

# 3

## ESTADO LOCAL: ELEMENTOS PARA UNA TEORÍA Y UN ENFOQUE ANÁLITICO PARA SU ESTUDIO

Pamela Cáceres (\*)

Universidad Católica de Córdoba

### RESUMEN

El trabajo problematiza algunas tradiciones teóricas sobre el gobierno subnacional y local, reconoce algunas limitaciones de dichos enfoques y presenta alternativas analíticas para el estudio del Estado Local. Se propone que es necesaria una Teoría del Estado capaz de dar cuenta de la estatalidad desde una noción relacional, resultado de las relaciones sociales en la que operan dos dimensiones interdependientes: la formal-institucional y la sustancial (ideas-discursos-acciones estratégicas). Sugiere que el Enfoque Estratégico Relacional (EER) de Bob Jessop y sus giros institucionalista, espacial y discursivo pueden aportar al abordaje de la especificidad del Estado Local. El Estado, en tanto relación social, se encuentra en permanente y potencial transformación. En el proceso de constitución y contestación, el Estado Local es la expresión de la organización territorial del poder político, pero a la vez, los procesos sociopolíticos de base local pueden interpelar y redefinir el proyecto estatal en todos los niveles. Esta comprensión teórica puede ser puesta a prueba por medio del análisis de las dinámicas por las que se materializa o cambia una determinada «forma» de Estado local en casos empíricos concretos.

### PALABRAS CLAVE:

Estado Local, Teoría del Estado, Enfoque Estratégico Relacional, Espacialidad estatal

### ABSTRACT

The article problematizes some theoretical traditions on local government and subnational states, recognize some limitations of these approaches and present some analytical alternatives for the study of Local State. It asserts that, for the latter, a State Theory based on a relational approach is needed to take into account a notion of the States as both the result and the strategic context of social relations in which two inseparable and interdependent dimensions operate —the formal-institutional dimension and the substantial dimension (ideas-speeches-strategic actions)—. It is argued that Bob Jessop's Strategic Relational Approach (EER) and its institutional, spatial and discursive turns may contribute to approach the specificity of Local State. The State is not a given and monolithic reality but, as a social relationship, it is in permanent and potential transformation. In the process, Local State is the expression of the territorial organization of political power but at the same time local based socio-political processes may interpellate and redefine state's project at all levels. This theoretical understanding may be tested by comprehensive analysis of the dynamics by which a particular «form» of local state materializes or changes in concrete empirical cases.

### KEY WORDS:

local State, state theory strategic relational approach, state spatiality

(\*) E-mail: pam.k.ceres@gmail.com

RECEPCIÓN: 25/08/19

ACEPTACIÓN FINAL: 20/01/20

## 1 INTRODUCCIÓN

El Estado local ha tenido escaso desarrollo en la Teoría del Estado y la Ciencia Política en general. Su consideración como instancia gubernamental relevante cobró mayor protagonismo a principios de los años 80 con la crisis del estado de bienestar y el auge de las políticas de descentralización y reforma del estado de corte neoliberal. El «nuevo rol» o «nueva agenda» desde un enfoque predominantemente funcionalista y organizacional fueron entendidos como requisitos para la mayor eficiencia del accionar estatal y como condición para el buen gobierno de las sociedades. Esta concepción llevó implícita una presunción del estado como aparato organizativo autónomo, ahistórico y sin anclaje territorial, social y político.

Cuando se hace referencia al gobierno local su significado puede remitir tanto al «estado local autónomo» como a «una institución local del estado central». Una u otra definición no son otra cosa que distintas expresiones o manifestaciones de una particular participación de la escala local en un determinado momento del proceso histórico de (re) definición espacial y funcional del Estado Nación. La discusión académica no ha atendido lo suficiente a estas diferentes formas de institucionalización del Estado en el nivel local y sí ha enfatizado su dimensión normativa y funcional. Estas limitaciones tienen su raíz

en concepciones de la estatalidad y sus distintas expresiones territoriales como datos dados. La posibilidad de profundizar la discusión en torno a la cuestión del Estado Local requiere de una teoría del Estado capaz de dar cuenta de las dimensiones y dinámicas territoriales, económicas, sociales y políticas que participan en la definición de determinadas formas históricas estatales y sus diferentes formas de articulación espacial.

La comprensión del Estado local y su papel en las democracias capitalistas supone desafíos conceptuales y analíticos significativos. En primer lugar, es posible afirmar que su consideración remite necesariamente a su inserción en el Estado–Nación y que forma parte de las definiciones institucionales respecto de la organización del poder político en el territorio. Abordar la cuestión del Estado Local supone una perspectiva relacional y relativa respecto del Estado–Nación y es en este marco en el que se pueden formular preguntas respecto de su especificidad. El desarrollo de una Teoría del Estado Local debe partir de esos interrogantes para formular proposiciones que permitan abordar desde lo conceptual y lo descriptivo esta instancia tan relevante en la configuración del orden político y democrático.

Desde ésta comprensión relacional es posible cuestionar en qué medida el Estado Local es o no un simple aparato del Estado–Nación, en qué medida su forma y funciones son distinguibles o no de otros niveles de organización estatal, cuán autónomo es o no de otros niveles estatales y cuáles son los factores que determinan su *forma*, *función* y *autonomía*. Todas estas preguntas pueden encontrar su correlato en el debate general planteado en el desarrollo de la teoría del Estado–Nación, aunque existe prácticamente nula referencia a formas estatales subnacionales.

El presente artículo tiene por objetivo problematizar distintos enfoques teóricos que han considerado la cuestión local, interpelar críticamente algunos supuestos ontológicos y descriptivos respecto del Estado y de los procesos constitutivos de su institucionalidad en términos de aparato y de poder político y propone, en base al Enfoque Estratégico Relacional (EER) de Bob Jessop, algunos elementos conceptuales y metodológicos para el estudio del Estado Local. Se trata de un enfoque de análisis dual (Clark, G. y Dear, M.: 1984) que articula una perspectiva *estadocéntrica* —que pone foco en la cristalización de determinadas formas institucionales y su expresión e interrelación, en y entre, diferentes niveles territoriales— con una perspectiva *sociocéntrica* —que reconoce los procesos sociopolíticos que dan lugar a particulares formas de Estado local y a sus variaciones temporales y espaciales—. Esta articulación se inscribe en el propósito de superar el dilema agente–estructura para construir un

andamiaje que dé cuenta de los procesos de definición de la estatalidad como resultado de tensiones y disputas tanto entre sentidos normativos (ideas) como entre intereses de actores insertos en un determinado contexto estratégico.

A tal fin las dos primeras secciones se analizan las distintas consideraciones que ha tenido el gobierno local en la teoría liberal clásica y la teoría marxista como así también los aportes y limitaciones que presentan los estudios contemporáneos sobre gobiernos subnacionales en estados federales. En la tercera sección se presentan los principales supuestos ontológicos y analíticos del EER y las formulaciones potenciales de sus diferentes giros (institucional, espacial y discursivo) que pueden servir de base para el desarrollo de una propuesta descriptivo–metodológica para el estudio de caso. Finalmente, en la cuarta sección se destacan el modo en que estas proposiciones pueden contribuir al estudio de la especificidad de los procesos de construcción y transformación del Estado Local.

## **2 APROXIMACIONES A LA CUESTIÓN LOCAL EN LAS TEORÍAS LIBERALES Y MARXISTAS**

Tanto la teoría liberal como marxista han abordado la cuestión del gobierno local desde un sesgo funcionalista —y normativo en el caso de la primera— que limita su capacidad explicativa de la estatalidad en el nivel local.

Existe una tendencia en ambos a comprender el Estado local como un aparato organizativo o instrumento subordinado al cumplimiento de los objetivos y proyectos nacionales, desconociendo su anclaje social y territorial. Para el marxismo el Estado Local es funcional para la reproducción del capitalismo, para el liberalismo lo es para la concreción de los principios del autogobierno o *self-determination* o *self government*. La teoría normativa da por sentadas las bondades del Gobierno local. La teoría marxista da por sentado la función del estado en general y la función del estado local en relación a estado central en particular. De este modo, ninguno de estos desarrollos da cuenta de las variaciones en formas institucionales y de las particularidades de las relaciones sociales en cada territorio.

### **2.1. LA PERSPECTIVA LIBERAL: VALOR INTRÍNSECO Y EFICACIA DEL SELF-GOVERNMENT**

La teoría liberal del gobierno local tiene su origen en Estados Unidos en los debates constituyentes de la federación norteamericana. El contenido

normativo y filosófico de esos debates, que tuvieron a los padres fundadores como protagonistas, fueron de mucha influencia en la construcción de las arquitecturas político democráticas de toda América.

El liberalismo con su ideal de la democracia descentralizada, la libertad individual y el pluralismo político ha privilegiado una perspectiva normativa en el abordaje de los procesos políticos locales y una comprensión gubernamental de la institucionalidad política en ese nivel a la que asigna valores fundamentales para el control del poder político, la realización del auto-gobierno —self-government— y la eficacia de las políticas públicas.

En esta tradición, que ha inspirado los fundamentos de los regímenes federales, existe una incuestionable aceptación de la ideología de la necesidad de gobiernos locales con autonomía. En sus fundamentos normativos filosóficos es posible distinguir dos posturas: las posturas expeditivas (o pragmáticas) que plantean el valor instrumental de la autonomía y las posturas ético-políticas que postulan el valor intrínseco de la misma. (Cáceres, 2015).

Más allá de este presupuesto y el poco discutido valor de las unidades políticas locales, podría afirmarse que la necesidad de instancias gubernamentales en este nivel se fundamenta en la realidad que los gobiernos nacionales no pueden hacerse cargo de todo y por tanto es posible identificar funciones que son de carácter exclusivamente local y de sola incumbencia de los habitantes de una determinada unidad territorial o localidad. (Sharpe, 1970; Mill, 1966)

En general las consideraciones expeditivas o pragmáticas han predominado sobre justificaciones que den cuenta de argumentos ético-políticos del derecho al autogobierno local. (Sharpe, 1970, Chandler, 2007, Erlingsson, 2013). Las primeras, subordinan la razón de existencia de los gobiernos locales al mejor cumplimiento de los propósitos generales del Estado nacional o central. Por el contrario, las justificaciones éticas refieren a los valores inherentes del gobierno local y al modo que éste implica propósitos moralmente deseables en sí mismos. De allí que los argumentos basados en cuestiones como eficiencia de escala, mayor conocimiento e información para la toma de decisiones y mayor eficiencia funcional —en general todos argumentos de índole económico-administrativo— no son lo suficientemente sustanciales desde una perspectiva política para sostener el valor de unidades políticas con cierto grado de autonomía en el nivel local.

Más allá de estas distinciones, el interés de las teorías normativas es reflexionar sobre los fundamentos políticos filosóficos del gobierno local; su foco es el deber ser de las instituciones estatales y por tanto no suponen un propósito descriptivo-explicativo. No obstante, ello, sus desarrollos ideacionales

subyacen en las justificaciones sobre las que se legitiman diversos diseños institucionales. Los enfoques normativos no dan cuenta de los procesos por los cuales unas ideas prevalecen sobre otras en determinado tiempo y lugar, pero sí, *es posible identificar esas ideas en formaciones sociales y políticas concretas y reconocer de qué manera esas ideas articulan con particulares orientaciones estratégicas de instituciones, políticas y agentes*. Las teorías normativas no se proponen establecer relaciones causales para las variaciones de regímenes municipales en distintos Estados–Nación, pero sí identificar los valores que sustentan la organización del poder político en este nivel territorial en la medida que toda arquitectura institucional y todo cambio institucional se sustentan siempre en posicionamientos y paradigmas determinados sobre lo bueno y valioso para el interés general.

## 2.2. LA TEORÍA MARXISTA

El término «Estado Local» se instaló en el debate académico a partir de la publicación de *The Local State: Management of Cities and People* de Cynthia Cockburn en 1977. La utilización de este concepto centró la atención en una particular área de interés inexplorada hasta entonces que puso de relieve la importancia de las variaciones en la acción estatal, las relaciones de clase en el nivel local y la relación de ambas con los procesos nacionales.

A pesar del avance que implicó la introducción de la expresión Estado Local, el trabajo de Cockburn no logró sin embargo superar la confusión semántica del término «que podría igualmente referir a un estado local autónomo como a una institución del estado central» (Duncan y Goodwin, 1982:77) debido a la imprecisión del concepto en relación a hechos históricos y a las interpretaciones del estado capitalista como un todo. Sobre todo en lo que refiere a la distinción entre «gobierno local» y «estado local» que la autora no logró establecer y sino por el contrario contribuyó a asimilar<sup>1</sup>. La autora relacionó la noción de gobierno local con la teoría Altuseriana del estado capitalista y a partir de ello cualquier institución gubernamental local se convierte en el Estado Local como parte de un todo, en la que «el todo —el estado capitalista— es un instrumento relativamente autónomo de dominación de clase. El estado local existe para la gestión detallada de las familias y las organizaciones en el nivel local y, de este modo, se diferencia institucionalmente —pero no socialmente— del estado nacional». (Duncan y Goodwin, 1982:78)

Para Cockburn el Estado–Nacional contribuye a la producción del capitalismo y el Estado Local a su reproducción a partir de dos tipos de relaciones sociales:

los medios de producción y las relaciones de producción. Las últimas requieren del uso de la ideología, la coerción y la represión como así también de los aspectos culturales de la reproducción (escuela, política electoral, iglesia, etc. De este modo el Estado Local es:

- 1) el lugar de la reproducción colectiva en las que las personas son clientes directos de los servicios estatales,
- 2) el lugar del empleo en la reproducción, donde se constituye la fuerza de trabajo local y
- 3) el lugar de la reproducción privatizada es decir la vida familiar.

En una crítica a los enfoques liberales Cockburn sostuvo que los consejos locales «no nacen de los antiguos derechos del self-government sino que, en el capitalismo, han sido siempre, un aspecto del gobierno nacional, el cual, a su vez, es parte del estado» (Cockburn, 1977:2). El estado capitalista es visto como un instrumento dado de clase o fracción de clase que asegura la acumulación no sólo directamente sino también a través de la dominación cultural y política de la clase trabajadora que necesita el capitalismo para reproducirse, en tanto que el Estado Local no se diferencia del Estado Nacional en términos de *procesos* sino sólo en términos de *funciones* que se desempeñan localmente (Cockburn, 1977).

Sin embargo y a pesar de enfatizar su adhesión a la noción del estado como parte del conflicto de clase, sus estudios de caso se concentran en describir el modo en que las agencias locales cumplen funciones específicas —como simple aparato administrativo del Estado Nacional—, dejando de lado las relaciones sociales que dan origen a tales instituciones y acciones estatales. Con ello su propuesta teórica se ve limitada en la posibilidad de establecer de qué manera las relaciones y procesos sociales locales juegan un papel particular e histórico específico en el surgimiento de instituciones y acciones estatales en ese nivel y dejando también fuera la posibilidad de establecer algún margen de autonomía a los gobiernos locales en relación al Estado Nacional.

En la misma línea se encuentra el trabajo de Peter R. Saunders quien propone la tesis del «estado dual» o la «política dual». Desde una crítica al funcionalismo, implícito en los enfoques estructuralistas, Saunders propone superar los problemas de indefinición del concepto de Estado Local a partir de la comprensión que el Estado no constituye una entidad con autonomía relativa, es el resultado de diferentes fuerzas políticas operando en diferentes áreas de política pública, diferentes niveles de organización y diferentes instancias de intermediación.

Para poder dar cuenta de qué hace el Estado, por qué lo hace y cómo lo hace, el autor sostiene que es necesario utilizar diferentes teorías y articular diferentes perspectivas en principio entendidas como antagónicas, como el instrumentalismo de Miliband y el pluralismo de Dahl. El primero permite dar cuenta del modo en que los intereses de clase son movilizados por medio de agencias corporativas situadas en la estructuras centrales del Estado en las cuales se definen las políticas orientadas a garantizar la rentabilidad del sector privado y los derechos de la propiedad privada, mientras que el segundo permite informar sobre el modo en que los intereses sectoriales son canalizados por medio de agencias estatales en competencia relativamente abierta situadas en el nivel local en el que se definen cuestiones asociadas a demandas sociales y derechos de ciudadanía.

Este planteamiento sugiere la dicotomía entre «políticas de producción» en el nivel nacional y «políticas de consumo» en el nivel local donde las primeras imponen restricciones a las segundas en el objetivo de hacer prevalecer los intereses de clase sobre los intereses sectoriales. (Saunders, 1985). Los niveles centrales se «especializan» en políticas orientadas a la inversión y los niveles locales a las políticas sociales. Como las políticas sociales están siempre subordinadas a las de inversión —dado que estas últimas son cruciales para mantener las condiciones de producción— y las definiciones estratégicas se desarrollan en el centro, el centro no sólo tiene todas las de ganar, sino que la rendición de cuentas democrática con la sociedad local queda debilitada por las estrategias corporativas en el centro. Es decir, las instancias locales permanecen al margen de las definiciones de la agenda estratégica. El ámbito local se plantea de esta manera con escasas posibilidades de influencia en la definición de los proyectos políticos dominantes.

### Tabla 1

Tesis de la política dual. Adaptado de Saunders, P. (1985)

	<b>Políticas de producción</b>	<b>Políticas de consumo</b>
<b>Base Social</b>	Intereses de clase	Intereses sectoriales de consumo
<b>Modo de Intermediación de intereses</b>	Corporativismo	Competencia
<b>Nivel de Organización</b>	Estado Central	Estado Local
<b>Ideología Dominante</b>	Derechos de Propiedad Privada	Derechos de Ciudadanía
<b>Teoría del Estado pertinente</b>	Instrumentalismo (teorías de clase)	Pluralismo (teorías de grupos de interés)

La clasificación funcional que propone Saunders vuelve a poner énfasis en la distinción del Estado Local a partir de una clasificación funcional que refuerza una comprensión analítica del estado como entidad dada, soslayando las dinámicas y relaciones sociales que explican su especificidad y variabilidad territorial e histórica. De este modo su teoría del Estado Local «descansa en una distribución apriorística de funciones en lugar de una distinción de procesos» (Duncan, Goodwin, 1982:87) con incapacidad para relacionar las formas estatales con las relaciones sociales en las que se inserta. Asimismo, la combinación de bases teóricas para dar cuenta de las diferencias entre niveles estatales, no permite sortear la necesidad de una perspectiva relacional que explique el modo en que se establecen y resuelven las tensiones entre tales niveles y el modo en que se estructuran e institucionalizan formas estatales nacionales y locales.

Al argumento de instancias estatales locales sometidas a las tensión entre su rol de representación de los intereses locales en el centro (provincia–nación) y el de presentar y promover las políticas nacionales en su localidad (Stoker, 1995) algunos autores han contrapuesto que, desde una concepción del estado capitalista como relación social históricamente formada, el estado local no puede ser entendido sólo como una extensión del estado nacional representando intereses dominantes en el centro sino también como una respuesta a las relaciones locales de clase. Esta comprensión crítica desde la teoría marxista se retomará más adelante.

### **3 LOS ESTUDIOS INSTITUCIONALISTAS SOBRE FEDERALISMO**

Los estudios clásicos sobre federalismo, principalmente influidos por la experiencia y los debates normativos norteamericanos, tradicionalmente centraron la atención en las diferencias entre estados unitarios y federales con el fin de dar cuenta del valor de los diseños estatales federales y de lo local para la democracia y el crecimiento y proponer, a partir de ello, marcos propositivos-normativos para el diseño estatal.

Contemporáneamente, este campo ha sido problematizado por la academia centrando la cuestión en las instituciones y el estudio de casos para dar cuenta de la variabilidad territorial de los «resultados» en términos económicos y democráticos que pueden ser atribuibles al diseño y desempeño de las instituciones en países federales.

Estos estudios han implicado un significativo aporte desde la ciencia política y el neoinstitucionalismo de la elección racional al interés por establecer

enfoques descriptivo–explicativos de las relaciones intergubernamentales y las diferencias y asimetrías en el nivel subnacional con foco en la interrelación entre estructuras de incentivos y acción estratégica de los agentes (entendiendo por éstos a los políticos profesionales).

En América Latina se desarrollaron diversas líneas de investigación desde esta perspectiva, ofreciendo un importante caudal de estudios de casos que destacan la importancia de atender los procesos políticos subnacionales y superar las limitaciones del nivel nacional como esfera significativa exclusiva para la comprensión de la institucionalidad y las políticas estatales. Algunos de los supuestos conceptuales de esta corriente destacan que el Estado no es una estructura monolítica sino un sistema de unidades interdependientes y en permanente tensión/conflicto entre sí, y que, en tanto constructo institucional, actúa como contingente de las acciones de agentes estratégicos.

Esta postura teórica y analítica incorpora la dimensión territorial del poder político y la consideración del territorio estatal como «sistema», cuya dinámica es producida en una serie de interdependencias y conflictos entre sus subunidades. La «gobernanza territorial» se constituye por medio un conjunto de instituciones articuladas para el control de ese territorio. En tal sentido, la territorialidad se expresa en la forma de «estrategias espaciales» reflejadas en políticas electorales, fiscales, sociales, etc. tendientes a controlar el poder en el territorio.

El territorio estatal es diverso y fundamentalmente asimétrico, por tanto, expresa la dinámica de poder entre el «centro» (territorios con mayor autonomía para controlar su propio espacio territorial e influencia en el conjunto del sistema) y la «periferia» con mayor nivel de dependencia.

Gibson, a partir del análisis de los autoritarismos subnacionales en democracias emergentes latinoamericanas, pone de relieve la importancia de adoptar en los estudios sobre democratización, la dimensión territorial del poder político. Los estudios sobre democratización, a su entender, han priorizado un sesgo nacionalista en el estudio de los procesos políticos, de las instituciones, de los actores y movimientos en este nivel estatal, subestimando las dimensiones geográficas del conflicto; centro y periferia, niveles estatales y actores regionales organizados. Estos conflictos refieren a la «política territorial», como «el modo en que la política es organizada y disputada a lo largo del territorio». (Gibson, 2005: 105)

Para este autor todo sistema de gobernanza territorial supone instituciones articuladas a lo largo del territorio y por ello las estrategias de control político se dan en diferentes arenas. Esta perspectiva para el estudio de la política, que ha sido más frecuentemente considerada por la geografía política, entiende que la territorialidad consiste en una «estrategia espacial» tendiente a afectar, influir

y controlar recursos y personas a partir del control de un área y, controlar un área, a menudo significa monopolizar el poder en la arena política local pero también manipular recursos de poder en otras arenas principalmente en el nivel nacional (Robert Sack citado por Gibson, E. 2005: 106). Esta naturaleza articulada del sistema territorial, a su vez, obliga a prestar atención a la naturaleza funcional e interdependiente de los distintos niveles gubernamentales. Las estrategias de las elites en los distintos niveles dependerán del nivel de control e interdependencia de recursos que poseen los gobiernos en los distintos niveles. Estos (des) equilibrios de poder pueden llevar a estrategias para circunscribir los conflictos al nivel subnacional (estrategias parroquiales o de control de límites) o socializarlo (estrategias de nacionalización del conflicto) según sea el nivel de poder y capacidad de control que tengan las elites. Las estrategias parroquiales pueden ser informales como formales (el diseño de sistemas y leyes subnacionales electorales, control/limitación de competencias de los gobiernos municipales, acuerdos fiscales, etc.)

Gervasoni, por su parte, ha estudiado la coexistencia de variaciones en el grado de democratización de los gobiernos subnacionales en regímenes federales recientemente democratizados. Anclado en las teorías fiscales del estado, sostiene que las diferencias entre los regímenes subnacionales se explican a partir de la magnitud y origen de sus recursos fiscales (*rentier theory*). Los bajos niveles de democracia local se explican por la alta dependencia económica de los estados subnacionales de los recursos y subsidios provenientes del estado nacional y su baja capacidad de recaudación en el nivel local. Estos gobiernos son relativamente independientes de su base social territorial y, por tanto, capaces de sostener regímenes menos democráticos en la medida que presentan una situación fiscal privilegiada limitando la competencia electoral y debilitando los controles institucionales a su poder (*accountability*)<sup>2</sup>. (Gervasoni, 2010)

Otros autores han destacado la importancia del sistema de representación como estructura de incentivos. Gibson, Calvo y Faletti analizan cómo ciertas características del diseño institucional contribuyen a profundizar y reproducir las asimetrías entre territorios y gobiernos subnacionales en sistemas federales. En particular la cuestión de la sobrerrepresentación territorial. En este marco argumentan que existe una tensión histórica entre las normas de representación territorial y las normas de representación poblacional, expresada tradicionalmente en la conformación de las cámaras del congreso. La sobrerrepresentación territorial afecta la distribución federal del gasto público en los casos definidos por los autores como «federalismo redistributivo», por oposición al federalismo proporcional en los cuales la distribución del gasto público tiene como base la

población de los estados subnacionales. A partir del estudio de casos de los cuatro países federales más grande del hemisferio occidental: EEUU, México, Brasil y Argentina, analizan el vínculo entre la sobrerrepresentación territorial y la estrategia del gobierno central para apuntalar coaliciones regionales «mediante el uso discrecional de recursos» por la cual los territorios políticamente sobrerrepresentados ofrecen a los dirigentes del gobierno central una recompensa sustancial a inversiones relativamente pequeñas de gasto público; es decir les permite un control centralizado de las coaliciones electorales en ese nivel territorial. (Calvo, et al., 1999:18)

A partir de la integración de varios de éstos trabajos, Ardanáz, Leiras y Tommasi sostienen que las políticas y reformas institucionales son dependientes de la estructura de incentivos políticos —sistema de partidos, sistema de representación y relaciones fiscales intergubernamentales— para los actores nacionales y subnacionales. Desde esa perspectiva analizan la estructura de incentivos en el nivel subnacional en Argentina —un país con un nivel significativo de descentralización— y las estrategias por las cuáles estos niveles logran influir en la política nacional y en los resultados agregados en términos de gobernanza y rendición de cuentas. (Ardanáz, et al., 2012)

Su análisis consiste en un enfoque centrado en actores (elites políticas circunscriptas a los agentes del sistema estatal) y sus transacciones. A partir de ello sostienen que el *dominio* político de las elites y «políticos profesionales» en el nivel *subnacional* y su *capacidad de influencia nacional* se refuerzan mutuamente e identifican algunos principales *recursos* y *canales institucionales* por los que se definen las políticas nacionales como resultado de transacciones entre los profesionales políticos en los distintos niveles estatales.

Los estudios sobre federalismo citados han generado importantes contribuciones al incorporar la dimensión territorial de los procesos políticos, y las dinámicas de interdependencia y conflicto entre los gobiernos nacional y provinciales. También han puesto de relieve la importancia del análisis institucional para el abordaje de las relaciones intergubernamentales. Sin embargo, predomina una tendencia a no diferenciar la cuestión gubernamental de la cuestión estatal, confundiendo, asimismo, el poder político de las elites profesionales con el poder estatal en los diferentes niveles. Esto, en parte, porque se trata de perspectivas estado-céntricas de los procesos políticos que soslayan o atribuyen limitada importancia a los procesos sociopolíticos que dan forma y reproducen a determinadas cristalizaciones institucionales. Esta es una de las debilidades del enfoque de la acción racional, y es que tiende a pasar por alto las dimensiones subjetivas sobre las que se construyen las bases de legítima-

ción y/o interpelación y crisis de la institucionalidad. El contexto institucional, la estructura de incentivos se presentan como un dado dato.

Como consecuencia del posicionamiento ontológico y analítico del enfoque, además de entender las instituciones como dadas, los actores y las estrategias relevantes se circunscriben al «juego de los actores políticos profesionales». El poder es igual a capacidad de influencia en las políticas fiscales y electorales en relación al estado central y de provisión de bienes a la ciudadanía en el nivel local en donde la relación con las bases sociales se limita a intercambios clientelares. Descuidan así el papel de las ideas y los procesos intersubjetivos, que legitiman las instituciones y el poder político, en tanto los incentivos se limitan a transacciones en un marco institucional contingente a partir del cual las estrategias y el interés de los agentes puede ser inferido por la estructura de incentivos. Prevalece entonces la estructura al agente.

#### **4 EL EEP COMO PROPUESTA PARA EL ESTUDIO DEL ESTADO**

Una comprensión del Estado como relación social históricamente formada permite superar las limitaciones del funcionalismo, el estructuralismo y el instrumentalismo que tienden a soslayar los procesos sociopolíticos y territoriales que dan lugar a específicas formas estatales. Estas perspectivas reconocen que el Estado local no es el simple resultado de una división apriorística del trabajo y una organización racional del poder político en el territorio, sino que las relaciones sociales locales importan tanto en su propia definición como también en la participación de esa base territorial en el proceso de construcción del Estado Nacional en general.

Adoptar esta noción supone, en primer lugar, reconocer que la naturaleza y el rol del Estado no son «una cosa que existe en tanto tal. El para qué del Estado es un número de instituciones particulares que, juntas, constituyen su realidad y que interactúan como partes de lo que podría considerarse como el sistema estatal» (Miliband, 1969:49). Ralph Miliband planteó la necesidad de distinguir el sistema estatal del poder estatal. El sistema estatal está constituido por un conjunto de instituciones que se constituyen como su «realidad». Estas instituciones por sí mismo no determinan el poder del estado, dado que el mismo deviene de su capacidad «efectiva» de contar con legitimidad para monopolizar y controlar el poder político.

Esta perspectiva implica, a su vez, que ni el sistema estatal ni el poder del Estado son monolíticos sino, por el contrario, resultado de la articulación y

tensión entre sus elementos y de estos en relación con la sociedad. En el caso del sistema estatal, las unidades estatales subnacionales constituyen «uno» de los componente del sistema —el quinto elemento según Miliband—, que, de acuerdo a las arquitecturas institucionales, por ejemplo estados unitarios o federales, y a su poder específico pueden constituirse o definir su rol tanto como un brazo del gobierno central o simple agencia de éste o por el contrario, ser algo más que un dispositivo administrativo, un canal de comunicación y de control de estado central siendo la voz y el canal de determinados intereses de la periferia hacia el centro, la expresión y defensa de identidades territoriales, e incluso obstáculo para el control central. (Miliband, 1969).

Este tipo de aproximaciones destaca la relación dialéctica entre el «sistema» y «poder» estatal y su importancia en el proceso de definición de determinadas formas estatales.

En el marco de estas consideraciones y a partir de la crítica a las posturas esencialistas del Estado y las perspectivas explicativas de los procesos de constitución y redefinición estatal centrados en el Estado como variable independiente, Bob Jessop propone el desarrollo de un enfoque capaz de superar los dilemas y limitaciones estructural–instrumentales y de agencia–estructura en la aproximación de los procesos políticos y la institucionalidad estatal, el Enfoque Estratégico Relacional (EER). El EER constituye una propuesta teórico–analítica para el estudio de la estatalidad que integra una comprensión relacional del Estado y de los procesos políticos en tanto dinámicas complejas insertas en contextos selectivos pero susceptibles de sufrir transformaciones y cristalizar en diferentes formas institucionales a partir de la acción de actores estratégicos. El Estado, para el autor, sólo puede ser analizado en tanto poder estatal, en tanto relación social situada.

Para Jessop el EER se basa en:

- 1) una comprensión relacional del Estado y
- 2) en un enfoque analítico del proceso de construcción y transformación de las instituciones.

#### 4.2. COMPRENSIÓN RELACIONAL DEL ESTADO

Para el autor los componentes del Estado (Autoridad–Aparato Coercitivo, Territorio, Población) no pueden entenderse como ontológicamente dados sino por el contrario como resultado de procesos constitutivos que tienen lugar en la sociedad, en un territorio, en las ideas y discursos que le dan forma y permiten cristalizarlo, como realización contingente que es y debe ser continuamente reproducida y reafirmada, definiendo y adquiriendo, en el proceso diferentes

formas. El poder del Estado sólo puede ser evaluado de manera relacional dado que el Estado como tal no tiene poder, es sólo una arquitectura institucional que posee capacidades y compromisos que median ese poder. El poder del Estado es el poder de las fuerzas que actúan en y a través del Estado (Jessop, 1990).

El *aparato coercitivo* estatal desde una perspectiva relacional supone no sólo atender a la dimensión y capacidades organizacionales del Estado para ejercer la coerción sino también la *legitimidad* de la coerción y otras formas de ejercicio del poder estatal, del mismo modo, el *territorio*, como jurisdicción del Estado, no sólo implica la dimensión geográfica y espacial sino también las *políticas de territorialización* como formas de organización del poder político. La *población* o los sujetos del Estado no sólo constituyen una preocupación demográfica sino su naturaleza imaginada o construida como *nación*, es decir, el modo en que una determinada población se constituye en objeto de dominio, habitantes, ciudadanos, etc. o poder constituyente del propio Estado.

«La territorialización del poder político y la creación de la población sobre la que se ejerce ese poder son logros históricos fundados en luchas, luchas que también se reproducen (o transforman) mediante luchas constitucionales, institucionales y organizativas que buscan mantener, transformar o derrocar a un estado». (Jessop, 2018:68)

65

Estos componentes y sus características particulares constituyen cristalizaciones alternativas de la semántica histórica de formación del Estado y la variabilidad de los imaginarios políticos y de los proyectos estatales. Su organización como conjunto institucional relativamente coherente depende de manera fundamental de la aparición de la idea de Estado que corresponde al proceso de *constitución discursiva del Estado* en relación a la sociedad.

...«los discursos estatales han desempeñado un papel clave en la separación de la esfera política de otros órdenes institucionales y, ya sea como mistificación, ya como automotivación o autodescripción, siguen configurando el Estado como conjunto complejo de relaciones políticas vinculadas con sus respectivas formaciones sociales» (Jessop, B.: 2018:79)

Un enfoque relacional de estas características, supone el reconocimiento de una estrecha correspondencia entre las *dimensiones formales* (institucionales) y *sustanciales* (aspectos discursivos y orientados a la acción) del Estado. Las dimensiones formales:

- 1) modos de representación,
- 2) de articulación vertical, horizontal y transversal del Estado como conjunto institucional y
- 3) de intervención tienen sus propias selectividades estratégicas pero las mismas no son absolutamente restrictivas.

Las dimensiones sustantivas de la estatalidad:

- 1) bases sociales,
- 2) los proyectos estatales y
- 3) las visiones hegemónicas sobre la naturaleza y propósitos del Estado son el campo de disputa en el que los agentes encuentran el margen y sustento para su transformación o permanencia.

#### 4.2. ENFOQUE ANALÍTICO DESDE UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA

Una aproximación histórico-comparativa del Estado, permite distinguir su carácter polimórfico. Su cristalización predominante es siempre «susceptible de impugnación y variará coyunturalmente» y dependerá del equilibrio de fuerzas, que son las que afectan al Estado y a su ejercicio del poder. (Jessop, 2018: 70). El estudio de casos concreto, sensibles al contexto histórico, posibilitan el pasaje del concepto abstracto y formal de estatalidad a la caracterización de tipos específicos de régimen político que se diferencien en términos de la articulación específica de sus modos de representación, arquitectura interna, formas de intervención, bases sociales, proyectos estatales y visiones hegemónicas en un determinado tiempo y espacio.

Para Jessop la «forma de estado» es la cristalización de estrategias pasadas, a la vez que privilegia otras del presente. Como ámbito estratégico el estado se sitúa dentro de una compleja dialéctica de estructuras y estrategias. Este contexto institucional —que privilegia determinados actores, determinadas definiciones y decisiones, determinadas estrategias sobre otras— es, a la vez, redefinido por las estrategias desarrolladas por *actores influyentes*, entendiendo a éstos últimos como aquellos *referentes de fuerzas e intereses políticos capaces de actuar como sus voceros políticos, intelectuales y morales y participar en la definición de un proyecto hegemónico específico* a partir de la pretensión de resolución del conflicto entre intereses diversos a través de estrategias que involucran la movilización del apoyo detrás de un programa nacional popular concreto que afirman el interés general en la persecución de objetivos que implícita o explícitamente avanzan en el largo plazo en el logro de los intereses de la clase (o fracción)

hegemónica y que al mismo tiempo privilegia particulares intereses corporativos económicos compatibles con este programa. (Jessop, 1990, 2000, 2018)

Este enfoque posibilita el análisis de los procesos de transformación del Estado, no sólo a nivel nacional, dado que su arquitectura no es monolítica sino articulada y territorializada. La articulación dialéctica entre la dimensión estructural-institucional y la sustantiva-social plantean *disyuntivas, crisis y oportunidades para el cambio* como son las crisis de representación, de integración institucional, de racionalidad (dimensión formal), del bloque de poder, de legitimidad y de hegemonía (dimensión sustantiva).

**Tabla 2.**

Dimensiones del Estado y su articulación dialéctica entre selectividad y potencialidad de transformación

<b>Dimensión</b>	<b>Definición</b>	<b>Selectividad</b>	<b>Potencial de crisis/ transformación</b>
<b><i>Dimensiones formales (institucionalidad)</i></b>			
Modos de representación	Dan a las fuerzas sociales acceso al aparato estatal y a su capacidades	Acceso desigual al Estado	Crisis de representación
Modos de articulación	Arquitectura institucional de los niveles y sectores del Estado. Sistema Estatal	Capacidad desigual para resistir a distancia del Estado Capacidad desigual para dar forma, tomar e implementar decisiones	Crisis de integración institucional
Modos de intervención	Modos de intervención dentro y fuera del Estado	Diferentes sedes y mecanismos de intervención	Crisis de racionalidad
<b><i>Dimensiones sustanciales (consensos/idea de Estado, discursos, acciones)</i></b>			
Base Social del Estado	Compromiso social institucionalizado	Distribución desigual de concesiones materiales y simbólicas a la población con el fin de asegurar el apoyo al Estado, a los proyectos estatales, a los grupos de políticas específicas y visiones hegemónicas	Crisis del bloque del poder Desafección hacia los partidos y el Estado. Conflictividad social, guerra civil, revolución.
Proyecto de Estado	Asegura la unidad operativa del Estado y su capacidad de actuar en torno a una agenda común	Supera la improbabilidad del sistema estatal unificado orientando a las agencias y agentes estatales	Crisis de legitimidad
Visión Hegemónica	Define la naturaleza y los propósitos del Estado para la sociedad en general	Otorga legitimidad al Estado definido en términos de promoción del bien común.	Crisis de hegemonía

Jessop sostiene que el institucionalismo, en todas sus variantes, supone un posicionamiento general que asume que las instituciones y la institucionalización constituyen el eje primordial de la vida colectiva y el orden social. Las mismas son vistas como cristalizaciones de formas sociales que definen reglas y recursos para la acción social, definen estructuras de oportunidades y constreñimientos a la conducta, constituyen patrones y trayectorias estables (path-dependant) de relaciones sociales, establecen matrices macroestructurales de las sociedades y las formaciones sociales, etc. (Jessop, 2001). Es por ello que las instituciones importan para explicar y evaluar la realidad social, económica y política y el EER lleva implícito un *giro institucionalista* que busca sortear algunas de las limitaciones de lo que Hall y Taylor denominan los tres nuevos institucionalismos (el del rational choice, el sociológico y el histórico) (Hall y Taylor, 1996). El autor sostiene que mientras el institucionalismo del rational choice da cuenta de causalidades «basadas en una débil concepción de la racionalidad, los institucionalismos sociológico e histórico a menudo fracasan en especificar con precisión las conexiones causales entre las instituciones y la conducta individual». (Jessop, 2001: 1221) Constituye un intento de superar la dualidad estructura-agencia y la tradicional división de clases versus capital, propio de los enfoques marxistas, para dar cuenta del estado capitalista, pero, a la vez constituye una propuesta para el análisis institucional. El EER propone un examen de la estructura en relación a la acción y de la acción en relación a la estructura en lugar de separar una de ellas.

Aplicar el EER supone el análisis del contexto estratégico en el cual una estructura dada puede privilegiar algunos actores, identidades, estrategias, horizontes espaciales y temporales y acciones sobre otros y, a la vez, los modos en los que actores (individuales o colectivos) tienen en cuenta este privilegio diferencial. Implica estudiar las estructuras como «estrategias selectivas estructuralmente inscriptas» y las acciones como «cálculo estratégico estructuralmente orientado». (Jessop, 2001:1223)

La racionalidad de la acción de los actores individuales y colectivos es reflexiva pero también condicionada por sus identidades e intereses en el marco de configuraciones estructurales, que de manera selectiva, refuerzan determinados tipos de acción y desalienta otros. Esta interacción entre estructura selectiva y estrategias selectivas hace que las instituciones tiendan a la estabilidad pero que también ocurran coyunturas en las que se producen disyuntivas, crisis de integración o coherencia que habilitan transformaciones. Los actores siempre tienen un margen de maniobra y mayores o menores capacidades (y conciencia) para elegir un curso de acción dependiendo del cambio en las selectividades y sus propias oportunidades de involucrarse en acciones estratégicas.

El EER propone una dialéctica estructura-agencia para el desarrollo de una teoría del estado capaz de dar cuenta de los procesos constitutivos y transformadores del poder estatal no en términos de *dependencia* de la trayectoria sino de *formación* de la trayectoria al poner de relieve la importancia tanto del contexto estratégico de la acción como el poder transformador de las acciones. Para Jessop siempre existe un margen para que las acciones superen, eludan o socaven limitaciones estructurales. Sin embargo,

«puesto que los sujetos nunca son uniformes ni plenamente conscientes de las condiciones que influyen en (su) acción estratégica ni están nunca totalmente equipados para participar en la reflexión y en el aprendizaje estratégicos, no existen garantías de que vayan a alcanzar la mayor parte de sus objetivos estratégicos. De hecho, esto es poco probable para la mayoría de los sujetos. Además, los cambios en las identidades, intereses, recursos, objetivos, estrategias y tácticas de determinadas fuerzas también modifican las limitaciones y las oportunidades emergentes asociadas con determinadas estructuras. A su vez, el cálculo de los sujetos que operan en el terreno estratégico conformado por el Estado está constituido en parte por la selectividad estratégica vigente en el sistema estatal (sus formas de representación, su estructura interna y sus formas de intervención), así como por las intervenciones estatales pasadas.» (Jessop, 2018:82)

Esta concepción del Estado, de las instituciones y de los sujetos permite articular el nivel de las micro- interacciones con el contexto en el que las relaciones tienen lugar, a la vez que destaca los elementos espaciales y temporales del proceso de construcción de determinadas formas estatales, por lo que:

- 1) no sólo el estado nacional es el ámbito para articular estrategias de acumulación y proyectos estatales, los niveles locales, a partir de sus propios procesos y dinámicas económicas y políticas, pueden complementar, desafiar, informar y/o ayudar a constituir el proyecto nacional prevaleciente y
- 2) la construcción del estado no es un proceso acabado de hoy y para siempre, por el contrario se redefine continuamente en el marco de límites institucionales específicos pero también variables (Jessop, 1990).

Los proyectos y estrategias estatales o las estrategias de acumulación no sólo pueden articularse en el nivel nacional; los estados subnacionales y locales pueden generar iniciativas económicas y políticas cuyo alcance e incidencia, o la medida en que complementa o desafía el proyecto nacional prevaleciente

será el resultado de «múltiples determinaciones» (Marx 1857 en MacLeod y Goodin, 1999:518) que sólo podrán relevarse por medio de indagaciones empíricas que sean teóricamente informadas por una comprensión ontológica y epistemológica del estado subnacional y local y teóricamente informativas a partir del estudio de casos.

Los giros espacial y discursivo del EER que a continuación se presentan constituyen un aporte significativo en este sentido.

#### 4.3. EL GIRO ESPACIAL DEL EER

La geografía política como subdisciplina emerge a partir del propósito de aportar un «giro espacial» a las ciencias sociales en general y a la ciencia política en particular. En las últimas décadas, diversos autores han puesto de relieve la necesidad y potencialidad de reconocer las dimensiones espaciales de los procesos políticos y sociales para dar cuenta de las contingencias, efectos y transformaciones que suponen el contexto, su conexión con el espacio y lugar para la acción y las interacciones sociales y políticas y los procesos de estructuración e institucionalización (Brenner, 1997; Swyngedouw, 1997; Jones, 1997; MacLeod y Goodwin, 1999; Ethington y McDaniel, 2007). El *giro espacial* supone, de este modo, la generación de intersecciones entre la ciencia política y la geografía política que problematicen premisas básicas en el estudio de las instituciones o el Estado desde la Teoría del Estado y el neoinstitucionalismo, por citar algunos ejemplos.

En consonancia con este propósito, Neil Brenner ha aplicado el EER para abordar procesos de estructuración socio-espacial como la diferenciación escalar del poder estatal en distintos niveles nacional, regional, local (Brenner, 1998, 2001, 2003, 2004). Este autor sostiene que es necesario atender los procesos que dan lugar a determinados patrones de territorialización de las unidades estatales y su cristalización institucional, entendiendo tales patrones como causa y efecto de procesos sociopolíticos.

Para Brenner los espacios del poder estatal no son contenidos dados de la acción. Por el contrario, la espacialidad estatal es activamente producida y transformada por medio de disputas sociopolíticas que se dan en diferentes escalas geográficas, se trata de un proceso. La «*geografía de la estatalidad*» debe ser vista como presupuesto, arena y resultado de cambiantes relaciones sociales. Cada formación histórica de las instituciones y políticas estatales tiende a privilegiar espacios, localizaciones y escalas y a marginalizar otras en un espacio nacional dado. Es lo que denomina *selectividad espacial del*

*Estado*. Estas selectividades «emergen y se modifican constantemente como formaciones organizacionales estatales heredadas que interactúan con estrategias políticas emergentes orientadas a la creación de nuevas geografías de la política estatal y de la vida político-económica» (Brenner, 2004:456)

Los patrones heredados raramente son completamente destruidos en los procesos de reestructuración espacial del Estado, los momentos de cambio y nuevos arreglos espaciales se insertan en patrones institucionales arraigados o path dependency. No obstante ello, las transformaciones pueden ocurrir cuando las formas de selectividad espacial son modificadas en modo suficiente como para crear nuevas formas de organización y regulación espacial del Estado. La «globalización» o el «localismo» constituyen ejemplos del proceso histórico que da lugar a nuevos patrones espaciales del poder estatal emergentes a partir de la crisis del estado fordista (Brenner, 1998).

Este autor sostiene que la teoría del Estado debe recuperar la consideración de la espacialidad del Estado y en el marco de esa propuesta elabora una «espacialización» del EER de Jessop que interpreta los procesos de reestructuración espacial del Estado como expresiones de estrategias políticas espacialmente selectivas que no son pre-dadas sino el resultado de la dialéctica entre interacciones estratégicas y disputas sociopolíticas en y más allá de las instituciones estatales.

La noción de «*selectividad espacial*» fue planteada por primera vez por Martin Jones para explicar el proceso de cambio que tuvo lugar en el nivel local en Gran Bretaña durante los años del thatcherismo neoliberal. Este concepto supone que el Estado tiene una tendencia a privilegiar ciertos lugares a partir de estrategias de acumulación y proyectos hegemónicos. Estos privilegios adquieren formas materiales e ideológicas, en el marco de las cuales se producen un alto grado de experimentación —por ejemplo, el nuevo localismo, la nueva agenda local, etc.— similares a los ocurridos durante los años 90 en la Argentina. La forma estructural-institucional que finalmente cristalice será contingente a los grupos de interés y la movilización de fuerzas de representación que ideológicamente apoyan esa experimentación. Esta selectividad espacial actúa en diferentes ejes nacional-regional, nacional-local redefiniendo nuevas formas institucionales y actores sociales movilizados en torno a las necesidades de un nuevo proyecto estatal. (Jones, 1997)

El giro espacial el EER permite dar cuenta de los procesos de reestructuración espacial del Estado o, dicho de otra manera, de las transformaciones estatales a partir de la consideración de su espacialidad. A partir de ello es posible distinguir: *la forma espacial del Estado, proyectos espaciales estatales, estrategias espaciales estatales.*

La *forma espacial* del Estado consiste en una arquitectura institucional o aparato organizado como unidad territorialmente centralizada y reconocida de autoridad política en el marco de un sistema interestatal definido por la existencia de otras unidades político-territoriales formalmente equivalentes (otros Estados). Esta unidad estructural puede, a su vez, adquirir internamente una gran diversidad de formas espaciales, más o menos descentralizadas de organización política del poder estatal en el territorio (Estados unitarios Vs. Estados Federales)

La forma espacial del estado articula dialécticamente con sus *específicos proyectos espaciales estatales* que constituyen programas e iniciativas que directa o indirectamente impactan en las estructuras espaciales del Estado y las geografías de la política estatal (Descentralización, centralización, regionalización). Los proyectos espaciales estatales emergen como intentos de diferenciar y/o integrar las instituciones estatales y regímenes políticos a lo largo de diferentes escalas territoriales y localizaciones en el territorio estatal (nacional, regional, local).

Las *estrategias espaciales estatales* son acciones que emergen con el fin de moldear las formas de intervención estatal en las diferentes escalas territoriales y en consonancia con específicos proyectos espaciales estatales, estrategias de acumulación y proyectos hegemónicos. (Desarrollo nacional vs desarrollo «glocal», economía nacional vs economías regionales, planificación centralizada nacional, desarrollo local, etc.).

Desde el EER el territorio estatal no es un componente dado de antemano ni fijo sino resultado de procesos de estructuración y reestructuración espacial que definen patrones de relaciones socioespaciales (*arreglo sociotemporal* o *sociotemporal fix*) y por tanto una de las dimensiones relevantes que hacen a la forma, funciones y efectos de los Estados «existentes» en un tiempo y espacio determinados. Una aproximación de este tipo permite al investigador explorar combinaciones geográficas e históricas específicas en el estudio de los arreglos sociotemporales a partir de su comprensión como estratégicamente selectivos interactuando en contextos histórico-geográficos específicos y produciendo ordenamientos y reordenamientos distintivos del paisaje socioespacial, incluyendo nuevas geografías de acumulación, poder estatal y hegemonía (Jessop, et al., 2008).

Desde este *giro espacial*, el estudio del Estado local, y en particular en estados federales, supone identificar el modo específico en que articulan la dimensión territorial y escalar del espacio estatal y el modo en que se definen selectiva y dialécticamente determinados arreglos y estructuras que moldean

patrones de organización del poder político, que devienen en particulares formas de división vertical del trabajo y diferenciación vertical de las relaciones sociales (Dimensión formal-institucional del Estado: modos de representación, de articulación y de intervención) y sus vínculos con las bases sociales, proyectos estatales y visiones hegemónicas (dimensión sustancial del Estado).

**Tabla 3.**  
Dimensión Espacial del Estado.

<p><b>Forma Espacial:</b> Arquitectura institucional-organizativa del Estado como unidad territorial. Organización del poder estatal en el territorio (Ej: Estado Federal–Unitario)</p>	<p><b>Arreglo Sociotemporal:</b> patrones de estructuración y reestructuración espacial del Estado.</p>
<p><b>Proyectos Espaciales:</b> Programas políticos que impactan en la estructura o forma espacial del Estado (Ej: Descentralización, Régimen fiscal)</p>	
<p><b>Estrategias Espaciales:</b> Acciones que moldean las formas de intervención del Estado en distintas escalas territoriales.</p>	

Elaboración propia

En el mismo sentido Swyngedouw, (Swyngedouw, 1997, 2000, 2001, 2003) plantea que la escala espacial es producida, constituye un proceso que es siempre profundamente heterogéneo, conflictivo e impugnado. «La escala se convierte en la arena y el momento, discursivo y material, en el que las relaciones de poder socioespacial son impugnadas, negociadas y reguladas» (Swyngedouw, 1997:140) por tanto las configuraciones escalares y sus interrelaciones cambian cuando cambian los equilibrios de poder y por ello las narrativas, las políticas y las prácticas escalares son un elemento fundamental del conflicto.

Un enfoque relacional que ponga de relieve la agencia y dependencia relativa de los actores permite *dar cuenta de los procesos por los cuales se materializa y transforma la constitución escalar del Estado en la medida que ponga atención en los discursos, las ideologías hegemónicas y las prácticas regulativas activados por medio de sus liderazgos políticos, intelectuales y morales, y mediados por las arquitecturas institucionales-organizativas y las fuerzas que operan dentro y fuera del aparato estatal.*

#### 4.4. EL GIRO DISCURSIVO DEL EER

La materialización y transformación escalar del Estado atañe directamente a la forma, función y autonomía del Estado Local en el marco del sistema estatal nacional. Si se entiende la geografía escalar del Estado como proceso social, la posibilidad de reconocerlo e indagarlo requiere atender los *momentos de transformación en los que la escala estatal local es interpelada, impugnada y renegociada*. Estos momentos de cambio —como instancias de desequilibrio y nuevos equilibrios de poder— dos elementos adquieren particular importancia para el abordaje empírico de casos: las *crisis* del arreglo sociotemporal (sociotemporal fix) y las *narrativas* de las crisis en tanto *explicaciones* y en tanto *estrategias* para la consolidación de un nuevo proyecto hegemónico para el Estado en general y el Estado Local en particular.

Algunos autores han adaptado el EER para dar cuenta de los modos en que determinados paradigmas discursivos privilegian algunos interlocutores, identidades, posicionamientos estrategias discursivas y argumentos sobre otros.

«Combinar un foco estructural y discursivo en un EER más inclusivo ayudaría a desarrollar un análisis reflexivo (concerniente a las estructuras discursivas y extradiscursivas, las capacidades transformativas y auto-transformativas y los aprendizajes individuales y colectivos) acordes con el estudio de las selectividades estructuralmente inscriptas en diferentes campos de acción.» (Jessop, 2001:1225)

Colin Hay es uno de los autores que contribuyó en esta línea desde una variante del institucionalismo al cual denomina *institucionalismo constructivista*. Este enfoque tiene alguna semejanza ontológica con el institucionalismo histórico en tanto adhiere a una interacción dinámica ente agencia y estructura, pero se diferencia de éste último por su intento en reconocer y dar cuenta de los factores endógenos que movilizan las evoluciones, adaptaciones e innovaciones institucionales<sup>3</sup>. Sus principales posicionamientos ontológicos se asientan en los siguientes supuestos (Hay y Wincott, 1998; Hay, 1999, 2006, 2013, 2016):

1) Los actores son estratégicos y buscan realizar producir cambios que son siempre contingentes y complejos, es decir que tal objetivo se produce siempre en un contexto que favorece ciertas estrategias sobre otras (selectividad). Esta intencionalidad transformadora depende de sus *percepciones* de dicho contexto (siempre incompletas e imprecisas) y sus *ideas* como parte de tales percepciones dado que sus deseos, preferencias y motivaciones no son una realidad totalmente dada por el contexto sino un proceso reflexivo de la rea-

lidad material y las circunstancias sociales, pero también «ideacional» en el sentido que reflejan también una orientación normativa (moral, ética y política).

2) Para el análisis institucional *los actores no son sustituibles* dado que sus preferencias e intereses no pueden ser directamente inferidas de la institucionalidad en la que están insertos. Las preferencias son una construcción social.

3) El *cambio* reside en la relación entre actores y el contexto en el que están insertos como *interacción entre la conducta estratégica en un contexto estratégico tal como es concebido por los actores*, es decir «su lectura «del contexto.

4) Las *justificaciones y las ideas de los actores* constituyen la base fundamental para la permanencia o cambio institucional. Los cambios de paradigmas constituyen una fuente primordial de cambio institucional y es por ello que para el institucionalismo constructivista es relevante identificar, detallar e interrogar con qué alcance, permanencia o disrupción las ideas establecidas (también normalizadas e institucionalizadas) constituyen *filtros cognitivos* por medio de los cuales los actores interpretan el contexto y conciben sus propios intereses<sup>4</sup>. El cambio ocurre en un contexto estructurado (por las instituciones y las ideas sobre las instituciones) de modos complejos y en permanente cambio, que facilitan o privilegian ciertas formas de intervención y limitan otras, en las que los recursos y el conocimiento sobre el contexto están desigualmente distribuidos; esto afecta la capacidad de los actores para influir en las transformaciones orientadas por sus preferencias.

Colin Hay sostiene que una concepción estratégico relacional del Estado, permite superar las limitaciones de las perspectivas que separan radicalmente la dimensión material de la discursiva–ideacional del Estado, privilegiando analíticamente la primera para analizar las dinámicas estructurales de la estatalidad, pero evidenciando serias dificultades para explicar el cambio social y político. Desde la adscripción a una síntesis analítico–discursiva y marxista del Estado, desarrolla el concepto de *crisis* entendido como «el momento estratégico de intervención decisiva en el proceso de cambio institucional. Este momento no sólo constituye una instancia de transformación del Estado sino también de tendencia a su unidad» (Hay, 1999:320)

El *aparato estatal* per se no posee agencia ni unidad, no constituye un actor en singular sino, por el contrario, constituye un complejo amorfo de agencias —una agencia de agencias— con límites difusos que cumplen funciones variadas, difusas y cambiantes. Su capacidad de acción, integración, reconstitución y transformación, deviene de la potencialidad de imponer de manera centralizada la coordinación, logrando así constituirse a sí mismo como un actor unificado.

Los momentos y condiciones en los que el Estado adquiere tal agencia para la transformación pueden deberse a:

- 1) riesgos a la integridad territorial estatal por guerras o intentos de secesión,
- 2) disturbios que ponen en riesgo la estabilidad política y social del Estado,
- 3) fallas estatales y económicas que amenazan la continuidad estructural y la legitimidad estatal.

**Tabla 4.**

Concepto de crisis.

<p><b>Falla Sistémica:</b> cuando el Estado pierde su poder de coordinación centralizada y de constituirse como actor unificado.</p>	+	<p><b>Percepción de la crisis:</b> narrativas que explican la crisis del sistema y potenciales respuestas a la misma</p>
<p><b>Causas de falla sistémica:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Riesgos de integridad territorial</li> <li>• Desestabilidad económica, política y social</li> <li>• Crisis de legitimidad y representación (contradicciones)</li> </ul>		

Elaboración propia

Estas situaciones hacen visible el poder del Estado como relación social. Estos escenarios de potencial unidad y agencia estatal, es decir potencialidad de intervenir como actor, son acompañados por la movilización y *percepción popular de crisis*, movilizando y habilitando su capacidad de acción. Es por ello que para Hay la crisis es una instancia objetiva y subjetiva de contradicción/falla del Estado. Existe «objetivamente» un problema en las propiedades de reproducción del sistema y las disfuncionalidades que estas generan, pero al mismo tiempo esa realidad objetiva es condición necesaria, aunque no suficiente para la percepción de la misma como crisis. Cuando esto último efectivamente ocurre implica que *la falla sistémica ha sido política e ideológicamente mediada*, y entonces la crisis existe como tal.

Sin embargo, no siempre existe correspondencia entre falla sistémica y la narrativa de la crisis. Pueden existir múltiples, diversas e incluso contradictorias narrativas de la crisis que plantean disyuntivas y potenciales respuestas competitivas por parte del Estado. La estabilidad del sistema estatal dependerá

del grado de legitimidad operativa y social que logre alcanzar, entendiendo la legitimidad como «la creencia por parte de la ciudadanía que la mayor parte de las instituciones de la sociedad y las decisiones por ellas adoptadas en nombre del interés público, valen la pena de ser obedecidas» (Hay, 1999:327). La legitimidad es un proceso continuo en procura de alcanzarla.

Las diferentes y competitivas narrativas de crisis facultan al Estado a tomar variadas estrategias de respuesta. Inclusive es necesario distinguir entre respuestas orientadas a fallas estatales que llevarán a su transformación estructural (*structural mode of political rationality*) y respuestas a fallas sistémicas en las que la solución supone una alternativa en las estructuras pre-existentes del régimen estatal (*conjunctural mode of political rationality*). Las primeras darán lugar a nuevos proyectos estatales y nuevas formas o regímenes, las segundas a parches o enmiendas menores, medidas de ajuste o cambios gerenciales-administrativos (Hay, 1999)

**Tabla 5.**

Crisis y cambios en la institucionalidad estatal. Elaboración propia

Crisis		Momento de intervención del Estado como unidad o agente		Cristalización	
<i>Dimensión objetiva</i>	<i>Dimensión subjetiva</i>	Selectividad Estatal		Cambios: nuevas trayectorias en las instituciones estatales	
Fallas del sistema	Narrativas de la crisis en disputa (déficits de legitimidad):				
Problemas de dirección o déficits de racionalidad emergentes	Contradicciones y contradicciones acumuladas	Interpretaciones de los problemas, sus causas y adjudicación de responsabilidades y agencia al Estado.	Intervenciones y narrativas privilegiadas por el Estado. Acumulables	Modo estructural de racionalidad política	Transformación estructural del régimen: nuevo proyecto estatal y paradigma político-económico
				Modo coyuntural de racionalidad política	Intervenciones adaptativas gerenciales.
<b>Disputa discursiva</b>					

Colin Hay retoma la propuesta gramsciana de la *crisis como marco en el que se produce la disputa ideológica* para imponer una nueva unidad estructural del Estado y una nueva hegemonía sobre la cual basa el giro discursivo del EER:

«La crisis es el momento en el cual la unidad del estado es discursivamente renegociada y potencialmente re–alcanzada y, en el cual, una nueva trayectoria es impuesta a las instituciones que éste comprende. Durante los momentos de crisis, durante el preciso momento de identificación de la crisis, el Estado es discursivamente reconstituido como objeto sobre el cual es necesario y decisivo intervenir como objeto estratégico de intervención. Tal reestructuración redefine efectivamente las responsabilidades y límites del estado estableciendo nuevos parámetros de políticas coyunturales, las prácticas gerenciales y los procedimientos operacionales asociados con espacios institucionales específicos dentro del aparato estatal» (Hay, 1999:331).

Para este enfoque, analizar los cambios institucionales en el Estado suponen poner foco en los discursos —interpretaciones e ideas, es decir el contenido— sobre los que se construye la narrativa dominante de la crisis y por tanto las respuestas estatales a la misma<sup>5</sup>. El institucionalismo constructivista constituye un aporte significativo para una comprensión ontológica y analítica del Estado y de los procesos de cambio e innovación institucional. Su contribución implica una profundización del EER al relacionar una concepción relacional del estado como poder estatal, con una definición de institución en la que la interrelación agencia–estructura destaca el valor de las ideas de los actores insertos en contextos estratégicamente selectivos.

La adhesión a la comprensión de crisis como momento de disputas de narrativas orientadas a transformar la trayectoria institucional del Estado implica que, no sólo es necesario describir las ideas en forma de discurso que predominan en el proceso, sino también explicar el proceso por el cuál unas narrativas se imponen a otras en un contexto selectivo. Esto lleva a *identificar a los agentes portadores y articuladores de los discursos en pugna*, dado que en la lucha no sólo es relevante qué se dice sino quién lo dice.

Un análisis estratégico relacional supone identificar esos referentes de fuerzas e intereses políticos capaces de actuar como sus voceros políticos, intelectuales y morales y participar en la definición de un proyecto hegemónico específico a partir de la pretensión de resolución del conflicto entre intereses diversos a través de estrategias que involucran la movilización del apoyo detrás de un programa concreto que afirman el interés general en la persecución de

objetivos que implícita o explícitamente avanzan en el largo plazo en el logro de los intereses de la clase (o fracción) hegemónica y que al mismo tiempo privilegia particulares intereses corporativos económicos compatibles con este programa. (Jessop, 2000:208).

Estos agentes son relevantes, por el contenido —ideas— de su discurso, pero también por el contexto en el que actúan e interactúan entre sí y de este modo será posible relacionar las micro–interacciones con las permanencia y/o cambio de patrones históricos, culturales y racionalidades estratégicas. El foco en estas dinámicas permite dar cuenta del proceso por el cual las ideas pasan de pensamiento a narrativa dominante y a estrategia selectiva en el devenir institucional del Estado.

Para el EER son de interés dos tipos particulares de discurso político. En primer lugar, el «discurso comunicativo» por el cual los actores desarrollan ideas y explicaciones acerca de la necesidad, oportunidad, corrección y legitimidad de determinados posicionamientos políticos que afectan al público en general y que tienen lugar en la esfera política (political sphere). En segundo lugar, los «discursos coordinativos» de la esfera de políticas públicas (policy sphere) entendidos como aquellos por los cuales los actores se involucran en la creación, y justificación de determinadas políticas y programas públicos, en gran medida, subordinados a los procesos de legitimación dados por los discursos comunicativos. Es a través de éstos últimos que se construye la narrativa sobre la que se cimienta la legitimidad de las instituciones estatales, se habilita su autonomía relativa para intervenir en la coordinación de las relaciones sociales y la aceptación de determinados cursos de acción.

Existe una articulación dinámica entre ambos tipos de discursos políticos:

«Las elites políticas a menudo entretienen los discursos coordinativos y comunicativos en un “discurso maestro” (master discourse) que presenta un programa político, por lo menos aparentemente, coherente. El discurso maestro provee una visión de dónde está el gobierno, hacia dónde va y hacia dónde debe ir. Las elites políticas, de este modo, median el consiguiente debate público». (Schmidt, V. 2008: 311)

Respecto del *locus* del discurso político, si bien es posible afirmar que el discurso político tiene lugar en la esfera pública política (Habermas, J.; 1974, 1999, 2001) el Estado y la democracia liberal han dado lugar a la institucionalización y formalización de instancias de discusión pública sobre el ejercicio de poder político, cuya legitimidad y legalidad plasmadas en el Estado de derecho,

generan las reglas y la autorización formal que, por sí mismas, empoderan y dotan de autonomía a agentes específicos (los representantes) para deliberar, pronunciarse y decidir en representación y en favor del interés general. Tal es el caso de los agentes del poder ejecutivo, legislativo, judicial o las asambleas constituyentes. Los discursos políticos de éstos actores, en éstas instancias, adquieren especial significancia para el análisis estratégico relacional del Estado. Es por ello que el ámbito del discurso también importa.

Sobre esto último, a modo de ejemplo y en referencia específica a las asambleas constituyentes, Jon Elster define éstas como instancias particulares en las que tienen lugar el discurso político dado que, en las democracias liberales generalmente, las mismas son definidas y reguladas explícitamente como instancias de representación en la cual la tarea encomendada es específicamente la deliberación. En el proceso deliberativo que se desarrollan las asambleas constituyentes es relevante por un lado el marco deliberativo, es decir el procedimiento instituido para conformación del cuerpo, la interacción comunicativa y la toma de decisiones y por otro lado los miembros de la asamblea, quienes afrontarán su tarea con un conjunto de preferencias sobre políticas, las cuales derivan de preferencias fundamentales y de un conjunto de creencias acerca de las relaciones entre medios y fines. (Elster, J.; 2001: 133)

Finalmente, un análisis del discurso como el que aquí se plantea, requiere identificar qué es relevante para dar cuenta sobre el contenido sustantivo de los discursos y su relación con las instituciones estatales. Vivian Schmidt propone dos elementos analíticos interesantes para el estudio de las ideas sobre las que se articulan los discursos. Los niveles y los tipos de ideas.

Los *niveles de ideas* se definen según su mayor o menor grado de abstracción y mayor y menor grado de instrumentalismo o normativismo. En un primer están las ideas que comprenden soluciones particulares de política pública a los problemas emergentes. En términos de Hay estas ideas articulan las narrativas referidas a los problemas emergentes de las contradicciones sistémicas acumuladas. Son las ideas que dan forma al abanico de alternativas de soluciones en forma de políticas públicas. En un segundo nivel se encuentran el conjunto de ideas o paradigmas más generales que sustentan las diferentes opciones de solución. Estas constituyen las «creencias programáticas, que operan en el espacio entre visiones del mundo y las específicas ideas sobre políticas» y que moldean, al mismo tiempo la forma en que se definen la agenda de problemas que deben atenderse y las soluciones asociadas a los mismos. En el nivel más subyacente se encuentran las «filosofías públicas», epistemologías, o visiones del mundo que articulan y justifican supuestos básicos con las po-

líticas y programas, organizando ideas, valores y principios del conocimiento en la sociedad. (Schmidt, V. 2008: 306).

Estos niveles, además de sus diferencias en grado de abstracción también implican diferentes horizontes temporales de permanencia, en la medida que las innovaciones práctico-instrumentales como las políticas pueden tener mayor variabilidad que los anclajes culturales y filosóficos en los que se insertan, y por lo general, no comprometen transformaciones estructurales en la trayectoria institucional y del régimen estatal.

Al mismo tiempo las políticas, programas y filosofías pueden contener dos *tipos de ideas*. Las ideas cognitivas y las ideas normativas.

Las ideas cognitivas refieren a «lo que es», «lo que es problemático», «lo que es necesario hacer» y por qué. Las ideas cognitivas se relacionan con la aproximación y percepción más inmediata de los agentes con la realidad social y política articulando de ese modo la definición de los problemas, de las soluciones disponibles y los fundamentos técnicos y científicos sobre los que dichas soluciones y lecturas de los problemas se basan. Las ideas normativas ponen de relieve los principios y valores que sirven a la evaluación y justificación ético-moral a políticas y programas.

Los discursos políticos y sus diferentes formatos (narrativas, mitos, escritos, imágenes) articulan distintos niveles y tipos de ideas en un patrón argumental que las representa y las hace comunicables por la mediación de los actores políticos. Identificar y describir estos elementos —contexto y ámbito del discurso, agentes o actores e ideas— son una condición fundamental reconocer de qué manera el discurso político juega un papel primordial en las dinámicas y transformaciones institucionales. En el caso de los estudios del Estado Local permiten dar cuenta de los procesos sociales selectivamente y discursivamente mediados por los que se define la geografía estatal.

## 5 CONCLUSIONES

Hasta aquí se han descrito las limitaciones y los intentos por desarrollar una teoría con capacidad informativa sobre el Estado Local. Resulta paradójico que, aun cuando desde la teoría democrática y desde las ideas y los discursos sobre democratización atribuyen un valor primordial a lo local, existan escasas propuestas orientadas a explicar los procesos de constitución y transformación de la estatalidad en este nivel, sus variaciones territoriales y las transformaciones en la «agenda local».

Se propone aquí que el EER —y su giro espacial y discursivo— ofrece un marco teórico y analítico relevante capaz de contribuir al desarrollo de la teoría del Estado Local a partir del estudio de casos y los estudios comparados.

Abordar la realidad del Estado Local no puede limitarse a describir su dimensión formal en tanto conjunto de instituciones en una determinada escala, sino por el contrario, debe considerar los procesos en los que se dan las disputas por determinados imaginarios estatales. Disputas que no tienen al Estado local como agente, sino a los actores sociales que actúan en, a través de y fuera de él. Puede decirse que el Estado Local es un contexto estratégico y selectivo cambiante, que cristaliza históricamente en una determina forma estatal en el nivel local y que se expresa en diferentes instituciones y formas de intervención estatal.

Desde este marco el Estado Local constituye la cristalización histórica de disputas estratégicas en un contexto selectivo en permanente transformación. En, particular, es el resultado de un proyecto estatal espacialmente selectivo, que no sólo se constituye en el Estado Nacional como aparato, sino en las disputas que tienen lugar a lo largo del territorio. El Estado no es un sistema monolítico ni una unidad preestablecida sino en permanente intento de constitución. El Estado local, forma parte importante del proceso de integración, complementación, disputa, interpelación del proyecto y del poder estatal, dado que «no sólo el estado nacional es el ámbito para articular estrategias de acumulación y proyectos estatales; los niveles locales, a partir de sus propios procesos y dinámicas económicas y políticas pueden complementar, desafiar, informar y/o ayudar a constituir el proyecto nacional prevaleciente (MadLeod y Goodwin, 1995). Las características de los procesos sociopolíticos locales importan en el proceso continuo y conflictivo de construcción del estado (en todos sus niveles) y, por tanto, el proceso de formación del Estado Nación y el Estado Local son interdependientes.

El Estado Local puede constituir una estructura de poder en sí mismo con capacidad de afectar la vida de los ciudadanos, tener incidencia y capacidad de decisión sobre determinados temas relevantes en esas esferas, pero también el contexto estratégico de acción de los actores locales que moldean la arquitectura institucional local y contestar e incidir en la agenda central. En el mismo sentido la autonomía de los niveles estatales subnacionales puede ser considerada como como «relativa» a la forma en que se resuelven las tensiones y se dirimen los conflictos entre distintas instancias gubernamentales y en ello no sólo juegan un papel central el conflicto en torno a la división del trabajo y la distribución de los recursos entre el gobierno central y los subnacionales

sino también las particularidades de las relaciones sociales en el territorio y las ideas y discursos hegemónicos locales sobre la naturaleza y propósitos del Estado Local. Por ello en un mismo contexto normativo nacional, en el marco de las mismas instituciones formales (constituciones, leyes), podemos encontrar, por ejemplo, realidades locales muy disímiles desde el punto de vista de la autonomía política en lo que refiere al «grado» de libertad, autoridad y control en determinados ámbitos territoriales y de la política pública. A estos factores debemos agregar los paradigmas y proyectos políticos dominantes sobre los cuales se articulan y fundamentan determinados vectores normativos relativos «al buen gobierno» y las escalas territoriales y estatales apropiadas para la distribución y ejercicio del poder.

Así, el EER ofrece un marco para:

- Conocer la especificidad y variabilidad histórica y territorial del Estado Local y los particulares proyectos hegemónicos y estrategias de acumulación que los sustentan.
- Identificar cómo los proyectos hegemónicos locales complementan o contestan el proyecto del Estado Nación y de qué manera esto se correlaciona con las formas de articulación social, política y económica en el territorio nacional, las disputas y los conflictos y los modos en que los mismos se resuelven.
- Construir periodizaciones en el continuum histórico de transformaciones de los Estados Locales a partir de los momentos de cambio institucional en tanto hitos y cristalizaciones emergentes de contextos y procesos sociopolíticos en los que los mismos se producen.
- Reconocer el papel de los actores influyentes, el contexto selectivo en el que se insertan, las oportunidades para el cambio que presentan, las estrategias que los actores implementan y que viabilizan la transformación como así también las estrategias discursivas o narrativas que desarrollan y sobre las que fundamentan un nuevo proyecto estatal local y las agendas, funciones y formas de intervención asociadas al mismo.

Particularmente, los momentos de reforma institucional que afectan al Estado Local —como son los procesos constituyentes o leyes que afectan el poder de injerencia e iniciativa de los gobiernos locales— constituyen hitos significativos para la indagación del proceso de construcción del Estado a nivel subnacional. En los años 80 del siglo pasado, en un artículo denominado «Una Teoría de la autonomía local», Clark hizo referencia a la necesidad de distinguir entre las instituciones como guías utópicas y las instituciones como arenas de disputas por el control hegemónico. Las instituciones son ambas cosas y

ambas dimensiones se relacionan. En este sentido la autonomía local es «una concepción utópica sobre cómo el poder de las instituciones sociales debe organizarse geográficamente» y, a la vez esas concepciones morales —generalmente plasmadas formalmente en textos constitucionales— han nacido «de tensiones de clases, conflicto entre grupos y debates sobre la forma correcta de sociedad.» (Clark, 1984:196) Es por ello que reconocer y analizar las narrativas en disputas respecto de la naturaleza, funciones y autonomía del gobierno local puede ofrecer elementos que den cuenta del fundamento ideológico y los procesos sociopolíticos que sustentan diseños y reformas institucionales.

Se propone aquí que es necesario dar cuenta de los procesos sobre los que se construye el *acuerdo sociotemporal* que define al Estado Local o «los» Estados locales en un Estado Nación y también de los procesos por los que éstos se transforman. En ello cobran especial importancia los momentos de crisis, aquellos en los que las dimensiones objetivas y subjetivas de la estatalidad son interpeladas, expresadas en disputas narrativas y en los que se procura la unidad, el sostenimiento o cambio de un determinado proyecto estatal. Por ello los debates constituyentes y parlamentarios en los que se define o redefine la forma espacial del Estado son instancias relevantes para la indagación empírica desde el enfoque aquí planteado porque permite reconocer los contenidos sustantivos, los proyectos estatales hegemónicos y los agentes portadores de discursos sobre los que el diseño del Estado Local se construye. El análisis del discurso político, desde el institucionalismo discursivo o constructivista, «visibiliza el juego estratégico» en el que se dan los cambios institucionales y también de los jugadores, las reglas, el campo de juego y condiciones en las que juegan, los posicionamientos, capacidades, ideas, estrategias de los jugadores y los resultados del juego; entendiendo que tales resultados no están predefinidos, tampoco depende totalmente de las capacidades —mucho menos iguales— de todos los jugadores y sus interacciones, sino por el contrario, de una tensión dialéctica y una lucha de poder entre todos los componentes del juego.

## NOTAS

<sup>1</sup> Esta asimilación se explicita en el título del capítulo 2 «Local Government as Local State» (Cockburn, C. 1977:41)

<sup>2</sup> La independencia de los gobiernos subnacionales de su base social tiene como correlato la dependencia fiscal de estos gobiernos respecto del gobierno nacional.

<sup>3</sup> Para el institucionalismo histórico las instituciones proveen a los actores marcos morales y cognitivos en forma de información estratégica e identidades que afectan sus preferencias y cursos de acción, combinando supuestos del rational choice y el institucionalismo sociológico). De este modo las instituciones son resistentes al cambio en la medida que estructuran aún las elecciones de reforma que puedan realizar los individuos (path dependency). A pesar de incorporar la consideración de las asimetrías de poder que las instituciones reproducen presentan una debilidad en el intento de explicar cómo se producen nuevas orientaciones institucionales. Suponen que estos cambios ocurren cuando se producen «desequilibrios» y que los mismos dependen primordialmente por factores exógenos en particular crisis económicas o conflictos armados. (Hall y Taylor, 1996)

<sup>4</sup> Las percepciones acerca de lo que es viable, legítimo, posible y deseable. Estas percepciones constituyen los filtros cognitivos que definen la acción estratégica.

<sup>5</sup> Para el análisis político institucional los discursos relevantes son los discursos políticos. Estos refieren a aquellos adoptados y expresados por los actores involucrados e interactuando en procesos políticos y abarca tanto el contenido sustantivo de ideas que contienen tales discursos, como así también el proceso comunicativo por el cual las ideas son transmitidas y no sólo qué se dice sino también el contexto en el que discurso político tiene lugar (dónde, cuándo, cómo y porqué se dice). Se diferencia por tanto de otras perspectivas posestructuralistas y foucaultianas del análisis del discurso que ponen foco en la textualidad y rechazan la existencia material de las instituciones en general y del Estado en particular por considerarlo pura retórica o recurso metafórico de los discursos disciplinadores de los social. (Schmidt, V. ; 2008a, 2008b; Hay, C.; 1999, 2013 Clark, G. y Dear, M.; 1984)

## BIBLIOGRAFÍA

**Ardanáz, M., Leiras, M., Tommasi, M. (2012).** «The Politics of Federalism in Argentina. Implications for Governance and Accountability», *IDB Working Papers Series*, Nº 327.

**Brenner, N. (1997).** «State territorial restructuring and the production of social scale. Urban and regional planning in the Federal Republic of Germany (1960–1990)», en *Political Geography*, Vol. 16 Nº 4, págs. 273–306.

——— (1998). «Between fixity and motion: accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales», en *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 16 Nº 4. Págs. 459–481.

——— (2001). «The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration», en *Progress in Human Geography* 25, 4, Págs. 591–614.

——— (2003). «“Glocalization” as a State Spatial Strategy: Urban Entrepreneurialism and the New Politics of Uneven Development in Western Europe». Capítulo 12 en *Remaking the Global Economy: Economic–Geographical Perspectives*, Jamie Peck & Henry Wai–chung Young editores, Sage Publications.

——— (2004). «Urban Governance and the production of new state spaces in western Europe», 1960–2000, en *Review of International Political Economy* 11:3. Routledge Taylor y Francis. Págs. 447–488.

**Cáceres, P. (2015).** «Gobierno, Autonomía y Democracia Local. Apuntes para una teoría normativa». Número 12 (2015) *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, Universidad Autónoma de Chile. Págs. 197–215, ISSN: 0719–1790

**Calvo, E., Gibson, E. y Faletti, T. (1999).** «Federalismo Redistributivo: Sobrerrepresentación Territorial y Transferencia de Ingresos en el Hemisferio Occidental», en *Política y Gobierno* Vol. 6, Nº 1. Págs. 15–44.

**Chandler, J. (2007).** «A rationale for local government: Efficiency and Values», Ponencia presentada en la *PSA Annual Conference*, University of Bath, April de 2007.

**Clark, G. (1984).** «A Theory of Local Autonomy» en *Annals of the Association of American Geographers*, 74 (2), págs. 195–208.

**Clark, G. y Dear, M. (1984).** *State Apparatus. Structures and Language of Legitimacy*. Allen & Unwin, Mass. Estados Unidos.

**Cockburn, C. (1977).** *The Local State: Management of Cities and People*. London Pluto Press.

**Duncan, S. y Goodwin, Mark (1982).** «The Local State: functionalism, autonomy and class relations in Cockburn and Saunders» en *Political Geography*. Vol. 1, Nº 1, Enero, págs. 77–96.

**Elster, J. (2001).** La deliberación y los procesos de creación institucional, en *La Democracia Deliberativa*, Jon Elster compilador, Capítulo 4, págs., 129–159, Editorial Gedisa, Barcelona.

**Erlingsson, G. (2013).** «A Normative Theory of Local Government: Connecting Individual Autonomy and Local Self–Determination with Democracy», Ponencia presentada en *Reunión y Exhibición Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política*, 29 de agosto – 1 de septiembre de 2013, Chicago, Illinois.

**Ethington, P. y McDaniel, J. (2007).** «Political Places and Institutional Spaces. The intersection of Political Science and Political Geography», en *Annual Review of Political Science*, Nº 10, págs. 127–142.

**Gervasoni, C.; (2010).** «Rentier Theory of subnational regimes», en *World politics*, Vol. 62 Nº 2.

**Gibson, E.; (2005).** «Boundary control: subnational authoritarianism in democratic countries», en *World Politics*, Vol. 58, Nº 1, págs. 101–132.

**Habermas, J. (1974).** The Public Sphere: An encyclopedia Article (1964) en *New German Critique* Nº 3.

——— (1999). Further Reflexions on the Public Sphere, capítulo 17, en *Habermas and the Public Sphere*, Calhoun, C. editor, Editorial del MIT, Massachusietts.

——— (2001). Facticidad y validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso, Editorial Trotta 2001, Madrid.

**Hall, P. y Taylor, R. (1996).** Political Science en the three New Institutionalisms», en *Political Studies* XLIV, págs. 936–957.

**Hay, C. y Wincott, D. (1998).** «Structure, Agency and Historical Institutionalism» en *Political Studies*, XLVI, 951–957.

**Hay, C. (1999).** «Crisis and de structural transformation of the state: interrogating the process of change», en *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 1, Nº 3, págs. 317–344.

——— (2006). «Constructivist institutionalism... Or, why ideas into interest don't go», paper presentado en la *American Political Science Association*, Philadelphia, PA. págs. 1–26.

——— (2013). «Political Discourse Analysis: the dangers of methodological absolutism», en *Political Studies Review*, Vol. 11, págs. 321–327.

——— (2016). «Good in a crisis: the ontological institutionalism of social constructivism», en *New Political Economy*, 21: 6, págs. 220–235.

**Jessop, B. (1990).** *State Theory. Putting Capitalist States in their place*. PennState University Press.

——— (2001). «Institutional (Re) Turns and Strategic–Relational Approach», en *Environment and Planning A*, Vol. 33, págs. 1213–1235.

**Jessop, B., Brenner, N., Jones, M. (2008).** «Theorizing sociospatial relations», en *Environment and Planning D: Society and Space*, Volumen 26, págs. 389–401.

**Jessop, B. (2014).** «Towards a political ontology of state power, a comment on Colin Hay's article», en *The British Journal of Sociology*, Volumen 65, Nº 3.

——— (2018). *El Estado. Pasado, presente, futuro*. Editorial Los libros de la Catarata, Madrid.

**Jones, M. (1997).** «Spatial Selectivity of the State? The regulationist enigma and local struggles over economic governance», en *Environment and Planning A*: Vol 29, págs. 831–864.

**MacLeod, G., Goodwin, M. (1999).** «Space, scale and state strategy; rethinking urban and regional governance», en *Progress in Human Geography*, 23, 4, págs. 503–527.

**Miliband, R. (1969).** *The State in Capitalist Society*, The Camelot Press Ltd., Londres, Gran Bretaña.

**Mill, J. (1966).** *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo*. Herrero Hermanos Sucesores S.A. México.

**Schmidt, V. (2008a).** Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse, en *Annual Review of Political Science*, N° 11, págs. 303–326.

——— (2008b). From Historical Institutionalism to discursive Institutionalism: Explaining Change in Comparative Political Economy, Paper presentado en la American Political Science Association, Agosto, Boston.

**Sharpe, L. (1970).** «Theories and values of local government» en *Political Studies*, Vol. XVIII, 2, págs. 153–174.

**MacLeod, Gordon. y Goodwin, Mark (1999).** «Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance» en *Progress in Human Geography* 23, 4 (503–527).

**Stoker, Gerry. (1995).** «Intergovernmental Relations», en *Public Administration*, Vol. 73, (101–122), Spring, Oxford, UK.

**Swyngedouw, E. (1997).** «Neither Global nor local: glocalization and the politics of scale» en *Spaces of globalization: reasserting the power of the local*, Kevin Cox editor, Guilford, Nueva York.

——— (2000). «Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling», en *Environment and Planning D*, Vol 18, Págs. 63–76.

——— (2002). «Scaled geographies. Nature, Place and the geographies of space», paper de la *School of Geography and Environment*, Oxford University, págs. 1–35.

——— (2003). «Globalisation or glocalisation? Networks, territories and re-scaling», paper de la *School of Geography and Environment*, Oxford University, págs. 1–46.

---

**PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:**

Cáceres, P. (2019). «Estado local: elementos para una teoría y un enfoque analítico para su estudio», *DAAPGE*, año 19, N° 33 (jul–dic), 2019, pp. 51–88. Santa Fe, Argentina: UNL.

---