

TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO Y PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN

LA PROPUESTA DEL BANCO MUNDIAL EN LA DÉCADA DE 1990
Y LAS LÓGICAS-INTERESES EN EL CAPITALISMO GLOBAL

VÍCTOR RAMIRO FERNÁNDEZ*

RESUMEN

El presente trabajo analiza la forma en que la descentralización estatal, que ingresó con fuerza en el contexto latinoamericano de la mano de la sociología y la planificación regional en la década de 1980, fue apropiada por el Banco Mundial (BM) para utilizarla en el contexto del *Washington Consensus* en la década de 1990. Se intenta dar cuenta, en primer término, de las modalidades, y, posteriormente, de las causas de dicha *apropiación descentralizadora*, respondiendo para ello al *cómo* y al *por qué* de la misma. Se muestra, con relación al primer interrogante, la forma multidimensional y finalmente recentralizada de la descentralización estatal propuesta por el BM; y, con relación al segundo cuestionamiento, la conformación, a través de dicha modalidad descentralizadora, de un dispositivo de intervención que —en el escenario de la redefinición estatal que acompaña al agotamiento del *modo de desarrollo fordista* y la emergencia del *modo de desarrollo posfordista*— compatibiliza selectivamente con la lógica-interés del capital global que domina este nuevo modo de desarrollo, a la vez que desactiva la capacidad de articulación de los componentes de las *redes internas* que permanecen

* Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina. Correo electrónico: <rfernand@fcjs.unl.edu.ar>.

encapsulados en los ámbitos locales, regionales y nacionales. La emergencia de dicho dispositivo de intervención, bajo e nuevo contexto, contradice claramente el retiro estatal reclamado por el Washington Consensus, así como la objetividad analítica y la neutralidad sobre intereses con los que el BM pretende presentar sus propuestas, obligando los actores locales y regionales a pensar en un dispositivo de intervención estatal alternativo, que viabilice una rearticulación endogeneizadora seriamente afectada por el mencionado dispositivo de intervención.

Palabras clave: descentralización, Banco Mundial, capital global, postfordismo.

TRANSFORMATION OF THE STATE
AND DECENTRALIZATION PROCESSES
THE WORLD BANK'S PROPOSAL IN THE 1990S
AND THE LOGIC-INTERESTS OF GLOBAL CAPITALISM
ABSTRACT

This paper analyzes the way state decentralization, which burst onto the Latin American scene together with sociology and regional planning in the 1980s, was appropriated by the World Bank (WB) to be used in the context of the Washington Consensus in the 1990s. It seeks to describe the types and subsequently the causes of this decentralizing appropriation, by explaining how and why it occurred. In response to the first question, it shows the multidimensional and eventually re-centralized form of the state decentralization proposed by the World Bank. In response to the second question, it describes the creation, through this decentralizing modality, of an intervention device which, in the context of the redefinition of the state that accompanied the demise of the Fordian model of development and the emergence of the post-Fordian development model, selectively combines with the logic-interest of the global capital that dominates this new form of development while deactivating the capacity for coordination of the components of the internal networks that remain encapsulated in the local, regional and national spheres. The emergence of this intervention device, in the new context, clearly contradicts the withdrawal of the state claimed by the Washington Consensus, as well as the analytical objectivity and neutrality regarding the interests with which the WB attempts to present its proposals, obliging local and regional actors to conceive of an alternative state intervention device that will permit an endogenous re-articulation that has been seriously affected by the aforementioned intervention device.

Key words: decentralization, World Bank, global capital, post-Fordianism.

TRANSFORMATION DE L'ÉTAT ET PROCESSUS DECENTRALISATION
 LA PROPOSITION DE LA BANQUE MONDIALE DANS LES ANNÉES 90
 ET LES LOGIQUES- INTÉRÊTS DU CAPITALISME GLOBAL

RÉSUMÉ

Le présent travail fait l'analyse de la façon dont la Banque Mondiale (BM) s'est appropriée la décentralisation étatique, entrée avec force dans le contexte latino-américain main dans la main avec la sociologie et la planification régionale, dans les années 80, pour s'en servir dans le contexte du Washington Consensus dans les années 90. Dans un premier temps, il s'agit de définir les modalités et, ensuite, les causes de cette appropriation décentralisatrice, en répondant, pour ce faire, aux questions comment et pourquoi. En ce qui concerne la première des interrogations, la forme multidimensionnelle et, finalement, recentrée de la décentralisation étatique proposée par la BM est montrée; ensuite, le deuxième questionnement se réfère la conformation, avec cette modalité décentralisatrice, d'un dispositif d'intervention qui, dans le cadre de la redéfinition de l'état accompagnant l'épuisement du mode de développement fordiste et l'émergence du mode de développement postfordiste, soit compatible de manière selective avec la logique-intérêt du capital global qui maîtrise ce nouveau mode de développement, pendant qu'il désactive la capacité d'articulation des composants des réseaux intérieurs qui restent en capsule dans les milieux locaux, régionaux et nationaux. Dans le nouveau contexte, l'émergence d'un tel dispositif d'intervention contredit clairement la demande du Washington Consensus d'un retrait de l'état, ainsi que l'objectivité analytique et la neutralité relative aux intérêts prétendus par la BM pour présenter ses propositions, ce qui oblige les acteurs locaux et régionaux à réfléchir sur un dispositif d'intervention de l'état alternatif, qui rende viable une réarticulation endogénéisatrice sérieusement affectée par ledit dispositif d'intervention.

Mots clés: décentralisation, Banque mondiale, capital global, postfordisme.

INTRODUCCIÓN

Para quienes hemos venido trabajando en la problemática del desarrollo local en el contexto latinoamericano, no deja de llamar nuestra atención la forma en que categorías fundamentales en el campo progresista de la planificación regional, como la participación y la descentralización, han sido *apropiadas* por el Banco Mundial (BM) y utilizadas en la formulación de las propuestas que estructuraron el denominado *WashingtonConsensus*.

Efectivamente, desde mediados de la década de 1980, trabajos como los de Jordi Borja (1987) ingresaban en el contexto latinoamericano acompañados de no pocos aportes vernáculos que, desde enfoques no precisamente convergentes, fueron tomando cuerpo desde fines de dicha década, y a lo largo de toda la de 1990 (Boisier, 1990, 1992; Palma y Rufián, 1989; e Mattos, 1989; Coraggio, 1990, 1997b; Restrepo, 1994). Ello estimuló un debate ciertamente muy próspero con relación a la descentralización estatal, fundamentalmente en lo referente a su papel estratégico en la construcción de las nuevas relaciones Estado-sociedad, debate del que surgieron poco disimuladas divergencias en las lecturas sobre su capacidad transformadora.

Mientras las resultantes de estas confrontaciones teóricas aun no habían quedado muy claras, y sus traducciones institucionales en el contexto latinoamericano eran muy débiles, resultó sorprendente la forma en que, fundamentalmente desde la década de 1990, el BM tomó esta categoría y le dio, tanto mediante sus informes anuales como a través de sus *workings papers*, un extenso (y no menos heterogéneo) tratamiento, compatible con lo que se denominó el *Consenso de Washington*, es decir, el consenso generado fundamentalmente por este organismo y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en torno a la necesidad de llevar cabo en la región *reformas estructurales* destinadas a reponer en plenitud los mecanismos de mercado por medio de procesos generalizados de privatización y desregulación comercial y financiera (Williamson, 1990).

El análisis al que hemos sometido este proceso de *incorporación descentralizadora* por parte del conjunto discursivo del BM nos ha permitido extraer al menos dos importantes conclusiones:

- 1) En primer término, la incorporación de la descentralización del Estado en el seno del discurso del BM de ninguna forma contradujo los propósitos centrales del *Consenso*, así como las pretensiones básicas de los *planes de ajuste* iniciados en la década de 1980; más bien, por el contrario, esta categoría y los papeles a ella asignada se transformaron en funcionales a los nuevos objetivos del organismo de financiamiento.
- 2) En segundo lugar (nuestra hipótesis más ambiciosa), la propuesta de descentralización estatal fue incorporada y ocupó un papel central dentro de un *nuevo* dispositivo de intervención estatal desarrollado por el BM, destinado a dismantelar aquellas formas de articulación entre el Estado, el capital y el trabajo potenciadas fundamentalmente desde la posguerra, que, bajo el nombre de Estado de bienestar (EB), procuraban asegurar en el ámbito nacional y en forma universal determinados estándares sociales (centralmente vinculados a la educación, salud y asistencia al desempleo: Gough,

1982). Bajo el nuevo contexto del capitalismo global posfordista, este dispositivo de intervención, en cuya formación la descentralización ocupa un papel estratégico, por un lado guarda estrechas relaciones con la reproducción de un actor específico, el capital global, y por otro, fija límites ciertos, o más bien, condiciones operativas inversas a las estrategias de desarrollo *de abajo hacia arriba* fundadas en la organización colectiva (y horizontal) de los actores económicos e institucionales de base local y regional.

Para avanzar en la constatación de las hipótesis 1 y 2, y, fundamentalmente, sobre esta última y central hipótesis, nos propusimos responder secuencialmente a dos interrogantes: ¿cómo el BM ha incorporado la descentralización dentro de su propuesta?; y, a partir del examen de las nuevas condiciones: ¿por qué ha realizado esa incorporación bajo esa forma? Seguiremos la ruta de estos dos interrogantes, y procuraremos dar cuenta de 1 y 2, respondiendo a 1 desde el análisis del tratamiento multidimensional y finalmente recentralizado dado a la descentralización; y a 2, desde el esclarecimiento de las relaciones de este tratamiento con los intereses (divergentes y contradictorios) que tienen lugar a partir de la crisis del *modo de desarrollo fordista* (MDF) y la emergencia del *modo de desarrollo posfordista* (MDP).

UNA DESCENTRALIZACIÓN MULTIDIMENSIONAL Y RECENTRALIZADA EL CÓMO DE LA INCORPORACIÓN DESCENTRALIZADORA DEL BM

La multidimensionalidad de la descentralización

El primer aspecto a destacar es que la descentralización fue siendo incorporada dentro del discurso del BM para actuar en distintas dimensiones a partir de lógicas específicas que, sin embargo, como veremos, no asumen un papel contradictorio, sino plenamente complementario. En tal sentido, podemos distinguir claramente dos dimensiones donde la descentralización asume una forma específica: la *dimensión fiscal*, en la que la descentralización adquiere especificidad de la mano de los aportes teóricos y empíricos de la hacienda pública; y, por otro, la *dimensión social e institucional*, en la que la descentralización, de la mano de los *formuladores de políticas sociales e institucionales*, aparece asociada a la construcción del nuevo *governance* y al *fortalecimiento* de la sociedad civil.

La descentralización estatal en la dimensión fiscal

Es sabido que la dimensión fiscal se convirtió en una de las áreas prioritarias en el desarrollo de las reformas estructurales (planes de ajuste) impulsadas

por el BM. En tal contexto, la descentralización vinculada a esta dimensión fiscal asumió un papel estratégico, al posibilitar la obtención del objetivo central de dichas reformas: *reducir-contener el tamaño (y los déficits) del Estado*. Para colaborar en la concreción de este objetivo, la descentralización se vio ayudada por la creciente asociación establecida por este organismo (y el FMI) entre las bondades del mercado y el protagonismo de los gobiernos locales y regionales (Tanzi, 1995a). De esta forma, la descentralización se presentó como el instrumento fundamental para viabilizar el creciente papel adjudicado a los gobiernos locales, encargados ahora de introducir desde el plano fiscal los estratégicos *mecanismos del mercado* en el interior del Estado y, con ello, desactivar los *mecanismos políticos* que potencian su expansión.

La base teórica que jerarquizó la introducción de la descentralización y alimentó esta introyección mercantilizadora en el seno del Estado, estuvo dada mediante el ya *clásico* enfoque de Tiebout sobre la competencia de los gobiernos locales y el mecanismo de *votos con los pies* (1956), posteriormente perfeccionado por los desarrollos de la *escuela de la Elección Pública (Public Choice)*, y sus propuestas para contener lo que denominó el *Leviatán estatal*, esto es, el comportamiento predatorio del Estado cuando no se le imponen mecanismos de funcionamiento similares al mercado (Brennan y Buchanan, 1980). Acorde con estos aportes teóricos vinculados a la hacienda pública, la descentralización de la capacidad fiscal, tomando conjuntamente tanto lo que se refiere a la exacción como al gasto, representa un instrumento fundamental para desarrollar un esquema de funcionamiento institucional basado en la *competencia* de los gobiernos locales-regionales. Por medio de dicho esquema, estos últimos se ven obligados a competir entre sí (como los individuos en el mercado), procurando captar a través de su comportamiento fiscal (eficiente) la voluntad de los ciudadanos-votantes. La distorsión de un comportamiento fiscalmente eficiente por parte de estas unidades descentralizadas del Estado, conlleva el riesgo de la emigración (voto con los pies) de los ciudadanos (proveedores de los estratégicos *inputs* fiscales) hacia comunidades fiscalmente más benévolas a sus intereses. A través, entonces, de la obtención de un *federalismo fiscal* competitivo se supera la posición monopólica sustentada por el Estado en el campo fiscal y se coloca a los gobiernos locales (como múltiples representantes del Estado) en un *despolitizado* escenario donde los ciudadanos reencuentran la posibilidad de ejercer sus preferencias, y readquieren, a través de ello, capacidad de exigir a las instancias estatales la obtención de una *optimalidad paretiana* tanto en la exacción fiscal como en el suministro de bienes públicos (Brennan y Buchanan, 1978, 1980).

Este mecanismo basado en la competencia horizontal interestatal, que ataca directa y restrictivamente la expansión (política) de la intervención estatal, se transforma en plenamente funcional al objetivo reduccionista y desmantelador del EB propuesto por el BM, por lo que no resultan sorprendentes las incorporaciones explícitas del instrumental analítico de la *Elección Pública* realizadas en el interior de este organismo para detectar la formación del *Leviatán estatal* en las *economías en transición* (Edhaie-BM, 1994). Dicha incorporación ha estado acompañada desde antes por no pocos aportes dentro de la institución que, en línea con la base teórica señalada, indicaron la pertinencia de una auténtica descentralización que abarque tanto los ingresos como los gastos (Hicks-BM, 1991; Campbell-BM, 1991), y remarcaron la importancia de incorporar la capacidad de elección en la estructura interna del Estado (BM, 1988; Israel-BM, 1992).

La descentralización en la dimensión social institucional

Paralelamente a esta introducción en la dimensión fiscal para operar bajo la lógica comentada, también en la década de 1990 la descentralización ganó presencia en la *dimensión social institucional*, el *nuevo campo* explotado por el BM. Superando el clásico papel marginal y neutral otorgado a las instituciones (Shihata, 1991), este organismo dio lugar a una creciente significación del *governance* en la puesta en práctica de sus propuestas, a partir de una recuperación del protagonismo de la sociedad civil y la conformación de una sólida esfera pública (Williams y Young, 1994; Sthal, 1994).

Bajo este nuevo contexto, una vez más por medio de la descentralización, el BM ha colocado también en esta dimensión a los gobiernos locales como ámbitos centrales (BM, 1992a), en este caso no para el desarrollo de formas de competencia interlocales, sino para el despliegue en el interior de los mismos de formas de *abajo hacia arriba* de desarrollo social centradas en la participación (Cernea, BM, 1992). En lugar de actuar introyectando las formas de mercado dentro del Estado, es decir potenciando un proceso de –Estado +mercado, el protagonismo de los ámbitos locales y el papel de la descentralización han aparecido comprometidos, más bien, en la lógica –Estado +sociedad civil. Precisamente para la activación de esta última, el BM ha puesto el acento en el fortalecimiento participativo tanto de los actores tradicionales (asociaciones profesionales, cámaras de comercio, sindicatos: BM, 1989), como de las *nuevas organizaciones*, centralmente las ONG (inicialmente opositoras al BM: BM, 1990a, 1991b, 1997).

A su vez, siempre desde la viabilización de los ámbitos locales y dando lugar al protagonismo de estos viejos y nuevos actores, la descentralización se ha hecho presente en esta dimensión social institucional convocada por el BM para actuar en aquellas áreas que formaron la parte medular del EB, como los campos de la salud (BM, 1993b), la educación (BM, 1996) y las infraestructuras (BM, 1994), así como en aquellas áreas más propias de los *nuevos tiempos*, como la medioambiental (BM, 1992b) y las vinculadas a la atención social *focalizada* de los *grupos metas* (Sthal, 1994).

Volviendo hacia la dimensión fiscal/Los fundamentos de la descentralización recentralizada

Este enfoque de la descentralización multidimensional, realizada por el BM en la década de 1990, sería incompleto si no planteáramos la existencia, dentro de las propuestas del propio organismo, de un componente finalmente recentralizador, que relativiza y, posteriormente, subordina a los desarrollos descentralizadores antes analizados.

Efectivamente, cuando retornamos a la dimensión fiscal, en una forma aparentemente esquizofrénica, el BM, no obstante valerse de un marco teórico impulsor de la descentralización para la obtención de un potente *federalismo fiscal competitivo*, vuelve sobre sus pasos centralizadores apoyándose en las más tradicionales bases teóricas de la hacienda pública. Vemos así que, desde su permanencia en el campo normativo (*versus* el positivo de la *Elección Pública*) del *déspota benevolente* y sustentándose en diversos trabajos empíricos, numerosos exponentes del BM y el FMI han quedado apegados a los argumentos de Musgrave (Musgrave y Musgrave, 1989), a su vez, y paradójicamente, reafirmados por teóricos de la descentralización fiscal, como Oates (1972), acerca de la conveniencia de mantener centralizadas, por razones de eficiencia, las funciones de estabilización y redistribución.

En tal sentido, aportes como los de Tanzi (1995b) en el FMI, luego de considerar los efectos antileviatánicos de la descentralización y la competencia interjurisdiccional, revierten sus impulsos descentralizadores y se apegan a las consideraciones de estos hacendistas tradicionales, afirmando: “[...] *los expertos en hacienda pública generalmente prefieren que haya un gobierno central que asuma las responsabilidades nacionales, y que las jurisdicciones locales queden en libertad de ejecutar las funciones de gobierno que revisten particular interés para sus respectivos habitantes*” (Tanzi, 1995b:215). Por su parte, desde el BM, enfoques como los de Prud’homme (1994) han asumido explícitamente el enfoque musgraviano para argumentar contra los riesgos de la descentralización en el campo de la redistribución y la estabilización, incor-

porándole elementos fácticos, como la baja calidad de las burocracias locales, las arraigadas formas de lealtad clientelar y las múltiples modalidades de corrupción avaladas por las instituciones locales de esas jurisdicciones (Prud'homme-BM, 1994). Ciertamente, esta argumentación centralizadora caló en el interior del BM hasta el punto de ser asumida oficialmente en el *Informe Anual 1997*, centrado en los nuevos desafíos que pesan sobre el Estado. Al respecto, se ha indicado:

[...]es un hecho universalmente aceptado que el control macroeconómico debe ser competencia del gobierno central. La centralización, o al menos una fuerte orientación central, en asuntos presupuestarios y financieros ha demostrado ser esencial para garantizar finanzas públicas sólidas y un marco seguro para el desarrollo económico de la mayor parte de las economías industriales. Como la descentralización aumenta el número de agentes económicos y de cuentas presupuestarias, *los países sometidos a fuertes presiones presupuestarias e inflacionarias tropezarán con graves problemas y riesgos adicionales si optan por la descentralización* (BM, 1997: 141).

La descentralización multidimensional recentralizada

Si revisamos sintéticamente lo que hemos estado exponiendo, vemos que la incorporación de la descentralización por el BM adquiere una presencia multidimensional, asumiendo, desde distintas bases teóricas, diferentes funciones. En la *dimensión fiscal*, la descentralización aparece asociada al esquema: *+mercado -Estado*; mientras que, en la *dimensión social-institucional*, la descentralización se asocia al esquema *+sociedad civil -Estado*.

La descentralización estatal, por lo indicado, es fundamental para el desarrollo de estos esquemas funcionales dimensionalmente diferenciados, que, sin embargo, confluyen en la reducción del último elemento del binomio (el Estado). Es decir, las mecánicas específicas de cada dimensión donde se localiza la descentralización estatal impulsada por el BM, confluyen en la cumplimentación del objetivo explícito de los planes de ajuste impulsados durante la década de 1990, a saber: actuar restrictivamente sobre el *Leviatán estatal*.

Pero, como hemos visto, volviendo sobre la dimensión fiscal, la propuesta descentralizadora para el *federalismo competitivo* se ve fuertemente restringida por el aferramiento del BM y sus exponentes a una centralización en aquellos aspectos de la decisión fiscal ligados a la *estabilización* y la *redistribución*. Por lo tanto, la descentralización en ambas dimensiones consideradas pasa a ser relativa y, en lo fundamental, claramente subordinada. En la propia dimen-

sión fiscal, el espacio de la *descentralización competitiva* sólo puede tener lugar en los márgenes del escenario centralizador musgraviano dominante; mientras que en la dimensión social institucional, la promoción de las formas de activación social a la que contribuye la descentralización, se encuentra seriamente relativizada y subordinada por la centralización de los recursos con los cuales su motorización tiene lugar.

Por lo tanto, al interrogante: ¿cómo propone descentralizar el Estado el BM en la década de 1990?, nuestra respuesta pasa por señalar que este organismo propone una descentralización multidimensional y recentralizada que, atento a lo expuesto, se coordina muy compatiblemente con aquellos aspectos de la restricción a la intervención estatal presentes en el *Washington Consensus*.

DEL CÓMO AL PORQUÉ DE LA INTRODUCCIÓN
DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA PROPUESTA DEL BM/
LA PERTINENCIA DE LA LÓGICA-INTERÉS
DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS

Analizado el *cómo* y bajo qué condiciones el BM propone descentralizar el Estado, nos resta dar respuesta a otro interrogante fundamental: ¿por qué propone descentralizar bajo esta modalidad multidimensional y recentralizada? Si nos atenemos a las consideraciones ya realizadas, observamos que en cada dimensión se encuentra una justificación-respuesta respecto de las modalidades dadas a la descentralización y, más generalmente, del papel que se le ha venido adjudicando al Estado. En tal sentido, la *dimensión fiscal* de la descentralización permite competencia, eficiencia y restricciones a la arbitrariedad política, en tanto que su *dimensión social* permite un involucramiento antes no admitido de los *viejos* y *nuevos* componentes de la sociedad civil que, además de hacer más eficiente la gestión social, otorga mayor transparencia y solidez al *governance*.

Ahora bien, ¿constituyen estos argumentos una respuesta definitiva al interrogante vinculado al porqué propone descentralizar el Estado el BM, y por qué propone hacerlo en la modalidad multidimensional y recentralizada antes considerada? Una primera aproximación a este interrogante nos impone destacar que instituciones como el BM y el FMI han insistido en presentarse como instituciones autónomas, ajenas a intereses particulares y externos (Ascher, 1983; Krasner, 1982), que logran tal carácter por medio de un instrumental científico, universal, objetivo y aséptico, brindado por la economía neoclásica. Valiéndose de este instrumental, estos organismos han pretendido formular diagnósticos y propuestas de carácter *metapolítico* que, al actuar por sobre los intereses particulares, permiten acarrear beneficios

conjuntos (Stern, 1993; Wade, 1996) y hacer compatibles y convergentes los diferentes intereses que operan en los procesos de reestructuración estatal.

Bajo esta estructura inexpugnable, las respuestas al *cómo* y el *porqué* de la descentralización quedan interconectadas en el interior del discurso, *sin requerir de un análisis contextual* que dé cuenta de los escenarios reales en los que la propuesta se inserta, y (más importante aún) de las lógicas-intereses que en ellos se mueven. Por lo tanto, apelando convergentemente a la eficiencia, la participación, la competencia y la contención de la implicación *políticamente arbitraria* del Estado, el BM obtiene los componentes intradiscursivos suficientes para dar cuenta del *porqué* de la propuesta de descentralización estatal multidimensional y recentralizada.

Si en cambio operáramos desde un ángulo teórico que no asume (y más bien descreo de) las pretensiones objetivistas, científicas e indiscriminadamente beneficiosas que exhibe el BM, las propuestas de este organismo, en nuestro caso aquellas que se refieren a la descentralización del Estado, pasarían a requerir, como punto de partida, el examen del contexto en el que se inscriben dichas propuestas, y, a partir de ello, la determinación de las relaciones funcionales de las mismas con las lógicas e intereses (divergentes) que acompañan a los actores que protagonizan los procesos de transformación. La detección contextualizada de los intereses selectivos (determinados) y las relaciones con las formulaciones que realiza el BM, permiten trascender las explicaciones acerca del *cómo* propone descentralizar el Estado este organismo, e instalarnos más adecuadamente sobre el *porqué* se procura llevar a cabo la descentralización bajo esa forma, sin dejar (como lo hace el BM) este último aspecto (*el porqué*) fusionado al primero (*el cómo*).

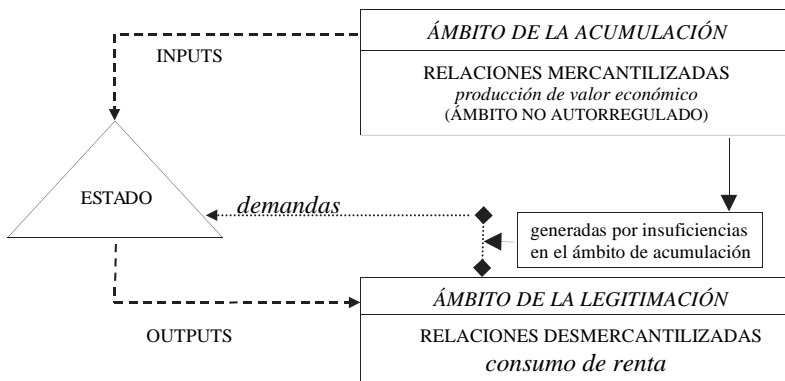
LAS LÓGICAS-INTERESES DIVERGENTES A PARTIR DE LOS MODOS DE DESARROLLO Y SUS TRANSFORMACIONES

En función de lo que hemos señalado, la fijación del marco contextual para el análisis de las vinculaciones entre la *descentralización estatal multidimensional y recentralizada* propuesta por el BM, con las lógicas e intereses específicos y divergentes que emergen en dichos contextos, conlleva la necesidad de considerar las transformaciones operadas en el capitalismo ante la crisis del *modo de desarrollo fordista* (MDF) en la década de 1970 y la emergencia del nuevo y aún indefinido *modo de desarrollo posfordista* (MDP) en las décadas de 1980 y 1990. En el marco de aquella crisis del MDF y de la emergencia del MDP, debemos considerar la implicación del Estado y las transformaciones que le son demandadas por los actores (reales o potenciales) que encarnan esas lógicas-intereses.

Los modos de desarrollo, como lo ha expuesto la Escuela de la Regulación, están constituidos por un *régimen de acumulación* y un *modo de regulación*. Los *régimenes de acumulación* constituyen: “[...] *los principios macroeconómicos que describen la compatibilidad de medio y largo plazos entre las transformaciones de las condiciones de producción y la de los usos del producto social*” (Lipietz y Leborgne, 1990). La conformación y coherentización en un determinado periodo de un determinado *régimen de acumulación*, requiere del desarrollo concomitante de un modo de regulación dado, entendido como: “[...] *el complejo institucional normativo (formal e informal) que permite el ajuste de las expectativas y el comportamiento contradictorio de los agentes individuales a los principios colectivos del régimen de acumulación*” (Lipietz y Leborgne, 1990).

El esclarecimiento de las interrelaciones entre el *régimen de acumulación* y el *modo de regulación* y la coherentización de un *modo de desarrollo*, requieren de la comprensión del papel y estructura del Estado; el que, como parte del *modo de regulación*, ha pasado a cumplir una función creciente-mente estratégica entre dos ámbitos fundamentales: el *de la acumulación* y el *de la legitimación*. En el interior del *modo de desarrollo*, el primero representa el ámbito donde se producen las relaciones mercantiles por medio de las que se produce la acumulación; mientras que en el segundo, que emerge, como decíamos, a partir de la implicación estratégica del Estado, simplemente se *consume improductivamente renta* con el objeto de asistir a las demandas económico-sociales derivadas de las insuficiencias del *ámbito de la acumulación* (O’Connor, 1981; Offe, 1991). Veáse gráfica 1.

GRÁFICA 1
ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS MODOS DE DESARROLLO



El modo de desarrollo fordista (MDF)

El MDF, que se desarrolló integralmente (y con sus especificidades nacionales) en los países centrales, y asumió forma degradada en la periferia (Lipietz, 1985), comenzó a emerger globalmente con posterioridad a la gran crisis, expresándose como elemento constitutivo del nuevo *régimen de acumulación* con el paso desde un patrón de *acumulación extensivo* (basado en el desarrollo de nuevos productos y nuevos mercados), hacia un nuevo *patrón fundamentalmente intensivo* (fundado en las transformaciones sistemáticas de las condiciones de producción con el objeto de aumentar la productividad: Boyer y Saillard, 1996).

Sin embargo (y más allá de las especificidades nacionales), este *régimen de acumulación* (representado centralmente por las transformaciones en el proceso de trabajo desarrolladas por el taylorismo y luego por el fordismo) se mantuvo inestable hasta la posguerra, cuando se obtuvo en los países centrales una compatibilización plena entre la forma de producción y la realización del producto social, mediante el desarrollo de un nuevo *modo de regulación*, fundado en el desplazamiento de las formas de regulación competitivas y su sustitución por formas de regulación monopólicas (Lipietz y Leborgne, 1990). En la generación de estas últimas (como veremos luego), se destacó el desarrollo de una extensa y creciente intervención estatal, expresada centralmente por medio del EB, destinada a garantizar los patrones de realización requeridos por los incrementos de producción que generaba la acumulación intensiva.

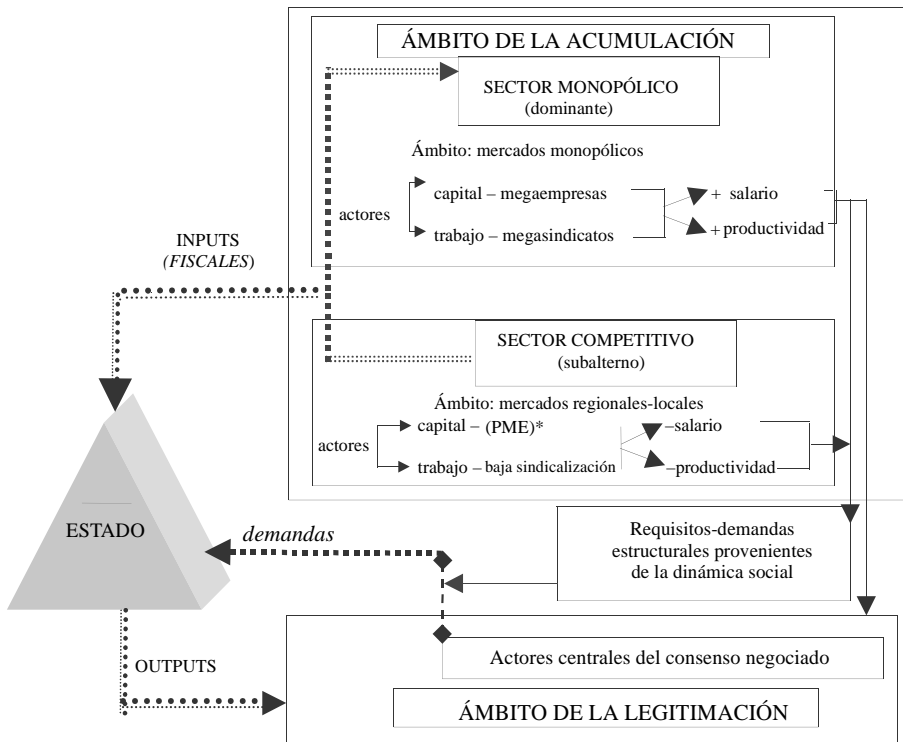
Ahora bien, es fundamental para nuestro propósito señalar que el desenvolvimiento de este *modo de desarrollo* tuvo como epicentro el ámbito nacional, es decir, tanto el *régimen de acumulación* como el *modo de regulación* encontraron en las unidades nacionales los espacios centrales de su reproducción, y dentro de estas unidades deben incluirse la formación, desenvolvimiento e interrelaciones de los *ámbitos de la acumulación* y la *legitimación*.

El ámbito de la acumulación del modo de desarrollo fordista

Como puede verse en la gráfica 2, dentro de esas unidades nacionales (y salvando sus especificidades históricas) el *ámbito de la acumulación* asumió (fundamentalmente en Estados Unidos) una *estructura dual, a partir de la conformación básica de dos sectores*: 1) *un sector monopólico* que tomó un posicionamiento hegemónico en este ámbito, y que se conformó básicamente: a) por el macrocapital (expresado en las grandes unidades de pro-

ducción industrial estandarizadas; *b*) y por los macroactores sindicales, que expresaron organizadamente a la fuerza de trabajo, exigiendo condiciones de redistribución del excedente y estructurando, bajo acuerdos neocorporativos, las formas de intervención estatal propias del EB; y 2) *un sector competitivo* que, operando en forma subalterna respecto del *primer sector*, fue representado por las formas regionales de pequeño y microcapital, así como por la fuerza de trabajo no inserta en el sector monopólico. En el interior de este sector, tanto los salarios como la productividad adquirieron tasas de crecimiento sensiblemente menores que en el hegemónico sector monopólico (O'Connor, 1981).

GRÁFICA 2



* PME=Pequeñas y medianas empresas.

Ahora bien, este *ámbito de la acumulación* (con sus dos sectores), que permitió con su desarrollo la expansión del *modo de desarrollo fordista*, se mostró como un *ámbito no autorregulado*, producto de los crecientes requerimientos formulados por los actores que lo compusieron y de la imposibilidad de atender a los mismos desde los mecanismos (de mercado) que operaron en el interior del mismo. Estos requerimientos derivaron básicamente de cuatro situaciones que daban cuenta de la incapacidad de los componentes de este ámbito de administrar autónomamente el proceso de reproducción, a saber:

- a) La primera de estas situaciones estuvo dada por la incapacidad de los capitales individuales de cumplir con las precondiciones que aseguraron su reproducción.
- b) En segundo lugar, existió una necesidad de asegurar una demanda agregada, a escala nacional, que atendiera la mencionada producción estandarizada dominada por el capital monopólico.
- c) La tercera situación (relacionada con el inciso b), se representó en la necesidad de acordar patrones de redistribución y consumo con los actores sociales vinculados a la fuerza de trabajo, como condición no sólo de reproducción global del sistema, sino de obtención de un marco básico de consenso social.
- d) Por último, se presentó la necesidad de atender las demandas sociales provenientes de la *población excedente* no incorporada a ninguno de los dos sectores, que se veía en aumento a partir de la dinámica reconcentrada y subconsumista impuesta por el sector hegemónico

La necesidad de contar con respuestas externas a los requerimientos de estas cuatro situaciones, conllevó una implicación creciente del Estado y la conformación de un nuevo *ámbito*, el *de la legitimación*, que, en forma desmercantizada (sin producción de formas de valor), brindó bienes y servicios para dar cuenta de esos requerimientos provenientes del *ámbito de la acumulación*. Sin embargo, a pesar de su no autorregulación, este último ámbito se convirtió en el responsable de proveer los *inputs* necesarios para generar los *outputs* (bienes y servicios) que operaban en esa forma desmercantizada.

El ámbito de la legitimación resultante de los requerimientos de la acumulación

El Estado, colocado como interfase entre los *ámbitos de la acumulación* y de la *legitimación*, desarrolló una compleja y creciente intervención y una morfología crecientemente centralizada para administrar institucionalmente la

extracción de los *inputs* del primero de esos ámbitos y el suministro de los *outputs* en el segundo. La provisión de estos *outputs* en el *ámbito de la legitimación* contó con dos elementos caracterizantes:

- En primer lugar, como ya se advirtió, ello conllevó *consumo de renta*, es decir, el consumo de los *inputs* fiscales bajo *formas desmercantilizadas* para atender, puntualmente, los requerimientos formulados desde el *ámbito de la acumulación* (Offe, 1991).
- En segundo término, la provisión de estos *outputs*, fundamentalmente en las áreas de la redistribución que ahora examinaremos, se hizo en *forma universal*, dando cobertura a una gruesa capa social incorporada como fruto del amplio acuerdo capital-trabajo (Gough, 1982).

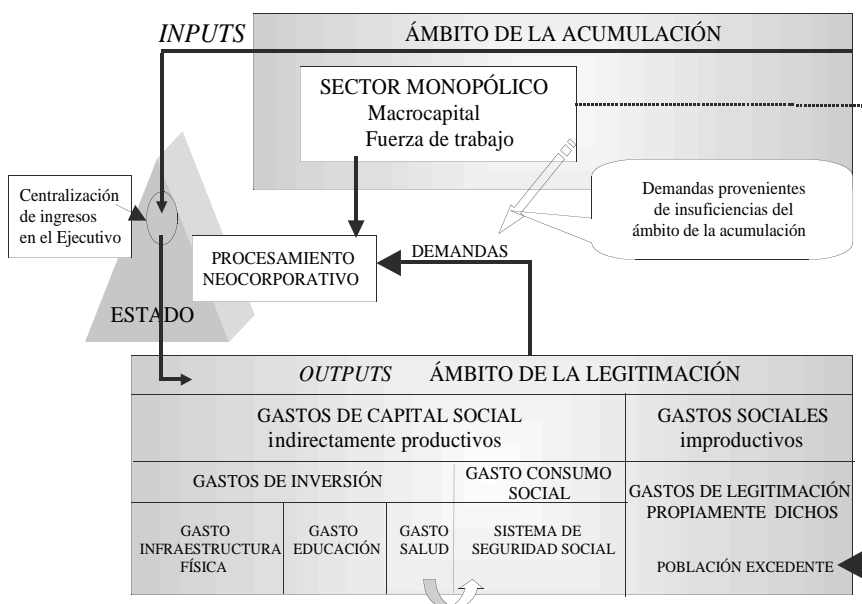
Desde estas formas *desmercantilizadas* y *universales* (y desde la comentada intervención estatal) se debieron atender necesaria y puntualmente las demandas derivadas de las cuatro situaciones del *ámbito de la acumulación* antes descritas. Para observar cómo tuvo lugar esa atención, es importante considerar cómo se compuso y funcionó este *ámbito de la legitimación*. Como se observa en la gráfica 3, este ámbito puede analizarse a través de *dos áreas centrales*: *el área del gasto en capital social* y *el área del gasto social*. El área del *gasto en capital social* puede a su vez observarse subdividida en la *subárea de inversión social*, que comprendió la inversión en capital físico (infraestructuras) y capital humano (formación pública de recursos humanos); y la *subárea de consumo social*, que nucleó el *sistema de seguridad social*. Los gastos de ambas subáreas han sido indirectamente productivos, pues tuvieron como función dar soporte a los procesos de acumulación desarrollados por los componentes del otro ámbito. Por su parte, el *área de gasto social* estuvo destinada a atender a la *población sobrante* del proceso de acumulación, y, a diferencia de los *gastos en capital social*, representaron gastos improductivos, pues sus objetivos no perseguían el apoyo (ni indirectamente) al proceso de acumulación, sino garantizar determinados patrones de legitimación social.

Ahora bien, ambos gastos (y sus subtipos) cumplieron funciones específicas en relación con las respuestas a las ya referidas cuatro situaciones problemáticas que emergieron en el *ámbito de la acumulación*. Así, observamos que por medio de los *gastos de inversión*, sean estos últimos de carácter físico (infraestructuras) o humano (educación y salud), se atendió al primero de los requerimientos, derivado de las insuficiencias de los capitalistas individuales para asegurar sus precondiciones de reproducción. Por su parte, mediante

el suministro en forma universal de los *gastos de consumo social* (donde se edificó el sistema de seguridad social), así como de los *gastos de inversión de capital* (humano), se atendió al segundo y tercer requerimiento; es decir, aquellos vinculados *a)* al aseguramiento de los patrones de realización que permiten la continuidad de los procesos de acumulación, y *b)* al logro de las condiciones redistributivas exigidas por la fuerza de trabajo para asumir el *compromiso negociado* con el capital, por el que aquélla le reconoce a éste (a cambio de dicha redistribución) la obtención de una tasa determinada de utilidades (Przeworski, 1988).

Por último, mediante los *gastos sociales* (gastos de legitimación propiamente dichos), en los múltiples programas de atención social, se atendió al cuarto y último requerimiento: la cobertura (parcial) de la *población excedente*, no absorbida o expulsada del *ámbito de la acumulación*.

GRÁFICA 3



**CRISIS (FISCAL) DEL *MODO DE DESARROLLO FORDISTA*
Y SU REDEFINICIÓN A PARTIR DE LA GLOBALIZACIÓN
Y LA FLEXIBILIZACIÓN**

La crisis por la que atravesó el capitalismo en la década de 1970 significó el progresivo agotamiento de los patrones de funcionamiento del MDF. La creciente implicación del Estado para cubrir los requerimientos que hemos estado examinando por medio de los gastos desmercantilizados de la legitimación, finalizó bloqueando la capacidad de acumulación, lo que se vio reflejado en el creciente vacío entre los ingresos que podía obtener el Estado y la necesidad de gastos demandados para no detener el proceso productivo y mantener el cuadro básico de consenso social. El acrecentamiento de este vacío entre capacidad de ingresos y demanda de gastos dio especificidad a la crisis de este *modo de desarrollo* en su forma de crisis fiscal (O'Connor, 1981). Los intentos de eludir esta situación aumentando los niveles de endeudamiento y emisión, no hizo sino agravar dicha crisis, estimulando una escalada inflacionaria que se extendió con profundidad en la década de 1970 (Palazuelos *et al.*, 1990).

Bajo este escenario, que finalizó colocando al Estado como protagonista fundamental de la crisis que intentaba evitar, las formas de producción estandarizadas y los patrones de regulación monopólicos que hemos observado (regulación neocorporativa del capitalismo organizado), quedaron crecientemente incapacitados para responder a la crisis y afrontar el nuevo escenario que desafiaba abiertamente los patrones fordistas y en el que emergían nuevos elementos con los que se buscaba salir de la situación económicamente recesiva y socialmente conflictiva que afrontaban los estados-nación.

La revolución tecnológica, centrada en las tecnologías de la información, constituyó el elemento central que viabilizó la redefinición de los patrones centrales del MDF, permitiendo la emergencia de otros dos elementos estratégicos: la globalización y los procesos de flexibilización multidimensional (Castells y Hall, 1994). La globalización conllevó una transformación del anterior *modo de desarrollo*, desde sus formas monopólicas de base nacional hacia la forma de capitalismo global (Ross y Trache, 1993). El paso del epicentro nacional hacia una escala planetaria tuvo lugar a través de una múltiple red de flujos (de información, dinero, conocimientos y productos) que operan sobre ese espacio planetario en tiempo real (Castells, 1996). Por su parte, si la globalización ha conllevado la alteración de las bases nacionales como ámbitos de referencia, los procesos multidimensionales de flexibilización —flexibilidad de los procesos de trabajo, de las relaciones salariales y de los

equipos de producción (Boyer, 1987)— aparejaron una profunda alteración en la organización y funcionamiento de los actores centrales del sector monopólico del MDF, introduciendo criterios descentralizadores y fragmentadores que alteraron sustancialmente las formas jerárquicas adoptadas por los mega-actores representantes del capital y del trabajo, así como los diseños institucionales cupulares y verticales que estructuraron —por medio del EB— el mencionado *consenso negociado* (Regini, 1995; Mignione, 1993).

Ciertamente, la globalización y la flexibilización operaron conjunta y retroalimentariamente. El primer elemento potenció a la flexibilización como un requisito para responder a las cambiantes demandas emergentes en tiempo real desde una multiplicidad de puntos. La flexibilización, por su parte, emergió como un requerimiento en el ámbito organizativo y funcional para que los actores económicos y sociales desarrollen las múltiples y cambiantes articulaciones que dan lugar a las redes globales (Piore y Sabel, 1984; Castells, 1997).

POSICIONES DIFERENCIADAS

EN LOS *NUEVOS* ACTORES DEL MDP

Este nuevo escenario no dio precisamente lugar a un consensuado proceso de convergencia de intereses (como se desprende de las formulaciones del BM), sino a un posicionamiento claramente divergente entre *nuevos* y *viejos* actores que pasaron a protagonizar el MDP. Por un lado, se han posicionado las *nuevas empresas transnacionales* (ET) que representan al capital global. Al capitalizar las comentadas transformaciones originadas en los procesos de globalización y flexibilización, las ET se transformaron en el selecto grupo de actores capitalistas que, habiendo hegemonizado el sector monopólico en el MDF, *se han convertido bajo el nuevo modo de desarrollo en los únicos que lograron externalizarse respecto de las bases nacionales para pasar a operar tanto su ciclo de producción como de realización sobre una escala global y en tiempo real* (Petrella, 1996).

Para pasar a operar esta exclusiva y *externalizada* forma respecto de los ámbitos nacionales, han tenido lugar *ET de nuevo tipo* (Dunning, 1988), que desde la combinación de formas de organización y funcionamiento flexibles con la capacidad de actuar en redes globales, así como desde su fuerte asociación al capital financiero (Andreff, 1984), han logrado sustituir sus *estrategias simples*: “[...] fundadas en establecer filiales aisladas en distintos países que operan como una firma independiente de la economía receptora [y que] se dedican en su mayoría a satisfacer mercados domésticos del país receptor”, por *nuevas estrategias complejas*, fundadas en descentralizar su

producción, distribución y realización en múltiples espacios, sin perder la capacidad de control centralizado que le otorgaban las nuevas tecnologías de la información (Finkman y Montenegro, 1995; Sassen, 1991).

Frente a este exclusivo posicionamiento de las *nuevas ET* en toda la banda de las redes globales, encontramos otro grupo de componentes, representados por el macrocapital nacional y la fuerza de trabajo que en el MDF ocupaban el *sector monopolístico*, así como las pequeñas y medianas empresas y la fuerza de trabajo que integraban el *sector competitivo*. Estos componentes, en términos generales, han quedado nacional, regional y localmente *encapsulados*, teniendo necesariamente este ámbito territorial como marco de referencia para su reproducción endógena o bien (como plataformas) para su ingreso a determinados nichos de las redes globales.

LÓGICAS DE ACTUACIÓN E INTERESES DIVERGENTES A PARTIR DEL POSICIONAMIENTO DIFERENCIADO Y EL DISLOCAMIENTO ESTRUCTURAL DEL MDP

Desde este *posicionamiento diferencial*, entre aquellos actores transnacionales ubicados en (y dominantes de) las *redes globales* y los *espacialmente encapsulados* en las *redes internas*, han tenido lugar, entonces, lógicas-intereses divergentes. Efectivamente, para las ET la externalización respecto de los espacios nacionales y su operación en tiempo real a escala global conlleva como complemento (precisamente para forjar las redes globales) la necesidad de un *reingreso selectivo* a aquellas *redes internas* (nacionales, regionales y locales) que *mejor oferten condiciones* a sus operaciones multi-localizadas. Atento a esto último, si bien es cierto que los requerimientos del capital global a esas *redes internas* serán por demás variables, acordes a las demandas diferenciadas que imponen las *estrategias complejas* de las ET (demandando en algunas oportunidades una alta organización infraestructural; en otras, una alta calificación de la fuerza de trabajo; o bien, sencillamente, bajos salarios), no es menos cierto, en todos los casos, la clara carencia de funcionalidad que conlleva para estos actores globales el mantenimiento de aquellas condiciones estructurales imperantes en el MDF, que, como vimos, articularon, a través de la estratégica intervención estatal, los *ámbitos de la acumulación* y la *legitimación*.

Dicha carencia de funcionalidad de la intervención estatal y de las relaciones simbióticas de los *ámbitos de la acumulación* y la *legitimación* reposa en el *dislocamiento estructural* generado por el nuevo proceso de globalización y las redes globales construidas por las ET. Este *dislocamiento* se expresa por el hecho de que el proceso de acumulación ocurre a escala plane-

taria, mientras que las condiciones de legitimación se mantienen en escala nacional (Jhonston, 1986) o, en términos de los *teóricos de la regulación*, bajo el aún marcadamente indefinido *modo de desarrollo*; la reproducción del *régimen de acumulación* se ha globalizado, mientras que los componentes centrales del *modo de regulación* han quedado localizados en ámbitos territoriales definidos: nacionales, regionales y locales (De Bernis, 1983).

Bajo este *dislocamiento estructural*, para el capital global (ET) no será necesario sujetarse a una efectiva o potencial extracción de recursos fiscales (del ámbito de la acumulación) para mantener, en forma universal y desmercantilizada, las múltiples demandas de legitimación. En otros términos, la capacidad de producir y realizar su producción en forma multilocalizada en tiempo real ha disuelto los condicionamientos que pesaban sobre el capital monopólico del MDF, esto es, la necesidad de mantener (dentro de los espacios nacionales) las condiciones de legitimación que daban funcionamiento al proceso de acumulación.

Lo dicho precedentemente podemos observarlo considerando cada una de las áreas analizadas del ámbito de la legitimación: en tal sentido, la necesidad de *inversiones de capital*, que el Estado debía realizar ante la insuficiencia de los capitales individuales, se ve en gran parte superada por las ET, a partir de la compleja, potente y centralizada red de recursos que obtienen desde su fusión con el capital financiero, lo que les permite atender los enormes *costos de entrada* que demandan las infraestructuras tecnológicas para la operación global (Sassen, 1991). Mientras tanto, se generan complejas infraestructuras de transporte aéreo y automotor cada vez menos controladas por las autoridades estatales y más sujetas a las estrategias expansivas de las megaempresas (Petrella, 1996).

Desaparece para el capital global la necesidad de fuertes *inversiones en consumo social* que, como vimos, actuaron redistributivamente en el MDF, a saber:

- a) Ya no requiere asegurar los patrones de realización nacional, puesto que ahora cuenta con una demanda globalmente dispersa, donde capitaliza *nichos de consumo* formados especialmente por aquellos segmentos de altos ingresos que, conformados por los nuevos profesionales situados en torno a los *servicios a la producción*, han jugado un papel central en la formación de la demanda-consumo del capital global (Sassen, 1991).
- b) Ya no requiere asegurar formas redistributivas amplias ante la presión de los mega-actores sindicales. Bajo las nuevas condiciones, el capital global encuentra holgada su posición para eludir las *presiones fordistas*

de la fuerza de trabajo. Aún más, el *capital global* (y su expresión, las ET) ha logrado romper en tal medida el *compromiso negociado* fordista, que él mismo se encuentra en situación de exigir buenas infraestructuras y excelente calidad de la fuerza de trabajo, sin por ello verse obligado a transferir recursos fiscales como parte de una negociación redistributiva con los componentes *encapsulados* de las *redes internas*. Las exigencias de estos últimos de mantener las anteriores formas redistributivas que sellaron el *compromiso negociado*, conlleva para el *capital global* la posibilidad de emigrar a sitios *más comprensivos* con su nueva lógica-interés reproductiva. Valiéndose del notablemente fortalecido instrumento de la *huelga de inversiones* (Przeworski, 1988) que le otorga su reponenciada *hipermovilidad global*, el *capital global* ahora no sólo logra superar los condicionamientos de los componentes de las *redes internas*, sino que logra hacer competir a éstos interterritorialmente para *agradar* a sus decisiones inversionistas (Thurow, 1996). Por último, las exigencias de potenciar los *gastos sociales* para atender la creciente *población excedente* que resulta del desmantelamiento del EB, sólo puede alentar la emigración del capital a espacios sociales y productivos con *mejor oferta*.

En síntesis, los gastos desmercantilizados y universalizadores del ámbito de la legitimación, tanto aquellos indirectamente productivos de *inversión de capital y consumo*, como los improductivos representados en los *gastos sociales*, se han vuelto no sólo crecientemente irrelevantes, sino también perjudiciales para la lógica reproductiva del *capital global*, lo que justifica las pretensiones de éste de eludir la imposición fiscal necesaria para mantenerlos.

La ruptura de la lógica simbiótica de los *ámbitos de la acumulación* y la *legitimación*, que se produce a partir de esta nueva lógica-interés del *capital global*, *permite precisar las gruesas diferencias que emergen entre este último y los componentes de las redes internas, en relación con la reformulación de las formas de intervención estatal que ataban el funcionamiento de los dos ámbitos*. Observamos así que, bajo las nuevas condiciones posfordistas del capitalismo, los nuevos patrones flexibilizadores y descentralizadores que pasan a dominar la reingeniería estatal, pasan a su vez a ser requeridos por el *capital global* hegemónico para operar, por un lado, un desmantelamiento de aquellos patrones de intervención estatal que imperaron durante el MDF y, por otro, la generación de formas de intervención que eviten la reedición de los comportamientos políticos expansivos analizados. En cambio, a partir de la lógica reproductiva que se impone para los compo-

mentes de las *redes internas*, la *reconfiguración flexibilizadora* y *descentralizadora* es requerida para conformar un instrumental estatal sólido, capaz de fortalecer sus redes endógenas, condicionando el *reingreso* de las ET para no subalternizarse a las mismas sin alternativas, y penetrar con solvencia los nichos globales en los que el *capital global* no es hegemónico. Esto conlleva, a diferencia de los requerimientos de este último, a la necesidad de contar con un Estado que mantenga la capacidad de extracción de *inputs del ámbito de la acumulación* (fundamentalmente sobre los actores globales), para sostener sólidos procesos de organización territorial que permitan defenderse de las *inversiones oportunistas* y pelear su inserción en los nichos más dinámicos de las redes globales.

LA DESCENTRALIZACIÓN MULTIDIMENSIONAL-RECENTRALIZADA DEL BM, LA LÓGICA-INTERÉS DEL CAPITAL GLOBAL Y SU NUEVO DISPOSITIVO DE INTERVENCIÓN ESTATAL

En los puntos anteriores hemos analizado las transformaciones que han tenido lugar desde el agotamiento del MDF y la emergencia del MDP así como las lógicas-intereses (divergentes) que se desprenden del nuevo escenario contradictorio que domina este último *modo de desarrollo*; finalmente, marcamos los requerimientos diferenciados que pesan sobre la reformulación de la intervención a partir de esas lógicas-intereses.

Ahora estamos en condiciones de analizar el *porqué* de la descentralización multidimensional y recentralizada propuesta en relación con el Estado por el BM, vinculando esta propuesta con la *lógica-interés* del *capital global*. Es decir, podemos ahora considerar la forma en que *la propuesta del BM durante la década de 1980, y en particular la analizada descentralización multidimensional y recentralizada propugnada a lo largo de la de 1990, se compatibiliza con la redefinición de las relaciones simbióticas entre los ámbitos de la acumulación y la legitimación que demanda el capital global en el MDP, y sus exigencias de un nuevo dispositivo de intervención que contribuya al desmantelamiento de las formas de intervención pretéritas y, a su vez, mantenga desactivados los mecanismos que podrían permitir su reinstalación.*

Para analizar estas compatibilizaciones entre la propuesta del BM y la *lógica-interés* del *capital global*, digamos que este organismo desarrolló en las décadas de 1980 y 1990 *dos vías de trabajo*. Una *primera vía*, que podemos denominar de *reenvío al mercado*, ha colaborado sustancialmente, por medio de los programas de privatización y desregulación, en el desmontado del extendido dispositivo de intervención estatal que asumió la forma de EB

durante el MDF, es decir, cumplió con el primer requisito *desmantelador* que se desprende de la lógica-interés del *capital global*.

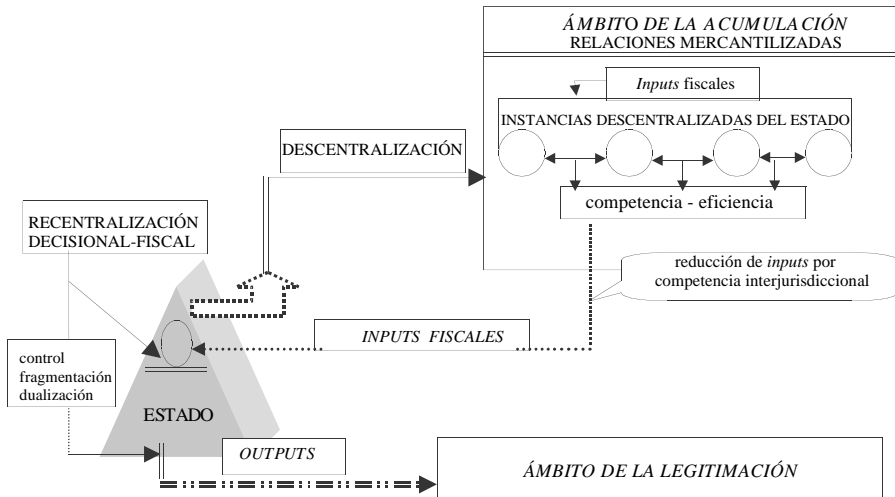
La segunda vía, que podemos denominar de *remercantilización del Estado*, viene a contribuir en el MDP a la creación del nuevo dispositivo de intervención que, producido el desmantelamiento, impide la reaparición de los mecanismos expansivos del Estado, tanto en su forma de extracción de *inputs* en el *ámbito de la acumulación*, como de *outputs* en el *ámbito de la legitimación*. A diferencia de aquella *primera vía*, que va desde el Estado hacia el mercado, esta última va desde el mercado hacia el Estado, insertando los mecanismos competitivos del primero en el interior de este último. En el marco de esta *segunda vía* tiene lugar la propuesta de *descentralización estatal multidimensional y recentralizada* que analizamos inicialmente, la que pasa a conformar una pieza fundamental en el *nuevo dispositivo de intervención estatal*. En la configuración de este último, la multidimensional permite ver la presencia de la descentralización con lógicas diferenciadas según se trate de las relaciones del Estado con el *ámbito de la acumulación* o con el de la *legitimación*. Así tenemos, que la *dimensión fiscal de la descentralización* pasa a actuar en las relaciones que se establecen entre el Estado y el *ámbito de la acumulación*, mientras que la analizada *dimensión institucional-social* actúa, con sus lógicas específicas, en el *ámbito de la legitimación*.

Dimensión fiscal de la descentralización, relaciones con el ámbito de la acumulación y la lógica-interés del capital global

Como decíamos, la *dimensión fiscal de la descentralización* permite observar las relaciones del Estado con el *ámbito de la acumulación*, mostrando cómo el proceso de extracción de *inputs fiscales* da respuesta a la lógica-interés del capital global, por medio de la desactivación de las presiones para extraer recursos mediante el desarrollo de los mecanismos de competencia interestatal. Como hemos visto, numerosos documentos del BM se han valido de los impulsos teóricos de la hacienda pública para promover una descentralización fiscal que dé lugar a un *federalismo competitivo*, que coloca el protagonismo de los gobiernos locales por sobre el (monopolio del) gobierno central, y que promueve entre los mismos un *mecanismo competitivo* que a su vez coloca y restringe la intervención político-arbitraria del Estado. Ciertamente, más que una transferencia de capacidad fiscal para fortalecer el protagonismo de los gobiernos locales, la descentralización que acompaña este proceso da lugar a una restricción en la capacidad de extracción fiscal del Estado, insertando el comportamiento maximizador de la competencia en la lógica funcional intraes-

tatal. En clara compatibilidad con la lógica-interés del *capital global*, el efecto necesario de ello pasa por establecerle al Estado (representado en una multiplicidad de instancias locales) un mecanismo claramente restrictivo a la capacidad de extracción de *inputs fiscales* en el *ámbito de la acumulación* (véase gráfica 4).

GRÁFICA 4
INTERVENCIÓN ESTATAL PROPUESTA POR EL BM EN EL ÁMBITO DE LA ACUMULACIÓN Y SUS COMPATIBILIZACIONES CON LA LÓGICA-INTERÉS DEL CAPITAL GLOBAL



Dimensión social-institucional de la descentralización, relaciones con el ámbito de la legitimación y la lógica-interés del capital global

Ahora bien, cuando abordamos inicialmente la explicación del *cómo* el BM descentraliza el Estado, observamos que la descentralización no se restringe al campo fiscal, sino que reaparece en una dimensión diferente que denominamos *dimensión social institucional*. Aquí, ya vimos, la descentralización propuesta por el BM se introduce bajo una lógica consistente no en desarrollar los mecanismos del mercado en el interior del Estado (+mercado

–*Estado*), sino en el fortalecimiento de la sociedad civil y sus representaciones (–*Estado +sociedad civil*).

Esta dimensión, por las materias que abarca (infraestructuras, educación y salud), se corresponde operacionalmente ya no con el *ámbito de la acumulación* como la descentralización fiscal, sino con el *ámbito de la legitimación*, conllevando *como efecto en este último, por medio de la promoción de la presencia de la participación de las ONG y las múltiples organizaciones de autoayuda en el nivel local*, una transferencia social de responsabilidades anteriormente atendidas (en forma universal) por el Estado. La lógica que parece imponerse, consiste en “[...] *reestructurar al gobierno, descentralizándolo, a la vez que reduciéndolo, dejando en manos de la competitiva sociedad civil la asignación de recursos sin mediación estatal*” (Coraggio, 1997: 15).

Al proceso de asunción por la sociedad de los procesos antes gestionados políticamente por el Estado, se le suma un incuestionable proceso de fragmentación social que acompaña a la transferencia descentralizadora, limitando claramente la capacidad de articulación política de los componentes de las redes internas. Todo esto actúa (como lo demanda el capital global) reduciendo drásticamente la formulación (política) de demandas provenientes de este ámbito; lo que, a su vez, y complementariamente a lo sucedido en el *ámbito de la acumulación*, restringe los requerimientos de *inputs fiscales*. Como lo expresaron Minujin y Cosentino:

[...] el resurgimiento de viejos y nuevos actores sociales como el individuo, la familia, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones voluntarias y, en general, la aparición de redes informales que complementan la acción del Estado Benefactor, *tendrían en común el inestimable mérito de no necesitar la recaudación impositiva para funcionar (por fin algo por nada)* (Minujin y Cosentino, 1993: 39).

Sin embargo, como observamos, la propuesta descentralizadora del BM no asume meramente un carácter multidimensional, sino que exhibe como su otra propiedad el carácter finalmente recentralizado en el ámbito fiscal. Como vimos, aferrándose a las posiciones clásicas de la hacienda pública (de *raíz musgraviana*), y desplazándose de los anteriores argumentos de la *elección pública*, esta recentralización pasa a centrarse (nada menos) en los estratégicos campos de la *estabilización* y la *redistribución*. Desde el punto de vista de los dispositivos analizados, *esta recentralización permite un control efectivo del proceso de descentralización que tiene lugar en este ámbito de la legitimación*, puesto que la participación creciente tanto de los gobiernos locales como de las organizaciones sociales no conlleva como contraparte la

transferencia de los recursos fiscales, que quedan al final cupularmente controlados.

La conveniencia de centralizar el control de los *inputs fiscales* para desarrollar transformaciones y promover determinados comportamientos en las instancias provinciales y locales, no sólo ha sido considerada por el BM en muchos análisis de casos del contexto latinoamericano (BM, Argentina, 1991d; BM, Chile, 1994b), sino que ha tomado la forma de una propuesta general que, antes que la autonomía fiscal local, prioriza la presencia de reglas condicionadoras al endeudamiento y a las transferencias (BM, Burki, Perry y Dillinger, 1999).

De acuerdo con lo señalado, en el plano de las políticas sociales, ambiciosos programas promovidos y apoyados por el BM, como Pronasol en México, presentados en su momento como una transformación de gran envergadura en la política social mexicana (Laurell, 1994), han exhibido claramente, sin embargo, este componente centralizador de los recursos (Bailey, 1994). Esto último ha aparejado una relativización sustancial de las formas participativas locales y, en el escenario de los procesos de reestructuración neoliberal de América Latina, no ha hecho más que recrear formas de control clientelar (Dresser, 1994).

Ahora bien: ¿cuáles son las relaciones que se establecen a partir de esta centralización (o recentralización de la descentralización) entre el dispositivo de intervención propuesto por el BM y la lógica del capital global?

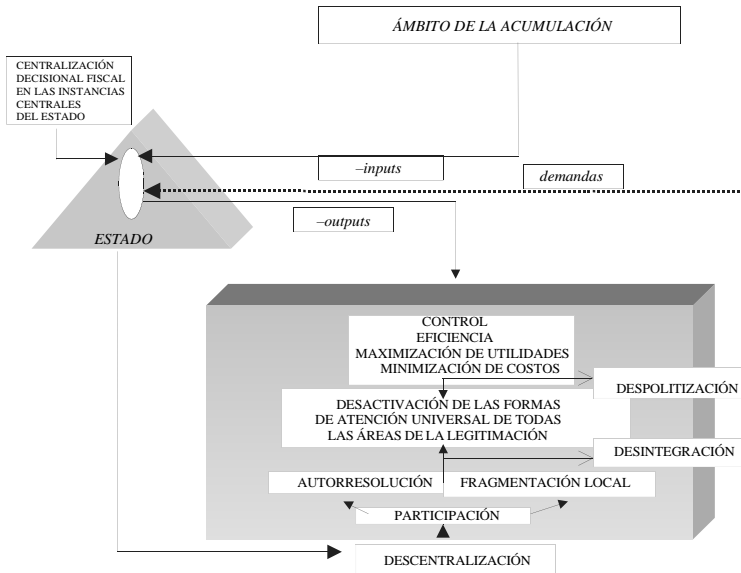
Mientras el *capital global* posee una *vía de contacto* estrecha con los sectores tecnoburocráticos ligados al ejecutivo, con los cuales se centralizan los recursos, los componentes de las *redes internas* se mantienen fuertemente limitados en su capacidad de articulación. Mediante un esquema de *donaciones de contrapartida* (BM, 1996), que permite la retención centralizada de los recursos, se sujeta a estos últimos a determinados *comportamientos despolitizadores* fundados en la *competencia* y la *eficiencia* entre las múltiples instancias fragmentarias que resultan de la descentralización funcional. Es decir, se cuenta nuevamente, desde estas imposiciones cupulares, con la posibilidad de exigir en este *ámbito de la legitimación* comportamientos competitivos desactivadores tales como los observados con la dimensión fiscal en el ámbito de la acumulación. La no asunción de estos comportamientos por parte de las instituciones descentralizadas (escuelas, municipios y organizaciones sociales), conlleva el retiro de los fondos centralmente asignados y su desvío hacia aquellas organizaciones descentralizadas más *eficientes* (obedientes) (Coraggio, 1997a).

Como resultado de esta lógica funcional que hemos venido señalando en el *ámbito de la legitimación*, se termina de complementar el nuevo disposi-

tivo de intervención estatal, imponiéndose un patrón de comportamientos basado, por un lado, en el impulso de formas autorresolutorias que acompañan las formas autogestivas, y, por otro, desde la fragmentación que acompaña esto último, el desarrollo de múltiples instancias sujetas al cumplimiento de las pautas despolitizadoras que se imponen cupularmente desde la centralización de recursos. Ambos aspectos conllevan (en convergencia con la lógica-interés del capital global) un doble efecto: por un lado, una descompresión en la formulación de demandas sociales provenientes del *ámbito de la legitimación*, y, por otro, una cristalización de la situación fragmentaria que limita la capacidad de articulación horizontal y territorial por parte de los componentes de las *redes internas*, regional y localmente posicionados. En la gráfica 5 tratamos de sintetizar lo señalado.

Ahora bien, este dispositivo, que en el *ámbito de la legitimación* asume la forma de descentralización participativa con control cupular, aparece en cada una de las *áreas* ya observadas que componen este ámbito. Su consideración (articulada) nos permite tener una visión más acabada del dispositivo general antes señalado.

GRÁFICA 5
ASPECTOS FUNCIONALES DEL DISPOSITIVO DE INTERVENCIÓN ESTATAL EN EL ÁMBITO DE LA LEGITIMACIÓN Y SU COMPATIBILIZACIÓN CON LA LÓGICA-INTERÉS DEL CAPITAL GLOBAL



**DESCENTRALIZACIÓN, FOCALIZACIÓN Y ATENCIÓN
DE LA POBREZA EN EL ÁREA DE LOS GASTOS SOCIALES
DEL ÁMBITO DE LA LEGITIMACIÓN**

Partiendo de reconocer a la pobreza y el desarrollo económico social como pilares constitutivos de los acuerdos de Bretton Woods (BM, 1993), el BM ha proclamado reiteradamente a lo largo de la década de 1990 su combate a la pobreza como uno de sus elementos prioritarios (BM, 1990b, 1991a, 1991b y 1991c, 1993). Ello ha implicado, acorde con lo analizado, y siempre desde el control cupular de los recursos, la asignación prioritaria de estos últimos hacia un área específica del ámbito de la legitimación, el área de los gastos sociales, donde (vimos) se concentra la *población excedente*, ahora *engordada* por los efectos sociales de los *planes de ajuste estructural*.

Valiéndose de argumentos vinculados con la *eficiencia* y la *equidad*, este proceso de focalización hacia el *área de los gastos sociales* ha conllevado la eliminación de la *atención universal* que caracterizó la atención de las demandas de legitimación en el MDF. Ello ha implicado, en clara convergencia con la *lógica-interés* del *capital global*, una brusca reducción de demandas y, por lo tanto, de *inputs* (fiscales en el ámbito de la acumulación) y *outputs* (en la legitimación) que estructuraron el MDF, así como, paralelamente, una brusca restricción a las clases medias, consolidadas mediante dicha atención universal (Sassen, 1991). Estas últimas, no sólo se han visto amenazadas en su existencia como producto de lo indicado, sino que se les ha impuesto el papel de nuevos responsables de la atención a los *pobres focalizados*, mediante la privatización del *área de consumo social* y el impulso, por parte del BM y otros organismos, de una base de imposición fiscal regresiva (Coraggio, 1997a).

Pero el esquema de funcionamiento propuesto en esta *área del gasto social* no queda ahí, ya que el cumplimiento con el requerimiento del capital global de descomprimir los *outputs* suministrados por el Estado, requiere de pobres participativos y autogestionarios dispuestos a comportarse racionalmente, con eficiencia, para administrar los fondos selectiva y cupularmente asignados. Hacia ahí ha ido el BM, promoviendo la descentralización y la participación comunitaria, a partir del activo involucramiento de diferentes actores y movimientos sociales (ligados a la pobreza), en donde destacan crecientemente las ONG (BM, 1990a, 1991c; Williamson y Young, 1994).

La dinámica impuesta que acabamos de observar, consistente en romper con la universalidad y focalizar en el *área de los gastos sociales* el apoyo selectivo a la pobreza, cumple un papel fundamental en la conformación de la lógica funcional que acompaña al *nuevo dispositivo* de intervención estatal.

Dicha lógica permite obstaculizar la reincidencia de las intervenciones fordistas que afectan al capital global, combinando, como acabamos de ver, una retransferencia de responsabilidades en el sostenimiento de la pobreza a los sectores medios (por privatización y regresividad impositiva), con la promoción de una descentralización participativa, controlada cupularmente, que implica a los propios pobres en la autorresolución de sus necesidades.

DESCENTRALIZACIÓN COMPETITIVA Y CONTROLADA EN EL ÁREA DE LA INVERSIÓN DE CAPITAL DEL ÁMBITO DE LA LEGITIMACIÓN

Pero este *nuevo dispositivo*, y su nueva compatibilización con la lógica-interés del *capital global*, se termina de complementar con la propuesta del BM hacia el *área de los gastos de inversión de capital*. Esta área no corre la suerte de privatización y *envío al mercado* del área del consumo social (sistema de seguridad social), porque aferrado a los postulados de la teoría económica dominante —sobre los *fallos de mercado* y la introducción de la lógica de los bienes públicos (Samuelson y Nordhaus, 1993)— considera un requerimiento de eficiencia general preservar la presencia del Estado en los campos de las infraestructuras (inversión de capital físico) y de la educación (inversión en capital humano). Más aún, dicha preservación ha sido presentada por el BM como un componente central en la promoción del desarrollo, señalando en tal sentido que

[...] los países que cuentan con la infraestructura física necesaria y con fuerza de trabajo flexible atraen cada vez más inversiones en producción y servicios. En consecuencia, todos los gobiernos deben prestar renovada atención a las inversiones en infraestructura y en recursos humanos si quieren estimular el sector privado [...] (BM, 1996:102).

Ciertamente, esta preservación en el área estatal de tan estratégicas funciones, guarda clara relación con la *lógica-interés del capital global*, para el cual la necesidad de dismantelar los mecanismos políticos y de ganar nuevos espacios de acción, antes acaparados por el Estado, convive con los requerimientos de una infraestructura adecuada y una mano de obra cualificada (por medio de la educación) que potencie la rentabilidad de sus inversiones. Sin embargo, el mantenimiento de la presencia estatal para atender estas funciones *no implica el sostenimiento de las condiciones fordistas de gestión estatal*. Adaptándose a las nuevas condiciones posfordistas y a la lógica-interés del *capital global*, tanto las infraestructuras como la educación pasan a quedar sujetas a un triple proceso: a) la introducción del sector privado

para competir con el Estado; *b*) el condicionamiento sobre este último para imponer un funcionamiento acorde con los parámetros de eficiencia, y *c*) vinculado a (*b*), lo que es fundamental en nuestro análisis, la introyección de la descentralización y la participación con similar lógica que la observada en el *área de los gastos sociales* (descentralización autorresolutoria con fuerte control cupular).

Es decir, por razones de eficiencia general el Estado permanece sujeto a una fuerte restricción a los comportamientos despolitizadores de la competencia y, en torno a esta modalidad, se mueve la emergente descentralización participativa. En tal sentido, tanto en el campo de las infraestructuras (BM, 1994) como en el de los recursos humanos (BM, 1996) la descentralización en favor de las instancias locales y, mediante ella, la promoción de una activa participación de los usuarios son consideradas por el BM como elementos centrales para que, por medio del involucramiento de los afectados (quienes mejor conocen las realidades locales), se obtenga un funcionamiento eficiente en la generación y distribución de bienes públicos. La descentralización del Estado y su vinculación con la participación local reafirman su asociación a la *eficiencia* que ya había sido fijada anteriormente por el BM (BM, 1988).

Ahora bien, la obtención de la eficiencia por medio de la descentralización participativa exige la reincidencia en los comportamientos competitivos que ya analizamos en el *ámbito de la acumulación* mediante la dimensión fiscal. La obtención de las *donaciones de contrapartidas* para entidades sociales o estatales descentralizadas que operan en el ámbito local, conlleva la responsabilidad por parte de éstas de desarrollar un comportamiento maximizador, fundado en la competencia entre las instancias descentralizadas y no en la articulación política cooperativa. La violación de este postulado por parte de las entidades descentralizadas conlleva aislamiento en su reproducción autorresolutoria. Como ha indicado Coraggio “el Banco (BM) sabe que para incentivar la innovación y la eficiencia deberán introducir mecanismos de competencia por recursos públicos que imiten la competencia en el mercado por recursos privados” (Coraggio, 1997a: 41).

Como se ve, en compatibilidad con la lógica-interés del *capital global*, la forma de intervención propuesta por el BM en esta *área de la inversión de capital* se pliega (y da especificidad) al marco de funcionamiento general antes señalado. La descentralización, que aparece promoviendo fuertemente una autorresolución social y la *autonomía de la sociedad civil*, termina paradójicamente asociada a un fuerte condicionamiento cupular (habilitado por la centralización de recursos) sobre los comportamientos de las entidades descentralizadas. Estas últimas, por lo tanto, se ven seriamente limitadas en

su articulación política horizontal, y obligadas a actuar (darwinianamente) en competencia mutua. A todo ello se suma la debilitadora fragmentación localista que promueve aquel proceso de descentralización, al fijar restricciones a los componentes locales regionales de las *redes internas* en la capacidad de formulación de demandas y, por lo tanto, en la provisión de *outputs*.

En síntesis, la aplicación de la descentralización social institucional (recentralizada) sobre esta *área de la inversión de capital*, al igual que con la de los *gastos sociales*, muestra los resultados del nuevo dispositivo de intervención estatal promovido por el BM en el *ámbito de la legitimación*: mientras que en el escenario del dislocamiento estructural los componentes de las *redes internas* quedan seriamente restringidos en su capacidad de articulación política endógena, el *capital global* aparece fortalecido en su capacidad de ingreso a las redes locales, a la vez que fuertemente descongestionado respecto de las presiones que le amenazan en la extracción fiscal de recursos.

CONCLUSIONES

Cuando observamos la propuesta descentralizadora del BM y su inserción dentro de la propuesta de reformulación estatal de la década de 1990, apreciamos, en primer lugar, que al contrario de lo expresado por el *Washington Consensus* el Estado no perdió presencia estratégica, más bien ha sido convertido en protagonista de una nueva *intervención fuerte*. En tal contexto, la descentralización propuesta por el BM se transforma progresivamente en un instrumento que, más que transferir una capacidad decisional creciente a los actores estatales locales (y económico-sociales), facilita una recentralización en el control de los recursos y en el direccionamiento de los procesos de acumulación.

Las respuestas al *cómo* y el *porqué* de la descentralización estatal propuesta por el BM nos han llevado a tales conclusiones. Sintéticamente, al procurar responder a nuestro primer interrogante, con relación al *¿cómo descentraliza el BM?*, hemos visto que en la *propuesta de este organismo*, al mismo tiempo que se apropia la descentralización, es paralela y funcionalmente rediseñada para desempeñarse bajo un esquema multidimensional y recentralizado, que la hace actuar con lógicas específicas en distintos ámbitos (dimensiones) y, paralelamente, la sujeta a un comportamiento esquizofrénico que la hace convivir con la centralización y, finalmente, la subordina a esta última.

Al momento de preguntarnos sobre el porqué, observamos que las respuestas intradiscursivas del BM no nos permiten dar cuenta de las razones más profundas de dicha esquizofrenia teórica y de la presencia de dicha multidimensionalidad recentralizada. Apostamos, entonces, a trascender las pre-

tensiones objetivistas y asépticas que galvanizan dicha lógica de explicación intradiscursiva, y a observar las relaciones de esta propuesta con las lógicas-intereses envueltas en las transformaciones de los *modos de desarrollo* del capitalismo. En tal sentido, en el contexto dado por la crisis del MDF y la emergencia en el MDP de un *desplazamiento estructural* entre las condiciones de acumulación (que pasan a operar globalmente) y las condiciones de legitimación (preservadas en el interior de los espacios nacionales), emergen *lógicas-intereses* divergentes a partir de las posiciones diferenciadas adquiridas entre el *capital global* y los componentes del capital y el trabajo encapsulados en las *redes* regionales y locales.

Dentro de este escenario, como vimos, la descentralización multidimensional y recentralizada propuesta por el BM pasa a formar parte de un complejo dispositivo de intervención estatal que compatibiliza claramente con la lógica-interés del *capital global*, satisfaciendo sus demandas de expansión en el interior de los *antiguos espacios nacionales*, es decir, facilitando su reingreso a las *bases domésticas*. Para el logro de esto último, la descentralización fiscal combina competencia intraestatal desactivadora, para reducir la extracción de recursos fiscales en el ámbito de la acumulación, con una preservación de la centralización en los estratégicos campos de la estabilización y la redistribución. Esta centralización permite un control cupular estratégico de la descentralización en su dimensión social-institucional, la que pasa a actuar en el campo de la legitimación promoviendo una lógica participativa-autorresolutoria que fragmenta localmente a los componentes de las *redes internas*, mientras que tolera sobre las entidades descentralizadas a nivel local la imposición cupular y condicionadora de los comportamientos competitivos intraestatales.

La constatación de esta lógica, desplegada por la descentralización multidimensional y recentralizada y su vinculación con la lógica-interés del capital global, no permite observar la convergencia con algunos lineamientos de la interpretación latinoamericana del desarrollo iniciada hace más de tres décadas y, a su vez, reintroducimos en el debate latinoamericano de la descentralización, originado (como advertimos inicialmente) antes que el impulso dado a la misma por el BM.

En lo que se refiere al primer aspecto, nuestra argumentación converge con un aspecto fundamental del enfoque dependentista latinoamericano desarrollado en las décadas de 1960 y 1970 (Santos, 1970; Furtado, 1970; Cardoso, 1972): las estrategias de desarrollo a impulsar en América Latina se inscriben necesariamente en escenarios con lógicas e intereses divergentes, en donde, por un lado, operan actores que procuran fortalecer los

procesos de construcción económico-social endógenos, y, por otro, emergen aquellos que tienden a profundizar una mecánica de subordinación y extracción nacional y regional del excedente.

Muchos de los enfoques descentralizadores latinoamericanos formulados en las décadas de 1980 y 1990 han desatendido la presencia de estas lógicas con intereses divergentes, aferrándose a un marco analítico consensualista que asocia unilateralmente a la descentralización con el fortalecimiento de la sociedad civil y autoconstrucción social de las regiones (Boisier, 1990, 1992; Palma y Rufián, 1989). De ello se deriva la imposibilidad de formular un enfoque consistente, que permita considerar adecuadamente las posibilidades abiertas para el capital global y los organismos que se articulan a sus intereses, para enervar el contenido transformador de la descentralización y funcionalizar su presencia a un dispositivo de intervención que fragmenta y subalterniza a la sociedad civil y sus actores locales.

Retomando el análisis sobre la dinámica contradictoria del capitalismo, y en línea con planteos críticos mostrados en el contexto latinoamericano por enfoques como los de Coraggio (1990, 1997), De Mattos (1989) y Restrepo (1994), nuestro enfoque ha intentado mostrar que bajo el dispositivo del BM los actores territoriales de base local, inicialmente favorecidos, aparecen finalmente desactivados y desarticulados políticamente. Mientras tanto, los actores económicos que toman posiciones hegemónicas en el proceso de globalización terminan contando con una propuesta —también de base global— que —lejos de dismantelar— facilita y refuerza la intervención estatal para estructurar una estrategia de reproducción.

Frente a este *sofisticado* dispositivo de intervención estatal que se fue erigiendo para implementar sus planes de ajuste, y a las claras muestras de su *funcionalidad* a la lógica reproductiva del capital global durante las dos últimas décadas del siglo XX, queda por preguntarnos si aquellos planificadores, sociólogos e investigadores que trajeron a la mesa de la década de 1980 los instrumentos transformadores de la descentralización, han sido capaces de elaborar un dispositivo robusto y consistente, como lo ha hecho el BM; pero en este caso para atender a los *encapsulados* y *subalternizados* componentes de las *redes internas*. Una respuesta a primera vista nos dice que en el dividido escenario formado entre el augurioso camino transformador que le han adjudicado algunos al movimiento descentralizador, y las (muy pertinentes) advertencias de otros sobre sus límites y negatividades, dicho dispositivo aparece ausente, sin aviso en el alba del año 2000, deseoso de que quienes nos preocupamos por el desarrollo (y no meramente por el crecimiento) nos pongamos manos a la obra antes que ya sea tarde.

BIBLIOGRAFÍA

- Andreff, W. (1984), "The International Centralization of Capital and the Re-Ordering of World Capitalism", en *Capital and Class*, núm. 22.
- Ascher, W. (1983), "New Development Approaches and the Adaptability of International Agencies: The Case of the World Bank", en *International Organization*, vol. 37, núm. 1.
- Banco Mundial (1988), *Informe sobre el desarrollo mundial. Oportunidades y riesgos en la gestión de la economía mundial. Las finanzas públicas en el proceso de desarrollo*, Washington, D.C.
- ——— (1989), *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*, Washington, D.C.
- ——— (1990a), *How the World Bank Works with NGO*, Washington, D.C.
- ——— (1990b), *World Development Report. The Poverty*, Washington, D.C.
- ——— (1991a), *Assistance Strategies to Reduce Poverty*, Washington, D.C.
- ——— (1991b), *World Development Report. The Challenge of Development*, Washington, D.C.
- ——— (1991c), *Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 1990s*, Washington, D.C.
- ——— (1991d), *Argentina. Finanzas de los gobiernos provinciales*, en Serie de estudios del Banco Mundial sobre países.
- ——— (1992a), *Governance and Development*, Washington, D.C.
- ——— (1992b), *Informe sobre el desarrollo mundial. Desarrollo y medio ambiente*, Washington, D.C.
- ——— (1993), "Notas informativas", en *División de información y asuntos públicos*, Washington, D.C., Departamento de Asuntos Externos.
- ——— (1993b), *Informe sobre el desarrollo mundial. Invertir en salud*, Washington, D.C.
- ——— (1994), *Informe sobre el desarrollo mundial. Infraestructuras y desarrollo*, Washington, D.C.
- ——— (1994b), *Chile. Finanzas de los gobiernos subnacionales*, en Serie de estudios del Banco Mundial sobre países, Washington, D.C.
- ——— (1996), *Prioridades y estrategias para la educación*, Washington, D.C.
- ——— (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C.
- ———, S. Burki, G. Perry y W. Dillinger (1999), "Más allá del centro. La descentralización del Estado", en *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe*, Washington, D. C., Banco Mundial.
- Bailey, J. (1994), "Centralism and Political Change in Mexico: the Case of National Solidarity", en W. Cornelius, A. Craig y J. Fox (editores),

Transforming State-Society Relations in Mexico, San Diego, Center for U.S-Mexican Studies, Universidad de California.

- Boisier, S. (1990), "La descentralización. Un tema difuso y confuso", en *Revista Interamericana de Planificación*, núm. 90, SIAP.
- ——— (1992), "Las relaciones entre descentralización y equidad", en *Revista de la CEPAL*, núm. 46, abril.
- Borja, J. (1987), *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*, Santiago de Chile, FLACSO-ICI-CLACSO.
- Boyer, (1987), "Labour Flexibilities: Many Forms, Uncertain Effects", en *Labour and Society*, vol. 12, núm. 1.
- ——— e Y. Saillard (1996), *Un manual de la regulación*, edición de la Oficina de Publicaciones de la Universidad de Buenos Aires.
- Brennan, G. y J. Buchanan (1978), "Tax Instruments as Constraints on the Disposition of Public Revenues", en *Journal of Public Economics*, núm. 9.
- ——— (1980), *Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press.
- Campbell, T. (1991), *Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Responses in Planning, Spending and Management*, The World Bank, LAC, Regional Studies Program, Report 5.
- Cardoso, F. (1972), "Dependency and Development in Latin America", *New Left Review*, julio-agosto.
- Castells, M. (1996), "The Net and the Self. Working Notes for a Critical Theory of the Informational Society", en *Critique Anthropology*, vol. 16, núm. 1.
- ——— (1997), *La sociedad red*, Alianza Editorial.
- ——— y P. Hall (1994), *Tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI*, Alianza Editorial.
- Cernea, M. y BM (1992), "The Building Blocks of Participation: Testing Bottom-Up Planning", *World Bank Discussion Papers*, núm. 166, Washington, D.C.
- Coraggio, J. (1990), "La propuesta de la descentralización: en busca de un sentido popular", en Elsa Laurelli y Alejandro Rofman (compiladores), *Descentralización del Estado. Requerimientos y política en la crisis*, Fundación Friedrich Ebert-Ediciones CEUR.
- ——— (1997a), *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*, Miño y Dávila.
- ——— (1997b), *Descentralización, el día después*, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.

- De Bernis, G. (1983), "De quelques questions concernant la théorie des crises", *Economies et Sociétés*, núm. 25, Cahiers de l'ISMEA, Série HS.
- De Mattos, C. (1989), "La descentralización del Estado ¿Una nueva panacea enfrentar el subdesarrollo regional?", en Elsa Laurelli y Alejandro Rofman (compiladores), *Descentralización del Estado. Requerimientos y política en la crisis*, Fundación Friedrich Ebert-Ediciones CEUR.
- Dresser, D. (1994), *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program*, Center for US-Mexican Studies.
- Dunning, J. (1988), *Explaining International Production*, Londres, Unwin Hyman.
- Ehdaie, J. y BM (1994), "Fiscal Decentralization and the Size of Government", *Policy Research Paper*, núm. 1387, Washington, D.C., World Bank.
- Finkman, J. y M. Montenegro (1995), "Vientos de cambio. Los nuevos temas centrales sobre las empresas transnacionales", *Documento de Trabajo*, núm. 63, oficina en Buenos Aires, CEPAL.
- Furtado, C. (1970), *Economic Development in Latin America*, Cambridge University Press.
- Gough, I. (1982), *Economía política del Estado de Bienestar*, Madrid, Ed. Blume.
- Hicks, J. y BM (1991), "Local Government Management During Adjustment", Nota de difusión del Banco Mundial, enero.
- Israel, A. y BM (1992), "Issues for Infrastructure Management in the 1990s", *World Discussion Paper*, núm. 171, Washington, D.C., The World Bank.
- Johnston, R. (1986), "The State, the Region, and the Division of Labor", en Allen Scott y Michael Storper (editores), *Production, Work, Territory. The Geographical Anatomy of Industrial Capitalism*, Allen & Unwin.
- Krasner, S. (1982), "Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variable", *International Organization*, núm. 36.
- Laurell, A. (1994), "Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza", en *Nueva Sociedad*, núm. 131, Caracas.
- Lipietz, A. y D. Leborgne (1989), "Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación. Algunas consecuencias espaciales", en Alburquerque, De Mattos y Fuchs (compiladores), *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, GEL.
- Lipietz, A. (1985), *Mirages et Miracles: problèmes de l'industrialisation dans le tiers Monde*, París, Ediciones La Decouverte.
- Mingione, E. (1993), *Las sociedades fragmentadas. Una sociología de la vida económica más allá del paradigma de mercado*, España, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- Minujin, A. y E. Cosentino (1993), "Crisis y futuro del Estado de Bienestar. Aportes a un debate", en Alberto Minujin (editor), *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*, UNICEF/LOSA-DA.
- Musgrave, R. y P. Musgrave (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism. Harcourt Brace and Jovanovich*, Nueva York.
- O'Connor, J. (1981), *The Fiscal Crisis of State*, St. Martin's Press, primera edición en 1973.
- Offe, C. (1991), "Crisis en el manejo de la crisis: elementos para una teoría de la crisis política", en John Keane (editor), *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Editorial Patria, bajo el sello de Alianza Editorial.
- Palazuelos, E., F. Alburquerque, P. Talavera, F. Luengo, M. Ferraro, M. Palazuelos, J. Deniz (1990), *Estructura económica capitalista internacional. El modelo de acumulación de posguerra*, Ediciones Akal.
- Palma, E. y D. Rufián (1989), *Hacia una estrategia de investigación de los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina*, Santiago de Chile, ILPES.
- Petrella, R. (1996), *Los límites de la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global*, trabajo del Grupo de Lisboa, bajo la dirección de Ricardo Petrella, Universidad Nacional de Quilmes, Editorial Sudamericana.
- Piore, M. y Ch. Sabel (1984), *Second Industrial Divide*, Nueva York, Basic Books.
- Prud'homme, R. (1994), "On the Dangers of Decentralization", *Policy Research Working Paper*, núm. 1252, Washington, D.C., World Bank.
- Przeworski, A. (1988), "Compromiso de clases y Estado: Europa occidental y América Latina", en *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI editores.
- Regini, M. (1995), "Las relaciones industriales en la fase de la flexibilidad", en Julio Echeverría (editor), *Flexibilidad y nuevos modelos productivos*, Editores Unidos Nariz del Diablo.
- Restrepo, D. (1994), "Aspectos espaciales de la reestructuración: descentralización y apertura", en *EURE*, vol. XX, núm. 59, Santiago de Chile.
- Ross, R. y K. Trachte (1993), *Global capitalism. The New Leviathan*, State University of New York Press.
- Samuelson, P. y W. Nordhaus (1993), *Economía*, McGraw Hill, décima cuarta edición.
- Santos, T. (1970), "Dependencia económica y alternativas de cambio en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 32, núm 2.

- Sassen, S. (1991), *The Global City. New York, Londres and Tokio*, Princeton University Press.
- Shihata, I. (1991), *The World Bank in a Changing World: Selected Essays*, Dordrecht, Martinus Nijhoff.
- Stern, N. (1993), *The Bank As an Intellectual Actor*, London School of Economics.
- Sthal, K. (1994), "Política social en América Latina. La privatización de la crisis", en *Nueva Sociedad*, núm. 131.
- Tanzi, V. y FMI (1995a), "Fiscal Federalism and Decentralization: a Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", documento preparado para la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo Económico, Washington, D.C., 1o. y 2 de mayo.
- Tanzi, V. (1995b), "La asignación de los impuestos en un gobierno descentralizado: aspectos básicos", en *Hacienda Pública Española*, núm. 133.
- Thurow, L. (1996), *El futuro del capitalismo*, Buenos Aires, Ediciones Vergara.
- Tiebout, Ch. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditure", en *Journal of Political Economy*, vol. 64, octubre.
- Wade, R. (1996), "Japón, el Banco Mundial y el arte del mantenimiento del paradigma: el milagro del este asiático en perspectiva política", en *Desarrollo Económico*, vol. 37, núm.147.
- Williams D. y T. Young (1994), "Governance, the World Bank and Liberal Theory", en *Political Studies*, XLII.
- Williamson, J. (1990), *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?*, Washington, D.C., Institute for International Economics.