

INSTITUCIONALISMO Y EVOLUCIONISMO: ALGUNOS ELEMENTOS TEÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DEL FEDERALISMO MEXICANO

*José Gerardo Moreno Ayala
Claudia López Salgado*

Se considera que la configuración del Estado contemporáneo está transformándose. Esto significa una transformación amplia y profunda de las relaciones institucionales dado que a lo largo de prácticamente todo el siglo XX el Estado se fue constituyendo en una de las instituciones más importantes de la dinámica económica, social y política. Actualmente está en proceso una nueva revolución en la forma estatal del capitalismo. La historia es un elemento crucial para comprender y justipreciar el momento actual y sus posibilidades, pero también la necesidad de ampliar el espacio de sus condicionamientos, debido a que el proceso de reestructuración ha devenido en un proceso global que está configurando espacios propicios para la acumulación del capital, pero que al mismo tiempo, amplía los desequilibrios regionales.

Introducción

El objetivo de la presente ponencia es identificar los elementos teóricos que propone el evolucionismo y el institucionalismo para la interpretación del federalismo fiscal, a partir de la definición de los principales cambios socioinstitucionales propiciados por la expansión global del paradigma tecnoeconómico y que promueve no sólo una reconfiguración espacial de la localización de la inversión, sino también de cambios sustanciales en la participación de las regiones en el amplio contexto de la competitividad.

Alcances y limitaciones de los enfoques neoclásicos

En palabras de Ayala (1999: 350), "La teoría del federalismo fiscal busca proveernos de respuestas sobre las razones para adoptar una estructura de gobierno federal, reglas para la asignación de recursos federales entre niveles de gobierno, las transferencias intergubernamentales de ingreso y, finalmente, el establecimiento de los modelos más deseables para garantizar una estructura federal eficiente y equitativa".

En este sentido la teoría del bienestar aportó a la teoría de la intervención del Estado en la economía el enfoque de las fallas del mercado y, consecuentemente, la propuesta de una teoría de la participación del Estado ante las fallas en la competencia, las externalidades, los mercados incompletos, los fallos de información y los bienes públicos nacionales y locales; adicionalmente, y aún cuando el mercado funcione como un mecanismo eficiente en la asignación de recursos, la economía del bienestar justificaba la intervención del Estado, en el caso de que se considerara injusta la distribución del ingreso o en el caso en que los individuos tomaran decisiones contrarias a su propio interés, por lo que en este caso el Estado puede intervenir en la provisión de bienes preferentes. A partir de la conceptualización de los bienes públicos locales, Tiebout formuló la hipótesis que lleva su nombre y que contribuyó a argumentar a favor de la descentralización desde la perspectiva de la búsqueda de la maximización del bienestar a través de una asignación óptima de los recursos económicos sustentada en la competencia entre los gobiernos locales y el "voto con los pies" de los ciudadanos. Es decir, desde la economía del bienestar se han realizado propuestas de provisión de bienes públicos, justificando la intervención del Estado en la economía y, en un país federal, argumentado su provisión entre los diferentes ámbitos de gobierno local y central.

Por otra parte, la teoría de la incidencia fiscal aborda cuál es la capacidad tributaria y de endeudamiento de cada ámbito de gobierno y la necesidad de establecer transferencias condicionadas y no condicionadas. A partir de estos planteamientos se busca determinar los niveles adecuados de ingresos, propios o sustentados en transferencias intergubernamentales.

De manera más reciente, la teoría de la elección pública incorporó el análisis de los procesos políticos y desde un enfoque, en la cual coincide con la nueva economía política y la economía política neoclásica, que considera que el Estado no puede mejorar el funcionamiento del mercado y sí empeorarlo (Chang, 1996). A partir de este cuerpo teórico que incorpora lo político se busca aportar respuestas más completas a los procesos presupuestarios, de negociación y de transferencia entre los distintos poderes del gobierno republicano y los diferentes ámbitos gubernamentales de la federación.

Sin embargo, estos marcos explicativos de las relaciones fiscales intergubernamentales no son adecuados para comprender el cambio económico e institucional, sobre todo cuando los cambios son tan radicales que se coincide representan una nueva fase o época histórica ni, por supuesto, atender la complejidad de los factores determinantes de los cambios en las relaciones fiscales intergubernamentales.

El marco interpretativo institucional-evolucionista del cambio

Para poder entender el cambio en las relaciones fiscales intergubernamentales contemporáneas es necesario partir de la comprensión de los factores determinantes de la intervención del Estado en la economía durante prácticamente todo el siglo XX, pero sobre todo la segunda mitad del siglo XX, que dio paso a la época de oro del capitalismo y el proceso de globalización de las tres últimas décadas. Por supuesto que es necesario abandonar la tesis que parte de la dicotomía entre Estado y mercado y de las nociones asociadas que consideran que la economía está regida por leyes naturales (que han sido sostenidas por las corrientes mercantilista, la fisiocracia, los clásicos y los neoclásicos o por las corrientes teórico-políticas integradas en el neoliberalismo¹) y que la intervención gubernamental interfiere con tales leyes por lo cual sostienen que la intervención estatal debe ser mínima y estar siempre bajo el escrutinio de los individuos o que la intervención del Estado debe considerarse como la institución encargada de sostener criterios normativos que permitan corregir las fallas de los mercados, tanto de carácter micro como macroeconómico.

Por el contrario, una comprensión de los cambios en las relaciones fiscales intergubernamentales debe partir de una concepción del Estado como un producto histórico de la sociedad, pero en cuyo devenir, caracterizado por una creciente complejidad de sus vínculos, nexos e interrelaciones con el sistema económico-social, va dando lugar a ser no sólo una institución determinada, sino también un factor determinante de las condiciones sociales y económicas. En palabras de Sancen (1988), entre el Estado y la economía se presenta, una relación dinámica de mutua dependencia que tiende, en el devenir histórico, a la unidad, es decir el desarrollo de cada uno está indisolublemente vinculado con el otro, sin que ello signifique que la forma concreta del Estado o de la economía permanezca invariable.

¹ Los orígenes del neoliberalismo se remontan al coloquio Lippman en 1938 y continuaron con las tesis del economista August Von Hayek, que como vimos cuestionó las posibilidades de la planificación central de una economía moderna. En lo político el neoliberalismo defiende la libertad pro encima de la igualdad, al grado de llegar a un anticonsecuencialismo y antiutilitarismo. En lo metodológico su sistema parte del individualismo metodológico, que supone que los fenómenos sociales son resultado de la interacción de los individuos libres y que desarrollan elecciones racionales.

Partiendo de lo anterior consideramos que un conjunto de determinantes objetivos, situados en la base económica, constituyen las fuerzas generadoras del cambio. Al mismo tiempo consideramos que tales determinantes objetivos se encuentran enmarcados en un conjunto de relaciones sociales de producción, que expresan la historicidad y subjetividad del cambio material. La relación entre fuerzas objetivas y subjetivas del cambio histórico nos lleva a la categoría de vía o modalidad alternativa de desarrollo. La concreción histórica de la modalidad alternativa de desarrollo se expresa y requiere de la conformación de un bloque histórico que hegemonice la transformación económica, social y política acorde a las fuerzas generadoras del cambio.

En este proceso de cambio se consideran las profundas consecuencias que en el marco socioinstitucional han ocasionado el agotamiento del sistema tecnoeconómico de producción en serie y consumo de masas y el surgimiento de otro sustentado en el desarrollo, aplicación y difusión de las nuevas tecnologías basadas en la informática, la microelectrónica y las telecomunicaciones, el creciente papel del conocimiento y el impulso de la gestión flexible en la producción. La conjunción de la revolución tecnoeconómica y las transformaciones radicales en la estructura institucional han dado lugar a una nueva configuración espacial del capitalismo, que hemos sintetizado como cambio mundial y que otros autores lo conceptualizan como capitalismo informático-global (Dabat, 2001). Por supuesto que este proceso de cambio tecnoeconómico, institucional y espacial ha hecho necesario adecuar las instituciones sociales y particularmente el papel y las funciones del Estado. Comprender la lógica de estas transformaciones constituye la base explicativa de las fuerzas que están influyendo en los cambios en el federalismo fiscal mexicano.

A partir de lo anterior asumimos que el modo de producción capitalista se desenvuelve a través de saltos históricos, de ciclos largos de expansión, merced a la utilización de tecnologías revolucionarias y la integración sinérgica del sistema socioinstitucional que se modifica conforme a las nuevas fuerzas generadoras del cambio, situadas en la base económica. La interpretación teórica del evolucionismo que asumimos es que al inicio de cada ciclo largo, cuando se van difundiendo las nuevas tecnologías y, en general, el nuevo sistema tecnoeconómico, se hace necesario modificar el viejo sistema socioinstitucional para que de comienzo un nuevo ciclo largo de expansión capitalista.

La novedad del actual proceso de reestructuración, respecto a los anteriores, es que constituye un proceso que no está circunscrito en un limitado territorio nacional, sino que la solución que presenta a la crisis está inmersa en una lógica que rebasa al Estado-nación (Castells, 1987 en Calderón Rodríguez, 1998). La necesidad global del proceso de reestructuración está fundada en el desarrollo de las nuevas tecnologías, la nueva división internacional del trabajo y la empresa-red que controla las cadenas productivas globales

Para la cabal comprensión del proceso de reestructuración socioinstitucional, particularmente la relacionada con la intervención del Estado en la economía, es crucial comprender los factores teóricos, económicos, políticos e históricos que determinaron la creciente importancia del Estado, así como los rasgos del pensamiento neoliberal² que argumentaron

² "El mundo económico ¿es realmente como lo pretende la teoría dominante, un orden puro y perfecto, que desarrolla de manera implacable la lógica de sus consecuencias previsibles, y está dispuesto a reprimir todas las transgresiones con las sanciones que inflinge, bien de forma automática o bien –más excepcionalmente- por mediación de sus brazos armados, el FMI o la OCDE, y las políticas que estos imponen: reducción del coste de la mano de obra, restricción del gasto público y flexibilización del mercado de trabajo?...La teoría neoliberal "...originariamente desocializada y "deshistorizada" tiene hoy más que nunca los medios de convertirse en verdad, empíricamente verificable. En efecto, el discurso neoliberal no es un discurso como los otros...es un "discurso fuerte", que si es tan fuerte y tan difícil de combatir es porque dispone de todas las fuerzas de un mundo de relaciones de fuerza que él contribuye a hacer tal y como es, sobre todo orientando las opciones económicas y sumando así su propia fuerza, propiamente simbólica, a esas relaciones de fuerza. En nombre de ese programa científico de conocimiento, convertido en programa político de acción, se lleva a cabo un inmenso trabajo político...que trata de crear las condiciones de realización y de funcionamiento de la "teoría"; un *programa de*

a favor del Estado mínimo y en contra del Estado de Bienestar y que se convirtió en el programa teórico y político predominante en las tres últimas décadas (Chang y Rowthorn, 1995).

Desde principios del siglo XX, Pigou formuló la economía del Bienestar al argumentar, utilizando el enfoque marginalista, por qué el mercado no puede, en ciertas circunstancias, denominadas fallas del mercado, asignar óptimamente los recursos, justificando la intervención del Estado. Posteriormente sobrevino la revolución keynesiana que mostró que el mercado no puede alcanzar una asignación óptima de recursos al nivel de pleno empleo e impulsó la política presupuestaria activa para combatir el desempleo y el ciclo de negocios.

La consolidación y avances de la planeación central socialista impulsó la nacionalización de industrias y la planeación de la inversión en naciones no socialistas (Japón, Francia y Reino Unido) y, posteriormente, la reconstrucción de la posguerra en los países capitalistas desarrollados, las luchas de liberación colonial y el surgimiento de nuevos países socialistas, aumentaron el prestigio del Estado como fuerza económica y le dotaron de mayores e importantes instrumentos de intervención económica en prácticamente todo el planeta. El desarrollo de todos estos nuevos elementos impulsó nuevas coaliciones sociales y compromisos entre clases que retroalimentaron el fortalecimiento del Estado.

El Estado en los países capitalistas menos desarrollados asumió rasgos novedosos, en congruencia con sus particularidades socioeconómicas. Una buena cantidad de países adquirieron su independencia política de las potencias coloniales, lo cual los llevó a la búsqueda de su independencia económica y a considerar que la intervención económica del Estado era la forma más rápida y segura de industrializarse. Los objetivos de los Estados en los otrora países coloniales consistieron en modificar el papel de sus economías en la división internacional del trabajo impulsando su industrialización, pues mantenerse como países agrario-exportadores les llevaría a perpetuar su atraso económico, determinado por la caída en los términos de intercambio, fragilidad económica y comercial ante cambios en la economía mundial y una baja elasticidad ingreso de sus bienes primarios de exportación.

Los instrumentos utilizados por el Estado en los países capitalistas menos desarrollados consistieron en políticas de industrialización que incluyeron subsidios, protección a la importación de bienes de capital, la coordinación centralizada de la inversión (coordinación ex ante requerida por la necesidad de demanda complementaria), impulsando el crecimiento en los sectores con mayores encadenamientos y la creación de factores tecnológicos (induciendo el crecimiento de la escala mínima eficiente) e institucionales (fomentando la constitución de instituciones financieras, comerciales, seguridad social, etcétera). Además, el escaso desarrollo de las relaciones de producción capitalista le llevó muchas veces a asumir el papel de empresario y dado el carácter capitalista de las potencias coloniales, determinó su preferencia por la propiedad estatal y la adopción de la planeación de las actividades económicas más importantes. Todos estos elementos promovieron nuevas coaliciones sociales que retroalimentaron el intervencionismo estatal.

La sinergia en la dinámica entre economía y Estado en el modo de desarrollo fordista-keynesiano destaca fehacientemente en los cuadros 1 y 2. Por un lado, en el cuadro 1 podemos observar que la fase de mayor crecimiento en la historia del capitalismo, medido por las tasas medias anuales de crecimiento del producto interno bruto (PIB) total y per cápita se dio entre 1950 y 1973, por lo cual es considerada su "época de oro" y que

destrucción metódica de los colectivos" (Bordieu, 1998). Pero esta capacidad de imponerse como pensamiento hegemónico, como programa político dominante no se "difunde" e impone únicamente de manera directa, sino también mediante las reglas formales e informales que limitan e incentivan las prácticas sociales y que siguiendo a North, estarían constituidas por: a) las extensiones e interpretaciones que hacen los individuos de las reglas formales y determinan su comportamiento, b) las normas sociales o comportamientos habituales sancionados socialmente y cristalizados en la conducta de los individuos y, c) las normas de conducta aceptadas internamente en función de consideraciones éticas o ideológicas (en Caballero, 2002).

constituye la etapa de despliegue de la revolución tecnológica, merced al empatajamiento del sistema socioinstitucional a las exigencias tecnoeconómicas. En el cuadro 2 podemos observar el creciente peso de los gastos gubernamentales como porcentaje del PIB para seis naciones actualmente considerados países capitalistas desarrollados, como indicador de la impronta que dejó el paradigma tecnoeconómica en el sistema socioinstitucional: el éxito de las grandes organizaciones, estructuradas verticalmente.

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DEL PIB DE 16 ECONOMÍAS CAPITALISTAS DESARROLLADAS 1870 – 1979
TASAS MEDIAS ANUALES*

Periodo	PIB	PIB per cápita
1870 – 1913	2.5	1.4
1913 – 1950	1.9	1.2
1950 – 1973	4.9	3.8
1973 - 1979	2.5	2.0

* Promedio aritmético

Fuente: Marglin (1990: 42)

CUADRO 2
GASTO GUBERNAMENTAL EN SEIS PAÍSES DESARROLLADOS 1880-1980
PORCENTAJES DEL PIB*

	1880	1913	1929	1938	1980
PAÍSES DESARROLLADOS	10.0	10.2	17.8	27.2	43.8

* Promedio no ponderado de Reino Unido, Estados Unidos, Francia, Alemania, Holanda y Japón.

Fuente: (Maddison, 1985, citado en Kozul-Wright, 1995)

Pero esos mismos factores dinámicos del capitalismo en la fase de desarrollo de la posguerra se constituyeron, con el devenir del tiempo, en los elementos determinantes de su crisis en la década de los setenta, expresadas en una acelerada inflación que trastocó el proceso de circulación y la disminución de las ganancias tanto por el proceso de acumulación como por las demandas de los trabajadores. También se expresó en la crisis fiscal del Estado, agotando la efectividad de las políticas de regulación de la demanda agregada. En el orden internacional, la hegemonía estadounidense dio un traspie, se suspendió la convertibilidad del dólar y se pasó de los tipos de cambio fijos a unos flexibles lo que colapsó el sistema monetario de Bretton Woods.

La declinación de las ganancias, la creciente competencia intercapitalista determinada por el surgimiento de nuevos centros dinámicos de acumulación y la dificultad para utilizar el instrumental derivado de las políticas macroeconómicas de carácter keynesiano en unas economías crecientemente abiertas, favoreció la difusión del ataque a la intervención estatal en la economía por parte de diversas escuelas del pensamiento económico, a las cuales se les conocería como neoliberalismo. La medula del neoliberalismo está constituida por el monetarismo, las tesis de la esclerosis institucional, los enfoques de la agencia-principal, el constitucionalismo y todas las corrientes que formulan el retraimiento del Estado y están a favor del libre mercado.

La escuela de la esclerosis institucional minó más al intervencionismo estatal, al identificar a las instituciones corporativizadas como culpables por la inflación y el lento crecimiento e incluso al considerar inevitable la degeneración de toda institución colectiva al imponer rigideces que imposibilitan una gestión flexible ante el cambio económico.

Para el nuevo constitucionalismo, el Estado no es una institución benigna sino un leviatán que debe ser limitado para preservar las libertades de los individuos y la vitalidad de la sociedad civil (Buchanan y Tullock (1962) y Nozick (1974)), por lo cual impulsan el diseño e instrumentación de una legislación que imposibilite el crecimiento en el tamaño y funciones del Estado. Estos argumentos constituyen los orígenes de las políticas de autonomización del banco central, las administraciones tributarias y otros organismos de carácter público.

En los modelos de agencia-principal se considera que el desperdicio y la ineficiencia se deben a la incapacidad del público (el principal) para monitorear el comportamiento de la burocracia (la agencia). Si bien se presentan como modelos neutrales han tenido importantes implicaciones políticas y sobre todo han socavado la confianza de los gobernantes en sí mismos y en un servicio público ético, al señalar que los sentimientos egoístas no son propios del sector privado, sino que también se muestran en los gobernantes.

Las críticas a la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) se generalizaron hasta la década de los ochenta, debido a que el endeudamiento todavía generó crecimiento en los setenta. Pero una vez que comenzó la aplicación de las políticas monetaristas en los países desarrollados los países menos desarrollados sufrieron escasez de divisas, altas tasas de interés y, finalmente, el problema de la deuda. Las débiles coaliciones políticas surgidas con la ISI no sobrevivieron los choques externos y las elites gubernamentales aplicaron voluntariamente o fueron incapaces de evitar la imposición por FMI y BM de dramáticos programas de ajuste económico, que incluyó como elemento central la disminución del papel y funciones del Estado en la economía.

Uno de los pilares de la intervención estatal en los países capitalistas menos desarrollados fue la ISI, por lo que una vez iniciado el ataque neoliberal se fortalecieron los argumentos que basándose en la teoría de las ventajas comparativas se arguyó que la ISI no permitía aprovechar las ventajas del comercio, se generaban monopolios que operaban a escalas subóptimas y no promovía alicientes para mejorar la productividad. En el mismo sentido se argumentó que la “represión financiera” y el patrón tecnológico que exigía la ISI llevó a bajos niveles de ahorro, y las tecnologías intensivas en capital al desempleo e inequidad en la distribución del ingreso. En realidad, al no considerar los factores reales de agotamiento del modelo de sustitución de importaciones se desalentaba cualquier política activa de industrialización desarrollada por el Estado.

También se responsabilizó al Estado del comportamiento buscador de rentas de los agentes que perseguían que el Estado mantuviera las barreras a la entrada que les beneficiaba y que implicaba la utilización de recursos a actividades improductivas dirigidas a influir en el Estado, lo cual, se decía, generaba una pérdida de bienestar al conjunto social. Este comportamiento, que se formuló para los países capitalistas desarrollados, se extendió en los países menos desarrollados al vincularse con la ISI y la existencia de unos derechos de propiedad establecidos en beneficio de grupos de interés vinculados con el Estado.

El nuevo clima teórico, económico, político y por supuesto ideológico impulsó la argumentación, en la cual no existe consenso sobre su verificación, de que la ineficiencia y el atraso económico de los países en desarrollo también se debía a las empresas públicas, ocasionadas por su carencia del incentivo de las ganancias y la falta de competencia y de disciplina financiera impuestas por el mercado. Estos argumentos llevaron a fortalecer la política de privatizaciones de manera desordenada e indiscriminada.

Los países socialistas sufrieron de un estancamiento asociado a una ausencia de progreso tecnológico, rigidez institucional y un creciente desencantamiento político, que concluyó dramáticamente en muchos países con el derrumbamiento de los regímenes socialistas, muchas veces con el apoyo de la población y el inicio de procesos de transición hacia economías mercantil-capitalistas. Todo ello puso al día diversos argumentos que cuestionaban y cuestionan los regímenes económicos socialistas. Así, Kornai (1979, en Chang y Rowthorn, 1995) formuló el concepto de economía de la escasez, que definía que el sistema de incentivos de las economías socialistas, sustentados en la garantía de empleo e ingreso para la población, generaba un exceso de demanda. En general, se consideró que la ausencia de disciplina financiera y la ausencia de propiedad privada en los países socialistas llevó a un desperdicio del ingreso nacional en actividades improductivas así como a una falta de incentivos para mejorar la productividad. Además, el compromiso con el pleno empleo generaba efectos perversos en la disciplina laboral y, concomitantemente, en el impulso de innovaciones y el mejoramiento del desempeño económico.

El ataque más antiguo al socialismo es el formulado por Hayek y Mises. Su argumento básico es que una completa centralización de las actividades de coordinación en una economía moderna, compleja y en constante cambio, requiere de una recopilación y procesamiento de información más allá de la capacidad de cualquier Estado. Para ellos, sólo productores independientes compitiendo para obtener ganancias podrían generar la información suficiente y detallada para el funcionamiento de la economía.

El espíritu que recorre todas estas corrientes que conforman el neoliberalismo, presenta cuatro rasgos básicos (Chang y Rowthorn, 1995) y son:

- 1) Se sustenta en los modelos de agencia-principal, en los cuales el público es el principal y la agencia es la burocracia y cuya esencia es congruente tanto con su individualismo metodológico, pues los individuos egoístas maximizadores de bienestar son la base de todo su sistema teórico, como con su concepción ahistórica de la fundación del Estado por un contrato social iniciado por hombres libres e inseguros en el primigenio estado de naturaleza. Si bien este enfoque permitió evitar la excesiva confianza en que el Estado automáticamente puede corregir las fallas del mercado, constituye una visión ideologizada y excesivamente simplificada del complejo proceso político contemporáneo.
- 2) Mantiene una desconfianza absoluta hacia el Estado y prácticamente todas sus actividades y son, por ello, demandantes y promotores del Estado mínimo; ley y orden son las tareas básicas a las que la sociedad debe ceñir al Estado, institución social que siempre está tratando de expandirse más allá de las necesidades de los ciudadanos. Desconocen así, las diferentes fronteras entre lo público y lo privado y de los diferentes compromisos entre los gobernantes con la sociedad y de ésta con aquéllos, vínculos todos que dependen de la configuración histórica de la sociedad, como un complejo de instituciones y acciones colectivas y organizada en múltiples niveles.
- 3) Una confianza absoluta hacia el empresariado, como ejemplo de innovación, creatividad y progreso. Consideran que la actividad empresarial es eminentemente una actividad individual y olvidan que las actividades de investigación e innovación son crecientemente una actividad colectiva, muchas veces realizada entre grandes compañías vinculadas por alianzas estratégicas y con la participación, fomento y coordinación del Estado.
- 4) El antiutilitarismo y anticonseguencialismo del neoliberalismo que ha llevado a calificarlos de fundamentalistas del mercado (Stiglitz, 2002), pues a diferencia del liberalismo que se nutrió del utilitarismo de Jeremy Bentham y John Stuart Mill, los neoliberales consideran que existen ciertas reglas fundamentales que deben seguirse sin importar sus consecuencias y sus efectos en el bienestar de la

población. Así, deben defenderse la libertad individual, el libre comercio, el presupuesto equilibrado, la autonomía del Banco central, entre otras, sin importar las consecuencias y estando dispuestos incluso a intercambiar eficiencia y crecimiento por libertad y el resto de sus reglas fundamentales para construir el mundo feliz del mercado libre.

Por supuesto no es difícil ver en el ataque al Estado argumentos necesarios para el mejor desempeño y desarrollo de las economías, pero la propuesta neoliberal de construir el modelo irreal del mercado perfecto requerirá de generar diversos mecanismos de regulación, incluyendo los mecanismos de la violencia y el control, que garanticen la sustentabilidad no sólo económica sino, por supuesto, la social de su proyecto, en ello se encuentra en juego su viabilidad histórica.

Expresión territorial de la reestructuración económica en el contexto regional

Avanzando en una conceptualización de la estructura espacial del capitalismo, Dabat (2001) establece cuatro diferentes planos de determinación: 1) el alcance territorial del capital o la expansión capitalista en el territorio; 2) las instancias específicas de articulación espacial de las dimensiones no espaciales, tales como los sistemas tecnológicos, tecnoeconómico, socioeconómico, demográfico, cultural, etcétera; 3) los niveles que corresponden a una dimensión espacial como ciudad, región, Estado-nación o sistema de estados y; 4) las etapas del capitalismo en tanto síntesis sistémicas que permiten articular la lógica de funcionamiento y de despliegue de la economía y la sociedad en un tiempo-espacio específico.

La estructura espacial del capitalismo en las tres últimas décadas están transformándose en los cuatro planos señalados arriba. En primer lugar, en lo que se refiere al plano del alcance territorial, las relaciones mercantiles y capitalistas han registrado una expansión inusitada con la conformación de las economías emergentes y su creciente competitividad que implica una mayor densidad de la producción mercantil-capitalista (Dabat, 1994 y 2001), la caída de los regímenes socialistas y la adopción en ellos de reformas de mercado, así como con las reformas estructurales, de privatización, liberalización y desregulación tanto en los países capitalistas desarrollados como en los países en desarrollo, que implicaron un cambio en la relación de fuerzas entre lo público y lo privado, en detrimento del primero.

En cuanto al plano de las dimensiones no espaciales, ya hemos señalado que la evolución tecnoeconómica va modificando las bases de valorización y acumulación del capital llevando a ciclos largos de expansión y estancamiento que modifican la configuración espacial del capitalismo a través del auge o declinación sectorial vinculado a las revoluciones tecnoeconómicas y a la distinta repercusión de los ciclos largos sobre los diferentes territorios. Además, la innovación tecnológica y los cambios organizativos en la producción y la gestión, tuvieron amplias repercusiones en la reconfiguración espacial mediante una compresión de lo espacial y un mejoramiento de la conectividad de personas, empresas, regiones, países y todo tipo de organizaciones, ocasionada por la reducción de costos y mejoramiento de los transportes y los medios de comunicación. Las nuevas tecnologías con el impulso de los procesos de automatización y flexibilización dan lugar a una división del trabajo altamente descentralizada y enormemente jerarquizada. Por lo tanto, el nuevo paradigma tecnoeconómico ha dado lugar a una configuración espacial altamente diferenciada, jerarquizada y fragmentada más allá de la dicotomía centro-periferia o Norte-Sur.

La distinción real entre conocimiento tácito y codificado es importante para comprender la naturaleza de la globalización. En un mundo hipotético en donde todos los elementos del conocimiento fueran transformados en códigos generales a los cuales todos tuvieran igual

acceso, la globalización sería extrema en todas las actividades económicas y la única razón para especializarse sería el acceso a factores de producción primarios o economías de escala. No habría países o regiones pobres y los expertos no ganarían más que los trabajadores sin calificación. Sería una economía donde no habría incentivos para aprender nuevas habilidades o desarrollar nuevas tecnologías porque no existirían mecanismos para apropiarse de los frutos de tales inversiones.

Cuando el contenido del conocimiento cambia rápidamente, únicamente esos quienes tomaron parte en su creación pueden acceder a él. Esto explica la concentración territorial de industrias específicas (Silicon Valley y también la especialización de distritos industriales en las llamadas áreas de baja tecnología como la de muebles y vestido) y las redes industriales y las alianzas interempresas para el desarrollo tecnológico.

Por lo tanto, es imprescindible, para aprovechar las “ventanas de oportunidades”, impulsar políticas comerciales, industriales, tecnológicas y socioinstitucionales activas y basadas en la acción colectiva estratégica y coordinada, en la cual el Estado puede seguir jugando un papel crucial, pues de lo contrario se desaprovechan las oportunidades de cambio de paradigmas tecnoeconómicos.

En el nivel socioeconómico de la dimensión no espacial también se han conformado cambios que afectan profundamente al despliegue espacial del capital. En el nivel organizacional la empresa-red se convierte en el elemento paradigmático del nuevo espacio de flujos³ que mantiene el control a través de una descentralización de ciertas operaciones y/o la realización de alianzas estratégicas y operaciones de subcontratación en otras, pero conservando el control financiero y de gestión del conjunto de la red o cadena productiva global⁴. En el caso de la reestructuración institucional, los procesos de desregulación e incremento de la competencia, hacen del aumento de la productividad el punto crítico para el destino de la empresa y sus trabajadores.

La conformación del capitalismo global, en el cual los factores exógenos del crecimiento aumentan, tiene como una de sus implicaciones el surgimiento o consolidación de las instituciones supranacionales que limitan y transforman la soberanía del Estado-nación, que constituye, sin duda, la dimensión espacial más importante del capitalismo (Castells, 1999 y Hardt y Negri, 2000). Adicionalmente, el Estado-nación es cuestionado por lo que suele ser incluso parte de sus políticas de reestructuración y legitimación, la descentralización⁵ de su

³ “El espacio de los flujos es la organización material de las prácticas sociales en tiempo compartido que funcionan a través de los flujos” (Castells, 1999: 445) y está compuesta de tres dimensiones: 1) la de los circuitos de impulsos electrónicos, 2) la de los nodos (ubicación de funciones estratégicas en la red) y ejes (desempeñan un papel de coordinadores que posibiliten una interacción uniforme) y 3) la de la organización espacial de las élites gestoras dominantes.

⁴ “Una cadena productiva (commodity chain) se refiere al amplio rango de actividades involucradas en el diseño, producción y comercialización de un producto” (Gereffi, 2001: 14).

⁵ Esta política de descentralización de las funciones gubernamentales y de recursos fiscales ha sido asumida por instituciones supranacionales como Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, OECD, CEPAL y departamentos o institutos de desarrollo internacional de universidades de los países desarrollados. Ramiro (2000) muestra como las políticas de descentralización del Banco Mundial son compatibles con la lógica-interés del capital global, es decir las empresas transnacionales globales, y llevan a la desactivación de la articulación de los componentes de las redes internas que tienen una perspectiva de rearticulación endogeneizadora, o en otras palabras constituye la búsqueda de la desintegración de un núcleo tecnológico endógeno y una capacidad social de acumulación o, en palabras de Chang (2004), son parte de una estrategia de “retirar la escalera”, del desarrollo de una política que impida el diseño e instrumentación de políticas e instituciones que impidan el ascenso en el desarrollo económico e institucional a nuestros países en consonancia con la senda de desarrollo en la fase del capitalismo informático – global. Adelantemos aquí que una descentralización acorde a la conformación de un núcleo tecnológico endógeno y una capacidad social de acumulación requiere de una integración sistémica y sustentable de las diferentes dimensiones en consonancia con la nueva fase del capitalismo.

poder administrativo, y en algunas ocasiones de recursos fiscales, hacia los gobiernos estatales y locales.

Entonces, una tendencia relevante del sistema económico que está influyendo en los cambios en las funciones del Estado-nación es la creciente internacionalización de los flujos monetarios, de bienes y servicios y de información y conocimientos que ha llevado a la comprensión espacio – temporal de las distancias y que ha determinado que los agentes económicos puedan escapar al control nacional y que las políticas macroeconómicas de carácter fiscal y monetario nacionales ya no funcionen apropiadamente. La operación de estas fuerzas, que se expresan en un aumento en el papel de los sistemas estatales supranacionales, así como un papel más destacado de los gobiernos locales, están dando lugar a un “vaciamiento” del Estado-nación. Este concepto “...pretende indicar dos tendencias: primera, que el Estado nacional mantiene muchas de sus funciones de dirección central, incluyendo los atavíos de la autoridad ejecutiva central y de la soberanía nacional así como de los discursos que lo sostienen; y segunda, que sus capacidades para traducir su autoridad y soberanía en un control efectivo están limitadas por un complejo desplazamiento de poderes” (Jessop, 1999: 80). La operación de estas tendencias tienen profundas implicaciones sobre las bases y jerarquías sociales, políticas e institucionales en los que se fundan el consenso y el dominio en las nuevas formas de gobierno global y locales y, por ello mismo, en las relaciones fiscales intergubernamentales.

La nueva senda de desarrollo, sustentada en las nuevas tecnologías, y las nuevas formas de coordinación y regulación ante el “vaciamiento” del Estado-nación ha intensificado el desarrollo desigual, pero su comprensión, dada la complejidad de los procesos de integración-fragmentación en que se desenvuelve y por lo tanto la proliferación de escalas⁶, que no están contenidas en la dicotomía global-local y, por supuesto en nación - local, sino que requiere de explorar la concreción y dinámica de las formas mega, macro, meso y microregionales, superpuestas a las antiguas fronteras nacionales y locales (Jessop, 2004). Merced a los procesos tecnoeconómicos, la configuración espacial del capitalismo, en sus niveles de integración territorial subnacional, se caracteriza por una concentración en los distritos centrales de las grandes áreas metropolitanas globales de las matrices de las empresas transnacionales globales y los centros de la toma de decisiones de los organismos supranacionales y, por lo tanto, de las actividades que dirigen los procesos de innovación científica y tecnológica, los financieros, y de gestión supranacional (Banco Mundial, FMI, OECD, FAO, etcétera) y de los eslabones de las cadenas productivas con alto valor agregado y de renta (Gereffi, 2001 y Kaplinsky 1998 y 2000). El destino de la mayoría de las otras ciudades y regiones depende de los flujos de inversión y trabajo, pero fundamentalmente de sus recursos humanos, sus instituciones y capacidad de aprendizaje e innovación para responder a los desafíos de un ambiente de mayor competencia e incertidumbre (Vázquez, 2002).

En respuesta al entorno más competitivo, las ciudades y regiones, particularmente en donde la propuesta neoliberal se aplicó, abandonaron las actividades de planificación territorial en las cuales se obtenían nulos o escasos resultados financieros para concentrarse en enfoques empresariales (Scott, 2002). Además, debido a la operación de las fuerzas centrípetas que generó la globalización, estas dimensiones espaciales del capitalismo buscaron aumentar sus vínculos económicos con las redes globales de producción y capital, aún pasando por encima de las fronteras nacionales, y constituirse en regiones

⁶ Los novedosos procesos de globalización y regulación postfordistas “...han degradado la escala nacional tal como estaba constituida en el periodo de postguerra como la base para organizar las relaciones económicas, políticas y sociales, ninguna otra escala de organización económica y política (ya sea local, global, urbana, triádica, regional o suprarregional) ha ganado aún una primacía similar. Collinge (1996) se refiere a este fenómeno como la relativización de la escala” (Jessop, 2004: 27).

transfronterizas contiguas espacialmente o vinculadas a través de los espacios de flujos (Dabat, 2001).

Sin embargo, este ambiente más competitivo de ciudades y regiones se constituye en una lucha que depreda sus recursos y beneficia más a los distantes accionistas que a los residentes locales, por lo que es sustancial una política de coordinación interregional (Scott, 2002). Considerando la estrategia de las empresas transnacionales que concentran los eslabones de alto valor agregado de las cadenas globales, aunado al aprovechamiento de las bajas barreras a la entrada en los sectores o industrias, puede llevar a un crecimiento empobrecedor en los países en desarrollo, por lo que es necesario que estos últimos impulsen políticas de ascenso o escalamiento industrial (Kaplinsky, 2000), o políticas industriales, comerciales y tecnológicas activas (Chang, 2004), tanto a escala nacional como regional.

El último plano de determinación espacial es la etapa actual del capitalismo, la cual constituye la articulación histórica sistémica del conjunto de determinaciones del régimen económico-social y que y que siguiendo a Dabat (2001) caracterizamos como capitalismo informático-global. Esta etapa está integrada por la revolución tecnoeconómica sustentada en las tecnologías de la información y la comunicación, el papel del conocimiento como elemento central de la competitividad y el despliegue del capital a escala planetaria, bajo la nueva lógica del espacio de los flujos en una dinámica en tiempo real, un mejoramiento de la conectividad y en donde la empresa flexible, grande o pequeña, pero transnacional, es un actor central.

Es en la síntesis de la época que se muestran las contradicciones aún no superadas del ajuste y empataamiento de los sistemas tecnoeconómicos y socioinstitucional que obstaculizan el crecimiento y desarrollo económico. Así, el actual proceso de reestructuración o cambio estructural, estaría determinado por el agotamiento del paradigma fordista-keynesiano y por los cambios que traen el desarrollo, aplicación y difusión de las nuevas tecnologías, el creciente papel del conocimiento, el impulso de la gestión flexible en la producción y la necesidad de adecuar el sistema socioinstitucional, ante el agotamiento del sistema tecnoeconómico de producción en serie y consumo de masas y el modo de regulación sustentado en el keynesianismo (Jessop, 1999). Para el ajuste entre los dos sistemas se requiere el diseño y difusión de una práctica óptima en las organizaciones económicas y sus procesos de gestión, pero es además indispensable que en las organizaciones sociales y en el conjunto institucional, desde las políticas globales y nacionales hasta las reglas de conducta social básicas se adopten los principios y criterios que coincidan con el espíritu del nuevo modo de desarrollo.

De acuerdo al enfoque evolucionista, la difusión de este nuevo sistema tecnoeconómico se da a través de "prácticas óptimas" y "criterios y principios de sentido común" para el diseño institucional y organizacional, que en el momento actual son la descentralización, la operación en redes, la interacción basada en juegos de suma positiva entre organizaciones y diferentes agentes económicos, el mejoramiento continuo, la participación y la búsqueda de consenso, los cuales conforman el paradigma técnico-organizacional (Pérez, 2003a).

Así, como parte de los nuevos arreglos institucionales, se requiere que el sistema de relaciones gubernamentales modifique, además de sus "prácticas óptimas" y sus "principios y criterios de sentido común", sus objetivos económicos y sociales, entre los cuales están ahora la promoción de innovaciones y su difusión en organizaciones, procesos y productos, el mejoramiento de la competitividad estructural en un mundo de economías abiertas, la integración y consolidación de redes de producción flexibles y mantener la integración social. En síntesis se requiere un Estado que impulse la creación y consolidación de capital humano y social (Lundval y Borrás, 1997).

En suma, la sustentabilidad en el largo plazo del patrón de acumulación requiere de mecanismos de regulación o coordinación en los niveles globales, internacional, macro y microeconómico, en el sistema de relaciones de producción y en las políticas macroeconómicas, en las relaciones capital- trabajo (o sistema productivo) y en los incentivos a los agentes económicos que hagan compatible las reglas y comportamientos individuales y colectivos en armonía al régimen de acumulación y el modo de regulación, e inclusive políticas sociales y culturales que impulsen la difusión y el aprendizaje de las nuevas tecnologías y las formas de organización y gestión flexible. Es en este sentido y dada la importancia del Estado que se fue configurando después de la Segunda Guerra Mundial y la radical transformación durante el proceso de globalización comandado por el bloque histórico neoliberal, que resulta crucial comprender la evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales y los caminos, formas y medios que resulten más pertinentes para su adecuación a la nueva fase de desarrollo.

El federalismo fiscal como sistema socioinstitucional en transformación.

Los elementos conceptuales que consideramos necesarios para comprender la lógica de cambio en las relaciones fiscales intergubernamentales y, por lo tanto y más específicamente en el federalismo fiscal parten, en primer lugar, de considerar las relaciones entre, por un lado, las nuevas tecnologías y las formas de organización y gestión flexible y, por el otro, la transformación del sistema socioinstitucional. La interacción entre estos dos sistemas se ha venido realizando a través de un proceso de reestructuración del capitalismo, que incluye como una de sus dimensiones la refuncionalización de las actividades de regulación e intervención del Estado.

Watts (2001) muestra que al iniciar el Tercer Milenio existían 180 Estados soberanos, de los cuales poco más de 13% son federaciones⁷, pero en ellas se concentra 40% de la población mundial. Las 24 federaciones integraban a 480 gobiernos locales. La cantidad y variedad en los sistemas federales⁸, requiere elaborar estudios comparativos e históricos sobre el federalismo fiscal, sin embargo, el diseño de políticas y su instrumentación en un país específico debe considerar la riqueza de factores y su especificidad en el tiempo con el fin de evitar aplicar mecánicamente otras experiencias y que aún habiendo sido exitosas lleven al fracaso en las diferentes circunstancias de otras naciones.

Es necesario considerar que tres de las naciones más grandes territorialmente son federaciones prosperas (Australia, Canadá y Estados Unidos). Las otras tres grandes naciones son Brasil, que es federal, Rusia que constitucionalmente también es federal y China que ha adoptado rasgos federales. El resto de las federaciones son países medianos y pequeños. De los 25 países considerados federales, 9 están clasificados como países de

⁷ “La característica esencial de las federaciones es que se componen de dos (o más) niveles de gobierno y que funcionan dentro de una estructura constitucional en la que se combina el gobierno compartido sobre algunas cuestiones específicas, a través de instituciones comunes, y el autogobierno regional para otros asuntos concretos, mediante los gobiernos de las unidades territoriales constitutivas” (Watts, 2006). El Foro de Federaciones (2006) enumera 25 naciones federales: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Canadá, Comoros, Emiratos Árabes Unidos, España, Estados Unidos de América, Etiopía, India, Malasia, México, Micronesia, Nigeria, Pakistán, Rusia, Saint Kitts y Nevis, Serbia y Montenegro, Sudáfrica, Suiza y Venezuela. Asensio (2001) señala que algunos autores incluyen a China como país federal por haber adoptado con la reforma económica adoptada en 1979 algunos rasgos federales.

⁸ Además, debe considerarse que algunos países aunque son formalmente federales, la estructura y dinámica de sus relaciones económicas, políticas y fiscales tienen un carácter fuertemente centralista. Por supuesto que también un buen número de países que formalmente son naciones centralizadas, se caracterizan por tener prácticas y políticas fuertemente descentralizadas.

ingreso alto, 6 son de ingresos medianos altos, 2 de ingresos medianos bajos y 3 son de ingresos bajos (Banco Mundial, 1997) .

Por supuesto que el modelo básico del federalismo fiscal normativo que en materia de gasto “asigna” a los gobiernos locales la función de asignación de recursos a través de la provisión de bienes públicos locales y al gobierno central las funciones de estabilización macroeconómica y redistribución, así como la asignación en materia de ingresos que reserva al gobierno central los impuestos a la renta y al consumo, si bien constituye un enfoque prescriptivo de carácter centralista, la experiencia en las relaciones fiscales intergubernamentales muestra una mayor centralización que la formulada por la teoría, debido a la sinergia entre el paradigma tecnoeconómico de producción en serie y consumo de masas y un régimen socioinstitucional caracterizado por una lógica y organización piramidal y vertical que favoreció el centralismo.

Dos son los caminos que se reconoce llevaron a la conformación de las naciones federales, el de los países que se constituyeron como federaciones para evitar su desintegración y, por el otro, el de países unitarios que se federalizaron. Pero más allá de la conformación jurídico-política de los Estados-nación como federaciones o países unitarios, la senda de desarrollo de los Estados nación en la fase del desarrollo fordista-keynesiano fue sustancialmente nacional y centralista⁹. Es decir, el régimen capitalista, independientemente de los procesos centrípetos o centrífugos jurídico-políticos presentes entre diversas comunidades humanas y que llevaron al federalismo o a la conformación de estados unitarios, requiere de un espacio de acumulación y de regulación congruente con sus fuerzas tecnoeconómicas y socioinstitucionales, pues como señaló Kincaid (2001: 86), “Un motivo para crear una unión federal es fundar un mercado común que permita la libre circulación del comercio entre diversas comunidades políticas. Al reducir las barreras comerciales entre comunidades políticas, moderar la política económica independiente y prepotente de esas comunidades y emplear los recursos naturales y humanos de todo el país, un mercado común puede aumentar la prosperidad económica y favorecer la integración nacional”. Más explícitamente y acorde con nuestro marco interpretativo, Pérez (2004: 5-7) nos muestra que el acoplamiento entre el paradigma tecnoeconómico y el sistema socioinstitucional se dio bajo diferentes formas pero, en esencia “Todos los sistemas mencionados tenían alguna forma de Estado nacional y centralizador, con intervención económica directa o indirecta y un modelo redistributivo de justicia social. De hecho, la gran mayoría de las ideologías de la época tomaron el carácter “social” como bandera (socialismo, social-democracia, social cristianismo, incluso los nazis se autodenominaron “nacional-socialistas”). Todos se empeñaron en atenuar o erradicar las deferencias de nacionalidad, religión, idioma, entre personas y regiones, creando un espacio lo más “homogéneo” posible en el ámbito del Estado-Nación (hasta intentar el exterminio “en masa” de una raza entera). En cada uno se legitimaba, mediante elecciones de algún tipo, la representación piramidal de la población del territorio (al respecto, es interesante notar la altísima proporción de casos de mono-partidismo y bi-partidismo en el gobierno, incluso en el mundo democrático “Occidental”). En todos existían partidos y gremios de masas, con bases relativamente inactivas y procesos de decisión centralizados y verticales. Por último, cada uno, a su manera, ponía en manos de una dirección de carácter político las decisiones estratégicas y delegaba su ejecución en estructuras burocráticas, técnico-administrativas, con cierto grado de estabilidad y consideradas más o menos neutrales...Podemos reconocer cuatro modos de crecimiento diferentes, cuyo éxito en el aprovechamiento del modelo de producción masiva fue, en su época, indudable: la democracia keynesiana, el socialismo soviético, el nazi-fascismo y el estatatismo desarrollista del Tercer Mundo, cada uno con infinitas variantes”.

⁹ Asisen (2001) destaca que los países nórdicos, siendo formal y jurídicamente países unitarios, tienen una tasa de descentralización superior a la de los países federales. Sin embargo, la norma es que los países federales tienen tasas de descentralización mayores que los países unitarios.

El proceso de centralización fiscal durante el régimen de acumulación fordista se muestra claramente, a pesar de la forma federal, en la nación paradigmática del modelo federal: Estados Unidos. En el siguiente cuadro podemos observar el creciente tamaño del Estado, medido como porcentaje del producto nacional bruto y el creciente proceso de centralización fiscal, medido con los gastos de los tres ámbitos de gobierno, como porcentajes del total de gastos gubernamentales.

CUADRO 3
GASTO GUBERNAMENTAL EN LOS ESTADOS UNIDOS 1890 – 1997
PORCENTAJES

AÑO	GASTO PÚBLICO TOTAL % DEL PNB	GASTO POR ÁMBITO DE GOBIERNO % DEL TOTAL DE GASTO		
		FEDERAL	ESTATAL	LOCAL
1890	6.1	n.d.	n.d.	n.d.
1902	8.0	34.5	10.8	54.8
1913	7.8	30.2	11.6	58.3
1922	12.5	40.3	13.4	46.4
1929	10.4	31.5	16.8	51.7
1940	20.4	49.3	22.3	28.4
1950	24.4	63.7	18.2	18.1
1960	29.4	64.3	16.5	19.1
1970	32.8	62.5	19.4	18.1
1980	35.1	66.2	19.7	14.2
1987	35.0	64.5		35.5*

* En la fuente no se presente el desglose de los gastos en estatales y locales.

Fuente: Musgrave y Musgrave, 1992.

En los casi 100 años considerados por Musgrave y Musgrave (1992), el gasto del gobierno de los Estados Unidos aumentó a precios constantes en 135 veces y en términos per cápita se multiplicó en 33 veces, lo cual muestra el creciente tamaño y funciones del Estado en la economía. Con el fin de justipreciar el crecimiento del gasto gubernamental y, por lo tanto, valorar el impacto del aumento de la productividad y el crecimiento de la economía en aquél, se le consideró como porcentaje del PNB y su aumento, aún así considerado, es notable, de 6% en 1890 a 35% en 1987. Los dos momentos más importantes en el aumento de la participación del Estado en la economía fueron los post Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial (1929: 10.4%, 1940: 20.7% y 1960: 29.4%). Además, el proceso de centralización fiscal aumentó de manera notable en la década siguiente a la Gran Depresión, pues el porcentaje de los gastos gubernamentales en poder del Gobierno federal se incrementó en casi 20 puntos porcentuales y en la década de los cuarenta centralizó casi otros quince puntos porcentuales de los gastos, para ubicarse en 1950 en 63.7 por ciento.

Con el fin de mostrar, aún cuando sólo sea del año 2000, el nivel de centralización fiscal en el mundo, mostramos información de Asensio (2001), quien de acuerdo con datos del Banco Mundial, el promedio simple de la tasa de descentralización en materia de ingresos¹⁰, a

¹⁰ Los ingresos y gastos considerados por Asensio (2001) son los propios o autónomos y, por lo tanto, no se incluyen las transferencias intergubernamentales. Además de la dificultad para considerar cuantitativamente las transferencias, su exclusión puede deberse al enfoque de Asensio que considera que un mayor federalismo requiere "...que se hayan producido transferencias de *autoridad* que impliquen a su vez concretas traslaciones de capacidad de decisión" (2001: 3), lo cual se logra sólo midiendo los ingresos autónomos y excluyendo las transferencias, sena condicionadas o no condicionadas.

escala mundial en el año 2000, es bajo, de apenas 14.9% y, en el caso de considerar el rubro de gastos, la tasa de descentralización promedio asciende a solo 25.7 por ciento. En el siguiente cuadro se muestran, para fines del siglo XX, las tasas de descentralización en el mundo para diferentes categorías institucionales y de nivel de desarrollo de diferentes países.

CUADRO 4
DESCENTRALIZACIÓN DE INGRESOS Y GASTOS
EN EL MUNDO EN LA DÉCADA DE 1990
PORCENTAJES DEL TOTAL

Categoría de países	Ingresos	Gastos
Países en desarrollo	5.0	13.0
Economías en transición	12.0	23.0
Promedio mundial	14.9	25.7
Países industriales	20.0	32.0
Grandes federaciones	36.0	44.0

Fuente: Asensio (2001).

A pesar de que los datos del cuadro 2 corresponden a la década de los noventa, cuando ya se habían presentado políticas y esfuerzos de descentralización, unas conclusiones preliminares que podríamos formular, son las siguientes: 1) la descentralización de los gastos es más viable que en los ingresos, pues está determinada en mayor medida por arreglos institucionales que son endógenos a la organización gubernamental y sustentada en la justificación de las políticas de igualación en el desarrollo regional; 2) la descentralización de ingresos es mucho menor pues está originada en las fuerzas centralizadoras en sus dimensiones tecnológicas, económicas, sociales y espaciales del proceso de valorización del capital, en tanto fuente de obtención de excedente social en forma de ingresos gubernamentales; 3) las diferencias entre las distintas categorías de países muestra que a menor desarrollo económico las exigencias al sistema socioinstitucional para que actúe de manera concentrada para potenciar la acumulación de capital son mayores, mientras que a menor tamaño del espacio geográfico las necesidades de descentralización son menores y; 4) las necesidades de centralización en las antiguas economías socialistas, que carecen de la lógica de la concentración y centralización de la acumulación de capital son menores que en las economías capitalistas, aún a pesar de las necesidades técnicas de la planificación central. Aún a costa de las diferencias de espacio geográfico, desarrollo económico o régimen político, el predominio del centralismo es evidente y generalizado.

La transnacionalización de la producción, la inversión y, particularmente, la de los mercados financieros, vincula los tipos de cambio y los tipos de interés, con lo cual el Estado ve restringidas de manera importante sus políticas monetarias y fiscales y, por lo tanto, disminuye su capacidad para asegurar en sus territorios las actividades productivas capaces de generar ingresos para la población y para sí mismo, lleva a una "...crisis fiscal del Estado, como expresión de una contradicción creciente entre la internacionalización de la inversión, la producción y el consumo, por una parte, y las bases nacionales de los sistemas fiscales, por la otra" (Castells, 1999: 274). Se requieren, entonces, nuevos acuerdos que permitan regular las nuevas formas de configuración espacial del capital con la espacialidad de las formas socioinstitucionales, entre las cuales es crucial garantizar la canalización de un excedente económico en la forma de ingresos gubernamentales, acorde a las necesidades del nuevo modo de desarrollo y para lo cual será crucial diseñar y llevar a cabo un pacto fiscal.

La refuncionalización de las actividades de intervención del Estado-nación en las cuales adquieren preeminencia, por un lado, la función de acumulación con un énfasis en las necesidades de las nuevas tecnologías y, por el otro, la función de dominación por encima de la legitimación y la redistribución social, pero también las particularidades de la nueva configuración espacial del capitalismo (Empresa-red, espacio de flujos, fragmentación espacial a la par de una integración con toma de decisiones centralizadas de los procesos productivos y que se traduce en una concentración del excedente económico en los nodos globales) le confiere un mayor peso a los gobiernos locales en la provisión de infraestructura y otros servicios, así como coordinador de estrategias de innovación o aprendizaje regional o local (Becattini y Rullani, 1993, Castells, 1995; OECD, 1998; Díaz, 1995), sin que se presenten las posibilidades de su financiación con recursos propios de los gobiernos locales. La posibilidad de que ciudades y regiones se constituyan en sistemas locales con una capacidad endógena de crecimiento vuelve más imperativas las demandas de los gobiernos locales de fuentes de financiamiento autónomas. Mientras que las posibilidades de las regiones que no cuentan con capital humano¹¹, instituciones con capacidad de gestión, innovación y aprendizaje organizacional, en suma, que no logren conformar un núcleo tecnológico endógeno y una capacidad social de acumulación y que, por lo tanto, no puedan integrarse en trayectorias de desarrollo buscarán mantener un sistema de relaciones fiscales cuyo eje central esté determinado por la distribución de transferencias no condicionadas y/o condicionadas.

El gobierno federal, por su parte tiene que cumplir las nuevas funciones derivadas de la necesidad de invertir en la infraestructura de las nuevas tecnologías y en sistemas de innovación y aprendizaje, en la adecuación del marco institucional con procesos de gestión más flexibles, con esquemas de regulación acordes a las demandas del nuevo paradigma tecnoeconómico y coordinar a los agentes económicos en una senda de desarrollo tecnológico.

En las décadas de los ochenta y noventa confluyeron en nuestro país la crisis estructural con el proceso de reestructuración del capital a escala mundial. Este proceso ha traído cambios institucionales, sectoriales y en la localización geográfica del capital y el trabajo, desde la apertura comercial al nuevo papel del Estado, el crecimiento del sector servicios y la modificación del perfil exportador del país, así como los cambios demográficos, productivos y políticos en la geografía del país.

El cambio en la dinámica regional del país sólo puede comprenderse incorporando el análisis del proceso de reestructuración del capital a escala mundial y la forma en la que se le enfrentó en México: liberalización comercial, fomento de la maquila y las actividades exportadoras, un ajuste estructural que incluyó políticas macroeconómicas altamente restrictivas y privatización de empresas estatales.

Este conjunto de cambios dio pauta a una reconfiguración espacial del sistema urbano nacional. La primacía que fueron adquiriendo algunas regiones y en concreto sólo algunas ciudades, se fue derivando de su capacidad de atender las demandas del capital global y que se vinculó al mismo tiempo, con la capacidad de respuesta de los gobiernos locales.

Esta situación es una tendencia que seguirá marcando las directrices para adecuar las políticas de desarrollo regional, pero más específicamente la política fiscal en el marco de las relaciones intergubernamentales, cuyo producto concreto, conciba la atención de regiones con mayores desequilibrios sociales.

Bibliografía

¹¹ Esquivel (1999) encuentra que en México, a partir de 1960 se ha registrado un creciente proceso de divergencia regional en la formación de capital humano.

Arellano Cadena, Rogelio (1996), "Necesidades de cambio en las relaciones hacendarias intergubernamentales en México" en Arellano Cadena, Rogelio (comp.), *México. Hacia un nuevo federalismo fiscal*, México, FCE.

Ayala Espino, José (1999), *Economía del sector público mexicano*, México, Facultad de economía-UNAM.

Banco Mundial (1997), *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, Washington, Banco Mundial.

Becattini, Giacomo y Enzo Rullani (1993), "Sistema local y mercado global", en *Economía e política industriale*, núm. 80, traducción de Alejandro Montoya.

Bordieu, Pierre (1998), "La esencia del neoliberalismo" en <http://ar.geocities.com/proyectoInacayal/bibliotecalInacayal.html>.

Boyer, Robert (1988), "Technical change and the theory of "Regulation" en Giovanni Dosi, Christopher Freeman, Richard Nelson, Gerald Silverberg y Luc Soete, *Technical Change and Economic Theory*, Great Britain, Pinter Publishers.

Caballero, Gonzalo (2002), "Sistemas fiscales: un análisis institucional" en *Comercio Exterior*, vol. 52, núm. 3, marzo, México, Bancomext.

Calderón Rodríguez, José María (1998), *El federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales en México entre economía y política*, México, Tesis de doctorado de la Facultad de Economía – UNAM.

Castells, Manuel (1999), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. La sociedad red*, vol. I, México, Siglo XXI Editores.

Chang, Ha-Joon (1996), *El papel del Estado en la economía*, México, Ariel.

----- (2004), *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, España, Los libros de la catarata.

Dabat, Alejandro (1994), *Capitalismo mundial y capitalismo nacionales*, t. I, Introducción, México, Fondo de Cultura Económica.

----- (2001), *Globalización: capitalismo informático-global y nueva configuración espacial del mundo*, México, mimeo.

Díaz Cayeros, Alberto (1995), *Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Esquivel, Gerardo (1999), "Convergencia regional en México, 1940-1995", *El Trimestre Económico*, vol. LXVI (4), núm. 264.

Gamboa González, Rafael (1996), *Fiscal Federalism in México*, Tesis doctoral, Berkeley, USA, University of California.

----- (2002), "Potestades tributarias para gobiernos estatales en México" en *INDETEC*, núm. 129, junio.

Gereffi, Gary (2001), "Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización" en *Problemas del desarrollo*, vol. 32, núm. 125, IIEc-UNAM.

Hardt, Michael y Negri Antonio (2000), *Imperio*, Harvard University Press, Massachussets, en <http://www.negri.org>.

Jessop, Bob (1999), *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Colombia, Siglo del Hombre Editores.

Kaplinsky, Raphael (2000), *Spreading the gains from globalization: What can be learned from value chains analysis*, Working paper N° 100, Brighton, Great Britain, Institute of Development Studies.

Kincaid, John (2001), "La política económica: ventajas e inconvenientes del modelo federal" en *Revista internacional de ciencias sociales*, núm. 167, marzo.

Kozul-Wright, Richard (1995), "The Mit. Of anglo-saxon capitalism: Reconstructing the history of the American State" en Ha-Joon Chang y Robert Rowthorn, *The role of the State in economic Change*, New York, Clarendon Press Oxford.

Lundvall, Bengt-Åke (1996), *The social dimension of the learning economy*, Dinamarca, Aalborg University.

Marglin, Stephen A. (1990), "Lessons of the Golden Age: An Overview" en Stephen A Marglin y Juliet B. Schor, *The Golden Age of Capitalism. Reinterpreting the Postwar Experience*, Great Britain, Clarendon Press.

Musgrave, R. A. y Musgrave, P. B. (1992), *Hacienda pública. Teórica y aplicada*, México, McGraw-Hill.

Pérez, Carlota (1996) "La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones" en *Comercio Exterior*, mayo.

----- (2003a), "Revoluciones tecnológicas, cambios de paradigma y de marco institucional" en Aboites, Jaime y Gabriela Dutrénit, *Innovación, aprendizaje y creación de capacidades tecnológicas*, México, UAM-Miguel Ángel Porrúa.

----- (2004), *Desafíos sociales y políticos del cambio de paradigma tecnológico* en <http://www.carlotaperez.org/Articulos/1-desafiossocialesypoliticos.htm>.

Piore, Michael J. y Charles F. Sabel (1990), *La segunda ruptura industrial*, España, Alianza Editorial.

Ramiro Fernández, Víctor (2000), "Transformación del Estado y procesos de descentralización. La propuesta del banco Mundial en la década de 1990 y las lógicas-intereses en el capitalismo global" en *Problemas del desarrollo*, vol. 33, núm. 128, México, IIEc-UNAM.

Sancen Contreras, Fernando (1988), "Estado moderno y economía: una relación de mutua dependencia que tiende a la identidad" en Fernando Jeannot y otros, *Estudios sobre economía y Estado*, México, Fondo de Cultura Económica.

Sempere, Jaime y Horacio, Sobarzo (1996) "La descentralización fiscal en México: algunas propuestas", en Arellano Cadena, Rogelio (Comp.) *México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal*, México, Gobierno del Estado de Puebla, Fondo de Cultura Económica.

----- (1998), *Federalismo fiscal en México*, El Colegio de México, México.

Watts, Ronald (2001), "Introducción: el federalismo en la era de la mundialización" en *Revista internacional de ciencias sociales*, núm. 67, marzo.