el momento hemos visto cómo las políticas públicas inspiradas en un consenso neoliberal que abogaba genéricamente por el retiro del Estado, en los hechos, significaron una implicación selectiva del agente público regional. En primer término vimos cómo ciertas estructuras del Estado regional comprendidas en el manejo de las variables macroeconómicas y el acople a los planes de ajuste aplicados a nivel nacional se fortalecían dentro del Área Económica, en tanto que estructuras asociadas a la potenciación de los procesos productivos se debilitaban. En segundo lugar observamos cómo la función de legitimación del Estado se devoraba gran parte de los recursos endógenos al Estado provincial, demandando, por ende, financiamiento exógeno.

En este particular espacio intentaremos, haciendo uso de algunos instrumentos aportados por la Escuela de la Elección Pública, explorar las razones explicativas del crecimiento del gasto público en el Área Política independientemente de lo que discursivamente se propongan las políticas y paradigmas imperantes (Gráf. N° 10).

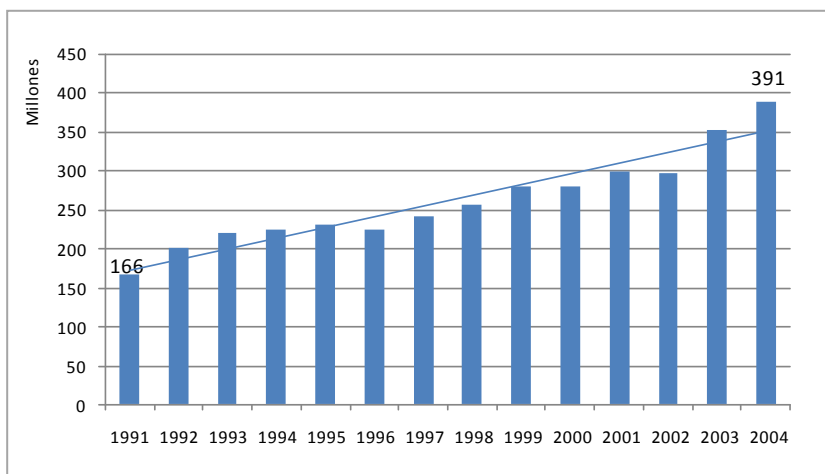
Es de notar que, el análisis de los datos encontrados y su evolución, no sólo son abordables y comprensibles de la mano de los aportes conceptuales de la Escuela de la Elección Pública, sino que, una parte de esos gastos puede satisfactoriamente entenderse a partir de algunas herramientas aportadas por el neomarxismo. El instrumental neomarxista nos ayuda a comprender el modo en que el Estado se implica en el mantenimiento del orden interno, estimulando nuevos campos de investigación. Teniendo en cuenta los objetivos de nuestro trabajo nos limitaremos a referir algunas claves de exploración vinculadas a las funciones de policía, focalizando luego en lo que consideramos el eje explicativo del incremento de la estructura política: la maximización de utilidades.



Inspiradores trabajos como los de Polany, O'Connors o Portes y Hoffman, basamentados en los pioneros trabajos de Marx, han resultado sumamente claros en señalar como en un modo de producción signado por la lucha de clases, el Estado esta inexcusablemente comprometido a mantener a raya a los excluidos y a todos aquellos que cuestionen dicho esquema desigual, garantizando el orden público que hace posible la reproducción del capital (Block, 1980), (O'Connors, 1981), (Portes y Hoffman, 2003)⁶⁸. Esta función de control y disciplinamiento se profundiza a medida que el sistema se hace más fragmentario socialmente y observándose una relación directa entre la dinámica del gasto policial y la curva de exclusión, desigualdad y criminalidad de una sociedad.

Dentro del Área Política, el gasto del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto (quién tiene a su cargo, entre otras funciones, la de policía) incrementa su porcentual de participación en el gasto público a medida que discurre la década en estudio (Gráf. N° 22). El financiamiento ordinario de esta estructura se

GRÁFICO N° 22: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO DEL MINISTERIO DE GOBIERNO, JUSTICIA Y CULTO DE LA PROV. DE SANTA FE EN MILLONES DE \$ (SIN CUENTAS ESPECIALES) PERÍODO 1991-2004.



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de cuentas fiscales de la Prov. de Santa Fe. Tribunal de Cuentas.

complementa hacia 1992 con una cuenta especial⁶⁹ denominada “Servicio de Policía Adicional”, la cual representa el 91% del total de fondos fuera del presupuesto ordinario que maneja dicho Ministerio durante los ‘90. Asimismo, la evolución de dicha cuenta a lo largo del período en estudio

⁶⁸ Sobre las tareas de represión y domesticación de la masa desposeída por el agente estatal ya se había explayado Marx en el Cap. XXIV de *El Capital*, cuando analizaba la génesis del Capitalismo.

⁶⁹ Una cuenta especial es una partida que se incluye en el presupuesto como un apartado especial (como un mini-presupuesto dentro del presupuesto) y que está específicamente dedicada a atender las necesidades puntuales por las que fue creada. Su financiamiento puede provenir de fondos exógenos o endógenos; en este caso se trata de recursos endógenos a la provincia.



es positiva, ascendiendo los valores destinados a la misma en el año 2000 un 54% respecto a los valores de 1992 (de \$10.896.263 en 1992 pasa a \$16.830.719 en el año 2000).

Los datos y argumentos esbozados hasta el momento explicarían porque se incrementa el gasto en sub-áreas, que dentro de lo que hemos denominado Área Política o de Gobierno, están asociadas a la función de policía, lo que nos proponemos ahora es dar cuenta del ensanchamiento del presupuesto en áreas asociadas a tareas estrictamente políticas.

Haciendo dialogar algunas construcciones teóricas como las de Buchanan y la Escuela de la Elección Pública con matrices de lectura institucionalista-estructuralista, podemos arriesgar que, el incremento de las estructuras estatales encargadas de tareas estrictamente políticas, tiene que ver con la necesidad del sector político en el poder o **clase política**⁷⁰ de maximizar utilidades a costa del patrimonio estatal. Esta clase o sector político gobernante estaría integrado por individuos que, mediante el control del aparato de gobierno, buscan maximizar utilidades y rentas improductivas en el espacio público, asegurándose ciertos puestos y oportunidades de lucro permanentes frente a sus posibles competidores, convirtiendo a la sociedad en su víctima (Buchanan, 1980). El comportamiento de la clase política tiende a la captura de recursos públicos, esto es, maximización del presupuesto en aquellas agencias estatales capaces de eludir una rendición de cuentas detallada. Esta captura y expansión del gasto político se puede observar en el Estado santafesino, no sólo en el incremento del gasto público en dicha área sino institucionalmente, ganando dicha área rango de estructura ministerial hacia fines de los '90: el Ministerio de Gobierno.

La lógica política, aún en un contexto de pérdida de legitimidad e impugnación popular, no sólo no se desvanece sino que, apelando e introduciendo en el seno de los espacios de poder el saber

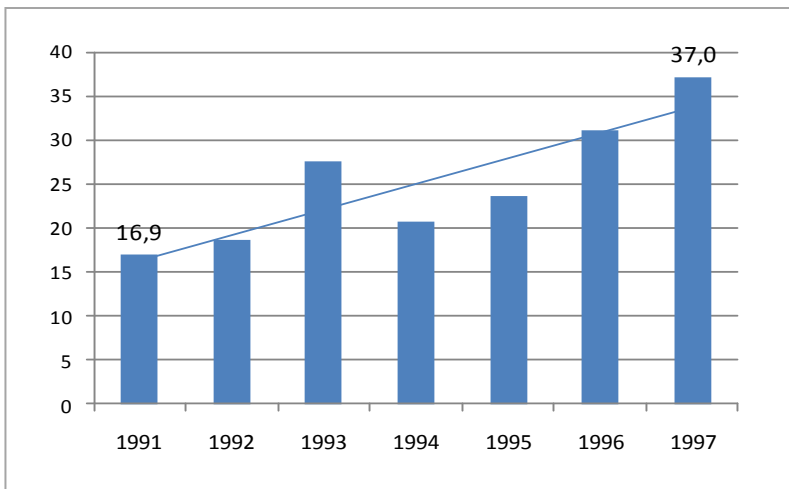
⁷⁰ Utilizamos la expresión "clase política" en un sentido similar al que utiliza Peter Evans cuando se refiere a los cuerpos políticos que dominan en los Estados predatorios (Evans, 1996:536).



aportado por equipos técnicos y fundaciones especializadas, se revalida avanzado en la cooptación de recursos y su auto-reproducción.⁷¹

La dinámica fortalecedora de los espacios de poder y estructuras estatales “políticas” –que en términos presupuestarios implica un mayor porcentaje de gastos para dichas áreas– no sólo se verifica en el Área Política provincial (Gráf. N° 10), sino también en todas aquellas estructuras ministeriales abocadas a tareas de gobierno o políticas capaces de cooptar rentas públicas. Así vemos cómo, incluso dentro de las estructuras estatales marginadas económicamente durante los

GRÁFICO N° 23: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN % DEL GASTO DE LA DIRECCIÓN MINISTERIO DENTRO DEL GASTO TOTAL DEL MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN PERÍODO 1991-1997



Fuente: Elaboración propia en base a datos de cuentas fiscales de la Prov. De Santa Fe. Tribunal de Cuentas.

'90, como el Ministerio de la Producción, las subáreas de este Ministerio vinculadas a la coordinación política ven incrementar su gasto a un ritmo notoriamente diferente al experimentado por el resto del gasto del Ministerio de la Producción. Mientras el Ministerio de la Producción experimenta una variación interanual promedio del gasto total, entre 1991-1997, del

⁷¹ Pese a la ola tecnocrática que avanzó en el mundo político y amenazó a primera vista reemplazar al sujeto político en pos del técnico, es necesario recordar que el político no desaparece, sino antes bien utiliza la legitimidad técnico-neutral del conocimiento como fuente de su legitimidad política (Iazzetta, 2000). En el proceso de elaboración de políticas públicas en las sociedades complejas, toda cuestión “técnica” importante conlleva –constitutivamente unidas a ella– cuestiones de “política”; y parejamente, cualquier cuestión “política” relevante –o donde converjan intereses de alguna entidad– implica la resolución de importantes cuestiones “técnicas”. Cuestiones técnicas y cuestiones políticas son como dos puntas de un mismo ovillo indisolublemente unidas (Camou, 1997).



14,5%, el área denominada “**Ministerio**”⁷² verifica para el mismo período una variación interanual promedio del 36,6%; pasando de representar el 16% del total del gasto del Ministerio de la Producción en 1991 al 37% del mismo en 1997 (Gráf. N° 23).

Sintetizando, el incremento del Área Política en examen podría explicarse tanto como efecto de la manipulación y control que el Estado está obligado a ejercer sobre la población excedente (Polany, 1997), (O’Connors, 1981) como por la resultante de las acciones de un grupo que intenta maximizar utilidades en el contexto del Estado a fin de preservar su dominio y permanencia (como grupo) en el poder (Buchanan, Tullock, 1993). Esta última lógica de maximización de utilidades avanza en el interior del Estado provincial así como al interior de cada una de sus estructuras ministeriales; la clase gobernante (siempre que no haya reglas o control ciudadano que se le impongan) buscará maximizar sus utilidades a costa del patrimonio público (Buchanan, 1980), (Buchanan y Tullock, 1993).

Conclusiones Parte II

La Parte II se inauguró con el objeto de responder empíricamente al interrogante orientador de esta tesis: ¿qué capacidades poseen las estructuras estatales regionales encargadas de potenciar políticas productivas en campos estratégicos del desarrollo como son los sectores industriales? Para dar respuesta a esa cuestión consideramos preciso seleccionar un espacio regional económicamente fuerte y que se acoplara a las políticas de austeridad vigentes en la década de los ‘90, de modo que pudiera ser representativo de los procesos y dinámicas acontecidos en una región como la latinoamericana.

⁷² Dentro del Ministerio de la Producción, el área que aquí se denomina **Ministerio** es una estructura organizacional que reúne los gastos que giran en torno a la jerarquía política, y dentro de ella se incluyen los gastos del personal político y aquellos que se denominan de “despacho”; estos últimos abarcan las erogaciones del personal administrativo y las actividades también administrativas pero vinculadas al personal político, por ej: decretos, despachos o actos administrativos (información suministrada por informante clave de la Sec. de Finanzas del Min. de Hacienda de la Pcia. de Sta Fe).



A fin de evaluar las estructuras estatales encargadas de promover el desarrollo productivo de base industrial durante los '90 seleccionamos una herramienta que estimamos resultaba sumamente indicativa de las prioridades y contenidos de las políticas públicas vigentes en dicho período, así como un instrumento capaz de señalar en términos cuantitativos el fortalecimiento o debilitamiento de las estructuras estatales: el gasto público.

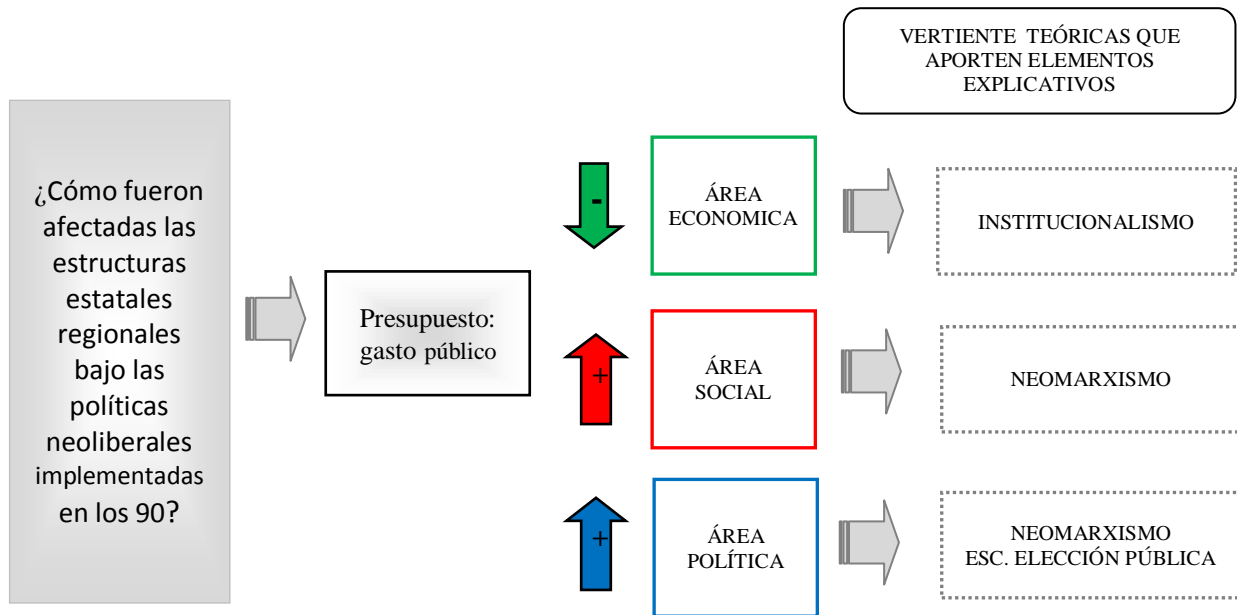
El análisis del gasto público de la provincia de Santa Fe señaló, primeramente, un incremento del gasto en términos agregados, para luego indicar un comportamiento diferencial entre las diferentes áreas-estructuras que integran el Estado. Resumidamente, ello significó: a) la marginación presupuestaria del Área Económica respecto de las otras áreas, y específicamente dentro de ella, el fortalecimiento de aquellas estructuras encargadas del control de variables macroeconómicas en desmedro de las estructuras encargadas de motorizar el desarrollo productivo de base industrial; b) el abrupto incremento del gasto público en el Área Social, y c) el sostenido incremento en la participación porcentual del gasto del Área Política con relación a las otras áreas.

Con el objetivo de comprender estos comportamientos, recurrimos a ciertos conceptos y herramientas teóricas desarrolladas por las aproximaciones teóricas analizadas en la Parte I. Con la ayuda de las mismas explicamos la marginación del Área Productiva y el paralelo fortalecimiento de la estructura ministerial económico-financiera, apelando al neoinstitucionalismo y al peso que poseían las ideas y paradigmas (atadas estas últimas a intereses y recursos) en la consolidación y validación de las prioridades de una política pública, que en el caso analizado solicitaban el libre juego del mercado y la desimplicación del Estado de áreas estratégicas como la promoción industrial. Luego, de la mano de los desarrollos neomarxistas comprendimos por qué un agente extra-mercado era constantemente demandado por el mercado. En el contexto de un esquema económico fragmentador como el capitalista el Estado debe validar el sistema a través de la función de legitimación, acaparando para ello cuantiosos recursos endógenos y exógenos al tesoro provincial (que frente a la satisfacción de necesidades primarias ya no pueden destinarse a la



elaboración de estrategias de desarrollo o impulso productivo). En último término intentamos entender por qué se expandía el Área Política o de Gobierno, para lo cual nos apoyamos en dos aportes: a) las ideas neomarxistas para dar cuenta de por qué la estructura estatal vinculada al disciplinamiento y control se incrementaba; y b) los desarrollos teóricos buchanianos para comprender las razones que subyacían el incremento del gasto público en aquellas agencias vinculadas al logro de fines políticos.

GRÁFICO N° 24: RESUMEN DE OBJETIVOS Y HERRAMIENTAS



Fuente: elaboración propia.

Si como vimos, las políticas públicas pasadas son configuradoras de las estructuras estatales y condicionadoras de su potencial margen de acción a futuro, de cara al desafío de desarrollo, equidad e inclusión que se le plantea a Latinoamérica en general y Argentina en particular, es preciso que previa o simultáneamente al diseño de una estrategia de desarrollo alternativa a la neoliberal se redescubra, como plataforma desde la cual poder formular y sostener políticas de desarrollo, la importancia que asumen tanto el examen de las estructuras estatales como la



construcción de capacidades en aquellas áreas estratégicamente involucradas en la motorización de los nervios motores del desarrollo.

Habiendo arribado a conclusiones parciales, intentamos sintetizar en el próximo punto algunas reflexiones generales del tema abordado.



CONCLUSIÓN

Los problemas de construcción de capacidades estatales en áreas vinculadas a la potenciación de políticas productivas en un escenario marcado previamente por políticas *market friendly*

“Y sí, creo que, a pesar de una larga tradición de errores intelectuales a veces trágicos, observar, analizar y teorizar es un modo de ayudar a construir un mundo diferente y mejor. No proporcionando las respuestas, que serán específicas para cada sociedad y las encontrarán por sí mismos los actores sociales, sino planteando algunas preguntas relevantes” (Castells, La era de la Información. La Sociedad Red).

Con la intención de dotar de contenido al debate que, animando el clima político y la retórica a principios del siglo XXI en Latinoamérica, se esforzaba por recuperar las instituciones y el Estado frente al desafío del desarrollo y la equidad, esta tesis se propuso llamar la atención sobre dos cuestiones: en primer lugar, la ausencia de problematización que se verificaba, pos crisis neoliberal, respecto al papel que debía desempeñar el Estado en el desarrollo, y en segundo lugar, la casi inexistente indagación de las capacidades de las estructuras estatales para afrontar semejante tarea.

El objetivo de este trabajo no fue dar inicio a una cruzada aislada a favor de retematizar a un actor que parecía diluirse en el océano glocalizador sino que, desde las especificidades de una región como Latinoamérica y en un contexto marcado por la desigualdad y fragmentación social, buscó insertarse en el seno de las discusiones y producciones académicas que: a) revalidaran el rol que le compete al Estado, reconfigurado morfológica y funcionalmente bajo el escenario posfordista, en la promoción de un desarrollo integral y, específicamente, su implicación en los tendones estratégicos de producción de valor dentro de un modo de desarrollo; b) destacaran la relevancia y valor de abordar las capacidades estructurales del Estado como herramienta clave del desarrollo. Nuestra preocupación se resumía luego en una simple pregunta que partía de asumir que si, fracasadas las políticas neoliberales que buscaron desimplicar al Estado de los procesos productivos de base industrial se atendía a las enseñanzas que arroja la experiencia comparada, y



se convocaba al Estado para que motorizara el desarrollo, ¿contaba ese actor con estructuras capaces para afrontar tan compleja tarea?

Tomando distancia de la meta “crecimiento-modernización espontánea” promovida tanto desde los Organismos de Crédito Internacional como desde los tanques de pensamientos latinoamericanos durante los ‘90, buscamos abordar al **desarrollo** en sentido amplio, no limitado al equilibrio de variables macroeconómicas. El concepto multidimensional de desarrollo, creemos, debe entenderse como un complejo proceso de construcción que no compete sólo al Estado o al mercado, sino que, motorizado por el Estado (es decir de naturaleza política y no estrictamente asociado al tecnicismo económico), se gesta e implementa en forma cooperativa y sinergizada entre el Estado y la sociedad civil.

Habiendo reemplazado la idea de crecimiento por la de desarrollo, de cara al imperioso reto de superar los efectos desestructurantes de las políticas neoliberales, sentimos la necesidad de capitalizar la experiencia comparada internacional de los Estados desarrollistas, abordando para ello al Estado no como una agencia que junto a otras contribuye más o menos al desarrollo, sino como un actor político con una especificidad diferencial, con trayectorias y legados históricos que, frente a la existencia de un escenario de intereses e ideas divergentes, se ve obligado a asumir la representación de algunos de ellos y motorizar una estrategia acorde a los mismos. (Fernández, 2001), (Fernández; Güemes; Magnin; Vigil, 2006).

Situar al **Estado** en el centro del debate, tal como sostuvo Skocpol, no implica desconocer las preocupaciones por las clases o grupos ni abandonar los estudios sobre la sociedad sino romper con los supuestos social deterministas que obvian la especificidad del Estado y su potencial configurativo de las relaciones sociales, esto es su capacidad de influir, orientar y redireccionar un proceso de desarrollo garantizando que el mismo sea equitativo, integral y sostenido en el tiempo.

La problematización del Estado demandaba posteriormente hallar aquellas áreas de implicación estratégica en las cuales la acción estatal diestra y oportuna pudiera orientar, cualificar y motorizar



el proceso de desarrollo. En este sentido, basándonos en trabajos teórico-empíricos que analizaban la experiencia asiática y el éxito de los países desarrollados, entendíamos al **sector productivo industrial** como el nervio que motorizaba las estrategias de desarrollo sostenido, constituyéndose por lo tanto en un campo estratégico de intervención estatal en el centro del cual la acción inteligente del Estado pudiera promover cualificadamente las cadenas productivas más competitivas e innovadoras fortaleciendo el mercado interno e insertándose en el mercado externo. Antes de abordar el análisis de las capacidades de las estructuras estatales estratégicamente asociadas a la promoción de políticas productivas, consideramos pertinente aclarar que el desarrollo no era un agregado de esfuerzos aislados de la sociedad y tampoco una tarea asignada a una exclusiva escala de acción del Estado, sino antes bien, el producto de sinergias construidas históricamente entre los actores territoriales y el Estado y entre los diferentes niveles de acción estatal, lo cual implicaba encuentro, cooperación, redes, y juegos de suma colectiva (Hall e Ikkamberry, 1993), (Evans, 1996b), (Mann, 1997b), (Brenner, 2004), (Amin, 2004).

Considerando los cambios estructurales y funcionales sobrellevados por la estatidad bajo el nuevo escenario posfordista, entendimos que una estrategia de desarrollo integral y sostenida debía partir de lo **regional**⁷³. Fue por ello que centramos nuestro interrogante sobre las capacidades con las que contaban las estructuras estatales en una escala subnacional que resultara central en el contexto de un país representativo de la implementación de las políticas neoliberales en el ámbito latinoamericano; y teniendo en cuenta estos criterios la provincia escogida fue Santa Fe. Asimismo, el marco temporal elegido fue una década caracterizada tanto por ser la testigo del agotamiento de un modo de desarrollo como por ser un espacio de tiempo en el que la homogeneidad ideológica primó. En ese espacio fue que buscamos observar bajo la variable presupuestaria gasto público el

⁷³ La selección del espacio regional no obstó a que reafirmáramos la centralidad del Estado nacional en la difícil tarea de promover y estimular el funcionamiento de los sistemas productivos locales más aletargados y revertir las asimetrías económicas, sociales, culturales o territoriales existentes.(Fernández; 2003)



a fin de conocer el “estado” de las estructuras estatales y comprender los efectos que sobre las mismas se derivaron de las políticas de reforma del Estado y descentralización.

El análisis del gasto público de la provincia de Santa Fe durante los ‘90 no hizo más que revelar en forma concatenada las dinámicas y transformaciones experimentadas por el dicho Estado bajo el primado neoliberal. Comprobamos así cómo las estructuras estatales encargadas de motorizar los procesos productivos de base industrial fueron gibarizadas no sólo en el contexto del resto de la Administración pública sino en el más específico contexto del Área Económica, en el marco de la cual, se fortalecieron aquellas estructuras encargadas de controlar las variables macroeconómicas y acoplar las políticas de ajuste. En segundo lugar verificamos el notable incremento del gasto público en aquellas estructuras asociadas a funciones de legitimación social. En último término, pudo verse el permanente incremento del gasto en las estructuras estatales encargadas de funciones de policía y tareas políticas o de gobierno.

Con el objeto de interpretar aquello “encontrado” recurrimos a herramientas conceptuales y aportes teóricos que, provenientes de diferentes escuelas, nos fueran útiles. A este respecto, la vertiente neoinstitucionalista estatista nos supo aportar herramientas clave para comprender la importancia que adquiere la indagación de las capacidades de las estructuras estatales para entender los diversos resultados de experiencias desarrollistas. Igualmente iluminó el modo en que la instalación de un determinado paradigma o consenso ideológico en las políticas públicas explica la marginación o fortalecimiento de ciertas estructuras estatales. Por su parte, la vertiente neomarxista nos resultó sumamente estimulante para advertir cómo un sistema capitalista altamente inestable es capaz de subsistir pese a su incapacidad de autoequilibrarse recurriendo a un agente de regulación como es el Estado, el cual, a fin de validar el sistema de acumulación y su propia existencia, asume una lógica legitimadora que demanda crecientes recursos y devora los fondos que podrían afectarse a otros objetivos o funciones. Por último, la Escuela de la Elección Pública nos suministró algunos elementos para explorar el crecimiento de ciertas estructuras



estatales asociadas al proceso político o ámbito de gobierno donde la maximización de utilidades se hace presente.

La impugnación y movilización social frente a los efectos de las políticas neoliberales de los '90 abrió una brecha histórica para pensar en un modelo de desarrollo social y económico alternativo al programa neoliberal que, superando al gobierno del mercado, se someta voluntariamente a un gobierno democrático, donde el Estado cualifique su intervención y acción en los procesos de desarrollo económico y social. Urge luego una redefinición política en cuanto a una estrategia de desarrollo más equitativa e inclusiva que, sin ignorar los efectos persistentes de las políticas previas y el condicionamiento que las mismas significan, coadyuve a un proceso de desarrollo sustentado en una reindustrialización complejizada que, apoyada en la innovación, pueda insertarse dinámicamente en el mercado internacional. Ahora bien, cualquier plan o meta política vinculada al desarrollo, por más valiosa y sólida que sea, puede tomarse inoperante si no se logra avanzar en la construcción institucional-estatal, específicamente en el fortalecimiento y autonomía de aquellas áreas-estructuras estatales que en los diferentes niveles de acción están vinculadas a la proyección y potenciación de políticas productivas. De la anterior aserción se sigue que el estudio de las capacidades estatales en el nivel regional no es un asunto menor sino de la primera hora; para poder pensar en un esquema de desarrollo alternativo es preciso previamente explorar y evaluar el potencial con que cuenta el Estado para promover, diseñar y ejecutar estrategias desarrollistas (Evans, 1995); (Fernández; Güemes; Magnin; Vigil, 2006)

La construcción y fortalecimiento de las capacidades y estructuras estatales no son una meta acotada a una etapa de gobierno o ciclos político-partidarios, sino una tarea a largo plazo que demanda revertir las secuelas negativas de las políticas y prácticas previas. Las recurrentes crisis que han atravesado las sociedades latinoamericanas (y Argentina en particular) si bien restringen la capacidad de acción y reestructuración del Estado, también generan un espacio oportuno para refundar las bases de relación entre la sociedad, el mercado y el Estado e integrar a todos los



miembros de esta ecuación en juegos de suma colectivos, constituyéndose en una oportunidad histórica de construir estructuras estatales sólidas.

El desafío que atañe al científico social y a la academia, teniendo en cuenta la importancia y poder que tienen las ideas, es reinstalar el debate sobre el papel que compete al Estado en el desarrollo y, dentro de esto, la relevancia que asumen el estudio e indagación de las capacidades en aquellas estructuras estatales encargadas prioritariamente de intervenir en el desarrollo. El desafío que concierne a los hacedores de políticas públicas y gobiernos venideros es evitar que todas estas cuestiones queden en mera oratoria y entusiasmo discursivo de una plataforma política y se conviertan antes bien en un proyecto político de desarrollo que, tras identificar a las capacidades estatales como herramientas nodales del desarrollo se proponga cualificar y construir las existentes a fin de generar un proyecto de desarrollo que no se enfoque exclusivamente en variables macroeconómicas sino que sea capaz de lograr dinámicas de acumulación y creación de riqueza sostenibles bajo un formato poskeynesiano competitivo como condición prioritaria a un nuevo pacto social inclusivo que mejore la redistribución del ingreso y redote de contenido a las anémicas democracias de la región.



Bibliografía

AARON, RAYMOND (1995): "Introducción" a Weber, Max: *El Político y el Científico*, Altaya, Barcelona.

AMIN, ASH (2004): "Local Community on Trial", *Economy and Society*, 34(4):612-633.

AMSDER, ALICE (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, Nueva York.

ARCEO, ENRIQUE (2006): "El fracaso de la reestructuración neoliberal en América Latina. Estrategias de los sectores dominantes y alternativas populares", en BASUALDO, EDUARDO; ARCEO, ENRIQUE (comp.) (2006): *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*, CLACSO, Buenos Aires.

ARRIGHI, GIOVANNI; SILVER, BEVERLY (2001): *Caos y orden en el sistema-mundo moderno*, Akal, Madrid.

AZPIAZU, DANIEL; BASUALDO, EDUARDO; KHAVISSE, MARTIN (2004): *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80, Siglo XXI*, Buenos Aires.

BANCO MUNDIAL (1997): *El Estado en un mundo de transformación*, Informe sobre el Desarrollo Mundial, Oxford University Press, Washington, 1997.

BASUALDO, EDUARDO; ARCEO, ENRIQUE (comp.) (2006): *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*, CLACSO, Buenos Aires.

BIERSTEKER, THOMAS (1990): "Reducing the role of the State in the Economy: A Conceptual Exploration of IMF and World Bank Prescriptions", *International Studies Quarterly*, 34:477-492.

-----**(1995):** "The triumph' of liberal economic ideas in the developing world", en STALLINGS, B. (comp.): *Global change, regional response. The new international context of Development*, Cambridge University Press, Cambridge, Mass., Capítulo 6.

BLOCK, FRED (1980): "Beyond Relative Autonomy: State Managers as Historical Subjects", en Miliband, Ralph and Saville, John (eds.): *The Socialist Register*.

-----**(2000):** "Introduction" a Polanyi, Karl (2001): *The Great Transformation*, Beacon Press.

BORÓN, ATILIO (2003): "Introducción: Después del saqueo: el capitalismo latinoamericano a comienzos del nuevo siglo", en *Estado, capacidades y democracia en América Latina*, Colección Sec. Ejecutiva CLACSO, Buenos Aires.

BRENNER, NEIL (2003): "La formación de la ciudad global y el re-escalonamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista", *Revista Eure*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, mayo, año/Vol. 29, N° 086:5-35.

-----**(2004):** *New State Spaces. Urban Governance and the rescaling of statehood*, Oxford University Press, Oxford.

BRENNER, N.; JESSOP, B.; JONES, M.; MACLEOD, G. (2003): "State and Space in Question", en BRENNER, N. et al.: *State and Space. A Reader*, Blackwell Publishing, UK..



BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS (2002): “Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América latina, sin embargo...”, Revista *Documentos y Aportes*, Ediciones UNL, Santa Fe, Argentina, Año 2. Nº 3.

BUCHANAN, JAMES (1979) “Sector público versus sector privado. Una crítica a la teoría del Estado Benéfico” en **BUCHANAN, J.; FUENTES QUINTANA, E.; GIERSCH, H.** El sector público en las economías de mercado, Ed. Espasa-Calpe, Madrid. (pp 88-100)

BUCHANAN, JAMES (1980): “De las Preferencias Privadas a una Filosofía del Sector Público”, *Estudios Públicos*, 1.

BUCHANAN, JAMES; CASAS PARDO, JOSÉ; MACCORMICK, ROBERT; TOLLISON, ROBERT (1984): *El análisis económico de lo político: lecturas sobre la teoría de la elección pública*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

BUCHANAN, JAMES; TULLOCK, GORDON (1993): *El cálculo del consenso: fundamentos lógicos de la democracia constitucional*, Planeta-Agostini, Barcelona.

BURKY, SHAHID; PERRY, GUILLERMO (1998): *Mas allá del Consenso de Washington. La hora de la Reforma Institucional*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington DC.

CAMOU, ANTONIO (1997): “Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”, *Nueva Sociedad* Nº 152, noviembre-diciembre:54-67.

CAMPBELL, JOHN (1998): “Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy”, *Theory and Society*, Vol. 27, Nº 3:377-409.

CANDESSUS, MICHEAL (1997): “Toward a Second Generation of Structural Reform in Latin America”, discurso pronunciado en Argentina, mayo de 1997.

CANELLO, PAULA (2004): “La política contra la economía: los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el proceso de Reorganización Nacional (1976-1981)”, en Pucciarelli, A. (coord.): *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura militar*, Siglo XXI.

CASTELLS, MANUEL (2001): *La sociedad de la Información. Economía Sociedad y Cultura. La sociedad red*, Siglo XXI, México, tomo 1.

CEPAL (2004): “Panorama Social de América Latina 2004. Naciones Unidas CEPAL”, documento preparado conjuntamente por la División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL.

CHANG, HA JOON (2000): “An Institutional Perspective on the role of the state. Towards an Institutional Political Economy”, en BURLAMAQUI, CASTRO y CHANG (eds.): *Institutions and the role of the State*, Edward Elgar.

-----**(2003):** *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*, Third World Network, Penang, Malaysia, y Zed Books Ltd. London and New York.

-----**(2004):** *Retirando la Escalera. La estrategia del Desarrollo en perspectiva histórica*, Catarata, Instituto Complutense de Estudios Internacionales y el Instituto de Desarrollo y Cooperación de Madrid.

DOLOWITZ, DAVID and MARSH, DAVID (1996): “Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature”, *Political Studies*, pp. 343-357.

DURKHEIM, EMILE (2003): *Las reglas del método sociológico*, Prometeo, Buenos Aires.



EVANS, PETER (1995): *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton.

----- **(1996):** "El Estado Como problema y como Solución", *Desarrollo Económico*, Vol. 35 N° 140, enero-marzo.

----- **(1996b):** "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy", *World Development*, Vol. 24, N° 6:1119-1132.

----- **(1997):** "¿El eclipse del Estado? Reflexiones sobre la estatidad en una era de globalización", Proyecto de la Universidad de Berkeley, California, abril.

----- **(2003):** "El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 25.

----- **(2004):** "Development as Institutional change: The pitfalls of Monocropping and the potentials of deliberation", *Studies in Comparative International Development*, Winter, Vol. 38, N° 4:30-50.

FERNÁNDEZ, VÍCTOR RAMIRO (1997): "Desde el Neoliberalismo a la Especialización Flexible, una lectura desde la realidad Latinoamericana", *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, Tercera época, N° 26:57-82, enero-abril.

----- **(1999):** *Descentralización estatal y decisionismo fiscal. Enfoque crítico y propuestas a partir de la experiencia Argentina 1960-1990*, Ediciones UNL, Santa Fe.

----- **(2001):** *Estrategias de desarrollo y transformación estatal. Buscando al Estado bajo el capitalismo global*, Ediciones UNL, Santa Fe.

----- **(2003):** *Desarrollo regional, espacios nacionales y capacidades estatales. Redefiniendo al escenario global-local*, Ediciones UNL, Santa Fe.

----- **(2007):** "Explorando las limitaciones del nuevo regionalismo en las políticas de la Unión Europea. Una perspectiva latinoamericana", *Revista EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales.*, Santiago de Chile, mayo, Vol. XXXIII, N° 98:97-118.

FERNÁNDEZ, VÍCTOR RAMIRO; GÜEMES, MA. CECILIA; MAGNIN, JUAN PABLO; VIGIL, JOSÉ (2006): *Capacidades Estatales y Desarrollo Regional. Realidades y Desafíos para América Latina*, Ediciones UNL, Santa Fe.

FERNÁNDEZ, VÍCTOR RAMIRO; GÜEMES, MA. CECILIA; MAGNIN, JUAN PABLO (2007): "Buscando los 'puentes perdidos' del nuevo regionalismo. Dinámicas productivas y calidad socio-económica territorial", *Revista CENDES* N° 65, período mayo-octubre, Caracas.

FERNÁNDEZ, VÍCTOR RAMIRO; GÜEMES, MA. CECILIA; VIGIL, JOSÉ (2006): "Estado y Desarrollo en los discursos del Banco Mundial", *Revista Problemas del Desarrollo*, UNAM, México, Vol. 37, N° 144, enero-marzo.

FERNÁNDEZ, VÍCTOR RAMIRO; TEALDO, JULIO; VILLALBA, MARTA (2005): *Industria Estado y Territorio en la Argentina de los 90'. Evaluando la desimplicación estatal selectiva y repensando los caminos del desarrollo*, Ediciones UNL, Santa Fe.

FUKUYAMA, FRANCIS (2005): *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Ediciones B, Buenos Aires.



GIDDENS, ANTHONY (1995): *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Amorrortu, Buenos Aires.

GILLY, ADOLFO; GUTIÉRREZ, RAQUEL; ROUX, RHINA (2006): "América Latina: Mutación epocal y mundos de la vida", en BASUALDO, E. y ARCEO, E. (comp.): *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*, CLACSO, Buenos Aires.

GONZÁLEZ, SARA (2005): "La geografía escalar del capitalismo actual", *Geo Crítica / Scripta Nova*, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, Barcelona, 15 de mayo, Vol. IX, Nº 189, <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-189.htm>> [ISSN: 1138-9788].

GÜEMES, MA. CECILIA (2006): "Notas para pensar la crisis de partido y de legitimación de sistema", Ponencia presentada en las IV Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de la Plata, Dpto. de Sociología de la Fac. de Humanidades y Cs. de la Educación, UNLP, La Plata, 23, 24 y 25 noviembre de 2005, publicación en CD.

GÜEMES, MA. CECILIA; MAGNIN, JUAN PABLO (2006): "Achicar el Estado Para agrandar la Nación. El rol del Estado en el modelo de política económica de la última dictadura", Ponencia presentada en las III Jornadas de Teoría del Estado "A 30 años del golpe de Estado. Dictaduras y posdictaduras en América Latina", Fac. de Derecho, UBA, Buenos Aires, 28, 29 y 30 de septiembre, publicación en CD.

HALL, JOHN; IKEMBERRY, JOHN (1993): *El Estado Madrid*, Alianza, Madrid.

HALL, PETER (1990): "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain", Study/Working Paper 4, CEACS, IJM.

HALL, PETER; SOSKICE (2004): *Varieties of Capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*, Oxford University Press, Oxford (introducción).

HALL, PETER; TAYLOR, ROSEMARY (1996): "Political Science and the Three new Institutionalisms", MPIFG Discussion Paper 96/6 ISSN0944-2073, Germany.

HARVEY, DAVID (1998): *La condición de la Posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Amorrortu, Buenos Aires.

HEREDIA, MARIANA (2004): "El proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA.", en PUCCIARELLI, A. (coord.): *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura militar*, Siglo XXI.

IAZZETTA, OSVALDO (2000): "Los técnicos en la política argentina", en OSZLAK, OSCAR (comp.): *Estado y Sociedad. Las nuevas reglas del juego*, 2da. Edición, Eudeba, Buenos Aires.

JESSOP, BOB (1996): "El ascenso del 'buen gobierno' y los riesgos de fracaso: el caso del desarrollo económico", traducción de la ponencia presentada a en el coloquio sobre "Les enjeux des débats sur la gouvernance" celebrado los días 29 y 30 de noviembre en la Universidad de Lausana. <http://www.unesco.org/issj/rics155/jessopspa.html>

----- (2001): "Bringing the State Back In (Yet Again). Reviews, Revisions, Rejections, and Redirections", en *International Review of Sociology/Revue Internationale de Sociologie*, Vol. 11, Nº 2, july:149-173.

----- (2002): *The future of the Capitalist State*, Cambridge University Press.

----- (2003): "Narrating the Future of the National Economy and the National State? Remarks On Remapping Regulation and Reinventing Governance", publicado por el Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster LA1 4YN, at



<http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Narrating-the-Future.pdf>

JICA, Agencia de cooperación internacional del Japón (2003): “Análisis fiscal de los servicios descentralizados de educación y de salud en argentina”, Sumario ejecutivo, marzo.

JONES, MARTIN (2001): “The rise of the regional state in economic governance: Partnerships for prosperity or new scale of state power?”, *Environment and Planning A*, 33:1185-1211.

KEATING, MICHAEL (1998): “The New Regionalism”. en KEATING, M.: *The New Regionalism in Western Europe: Territorial. Restructuring and Political Change*, Edward Elgar, Cheltenham.

KLIKSBERG, BERNARDO (1993): *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, FCE, México.

LACLAU, ERNESTO (1986): "Teorías marxistas del Estado: debates y perspectivas", en Lechner (comp.): *Estado y Política en América Latina*, Siglo XXI, México.

LECHNER, NORBERT (comp.) (1986): *Estado y Política en América Latina*, Siglo XXI, México.

LIPIETZ, ALAIN (1992): *Espejismos y Milagros. Problemas de Industrialización en el tercer mundo*, Tercer Mundo Editores, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

LOCKWOOD, DAVID (1964): “Social Integration and System Integration”, en ZOLLSCHAN, G. AND HIRSCH, W. (eds.): *Explorations in Social Change*, Houghton Mifflin, Boston.

MADOERY, OSCAR (2001): “El valor de la política en el desarrollo local”, en VÁZQUEZ VAQUERO, A. y MADOERY, O. (comp.): *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homo Sapiens, Rosario.

-----**(2003):** “¿Cómo aproximarse al desarrollo local desde una perspectiva política?”, en <http://www.cedet.edu.ar>

-----**(2005):** “La “primera generación” de políticas locales de desarrollo en Argentina: Contexto, características y desafíos”, en <http://www.cedet.edu.ar>

MANN, MICHEAL (1997a): “Has globalization ended the rise and rise of the nation-state?”, *Review of International Political Economy* 4:3, autumm:472-496.

-----**(1997b):** *Las fuentes del Poder social. El desarrollo de las clases y los Estados nacionales, 1760-1914*, Alianza, Madrid.

-----**(2004):** “La crisis del Estado Nación en América Latina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 44, N° 174:179-198.

MARSHALL, T. H.; BOTTOMORE, TOM (2005): *Ciudadanía y clase social*, Losada, Buenos Aires.

MARX, KARL (1966): *El Capital*, FCE, México, Vol. I, Cap. XXIV: “La Acumulación Originaria”, pp. 607 y ss.

MONTECINOS, EGON (2005): “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”, *Revista EURE*, Santiago de Chile, Vol. XXXI, N° 939:73-88, agosto.

NAVARRO, VICENTE (2000): ¿Están los Estados perdiendo su poder con la globalización?, *Sistema Revista de Ciencias Sociales*, Madrid, N° 155-156:31-47, abril.

NOCHTEFF, HUGO (2000): “¿Del Industrialismo al Postindustrialismo?: las desigualdades entre economías. Observaciones preliminares”, *Realidad Económica*, N° 172:28-45.



- O'CONNOR, JAMES (1981):** *La crisis fiscal del Estado*, Ediciones Península, Barcelona.
- O'DONNELL, GUILLERMO (1998):** "Estado, democracia y globalización", *Realidad Económica*, Buenos Aires, N° 158:7-20.
- OFFE, CLAUS (1990):** *Contradicciones del Estado de Bienestar*, Alianza, México.
- ORLANSKY, DORA (1994):** "Crisis y transformación del estado e la Argentina (1960-1993)", *Revista Ciclos*, Vol. IV, N° 7:3-28, 2do. semestre.
- OSZLAK, OSCAR (1997):** "Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?", *Revista de CLAD Reforma y Democracia* N° 9, Caracas.
- PARSONS, TALCOTT (1974):** *La Sociedad*, Trillas, México.
- PÉREZ LUGO, J. E., BENTACOURT, J.; SUÁREZ VILLALOBOS, P. (2006):** "Descentralización y sistemas de salud en América Latina", *Revista de Ciencias Sociales*, Vol.12, N° 1:36-45, abril.
- PECK, JAMIE; THEODORE, NICK (2005):** "Comparing capitalism: theorizing the persistence of institutional variation", artículo preparado para DEMOLOGOS meeting, Vienna, 16-18 de junio.
- POLANYI, KARL (1997):** *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, Piqueta, Madrid [1944].
- PORTES, ALEJANDRO; HOFFMAN, KELLY (2003):** "La estructura de clases en América Latina: Composición y cambios durante la era Neoliberal", *Desarrollo Económico*, Vol. 43, N° 171, IDES, Buenos Aires, octubre-diciembre:355-385.
- POULANTZAS, NICOS (1988):** *Poder político y clases sociales en el Estado Capitalista*, Siglo XXI, México [1968].
- PUCCIARELLI, ALFREDO (coord.) (2004):** *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura militar*, Siglo XXI.
- RODRIK, DANI (2000):** "Repensando la economía", *Realidad Económica*, N° 172, mayo 16-junio 30:101-113.
- ROMERO, JORGE (1999):** "Estudio Introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías", en POWELL, WALTER W. y J. DIMAGGIO, PAUL (comps.): *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, UNAM, FCE, México.
- ROMERO, LUIS ALBERTO (2006):** "La democracia y la sombra del proceso", en QUIROGA y TCACH (comp.): *Argentina 1976-2006. Entre la sombra de la dictadura y el futuro de la democracia*, Politeia, Universidad. Nacional del Litoral y Homo Sapiens, Rosario, Santa Fe.
- SASSEN, SASKIA (2003):** "Globalization or desnationalization?", *Review of International Political Economy* 10:1, febrero:1-22
- SCOTT, ALLEN; STORPER, MICHAEL (2003):** "Regions, Globalization, Development", *Regional Studies*, Vol. 37, 6&7:579-593.
- SIKKINK, KATRIN (1993):** "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista", *Desarrollo Económico*, *Revista de Ciencias Sociales*, IDES. Buenos Aires, N° 128.
- SKOCPOL, THEDA (1989):** "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", *Zona Abierta*, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, N° 50.



STIGLITZ, JOSEPH (1998): “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington”, *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 51, dic.-oct.

UNICEF y CEPAL (2006): “Efectos de la crisis en Argentina. Las políticas del Estado y sus consecuencias para la infancia”, impreso en Argentina. En http://www.unicef.org/argentina/spanish/Efectos_Crisis_en_Argentina_-_Documento_de_Difusion.pdf

VÁZQUEZ BARQUERO, ANTONIO (1999): "Desarrollo, redes e innovación", *Lecciones sobre desarrollo endógeno*, Pirámide, Madrid.

WADE, ROBERT (1990): *Governing the Market*, Princeton University Press, Princeton.

WEBER, MAX (1964): *Economía y Sociedad*, FCE, México.

WEIR, MARGARET; SCOKPOL, THEDA (1993): “Las estructuras del Estado: Una respuesta Keynesiana a la gran depresión”, *Zona abierta* 63/64.

WEISS, LINDA (1998): *The Myth of the Powerless State*, Cornell University Press, NuevaYork.

----- (2003): *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*, Cambridge University Press, New York and Cambridge (introducción).

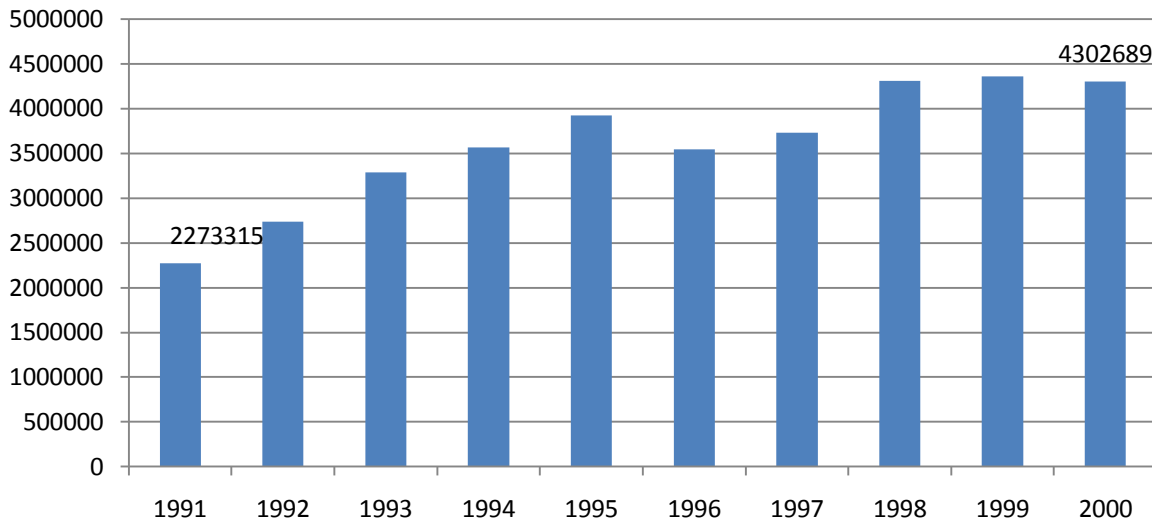
WORLD BANK (1993): *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, *Policy Research Report*, Washington.

----- (2000): *Entering the 21st. Century*, *World Development Report* Washington, Oxford University Press, Oxford.



ANEXO

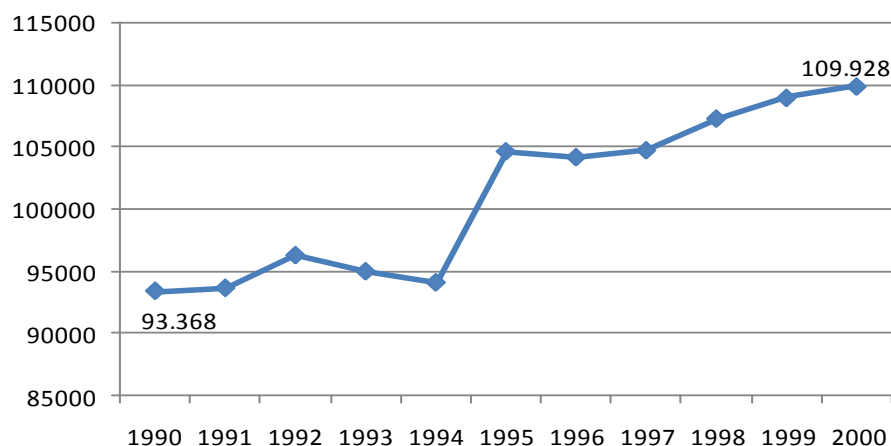
GRÁFICO N° 1: GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL EN MILES DE PESOS. PERÍODO 1991-2000



Fuente: DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y ESTADÍSTICA HACENDAL

*Sector Público Provincial comprende Administración Central (incluye Cuentas Especiales), Organismos Descentralización, Institutos de Seguridad Social y Empresas.

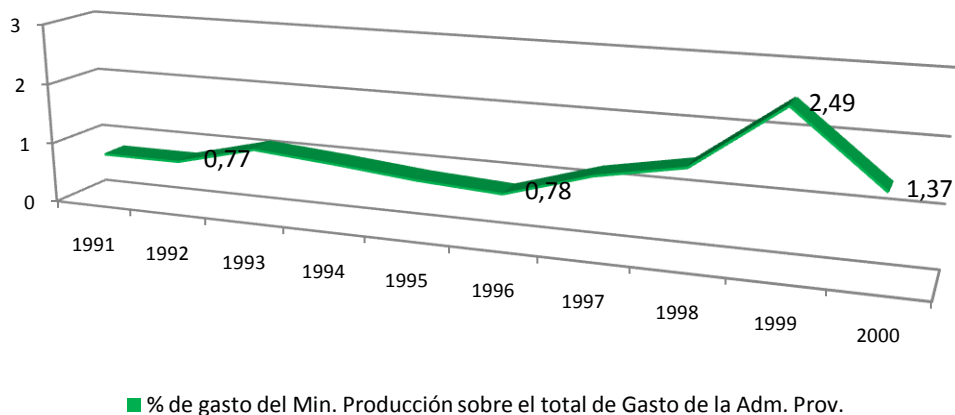
GRÁFICO N° 2 EVOLUCIÓN DE LA PLANTA DE PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO, PROVINCIA DE SANTA FE. CARGOS PERMANENTES Y TEMPORARIOS. 1991-2000



Fuente: elaboración propia teniendo en cuenta datos publicados por la Dir. Gral de Programación y Estadística Hacendal en base a datos suministrados por Dir. de Recursos Humanos de la Provincia, Dir. Gral de Personal del Ministerio de Salud y Medio Ambiente y D.G.A. del Ministerio de Educación.

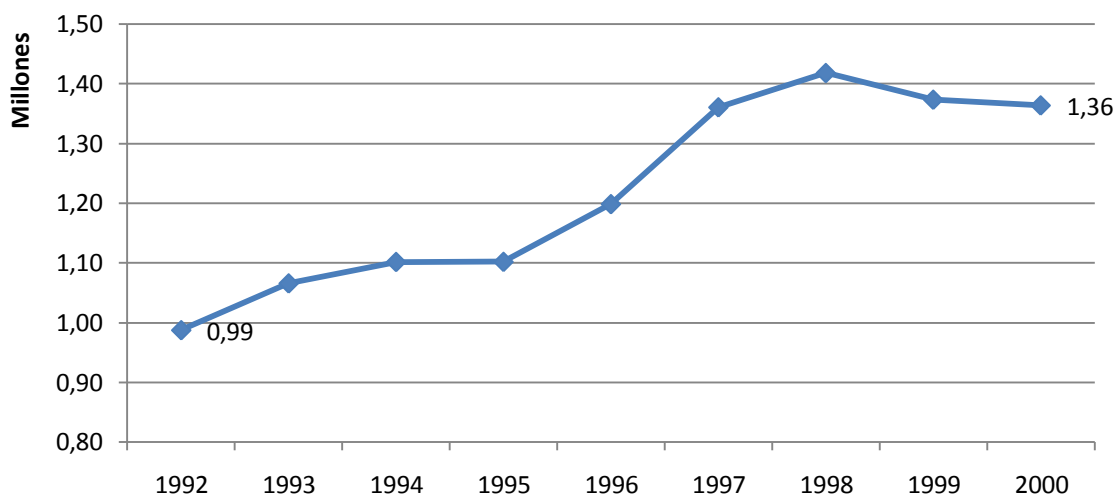


GRÁFICO N° 3: PARTICIPACIÓN % DEL GASTO DEL MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN EN EL TOTAL DEL GASTO PÚBLICO PROVINCIAL. PERÍODO 1991-2000.



Fuente: elaboración propia según según datos de las Cuentas Fiscales de la Provincias. Tribunal de Cuentas de la Prov. de Santa Fe.

GRÁFICO N° 4: RECURSOS PROVENIENTES DE LA COPARTICIPACIÓN SANTA FE. EN MILLONES DE \$. PERÍODO 1992-2000.



% de participación de la Prov. de Santa Fe en el total de los fondos coparticipados a nivel nacional	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	8,2	8,0	8,0	8,2	8,3	8,3	8,5	8,4	8,3

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. MECON.