



ESTADO, EMPRESARIOS Y REFORMAS ECONÓMICAS: EN BUSCA DE UNA PERSPECTIVA ANALÍTICA INTEGRADORA

Aníbal Viguera*

En este artículo se realiza una revisión crítica de las principales perspectivas analíticas a partir de las cuales puede explicarse la formulación de las políticas de reforma económica, atendiendo especialmente al papel de los agentes estatales y empresarios. A partir del recorrido efectuado se sugiere la necesidad de articular los enfoques “societales” y “estadocéntricos”, en un esquema teórico integrador que permita identificar la manera en que los distintos factores explicativos intervinientes operan en distintos contextos estructurales, institucionales e ideológicos.

This article carries out a critical review of the principal analytical perspectives from which the formulation of the policies of economic reform can be analyzed, paying special attention to the comparative role of public and private sector agents. From here, the author suggests that the “societal” and “State-centered” approaches should be articulated within an integrated theoretical scheme that permits the identification of the way in which the various explanatory factors involved operate in different structural, institutional and ideological contexts.

E

l origen del rápido y generalizado viraje hacia las políticas de “reforma económica” que tuvo lugar en buena parte de los países latinoamericanos a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, ha sido uno de los principales temas de la agenda de investigación de las ciencias sociales en los últimos años. Al margen de toda valoración normativa sobre el rumbo adoptado, la magnitud de la transformación producida contribuyó a reactualizar los debates

* Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Premio de la Academia Mexicana de Ciencias a las mejores tesis de posgrado en Ciencias Sociales 1997, en el área de Ciencia Política. Egresado de la I Promoción del Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales de la FLACSO-México.

acerca de los factores que permiten *explicar* la adopción de ciertas políticas económicas en determinadas circunstancias, dar cuenta de sus rasgos y alcances específicos en cada caso, y comprender los éxitos y fracasos de su implementación efectiva. Más allá de los eventuales impulsos “globales” hacia la liberalización, el análisis concreto de la *politics* de las reformas económicas se constituyó en un objeto privilegiado de atención que puso en juego viejas y nuevas perspectivas acerca de las causas de la puesta en marcha de los sucesivos “modelos de crecimiento” en la región.

La problemática se ubica en el cruce de teorías y enfoques que hacen a la definición misma de las relaciones entre el Estado y la sociedad, y sobre todo, del papel relativo de las élites estatales y los agentes económicos en la definición de las políticas públicas. Preguntarse por los determinantes políticos de las orientaciones más generales de la política económica implica en efecto insertarse en debates que giran en torno a clivajes (*cleavages*) analíticos básicos que por otra parte se superponen entre sí: autonomía del Estado o poder de los grupos sociales, determinaciones estructurales o interacción estratégica entre actores, factores internacionales o política doméstica, ideas o intereses. En este trabajo me propongo presentar algunos aspectos relevantes de los debates teóricos en torno a estas cuestiones que me parecen pertinentes para orientar la investigación y la búsqueda de factores explicativos de la formulación de las políticas económicas en general, y más específicamente, de la relación entre Estado y empresarios en torno a dicho proceso.

Si algo caracteriza al estado actual de estas discusiones es una tendencia creciente a reconocer la necesidad de una convergencia entre las perspectivas que enfatizaban demasiado unilateralmente alguno de los polos de los clivajes mencionados más arriba, y a asumir que unos u otros factores explicativos pueden tener un peso diferente y variable en distintas circunstancias y contextos históricos. Esto ha incrementado el “pluralismo” imperante en el campo de la política comparada y hace difícil la identificación y denominación misma de los enfoques existentes (Geddes, 1991). Con fines operativos organizaré este artículo apelando a una clasificación convencional que me permita ordenar las cuestiones y perspectivas teóricas involucradas, partiendo de la postulada dicotomía entre autonomía del Estado y determinaciones societales o estructurales de las políticas

para avanzar en el sentido de la necesaria complementación e historización de esas dimensiones analíticas.

Los determinantes políticos de las políticas pueden en efecto buscarse fundamentalmente en dos grandes ámbitos, que definen a su vez dos líneas de análisis no necesariamente excluyentes, aunque a veces contrapuestas en sus versiones más duras. Por un lado, puede pensarse que las políticas se explican básicamente a partir de la acción y objetivos propios de las élites estatales y de las condiciones institucionales en las que se verifica dicha acción; me referiré a esta línea de análisis como el enfoque “estatista” o “estadocéntrico”. Por otro lado, puede partirse de la hipótesis de que las políticas se explican teniendo en cuenta la presión y posibilidades de influencia relativas de distintos actores sociales o “grupos de interés”; esta perspectiva tiene una fuerte tradición que engloba desde las versiones pluralistas hasta los enfoques en términos de “clases”; aunque también permea a ciertos trabajos que se sustentan en la llamada “nueva economía política”, y en algunos aspectos puede superponerse con explicaciones de tipo “estructural”. Me referiré a ella como el enfoque “societalista” o “centrado en la sociedad”.¹

El eje de este recorrido pasa por subrayar la idea de que el peso relativo de los distintos factores intervinientes, y la forma en que opera cada uno de ellos, es algo que varía históricamente; sin embargo, el estado actual de la teoría y de la investigación permite a su vez rescatar ciertas maneras *analíticamente útiles* de abordar los procesos de reforma económica y descartar caminos que suelen resultar inconducentes para encontrar una explicación adecuada.

El sesgo “centrado en la sociedad”: entre los poderes estructurales y el *lobby*

La idea de que las políticas estatales responden a, o son reflejo de, presiones, demandas, o constreñimientos sociales y/o estructurales permea con distintos ropajes a diversas tradiciones analíticas, aun fuertemente contrapuestas entre sí, y de hecho puede decirse que,

¹ Esta clasificación de las perspectivas en “estatistas” o “societalistas” (*State-centered* o *society-centered*) es utilizada recurrentemente en la bibliografía. Cf., entre otros, Skocpol, 1985; Haggard, 1990; Hall, 1993 y Geddes, 1994.

en sus variadas versiones, ha sido la perspectiva que más influencia ha tenido en las ciencias sociales hasta hace poco tiempo.² Cuestionado hoy en sus presentaciones más extremas o simplificadoras, o como explicación excluyente de la acción estatal, el enfoque estructural-sociocéntrico aludé de todas maneras a una serie de factores cuya incidencia sobre las políticas no puede desconocerse.

La posición privilegiada de los capitalistas

Desde la famosa frase del *Manifiesto comunista* —“el Estado es el comité de negocios de la burguesía”—, la idea de que las políticas estatales³ responden a los intereses de los capitalistas —en mayor o menor medida, de manera más o menos “instrumental” o “estructural”— ha recorrido un largo camino, básicamente dentro del marxismo, pero no sólo dentro de él: distintos itinerarios analíticos que incluyen derivaciones del “pluralismo” se han ocupado de diseñar herramientas conceptuales para captar el carácter y los alcances de esa relación por lo menos “especial” entre los empresarios y las acciones del Estado.

Ciertamente las visiones estrictamente *instrumentalistas* —aquellas según las cuales el Estado responde casi por definición a los intereses de la clase dominante porque está directamente controlado o “capturado” por ella— no resultan apropiadas para entender dicha relación. Ello es claro sobre todo si se pretende que ése sea un *modelo general* sobre la naturaleza de la influencia de los empresarios en tanto “clase” sobre las políticas en todo Estado capitalista, restringida a la existencia de fuertes vínculos personales (o, nuevamente, “de clase”) entre unos y otro.⁴ La crítica más obvia en ese sentido es que el “control” del Estado por parte de “representantes directos” de la “burguesía” no podría ser en todo caso sino una entre muchas posi-

² Barbara Geddes lo llama “paradigma convencional”, cf. Geddes, 1995.

³ Y en realidad, la existencia y función misma del Estado, aunque esa vertiente más “fundante” de las reflexiones sobre la relación entre Estado y sociedad no es la que interesa desarrollar aquí.

⁴ En términos más abstractos, una perspectiva igualmente “instrumental” es la que supone que en lugar de la clase burguesa, puede ser otra clase o coalición —en tanto grupos sociales constituidos *a priori* por fuera del Estado— la que pasa a “controlar” el aparato estatal. En esta forma, la perspectiva instrumental permea en mayor o menor medida a buena parte de los análisis que se han efectuado sobre la política latinoamericana bajo la noción de las “alianzas de clase”.

bilidades respecto a quiénes ocupan el aparato estatal, tanto bajo regímenes autoritarios como democráticos, y que como se verá más abajo no puede descartarse —entre esas alternativas— que el Estado opere de manera efectivamente autónoma; menos obvio resulta quizá señalar que aun en el caso de que nos encontráramos efectivamente ante una situación de ese tipo ello no agotaría la explicación de las políticas resultantes, dado que de cualquier manera habría que considerar la lógica y los imperativos que derivarían del propio manejo del Estado. Por otra parte, como expresa sintéticamente Przeworski refiriéndose a la idea de que las clases existen *per se* como actores y que una de ellas toma el control de las instituciones estatales y las usa para promover sus intereses, “esta versión explica poco: las clases no son actores ya constituidos y los intereses económicos limitan al Estado incluso cuando sus portadores no estén organizados en forma colectiva” (Przeworski, 1995:52).

La afirmación de Przeworski nos remite a la idea de que la particular relación entre los capitalistas y el Estado puede ser analizada también desde una perspectiva “estructural”: aquella según la cual las políticas del Estado responden, efectivamente, a los intereses de los capitalistas, pero porque el Estado *está estructuralmente condicionado a ello* independientemente de quién controle el aparato estatal.

No me detendré en ciertas vertientes de este enfoque estructural que no ofrecen un marco analítico apropiado para el estudio de la política. Tanto en la variante poulantziana como en la de la “escuela lógica del capital”, el funcionamiento del Estado queda explicado por las necesidades —políticas en la primera, económicas en la segunda— derivadas de la reproducción del sistema capitalista. Sin pretender poner en cuestión la eventual utilidad de estas visiones en otros niveles de análisis, no se encuentra en ellas la posibilidad de explicar qué políticas se adoptan y por qué; aplicadas a este problema, en efecto, dichas perspectivas sólo permiten arribar a una explicación de carácter funcional y *ex post*, e inevitablemente tautológica: toda decisión del Estado podría mirarse retrospectivamente como “necesaria” en función de los imperativos del capital, y por ende cumpliendo en última instancia los intereses de los empresarios aun cuando éstos individualmente no hubieran siquiera estado de acuerdo con ella (Przeworski, 1990). Estas teorías no ofrecen elementos analíticos para *investigar* el problema de la relación entre Estado y empre-

sarios más allá de la interpretación *a priori* que se hace de ella, ya que de hecho no hay manera de operacionalizarlas para generar enunciados específicos verificables.

Una perspectiva diferente es la que se conoce como teoría de la “dependencia estructural del Estado respecto al capital”.⁵ Si bien esta etiqueta alude a que, en parte, dicho enfoque comparte en algún sentido el determinismo de los anteriores, la explicación que provee incorpora explícitamente, en contraste con ellos, el rol de los actores económicos y políticos y su interacción mutua.⁶ Su premisa básica es que “la clase dominante no gobierna”: hay en cambio una “división del trabajo” entre capitalistas y “gerentes estatales” en la que son éstos los encargados de asegurar la reproducción del orden social (Block, 1977). Esto deviene de la separación entre la propiedad privada de los medios de producción y el poder político, necesaria para que existan los mercados (Przeworski, 1995). Sin embargo, a pesar de esta separación de esferas, el Estado —en su “autointerés institucional” (Offe, 1990)—, se ve obligado a satisfacer los intereses de la burguesía debido a que el propio mantenimiento del gobierno depende de que exista un alto y creciente nivel de actividad económica: tanto porque la capacidad de financiamiento misma del Estado a través de impuestos y endeudamiento depende del desempeño de la economía, como porque el apoyo público a un régimen o gobierno puede decaer sustancialmente si se produce una seria caída en la actividad económica (Block, 1977). Como el manejo de ésta está en manos privadas, los gobiernos deben eludir las políticas que perjudiquen a los intereses empresariales y también promover decisiones que los favorezcan, para evitar la pérdida de confianza de los mismos y la consecuente desinversión: como afirman Offe y Wiesenthal, ello implica que los empresarios pueden obtener resultados políticos no sólo o no tanto por lo que hacen políticamente sino por lo que *dejan de hacer* en términos de inversiones. Los capitalistas, en palabras de Lindblom, gozan de una “posición privilegiada” respecto a los demás grupos o clases, ya que de sus decisiones de inversión y de su obten-

⁵ La expresión fue acuñada por Przeworski y Wallerstein, 1988.

⁶ Desde el campo del marxismo los principales desarrollos de esta teoría se encuentran en algunos trabajos de Fred Block y de Claus Offe; desde una perspectiva diferente Charles Lindblom ha propuesto una conceptualización muy similar, evolucionando hacia ella a partir del pluralismo. Cf. Block, 1977, 1980; Offe, 1990; Lindblom, 1977.

ción de ganancias depende la suerte del conjunto de la sociedad, y ello puede condicionar las decisiones estatales independientemente de lo que hagan políticamente los inversores privados y de quién controle el aparato estatal (Lindblom, 1977).⁷

Ahora bien, ¿en qué medida esa innegable “posición privilegiada” se traduce efectivamente en una fuerte determinación “estructural” sobre las acciones del Estado? Una primera relativización de los eventuales alcances de esta perspectiva es formulada por sus propios expositores: puesto que el Estado tiene una lógica propia y sus administradores se comportan como maximizadores de su propio interés, y además deben intervenir para aliviar las tensiones sociales producidas por el capitalismo, pueden darse de hecho conflictos entre ellos y los empresarios privados (Block, 1980). Según Offe, es la tensión entre las funciones estatales de acumulación y legitimidad la que abre la puerta para explorar las maneras en que los gobiernos pueden desenvolverse autónomamente entre esos dos objetivos contradictorios (Offe, 1990). Por otra parte, la propia separación de esferas antes aludida, y que está en la base del poder estructural de los capitalistas, es a la vez la condición de posibilidad de que el Estado pueda influir de diversas maneras sobre las opciones de inversión y las tasas de ganancia de aquéllos (Heredia, 1996).

Sin embargo, queda igualmente pendiente de análisis teórico sistemático la manera, el grado y las condiciones en que la acción microeconómica de los capitalistas ejerce su influencia sobre las decisiones de políticas y viceversa; es decir, cuándo y cómo puede el Estado afectar el desempeño de los empresarios. Un matiz importante en ese sentido surge de la propia lógica de la dependencia de los agentes estatales (en cuanto a la posibilidad de poder cumplir sus objetivos como tales) respecto al desempeño de la economía. Los desarrollos más explícitos de esta perspectiva aluden fundamentalmente a las decisiones de *invertir* o *dejar de hacerlo* como condicionantes de la acción estatal mediante el *nivel de actividad económica* resultante y sus efectos en términos de empleo, bienestar, etcétera. En ese sentido, el

⁷ En la misma línea, Bates y Lien sostienen que “los intereses del gobierno son autónomos respecto a, y parcialmente contradictorios con, los del sector privado. Pero también consideramos al sector político como dependiente y a sus políticas como condicionadas por la necesidad de anticipar la respuesta de los agentes económicos en el mercado” (Bates y Lien, 1985:63, traducción mía).

condicionamiento implica directamente *adoptar las políticas que los capitalistas desean* para invertir productivamente. Pero leída en sus términos más amplios, la idea de la “dependencia estructural del Estado respecto al capital” implica que las decisiones estatales están limitadas en el capitalismo por el hecho de que las decisiones económicas fundamentales están descentralizadas, es decir, no pueden ser tomadas desde el Estado (Przeworski, 1995). Ahora bien, esas decisiones y comportamientos descentralizados de los empresarios no sólo influyen sobre el nivel de actividad sino también sobre el *grado de estabilidad o inestabilidad de las variables macroeconómicas*, en cuyo caso el cumplimiento de los objetivos estatales estará supeditado a que se logren controlar esas decisiones y comportamientos independientemente de, o a veces en contra de, las demandas individuales o sectoriales de los capitalistas, y aun, coyunturalmente, a expensas del propio nivel de producción.⁸ Es cierto que esta última situación corresponde a momentos de crisis, pero las consecuencias de las políticas adoptadas en tales circunstancias pueden ser de largo plazo y hasta inducir cambios duraderos “no deseados” en las condiciones de inversión; de hecho, las reformas estructurales en los países en desarrollo han sido en la mayoría de los casos disparadas precisamente por coyunturas de crisis macroeconómica.

Se han señalado también otros factores que pueden relativizar el grado en que el “poder estructural” de los capitalistas redunde en políticas favorables a sus intereses. El mismo Fred Block alude al hecho de que en condiciones de recesión, el poder de la desinversión pierde peso (Block, 1980).⁹ Blanca Heredia menciona otros dos elementos que condicionan el mayor o menor poder relativo tanto del Estado como de los capitalistas (Heredia, 1996): la disponibilidad relativa de fuentes de financiamiento e inversión no controladas por el sector privado (cuando las fuentes de inversión y financiamiento

⁸ Esta afirmación no debe entenderse como una interpretación estructuralista clásica según la cual el Estado asume una “autonomía relativa” que le permite cumplir las funciones “necesarias” para reproducir los intereses colectivos de la clase burguesa por encima de los intereses individuales de los capitalistas. Aquí no se supone que los agentes estatales conocen y ejecutan esa lógica oculta del sistema capitalista sino que para cumplir sus objetivos en tanto tales —sea su interés por permanecer en el cargo, por cumplir un programa en el que creen ideológicamente, etcétera— dependen de diversos aspectos del funcionamiento de la economía y que ello condiciona sus decisiones de política económica.

⁹ Cf. también Acuña, 1994.

son escasas el poder estructural de los empresarios privados es mayor, y viceversa)¹⁰ y el espectro de opciones rentables de inversión que tienen los inversores privados en cada caso y momento (cuanto más variadas son esas opciones, mayor es el costo de atraer al capital para que invierta en determinada área o sector). Debe agregarse además que el poder estructural está desigualmente distribuido entre los empresarios, que pueden tener mayor o menor capacidad para afectar los resultados globales de la actividad económica (Heredia, 1996), y que sus posibles efectos varían según el tipo y espectro de activos que tengan, en particular los grandes grupos económicos.¹¹

Complementariamente a estos argumentos deductivos acerca de las condiciones de mayor o menor influencia del poder estructural de los capitalistas, podrían citarse estudios específicos que han apuntado a pensar esta teoría desde un punto de vista empírico, a través de análisis comparados de distintos países, con métodos y resultados diversos que coinciden sin embargo en destacar que “los gobiernos tienen opciones”.¹² Estudios centrados en ciertas coyunturas históricas y decisiones estatales específicas se han propuesto explícitamente mostrar ejemplos de cómo en ocasiones se verifica la adopción de políticas contrarias a los intereses de los empresarios.¹³

Todos estos argumentos apuntan a señalar que el poder estructural no es *necesariamente determinante*, y que puede estar sujeto a las posibilidades de acción autónoma del Estado a las que me refiero más abajo: en definitiva, Estado y sector privado están forzados a *ajustar mutuamente* sus intereses y objetivos con resultados variables según sean sus recursos relativos (Heredia, 1996). Otro matiz importante que debe tenerse en cuenta es que dicho poder es “esencialmente negativo” (*ibid.*), y consiste más en la capacidad de vetar

¹⁰ Carlos Acuña menciona en este mismo sentido que la capacidad de veto de la desinversión disminuye, por ejemplo en los casos en que el Estado controla o capta los recursos de un bien exportable fundamental, como el cobre en Chile o el petróleo en varios países, y aumenta en la situación inversa, ilustrada por la dependencia del Estado argentino respecto al sector agroexportador para obtener divisas. Acuña, 1994:69.

¹¹ Una cuestión abierta es en qué medida son los tenedores de activos líquidos o fijos los que están en mejor posición para condicionar las políticas estatales. Frieden subraya el papel decisivo jugado por los poseedores de activos fijos (véase Frieden, 1991). Argumentos en torno a la influencia decisiva del capital móvil pueden verse en Bates y Lien, 1985, y Mahon, 1996.

¹² Cf. por ejemplo Swank, 1992; Jacobs, 1988; Quinn, 1989; Przeworski y Wallerstein, 1988.

¹³ Por ejemplo Domhoff, 1986; Skocpol y Weir, 1985.

decisiones que de influir positivamente en la definición de las políticas. Como afirma K. Sikkink, la posición privilegiada de los capitalistas ayuda a explicar por qué ciertas alternativas que son directamente perjudiciales para los capitalistas son excluidas de la agenda, pero no tanto a comprender el contenido de las políticas que efectivamente se adoptan (Sikkink, 1991). Incorporando todas estas salvedades y matices, entonces, la noción del poder estructural resulta una herramienta analítica imprescindible para indagar acerca de las distintas alternativas de la relación entre Estado y sector privado en torno a las políticas económicas; puede decirse que su mérito más claro es que permite incorporar el peso de las “estructuras” sin reducir la política a ellas.

Un eventual corolario de esta tesis sería que los capitalistas no necesitan organizarse y actuar colectivamente para ver satisfechos sus intereses; les basta con calcular racionalmente si bajo las políticas imperantes su tasa de beneficio es suficiente o no y actuar microeconómicamente en consecuencia (Lindblom, 1977; Offe, 1990). En realidad, formulado en esos términos, este razonamiento no resulta sostenible, pero sí es cierto que en un sentido más amplio la situación estructural de los capitalistas tiene derivaciones analíticas claras respecto a las condiciones de su acción colectiva, ya que tienen tres formas diferentes de acción para influir sobre las políticas: la de la propia firma, la cooperación informal entre empresas o empresarios y la asociación corporativa formal (Offe y Wiesenthal, 1985). La posibilidad misma de ejercer influencia por contactos individuales, que depende ciertamente también de las instituciones políticas vigentes, se constituye a su vez en un obstáculo para emprender acciones y organizaciones colectivas; de la misma manera el poder estructural diferenciado contribuye a disminuir los incentivos para la acción colectiva formal, ya de por sí obstaculizada por la compleja diversidad de intereses que caracteriza a los capitalistas.

Las coaliciones

En suma, los empresarios capitalistas tienen cierto poder para condicionar las políticas estatales, a veces de acuerdo con lo que desean, a veces a pesar o en contra de ello. Pero en cualquier caso, eso no elimina la alternativa de la acción e influencia específicamente políti-

cas, lo que nos remite a explorar mediante qué enfoques o perspectivas resulta conveniente incorporar este otro elemento al esquema de análisis.

La participación e influencia de los empresarios en relación con las políticas económicas generales es analizada muchas veces en términos de la conformación de “coaliciones de políticas”, ya sea entre determinados sectores capitalistas y el Estado, o incluyendo además a otros grupos o actores sociales. Me refiero aquí en sentido estricto a las alianzas concebidas en términos estructural-sectoriales: se visualizan ciertos intereses comunes a uno o varios sectores de una determinada estructura económica y se analiza su relación con la adopción de un rumbo particular en la política económica.¹⁴ Ahora bien, cabe preguntarse de qué manera esta noción de coaliciones puede ser utilizada productivamente, ya que la misma lleva implícito el riesgo de caer nuevamente en determinismos estrechamente instrumentales o estructurales.

Esta perspectiva tiene una utilidad indudable en lo que hace a identificar las *posibilidades* estructurales que en cada situación y momento históricos son más proclives a sustentar —política y microeconómicamente— políticas estatales orientadas hacia el fomento de un determinado modelo de crecimiento. En este sentido pueden explorarse en cada caso los eventuales clivajes de potenciales alianzas y conflictos que, dada la conformación e influencia relativa de los sectores económicos, cabrían articularse en torno a distintas alternativas de política económica. La predictibilidad de las eventuales coaliciones supone asumir que ciertos sectores en determinadas circunstancias adquieren un “poder estructural” más decisivo. En general, en efecto, la coalición exitosa aparece de alguna manera predeterminada: se forma con aquellos sectores que resultan “ganadores” en las circunstancias impuestas por la economía internacional, ya que son ellos los más capacitados para impulsar el crecimiento de la economía.¹⁵

Pero ¿cómo debe entenderse la eventual *conexión causal* entre esos clivajes identificables estructural o sectorialmente y la for-

¹⁴ Son las que Gourevitch denomina coaliciones de “actores societales”, diferenciándolas de las coaliciones de partidos, grupos de interés, etcétera. Cf. Gourevitch, 1986.

¹⁵ Cf. esta observación en Haggard, 1994. Conceptualizaciones de este tipo pueden verse claramente en Frieden, 1991; Gourevitch, 1986 y Silva, 1993.

mulación e implementación de políticas? En principio cabe identificar en la literatura por lo menos dos maneras de hacerlo, en parte distinguibles nítidamente aunque a veces en una relativa tensión no resuelta entre sí. Una de ellas es la que más claramente queda incluida dentro de las perspectivas sociocéntricas que estamos analizando aquí: es la que, presentada de manera esquemática, supone que los intereses sectoriales se manifiestan “naturalmente” como actores colectivos en la arena política presionando por las políticas afines a sus intereses, y que las orientaciones más generales de la política económica corresponden a la coalición que resulta exitosa en imponer sus preferencias. Puede decirse que el análisis de las políticas de los estados latinoamericanos ha estado particularmente orientado por los enfoques basados en la identificación de la coalición o alianza de clases predominante en cada momento. Una combinación de argumentos instrumentales y estructurales es la que en el fondo dio lugar a ese modelo analítico, que predominara hasta los años ochenta y que aun no ha sido claramente desplazado en el sentido común académico y político. En sus términos más clásicos, esta visión entendía a las grandes líneas de política económica como el producto de “alianzas de clases” que en etapas sucesivas iban imponiendo determinados “modelos de desarrollo” según los intereses —muy gruesamente definidos— predominantes en cada una de ellas.¹⁶

Las “coaliciones” serían así el producto de claras coincidencias de intereses surgidas y construidas en el seno de la sociedad y con la capacidad de imponer sus proyectos a un Estado cuyo eventual papel propio se ignora. Existe sin embargo otra versión que combina este énfasis estructural con una mirada que incluye mejor al Estado, y que permite una mejor aproximación a la política “realmente existente”: en ella el punto de partida es que “las políticas requieren portadores”, y que los agentes estatales —tratando de atender al poder

¹⁶ Una síntesis de este modelo puede verse en Collier, 1985. Entre las versiones más complejas y elaboradas de este paradigma pueden citarse los trabajos de Cardoso y Faletto, 1992 [1969], y la obra temprana de O'Donnell (especialmente 1977b y 1979). Ejemplos más “mecanicistas” son Cueva, 1990; Ianni, 1984; Peralta Ramos, 1972, entre otros. En algunos textos existe una cierta tensión entre las “alianzas” pensadas como “mapa estructural” de potenciales coaliciones que condicionan el accionar estatal, y su presentación implícita como actores directamente en el plano de la política; tal es el caso por ejemplo de O'Donnell, 1977a.

estructural de los capitalistas al que tienen que estimular en su favor—buscan en cada circunstancia articular una coalición basada en intereses sectorialmente agregados, configurando “modelos” de políticas que varían según el o los sectores a cuyo dinamismo como potenciales motores del crecimiento se decida apostar.¹⁷

La pertinencia de explorar cómo los gobiernos construyen o intentan construir coaliciones—o eventualmente, se apoyan en coaliciones preexistentes—para sustentar sus políticas es indudable, pero es conveniente evitar ciertos riesgos implícitos en la perspectiva y que pueden distorsionar el análisis. El riesgo “instrumental” es reificar esos clivajes estructurales y presuponer a partir de ellos la existencia de actores colectivos que *imponen* un determinado rumbo a las políticas; el riesgo “estructural” es suponer a la vez que, en todos los casos, las políticas se explican en tanto apuntan a satisfacer clara y directamente los intereses de alguna de esas potenciales combinaciones de *coaliciones sectoriales-estrategias de desarrollo*, y encontrar en ello, *a priori*, la explicación fundamental de las decisiones estatales. Cada una de esas dos situaciones es, en el mejor de los casos, *una entre varias posibles*. Puede darse en efecto que los empresarios se constituyan en actores políticos según líneas sectoriales y que logren influir decisivamente en las políticas;¹⁸ pero los alineamientos pueden ser también mucho más fragmentados, cambiantes, y orientados según su participación en juegos diversos de política—y como se verá más abajo, pueden incluso ser influidos por la propia acción estatal—. Las coaliciones deben en todo caso investigarse y no “deducirse” de las políticas adoptadas: el hecho de que existan beneficiarios de ciertas políticas no quiere decir necesariamente que ellos hayan sido los iniciadores activos de las mismas, ni siquiera que hayan participado y aun acordado su implementación inicial.¹⁹

¹⁷ Ésta es la forma que adopta la perspectiva de coalición en la citada obra de Gourevitch y en buena parte de la bibliografía reciente sobre la política de las reformas económicas.

¹⁸ Para el caso de Chile, Eduardo Silva encuentra precisamente que las tres etapas distintas que pueden identificarse en el proceso de la reforma neoliberal entre 1973 y 1988 se explican por la influencia decisiva sobre las políticas que en cada una de ellas ejerció una particular coalición de actores empresariales y estatales. Cf. Silva, 1993.

¹⁹ Como señala Haggard, la estrategia deductiva empleada por ejemplo por Frieden es traicionera, porque se puede inferir que los favorecidos por una estrategia fueron, de hecho, los de la coalición dominante. Muchos argumentos de coalición identifican por error una configuración social dada como la fuente de una política cuando en realidad la configuración puede haber estado débilmente relacionada o ser una consecuencia y no una causa de la elección

Entre otras cosas, deben considerarse aquí los clásicos problemas de acción colectiva que condicionan la organización y acción política de cualquier grupo, aunque éste tenga aparentemente intereses en común; a su vez, esas posibilidades de acción e influencia estarán condicionadas por la estructura institucional.

Una lectura excesivamente sociocéntrica de las coaliciones dejaría también fuera del marco de análisis el papel potencialmente autónomo de los políticos, y por tanto del Estado, punto sobre el que insistiré en el apartado correspondiente. Pero aun en las versiones que siguiendo por ejemplo a Gourevitch toman como punto de partida el interés de los políticos por articular esas coaliciones, puede caerse en un sesgo que resulte demasiado estructural y apriorístico: las políticas económicas pueden no estar necesariamente determinadas por la voluntad de atender intereses sectoriales preexistentes que conformen una clara orientación en términos de modelo de crecimiento.²⁰ Su propia condición de tales lleva a los agentes estatales a atender a una multiplicidad de demandas y juegos de política —por ejemplo la estabilidad macroeconómica—, y esos imperativos cruzados no siempre ni necesariamente se resuelven en un equilibrio del tipo de los que supone la construcción de coaliciones sectoriales; es más realista pensar que las políticas se van construyendo a partir de cómo los gobernantes van procurando, sobre la marcha, dar respuestas pragmáticas a los problemas que se les plantean.²¹ Las coaliciones construidas desde el Estado, aun cuando logren un cierto equilibrio sostenible, pueden estar basadas en la articulación de intereses y objetivos diversos y a veces contrapuestos o super-

(Haggard, 1990:34-35). Una falacia de este tipo subyace en muchas explicaciones de la adopción de las políticas de industrialización sustitutiva en América Latina, al verlas como el “producto” de una coalición o “alianza de clases” encabezada por la “burguesía industrial”. Son diversos los estudios que directa o indirectamente invalidan esa interpretación: véase por ejemplo Hirschman, 1972; Kaufman, 1990 (para una crítica general sobre ese punto); Torre, 1989 (para el caso del peronismo); Murilo de Carvalho, 1982 (sobre los más complejos orígenes de la política proindustrial en Brasil en los años treinta); Cavarozzi, 1975 (para el caso de Chile). Una crítica a la postulada relación entre el “desarrollismo” y ciertas fracciones de la burguesía industrial en Sikkink, 1991.

²⁰ Una interpretación de este tipo sobre las políticas de reforma económica tendería a explicar a éstas como resultado de una coalición forjada en torno a un “modelo de crecimiento orientado por las exportaciones industriales”, en cuya lógica entraría la apertura comercial.

²¹ Cf. Hirschman, 1963. Este argumento es retomado también en Haggard, 1990 y Torre, 1997.

puestos, en la compensación de las pérdidas de algunos, y hasta en la modificación de las preferencias de otros. Los intereses de los actores societales no son fijos y constantes, y pueden variar en el curso de, y en respuesta a, el proceso mismo de reformas económicas (Haggard y Webb, 1994).

Un uso útil de la idea de coaliciones debería entonces contemplar todas esas alternativas sin excluirlas *a priori* del foco de observación. En ese sentido, volviendo a un punto señalado más arriba, cabe verificar en cada caso la existencia de “coaliciones potenciales” —una suerte de “mapa estructural de la política”— en torno a las cuales podrían orientarse o no las políticas a través de una combinación variable de demandas o presiones “societales” e iniciativas y acciones estatales. El “mapa” en cuestión puede conformarse a partir de diversos clivajes posibles, y en ese sentido resulta conveniente atender a la desagregación más pertinente para cada caso.²² Además de la competencia individual, el empresariado se caracteriza por una heterogeneidad que puede estar determinada por clivajes diversos, y cruzados entre sí: por sectores productivos, por tamaño de las empresas, por el mercado al que orientan su producción, por su mayor o menor competitividad en los mercados internacionales, y también por factores políticos como su posición relativa en cuanto a sus nexos con el aparato estatal: el análisis de la composición interna del sector privado puede dar cuenta de la existencia de diversos objetivos y recursos así como de la constitución de distintos tipos de “subactores” en el plano de la política, no necesariamente captables a través de la lente de las coaliciones sectoriales. La creciente preponderancia de grandes grupos económicos multisectoriales hace aún más difícil pensar en clivajes sectoriales nítidos y constantes.

Los “grupos de interés”

La necesidad de atender a la particular y variable desagregación que puede caracterizar a la acción e influencia política de los empresarios nos remite a las perspectivas que consideran la cuestión en el marco del conjunto de los diversos grupos y mecanismos de inter-

²² Como señala acertadamente Eduardo Silva, enfoques como los de Gourevitch y Frieden toman sectores demasiado “agregados” que impiden visualizar todos los alineamientos sectoriales posibles.

mediación de intereses que pueden tener incidencia en los procesos de elaboración e implementación de las políticas.

Una de las manifestaciones de la orientación “centrada en la sociedad” es justamente la que visualiza a las políticas del Estado como un resultado predominantemente determinado por las demandas y presiones de múltiples “grupos de interés”, entre los cuales se incluyen a los empresarios y sus asociaciones. El énfasis en el papel de los grupos de interés se encuentra de manera paradigmática en las visiones conocidas como “pluralistas”, en las que el Estado es, o bien una “arena” en la que se dirimen los conflictos entre los diversos grupos de interés que existen en la sociedad, o en todo caso un “árbitro neutral” entre dichos actores; a través de mecanismos diversos, individuos y grupos de interés expresan sus demandas al Estado, y según sea el balance entre sus recursos y poderes relativos, dichas demandas se traducen en determinadas políticas gubernamentales.²³ Aunque la vertiente de la “elección pública” suele ser considerada como parte de las visiones estadocéntricas, en tanto apunta a identificar y explicar el comportamiento de los políticos y burócratas con base en su propio interés, en algunas aplicaciones de su instrumental analítico esta perspectiva puede no apartarse demasiado de las corrientes pluralistas, lo cual ocurre cuando el papel de los burócratas y políticos, *debido precisamente a su interés maximizador*, se visualiza como limitado para responder a las demandas de los actores con quienes intercambian votos y apoyo político.²⁴

Las críticas al paradigma pluralista en sentido estricto son bien conocidas y sin duda algunas de ellas resultan decisivas en cuanto a la validez del mismo como modelo para analizar el funcionamiento global de la política: me refiero al hecho de no incorporar el papel autónomo y los intereses específicos que pueden tener el Estado y sus agentes, al de desconocer la situación privilegiada que en una sociedad capitalista tienen los empresarios en relación con los otros grupos, al de no tener en cuenta los problemas de acción colectiva que median entre la existencia de intereses comunes y la acción con-

²³ Se incluyen claramente en esta denominación las obras clásicas de Bentley, Truman, Latham, Dahl, el primer Lindblom, Easton, entre otros.

²⁴ Merilee Grindle identifica dos modelos: uno Estadocéntrico y uno sociocéntrico, como derivaciones analíticas posibles y efectivas de las perspectivas que en términos generales engloba dentro de la denominación de “Nueva Política Económica” y que incluyen a la “elección pública” propiamente dicha (*cf.* Grindle, 1991).

junta para demandar por ellos, y a no considerar cómo las instituciones conforman distintos incentivos y opciones para esa acción colectiva.

Sin embargo, el hecho de que existen “grupos de interés” que ejercen presión e influencia sobre las políticas públicas no puede negarse. Y a pesar de que el comportamiento político y el poder de influencia de los capitalistas están, como vimos, condicionados por ciertos factores específicos, los empresarios pueden y suelen también actuar como los clásicos grupos de presión con niveles de agregación diversos y cambiantes. Entre las asociaciones formales —que no necesariamente coinciden en sus límites y lógicas con los clivajes sectoriales— y la acción individual, el *lobby* empresarial puede asumir formas diversas y tener distintos grados de influencia efectiva sobre las decisiones de políticas. Tanto la forma, como el alcance y efectividad de esas acciones están fuertemente condicionadas por el marco institucional en el que se inserta la relación política entre el sector privado y el Estado, y pueden variar a su vez según la arena de políticas de que se trate. La formulación de políticas puede darse en términos más o menos *pluralistas* —en el sentido de estar sujeta al resultado de las presiones cruzadas de grupos específicos— según los casos. La mayor o menor fragmentación del poder político y de las esferas de decisión puede dar lugar a distintas formas y grados de influencia sobre las políticas. En las arenas más específicas, los procesos sistemáticos de toma de decisiones pueden ser captados a través del concepto de “redes de políticas”. En cuestiones globales, y también en decisiones de alcance más específico, la existencia de mecanismos de intermediación corporativos puede condicionar el tipo de participación e influencia de los diversos grupos de interés. El arraigo de modalidades más o menos acentuadas de clientelismo puede a su vez generar otros tipos de acción, más particularistas, que a su vez obstaculizarán en muchos casos las formas más integradas de acción colectiva.

La forma y el grado en que los grupos de interés influyen como tales sobre los contenidos de las políticas son entonces variables. En el caso de las políticas de ajuste y reestructuración de los años ochenta, la bibliografía disponible sugiere que su participación directa como *impulsores* de las mismas no ha sido muy relevante. Muchos estudios específicos muestran en efecto una fuerte coincidencia respecto

a que los empresarios no han tenido un rol activo y definido en la formulación de las políticas de reforma económica.²⁵ Se ha mostrado que en realidad las élites económicas no tenían claras preferencias en torno a cuáles fueran las medidas necesarias para enfrentar la crisis desencadenada a partir de principios de los años ochenta, y que resultaba difícil para ellas calcular los costos y beneficios de algunos aspectos de las eventuales reformas a adoptar; la ambigua relación de los empresarios con el paradigma neoliberal ha sido documentada asimismo en varios estudios.²⁶ Como contraparte, aparece entonces como predominante la iniciativa tomada por los gobiernos, a veces incluso *contra* o *a pesar de* las demandas o reclamos de los principales grupos de interés.

El énfasis “estadocéntrico”

La “autonomía del Estado” y los alcances de la postura “estadocéntrica”

El análisis crítico de las perspectivas societalistas conduce en varios puntos a la necesidad de incorporar en el análisis el rol de los agentes e instituciones estatales, lo que me lleva a plantear la cuestión más general de la “autonomía del Estado”, para desembocar nuevamente a partir de ella en la necesidad de articular ambas dimensiones.

Pensar en la potencial autonomía del Estado supone distinguir dos dimensiones fundamentales, estrechamente relacionadas pero analíticamente separables (Skocpol, 1985). Por un lado, implica concebir a éste como un *actor* a través de la acción de los colectivos de funcionarios que ocupan el aparato estatal; esta dimensión remite a pensar al Estado en uno de sus aspectos, que podría denominarse “el Estado como gobierno”. Por otra parte, la autonomía puede entenderse también en el sentido de considerar que las *instituciones* estatales, en sí mismas, tienen una influencia decisiva sobre los procesos económicos, sociales y políticos. En este trabajo me ocuparé exclusivamente de algunas cuestiones relacionadas con la posibilidad

²⁵ Esta conclusión es subrayada particularmente por Geddes, 1995, y Bates y Krueger, 1993. Una excepción importante en este sentido es Silva, 1993.

²⁶ Cf. Nylen, 1992; Conaghan y Malloy, 1994; Schneider, 1989; Diniz, 1991.

de explicar las políticas *a partir de las preferencias y estrategias de los agentes estatales.*

En este sentido, la mayoría de las definiciones coinciden en considerar a un Estado como "autónomo" cuando los funcionarios son *capaces de formular sus propios objetivos y de implementar las políticas que de ellos derivan, aun contra la oposición de intereses sociales contrapuestos a las mismas.*²⁷ Formular objetivos y políticas implica que los funcionarios definen sus propias preferencias, sin que éstas reflejen necesariamente las de actores sociales externos; supone la no "penetración" del Estado por los intereses de éstos en cuanto a la elección de sus metas, pero no significa que puedan necesariamente ser llevadas a la práctica. Una dimensión diferente es la *capacidad para implementar* las políticas, lo cual depende de diversos factores, entre ellos, la estructura institucional y sus posibilidades de operar sobre la sociedad. Pero tampoco la capacidad por sí misma supone la autonomía; paradójicamente, por ejemplo, cuanto más "capaz" es el Estado para intervenir en diversas instancias, más interés habrá en penetrarlo por parte de los grupos de interés eventualmente afectados por dicha intervención.²⁸

Más allá de la definición del concepto, es preciso explorar *qué alcance* se pretende dar a la idea de concebir al Estado como autónomo: ¿se trata de afirmar *a priori* la existencia de un fuerte poder estatal autónomo, en términos absolutos, o de postular el carácter potencial y relativo de una situación tal, concebida entonces como contingente respecto de diversos factores cuyo análisis se sugiere como parte de una agenda de investigación pendiente?

Como un intento claro de avanzar en una *fundamentación teórica* de la autonomía del Estado puede citarse la obra de Michael Mann, para quien el Estado es autónomo "por definición", debido a ciertos rasgos que le son inherentes en tanto tal. En primer lugar, el Estado es *necesario* por las funciones que cumple, y ése es el origen de su poder; pero además, como esas funciones son múltiples (el recorrido histórico que realiza en su obra muestra precisamente cómo la sociedad fue delegando cada vez más funciones al Estado), el Estado tiene un "campo de maniobra" para apoyarse en unos grupos

²⁷ Cf. Przeworski, 1990; Skocpol, 1985; Geddes, 1994.

²⁸ Przeworski, 1990; Nordlinger, 1981.

sociales o de interés sobre otros, y así imponer sus políticas. Sin embargo, estas fuentes de poder autónomo son compartidas con otras organizaciones: lo *distintivo* del Estado, y por lo tanto la clave para dar cuenta de su autonomía, es que él constituye la única organización que tiene un poder *centralizado y vinculante* sobre un territorio dado. En esto se diferencia cualitativamente de los otros tipos de instituciones, las que no pueden proveer la utilidad social que el Estado implica; por lo tanto, “el poder autónomo del Estado es el producto de la utilidad de la centralización territorial ampliada para la vida social en general” (Mann, 1984: 211).

En tanto fuente de poder y tipo de poder, el Estado debe entonces ser concebido como una fuerza independiente, es decir, *no reductible por definición* a otras fuerzas sociales. Pero ello no implica que deba verificarse en todos los casos que su poder se imponga efectivamente sobre el conjunto de la sociedad; el Estado es una de las cuatro fuentes del poder social —ideológica, económica, militar y política— que este autor identifica como constantemente entrelazadas (*entwined*) en el desarrollo histórico de la humanidad, y cuyos pesos relativos varían según las etapas y según factores contingentes.²⁹ La *existencia y el carácter específico del Estado* remiten entonces a la afirmación de su autonomía; su *peso y poder concretos respecto a otros poderes sociales* son sin embargo relativos y variables. La reivindicación teórica de la autonomía estatal no implica necesariamente afirmar el poder e independencia absolutos del Estado en el plano de sus relaciones con la sociedad; pero, podríamos adelantar, *si es la condición analítica necesaria para constituir a esta relación en objeto de estudio*.

Otra serie de autores se presentan a sí mismos como encarnando una perspectiva “Estadocéntrica” a la que presentan como reacción necesaria frente a las visiones “centradas en la sociedad” que minimizarían la autonomía y el papel del Estado. Dicha reacción tiene en común precisamente la intención básica de reivindicar la posibilidad de concebir analíticamente la existencia del Estado como entidad autónoma, en contraposición con las vertientes que la negaban implícita o explícitamente; en ese sentido rescata una postura que por cierto tenía ya sus antecedentes en las ciencias sociales (en ge-

²⁹ Mann, 1991, 1993.

neral el origen de esta manera de concebir al Estado se remite a la obra de Max Weber).

El más claro intento por ofrecer una primera síntesis de la perspectiva autodenominada "Estadocéntrica" fue el libro editado por Skocpol *et al.*, que expresaba a su vez en su momento la orientación predominante en el Social Science Research Council en cuya órbita fue gestado.³⁰ El libro no pretendía ofrecer una teoría, sino sintetizar los resultados y derivaciones analíticas de una diversidad de investigaciones que encarnaban esa orientación. Si algo tienen éstas en común son los supuestos básicos que ya hemos presentado al desarrollar los puntos anteriores: que las visiones *society-centered* no explican bien la relación Estado-sociedad, y que en ésta es fundamental considerar la potencial autonomía del Estado en el sentido que como ya vimos se le da a esta expresión. Los estudios presentados como ejemplos están dedicados básicamente a dos cosas: demostrar empíricamente que en diversas circunstancias históricas el Estado ha actuado de manera autónoma, e identificar los distintos factores que darían cuenta de dicho fenómeno en cada caso.

Ahora bien, si alguna conclusión teórica clara se desprende de dicho panorama no es —como podría esperarse del carácter "beligerante" con el que estos autores defienden el "Estadocentrismo"—, la idea de que el Estado deba siempre y en todos los casos ser el centro absoluto de las explicaciones, ni que su autonomía se verifique de manera constante y unívoca en todas las situaciones. Por el contrario, Skocpol es muy contundente al reivindicar el carácter *histórico* y *variable* de la autonomía estatal, y en proponer un enfoque *relacional* que inserte a aquélla en el marco de las complejas relaciones entre funcionarios, instituciones y estructura social, así como dentro de un determinado contexto internacional.

En definitiva, la perspectiva Estadocéntrica puede a veces aparecer como excluyente debido al carácter de confrontación que asume en tanto desafío a las tradiciones analíticas preexistentes,³¹ sin embargo, su propuesta supone un programa de investigación e interpretación que queda sintetizado en la ya clásica expresión *bringing the state back in* y que implica la intención de *tomar más en cuenta*

³⁰ Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985.

³¹ Una crítica en ese sentido es, por ejemplo, la formulada por Timothy Mitchell: *Cf. Mitchell*, 1991.

el papel del Estado y las instituciones (en este sentido, como veremos, se identifica con la perspectiva “neoinstitucionalista”), pero sin excluir los factores explicativos que provienen de la sociedad.

Una de las consecuencias que se derivan de lo hasta aquí expuesto es precisamente que la relación entre “poder social y poder del Estado” es en buena medida el resultado de cómo se procesa *la interacción* entre los colectivos de funcionarios y los actores constituidos en el seno de la sociedad. La premisa básica que permite convertir efectivamente a dicha interacción en objeto de estudio es la que postula la variabilidad de sus posibles resultados, de los que la autonomía del Estado es uno entre otros posibles: “...su resultado puede ser ‘Estadocéntrico’ bajo ciertas condiciones históricas y ‘centrado en la sociedad’ bajo otras circunstancias: tiene poco sentido designar enfoques por lo que deberían ser los resultados de investigaciones concretas” (Przeworski, 1990: 52).³²

Esta propuesta general tiene como consecuencia la necesidad de incorporar una amplísima gama de perspectivas analíticas que ofrecen precisamente elementos para estudiar esa interacción estratégica: básicamente, deberán intervenir aquí todos los elementos que desde corrientes diversas han sido señalados como determinantes para explicar las posibilidades y límites de la “acción colectiva” en general, ya que de este punto depende en buena medida el análisis de la capacidad de acción e influencia de los actores sociales frente al Estado. En este contexto es donde pueden reingresar varios de los aspectos considerados por las visiones que presentamos como “centradas en la sociedad”, pero en un marco en el que ellos se integran en un proceso de interacción estratégica en el que el Estado como actor ocupa también un papel fundamental. El “poder estructural” de los capitalistas, por ejemplo, deberá ser necesariamente tomado en cuenta, pero como uno —entre otros— de los elementos que configuran los “recursos” de que ellos disponen, en tanto actores, para desenvolverse en dicho proceso interactivo; de la misma manera, las características y modos de representación y acción de los “grupos de

³² Elster ofrece una perspectiva similar: en su revisión crítica de la obra de Marx sostiene que la autonomía del Estado, que puede ser *real* (y no aparente como en la óptica marxiana), puede explicarse a través de la interacción estratégica entre tres “jugadores” principales: el Estado (entendido aquí como gobierno), los capitalistas y los trabajadores, los tres provistos de sus respectivos recursos de poder. Cf. Elster, 1992, cap. 8.

interés” del pluralismo o del neocorporativismo tendrían su lugar en este contexto analítico que ha incorporado al Estado.

Desde este punto de vista podría decirse en suma que lo que la perspectiva denominada “Estadocéntrica” ha introducido con fuerza en el análisis político es la *decisión analítica* de considerar al Estado como potencialmente autónomo; cabría afirmar que en ese sentido la pertinencia de dicha decisión no debería resultar en sí controvertible, dado que ella constituye la condición *sine qua non* para integrar al Estado en el marco de análisis sin que éste quede diluido como derivación o variable dependiente de otros aspectos de la realidad social. Si la autonomía del Estado como posibilidad resulta entonces fundamental en términos teóricos y analíticos, su alcance y mecanismos efectivos no están dados *a priori* sino que dependen del tipo de relación operante entre Estado y sociedad, entre agentes estatales y agentes sociales. La cuestión entonces *comienza* a partir de ahí, y se plantea en términos de preguntas tales como: ¿cuándo, con qué frecuencia, es autónomo el Estado?, ¿de qué depende que lo sea?, ¿cuáles son los alcances y límites de la autonomía del Estado? Para estos interrogantes hay a su vez distintas respuestas posibles, y sobre todo, distintas propuestas analíticas que ofrecen aportes para pensar e investigar el problema.

La formulación autónoma de políticas y el problema de las preferencias de los agentes estatales

En las perspectivas sociocéntricas la formulación de las políticas estatales no constituía un problema, dado que las preferencias de los agentes públicos se consideraban, de una u otra manera, como *derivadas* de las demandas o intereses de la sociedad. Pero si ellas dejan de visualizarse como derivadas, queda obviamente planteado el interrogante de cómo y por qué surgen y se constituyen esas preferencias y los objetivos de políticas resultantes, y asimismo, en qué medida y por qué motivos ellas se aproximan o se apartan de las metas y exigencias de los otros actores sociales.³³

³³ Como señala Peter Hall, la capacidad de los “estatistas” para cuestionar “por la negativa” a las visiones estrechamente socialistas no ha sido acompañada por intentos igualmente efectivos de construir una concepción alternativa sobre la formulación de políticas. Hall, 1993.

El "autointerés" de los políticos

Un ejemplo de lo dificultoso que resulta avanzar en este terreno son las derivaciones a veces extremas, a veces contradictorias, que tiene la perspectiva que quizá de manera más contundente ha intentado visualizar al Estado como un actor o conjunto de actores cuya acción deriva de la propia lógica y racionalidad de la función pública. Me refiero a la corriente conocida en términos amplios como de la "elección pública", definida como la aplicación de los métodos de la economía al análisis de la relación entre los actores sociales y los que componen el aparato del Estado (burócratas y políticos) en el proceso de adopción de decisiones sobre políticas. Puede verse en esta corriente, en cierto sentido, una manera de analizar al Estado como una entidad que actúa de manera totalmente autónoma en función de intereses propios, a los que de manera normativa suele considerarse como nocivos para el desarrollo social y económico en su conjunto. Esta consecuencia analítica es clara, en términos muy globales, en tanto identifica a los actores que componen el Estado y procura analizar su comportamiento considerándolos *a priori* como maximizadores de su propio interés; este supuesto básico permite explorar un posible origen de la formulación autónoma de preferencias y políticas del Estado, a partir del interés racional-maximizador de sus agentes. Sin embargo, como dije más arriba, el mismo supuesto puede llevar a interpretaciones que en definitiva terminan explicando las elecciones de políticas en función de los intereses societales a los que los políticos maximizadores procuran atender a cambio de votos y apoyo.

Si desde el punto de vista teórico no resulta entonces claramente que de esta perspectiva pueda derivarse una conceptualización del accionar estatal como autónomo, su adecuación empírica es también una cuestión abierta.³⁴ Sin embargo, si bien no existe un consenso suficiente acerca de que los agentes estatales se comporten de manera generalizada como maximizadores de su propio interés en tanto

³⁴ Sobre este último punto véase la interesante discusión de Egeberg, 1995. Este autor concluye que no puede considerarse al autointerés de los burócratas como un factor explicativo absoluto y decisivo para analizar sus decisiones. Cf. en la misma línea Grindle y Thomas, 1991.

funcionarios, ni respecto de hasta qué punto sea ése el elemento clave para explicar sus decisiones de políticas, no puede desconocerse la importancia de incluir esa posibilidad en el análisis como uno de los elementos que en mayor o menor medida pueden contribuir en muchos casos a explicar efectivamente el origen de las preferencias respecto a la formulación de objetivos y políticas por parte del Estado. Un aporte importante de esta perspectiva para nuestro tema consiste en que, al abrir la “caja negra” del Estado y descomponer el aparato estatal en sus componentes individuales y observar su comportamiento, la teoría de la elección pública permite evitar la “antropomorfización” del Estado que puede resultar de una visión Estadocéntrica e introducir la búsqueda de los “microfundamentos” de su acción: es decir, ilumina cómo el Estado, lejos de ser un ente monolítico maximizador de un solo y claro objetivo —o de una “función de bienestar general”—, puede ser en realidad un conjunto de actores diversos en competencia entre sí, y donde se juegan y negocian proyectos y objetivos contrapuestos.

Desde una perspectiva más amplia, pero que reconoce también su inspiración en modelos derivados de la teoría de la acción racional, Barbara Geddes ha propuesto recientemente un esquema analítico que intenta ser, precisamente, una fundamentación teórica y empírica de la autonomía del Estado (Geddes, 1994). Discutiendo decisivamente con los “viejos paradigmas”, Geddes señala en efecto la necesidad de nuevas teorías en las que las acciones gubernamentales autónomas dejen de ser enfocadas como anomalías. Partiendo de esta premisa básica, la autora sostiene que el contenido de las decisiones estatales reflejará los intereses de los funcionarios respecto a su permanencia en el cargo y su progreso en la carrera política. Su perspectiva es sin embargo más compleja que la del simple intercambio político de la elección pública: burócratas y políticos se comportarán de maneras que resultarán en la autonomía del Estado cuando sea conveniente hacerlo así para sus carreras políticas; asimismo, cuando les convenga representar intereses sociales particulares, será eso lo que marque el rumbo de sus decisiones. Este comportamiento racional se explica, por otra parte, dentro de un determinado contexto institucional e histórico: “las instituciones políticas determinan qué estrategias para permanecer en el cargo tienen probabilidades de resultar efectivas” (Geddes, 1994:8). Esto último lleva a

considerar por separado las acciones de los presidentes, los legisladores, los líderes partidarios, y los burócratas estatales, dado que los incentivos institucionales son distintos para cada caso. Mediante este enfoque que otorga un peso sustancial al marco institucional, la autora se propone superar el hiato existente entre los argumentos estructurales y aquellos exclusivamente intencionales derivados de la teoría de la elección racional. La parsimonia teórica es sin duda una virtud de una propuesta de este tipo, pero en tanto tal deja planteada la cuestión de si los intereses racionales individuales de los políticos *agotan* la explicación de la acción estatal; no obstante, el libro muestra claramente que ese factor analítico no puede dejar de ocupar un lugar central en cualquier exploración acerca de aquélla.

El rol de las ideas

Complementando a la postura que pone el acento en *los intereses* de burócratas y políticos *en tanto tales* y la consecuente acción racional que emerge de los mismos, y en algunos casos en abierta contraposición con algunas manifestaciones excluyentes de la misma, diversos autores se han ocupado específicamente de destacar y analizar *el papel de las ideas* en la conformación de las preferencias y objetivos de los funcionarios y consecuentemente en la formulación de determinadas políticas.³⁵

Afirmar o negar que “las ideas influyen” sería obviamente trivial. El punto en cuestión aquí es en qué sentido y hasta qué punto es conveniente atribuir un peso relevante a determinadas convicciones acerca de qué políticas resultan apropiadas en ciertas circunstancias o para resolver ciertos problemas económicos. El concepto de *social learning*, introducido originalmente por Hecló y retomado recientemente por Hall, apunta precisamente a dar cuenta de cómo uno de los principales factores que afectan la elección de políticas son las ideas que se tienen acerca de las políticas pasadas y sus consecuencias, así como las que surgen a partir de la incorporación

³⁵ Entre los trabajos que se ocupan especialmente del rol de las ideas pueden citarse Goldstein, 1993 y Hall, 1989. Implícita o explícitamente el papel de las ideas permea una serie de estudios recientes que hacen hincapié en la influencia de los técnicos y expertos en la adopción de las políticas económicas. Véase por ejemplo Domínguez, 1997; Camou, 1997, entre otros.

de información nueva.³⁶ En la misma dirección apunta la noción de *path dependence*; esto, para la problemática que nos ocupa implica que las preferencias no se constituyen sobre una tábula rasa sino que responden en gran medida a los impulsos provenientes de las políticas, instituciones e ideologías vigentes.³⁷ Peter Hall agrega además la sugerente idea de los *policy paradigms*, o marcos interpretativos que moldean en buena medida los objetivos y estrategias de los decisores de políticas, tales como el keynesianismo o el neoliberalismo; pero esos paradigmas no sólo informan la acción de los políticos y burocratas sino que permean también al conjunto de la sociedad, lo cual significa que las ideas generan una suerte de interdependencia y marco conceptual de interacción entre agentes estatales y privados que condiciona las preferencias de los primeros de manera diferente a como lo haría la influencia directa o el *lobbying* (Hall, 1993).

En este sentido, ideas e intereses no implican enfoques excluyentes, sino más bien complementarios. Cómo se percibe y define el interés individual de los políticos (y también el de los otros actores involucrados en la adopción de decisiones) y sobre todo cuáles sean las estrategias más aptas para llevarlos adelante, es algo que puede estar notablemente influido por la estructura de ideas y conocimientos disponibles acerca del funcionamiento de la sociedad y por lo tanto de los eventuales efectos de ciertas políticas o decisiones. A la vez, por otra parte, esa estructura de ideas puede verse como algo que contribuye a conformar de determinada manera *el campo de juego* en torno a las políticas, y no necesariamente como una fuerza que define *per se* los contenidos de las mismas: siguiendo nuevamente a Peter Hall, las ideas “no se encuentran simplemente por arriba de los otros factores presentes. Más bien, ellas pueden alterar la composición de los otros elementos en la esfera política, como agentes catalizadores o articuladores, que permiten que los componentes ya existentes se combinen de nuevas maneras”.³⁸

Asumir ciertos paradigmas de políticas como determinantes *per se* de la orientación de la reforma económica no es, entonces, una recomendación que pueda desprenderse fácilmente de los desarro-

³⁶ Véase Heclo, 1974 y Hall, 1993.

³⁷ Para una reciente reelaboración de este punto véase Denzau y North, 1994.

³⁸ Hall, 1989:367, citado por Haggard y Kaufman, 1995.

llos analíticos vinculados al rol de la ideología en el marco de la economía política. Como se ha señalado, los trabajos que hacen hincapié en el rol de las ideas no permiten sostener que ellas efectivamente den cuenta de manera *unilateralmente decisiva* de las disposiciones estatales aun en los casos estudiados bajo esa óptica (Jacobsen, 1995); y en cualquier caso, discriminar y evaluar el alcance del papel *independiente* de las ideas con respecto a otras variables es siempre extremadamente difícil.³⁹

En el caso específico de las reformas económicas de los años ochenta, la consideración del papel de las ideas puede implicar ciertos riesgos que vale la pena despejar. En primer lugar, puede caerse en una explicación demasiado teñida por supuestos normativos, en cuyo caso el peligro es que ello implique ocultar el verdadero proceso por el cual se originaron las políticas. Me refiero al frecuente implícito de que las políticas de liberalización eran “las correctas” y por lo tanto la aparición de las mismas en la agenda resulta simplemente de que los políticos “se dieron cuenta de lo que había que hacer”.⁴⁰ Independientemente de qué fuera o no lo correcto, se desestima de esta manera muy rápidamente la posibilidad de que no fuera *sólo* la convicción sino *por lo menos también* otros factores, presiones y constreñimientos los que definieron el rumbo elegido. Por otra parte, si bien es cierto que en cada caso algunos ideólogos y técnicos tienen una perspectiva liberal ortodoxa y consistente acerca del contenido que debe tener la reforma económica, ése no ha sido necesariamente el tipo de “consenso reformista” predominante entre las élites políticas latinoamericanas, que suele presentar en cambio un amplio margen de duda acerca de cuál es el rumbo “correcto” a seguir.

El segundo riesgo, derivado de lo anterior, es el de concebir la existencia *a priori* de un *paquete homogéneo y consistente de polí-*

³⁹ Especialmente cuando, como por ejemplo en los años ochenta en varios países en desarrollo, diversos factores —la crisis de la deuda, las presiones internacionales y las ideas predominantes— confluyen para impulsar determinadas decisiones de política económica. Sobre este punto véanse Haggard, 1990 y Mahon, 1996.

⁴⁰ Este implícito permea a los análisis de Edwards sobre la liberalización comercial (véase Edwards, 1995). Un sesgo similar aunque más matizado podría señalarse en trabajos que, como los de Joan Nelson *et al.*, procuran explicar por qué las reformas recientes tuvieron un carácter más o menos “ortodoxo”: allí la explicación recae fuertemente en factores que hacen a la *capacidad* de los estados y gobiernos para avanzar más consistentemente hacia la liberalización económica, quedando muy en segundo plano la cuestión de *por qué se eligió* ese rumbo. Cf. Nelson, 1990.

ticas cuya aceptación y puesta en marcha por los gobiernos respectivos define y explica las reformas estructurales emprendidas por varios países. Algunos análisis de la política de las reformas estructurales parecen dar por sentado que éstas suponen “por definición” la implementación de una nueva estrategia de crecimiento que deliberada y efectivamente se propone promover un desarrollo “hacia afuera” basado en la exportación de artículos internacionalmente competitivos de creciente valor agregado; en estas visiones la apertura comercial se inserta lógicamente como un medio para eliminar el sesgo antiexportador de la industrialización sustitutiva y el proteccionismo. Esto puede llevar a la falacia ya señalada de deducir “coaliciones de políticas” identificando como portadores de las reformas a los sectores interesados en ese modelo de crecimiento. De hecho, en varios países latinoamericanos la “estrategia” resultante fue más el producto de un complejo entrelazamiento de respuestas pragmáticas a desafíos macroeconómicos concretos que de la puesta en marcha de un claro “modelo” de crecimiento.⁴¹

Los gobernantes y sus juegos encadenados

En suma, la consideración del papel del autointerés de los agentes públicos y de las ideas contribuye a iluminar cómo puede surgir una formulación autónoma de políticas desde el aparato estatal. Aun así, sin embargo, esto no excluye, sino que reintroduce desde otra perspectiva, la necesidad de atender también los impulsos y demandas provenientes de la sociedad. En qué medida los políticos y burócratas tengan en cuenta las demandas de los grupos sociales es entonces una cuestión variable y contingente a diversas circunstancias que deben investigarse en lugar de darse por sentadas *a priori*. La acción de los agentes estatales puede estudiarse a partir de la idea de que ellos manejan diversos “juegos encadenados”,⁴² entre los cuales puede incluirse, aunque no de manera exclusiva, la intención de atender a determinadas demandas, por ejemplo las de ciertos sectores económicos; en esos juegos las ideas e intereses se entrelazan a

⁴¹ Cf. Torre, 1997. Haggard advierte que la idea de una “estrategia de desarrollo” supone una acción deliberada por parte del Estado que puede no existir; las estrategias emergen más bien por defecto, por ensayo y error, y por compromiso (Haggard, 1990).

⁴² El desarrollo de este útil instrumento analítico puede verse en Tsebelis, 1990.

su vez de manera compleja con la naturaleza de los problemas a abordar a través de las políticas y con los variados constreñimientos económicos y políticos que operan en cada circunstancia.

Grindle y Thomas han propuesto un esquema de análisis que pone el acento en la efectiva influencia que las élites estatales ejercen por sí mismas en la definición de las políticas y en la posibilidad de su implementación, pero sin ignorar el papel que diversos factores contextuales —entre ellos las demandas societales— desempeñan en sus decisiones, y sin subordinar la explicación de éstas a un único tipo de motivación.⁴³ Los autores construyen su modelo en discusión con las posturas sociocéntricas, pero también con las perspectivas que restringen el foco de análisis al interés maximizador de los agentes estatales, y a las perspectivas excluyentemente centradas en el Estado como generador unilateral de decisiones en función de sus intereses como entidad. El resultado es una enumeración de variables que deben tenerse en cuenta en cada caso para explicar la formulación de las políticas, y sobre todo para identificar las fuentes de los cambios sustanciales en la orientación de las mismas, partiendo de los desafíos que se presentan a los *policymakers*.⁴⁴ Lo que aquí se pierde sin duda en “parsimonia” se gana en cambio en una útil complejización del esquema de interrogación a través del cual puede captarse la multiplicidad de factores en juego en procesos como los de las reformas económicas.

Entre los problemas, condiciones y desafíos que se presentan a los agentes estatales como parte de esos juegos entrelazados a los que deben atender en la formulación de las políticas económicas deben mencionarse indudablemente los que podemos denominar “factores externos”. El hecho de que en los últimos años se verifique una generalizada coincidencia en la adopción de políticas liberales y de ajuste estructural en la mayoría de los países en desarrollo ha llevado a algunos autores a enfatizar el papel de los constreñimientos externos como explicación preponderante;⁴⁵ la profundización de es-

⁴³ Cf. Grindle y Thomas, 1991.

⁴⁴ Un aporte de este libro que resulta particularmente interesante para el análisis de las reformas económicas es la sistematización de la idea de que los factores operantes sobre la formulación de políticas inciden de manera distinta si las decisiones se toman en situaciones de crisis o cuando se trata de la elaboración rutinaria de políticas en tiempos “normales” (*politics as usual*). Cf. *ibid.*, cap. 7.

te durante los años ochenta. La manera y el grado en que estos elementos han influido sobre la *politics* de la reforma económica, aunque la dirección en que lo hacen no es unívoca, puede ser observada *directamente* como parte del proceso de interacción entre agentes estatales y actores societales.

Pero la cuestión de la influencia externa tiene otra dimensión que resulta mucho más inasible: me refiero a las eventuales “exigencias” del contexto productivo y comercial internacional respecto a *qué políticas* asegurarían una inserción eficiente en el mismo. Aquí el problema se confunde con el del papel de las ideas (es ése, precisamente, uno de los temas *en discusión* en el ámbito académico y político) y con el de las presiones internas de los sectores productivos que a su vez exigen políticas diversas para sobrevivir y/o competir en un mundo globalizado. En este sentido, paradójicamente, esta segunda arista del asunto actúa de manera mucho más *mediatizada* por los distintos componentes de la política doméstica, y por lo tanto resulta más difícil identificar su influencia *independiente* sobre el rumbo de la reforma económica. Por eso mismo, las alternativas de la política doméstica resultan centrales para entender en todo caso cómo y en qué medida se verificaría una convergencia generalizada en las políticas económicas.

El “manejo político” de los agentes estatales

La definición misma de sus preferencias, y la decisión de llevarlas adelante, dependerán en buena medida de las *posibilidades de acción* que tengan los agentes estatales para operar políticamente e imponer sus políticas a través de la interacción estratégica o el uso de recursos específicos inherentes a su función. Un intento de síntesis sistemática de estas posibilidades es el que se halla en la base de la fundamentación de Nordlinger acerca de la autonomía del Estado (Nordlinger, 1981). Según este autor ésta se explica en efecto a partir de la acción desarrollada por los agentes estatales, quienes disponen de ciertas estrategias y mecanismos para o bien modificar las preferencias sociales y los recursos ligados a ellas o bien neutralizar los constreñimientos generados por la existencia de actores sociales poderosos con intereses opuestos. Para lograr lo primero, los agentes públicos pueden apelar a distintos medios de persuasión

te énfasis podría dejar muy en un segundo plano la relevancia de considerar los factores políticos internos para explicar el rumbo de la política económica. Sin embargo, no parece haberse llegado aún a ningún consenso estable acerca de la cuestión, y frente a dichas posturas se levanta el argumento inverso de otros autores que sostienen que *las variaciones nacionales* observadas dentro del marco de esa misma tendencia general obligan precisamente a considerar prioritariamente los factores domésticos.⁴⁶

Sin ánimo de avanzar en una problemática cuyo tratamiento específico excede los alcances de este trabajo, cabe señalar que ciertos elementos del contexto internacional deben tenerse en cuenta aquí *como parte de las opciones y constreñimientos* ante los cuales se encuentran las élites políticas en su interacción con los demás actores relevantes en el procesamiento de la política económica.⁴⁷ En este sentido me limitaré aquí a identificar dos dimensiones distintas de esos “factores externos”, cuya influencia efectiva sobre las reformas económicas constituye parte del problema a investigar en cada caso. Por un lado cabe considerar los aspectos externos que actúan como *presiones o estímulos inmediatos* sobre las decisiones y alternativas de política económica: me refiero a los problemas derivados de la *crisis* de la deuda externa y a las ulteriores fluctuaciones en el flujo del capital financiero internacional en un marco de creciente y rápida movilidad de los capitales; en relación con esto, en la medida en que los países se han visto llevados a renegociar los pagos de la deuda y la obtención de nuevos préstamos en un ambiente restrictivo, así como a mostrar garantías para atraer nuevamente la inversión externa, la importancia de la condicionalidad impuesta por los organismos financieros internacionales se incrementó notablemen-

⁴⁵ Véanse por ejemplo Stallings, 1992; Mahon, 1996.

⁴⁶ Cf. Haggard y Kaufman, 1992; Torre, 1997, p. 3. Cabe agregar además otras dos salvedades: siempre la influencia de los factores externos es procesada a través de la política y las instituciones nacionales, y por otra parte, el análisis de cómo ello ocurre en cada caso sigue resultando un dato imprescindible para avanzar en una cuestión que dista de estar resuelta.

⁴⁷ Como se dijo antes, puede también identificarse una vertiente más “sociocéntrica” en el análisis de la influencia externa sobre las políticas: las características del mercado internacional de productos y capitales inciden en la conformación de la estructura económica local, promoviendo “ganadores” con mayor poder para condicionar el funcionamiento de la economía doméstica y por lo tanto con más “poder estructural” respecto a las decisiones de política económica.

respecto a los que difieren sobre un determinado *issue*, movilizar en su apoyo a los actores sociales indiferentes, aumentar los recursos de aquellos que sí lo apoyan, etcétera; en el segundo caso se procura evitar el impacto de la oposición por diversos medios: usando los recursos del Estado para neutralizar los de los actores privados (información, control de bancos, u otros), usando un estilo de decisión difícil de descifrar, cooptando líderes opositores, fracturando la unidad de la oposición, amenazando con medidas que afecten a los grupos contrarios o que reduzcan privilegios preestablecidos, etcétera. En definitiva, la autonomía dependerá de la capacidad y recursos que en la *interacción estratégica* desplieguen los funcionarios y del grado de resistencias que éstos encuentren en la sociedad.

Un enfoque similar puede hallarse en los mecanismos de “manejo de coaliciones” que algunos autores identifican como posibles medios a través de los cuales los políticos pueden implementar con éxito las reformas estructurales en los países en desarrollo.⁴⁸ Entre ellos, el “paquete” dentro del cual se adoptan ciertas políticas y la secuencia de las mismas puede contribuir a su aceptación aun por los que resultan perjudicados por ellas; en este punto cabe incluir *compensaciones* explícitamente pensadas como tales (por ejemplo, reducción de costos laborales o rebajas impositivas para permitir una mejor adaptación a los efectos de la apertura comercial), o el “intercambio” que se verifica de hecho al adoptarse un conjunto de reformas (por ejemplo, cuando la devaluación reduce los efectos de la liberalización de importaciones, o el logro de la estabilidad económica reporta un beneficio valorado por encima de los costos del programa con el cual se combate a la inflación). Respecto a los empresarios resulta de particular importancia considerar el hecho de que los agentes estatales pueden (deliberadamente o no) operar sobre los problemas de acción colectiva de aquéllos, incrementando su fragmentación política al otorgar concesiones particulares a determinados sectores o empresas.⁴⁹

⁴⁸ Cf. especialmente Waterbury, 1989; Nelson, 1990; Haggard y Webb, 1994.

⁴⁹ David Mares hace especial hincapié en este argumento para explicar los cambios en la política comercial de Colombia en los años sesenta (Mares, 1993). Sobre el papel que las estructuras clientelares cumplieron en ese sentido en México, al neutralizar la eventual resistencia conjunta a la reforma económica por parte de aliados potenciales, véase Heredia, 1994.

El énfasis en la capacidad de operación política de los funcionarios podría llevar implícita la idea, bastante difundida, de que las posibilidades de la acción autónoma de los funcionarios son una función de su aislamiento (*insulation*) con respecto a los intereses y demandas de la sociedad y a la consiguiente posibilidad de imponer su voluntad sobre los mismos. Sin embargo, Peter Evans ha planteado agudamente que dicho aislamiento puede en realidad resultar contraproducente en cuanto a la capacidad efectiva de los funcionarios para implementar sus políticas, y esto lo ha llevado a sugerir el concepto de “autonomía imbricada” (*embedded autonomy*) para dar cuenta de las condiciones en que la autonomía puede estar ligada a la eficiencia y la efectividad. Dicho concepto alude a que la implementación de las políticas públicas (Evans se refiere específicamente a las políticas de desarrollo industrial) requiere no tanto del aislamiento sino, por el contrario, de estrechas conexiones con el capital privado, dentro de un marco en que el Estado conserva su autonomía; sólo así el Estado puede responder efectivamente a los requisitos de una cambiante realidad económica: “las conexiones con la sociedad civil devienen parte de la solución y no del problema” (Evans, 1992).

Ahora bien, si es cierto que existe un espacio para la estrategia y la acción política de funcionarios y políticos, su capacidad de acción autónoma puede a su vez verse incrementada o disminuida por *el marco institucional* en el que se desenvuelven. Una de las principales tendencias de la ciencia política actual es precisamente la que se define por hacer hincapié en el papel que las “instituciones” desempeñan en la explicación de diversos fenómenos económicos, sociales y políticos. En un sentido restringido y específicamente ligado al problema que nos ocupa, las instituciones, consideradas como el marco de “reglas del juego” en el que se desarrolla la interacción entre los actores sociales y estatales, constituyen un condicionante fundamental a tener en cuenta al estudiar la relación entre el Estado como actor y el resto de la sociedad; aquí este concepto remite básicamente a la estructura del Estado y de la organización de la vida política.

En sus términos más generales esta postura analítica es defendida por varios autores frente a quienes estudian la relación entre funcionarios y actores sociales como un “intercambio” presidido por

los intereses recíprocos de cada uno, sin atender a los constreñimientos impuestos a ellos por los factores institucionales. Robert Bates, por ejemplo, ha criticado la aplicación de los métodos de la economía a la política que se limita a interpretar a ésta como un “mercado político” subrayando la necesidad de estudiar cómo las instituciones políticas crean incentivos, opciones y límites para la acción de los agentes estatales y sociales.⁵⁰ En este sentido, trabajos más específicos procuran, a partir de la idea inicial expuesta, mostrar de qué manera, en casos concretos, el entramado institucional puede incrementar o disminuir las capacidades del Estado para implementar sus políticas. Así algunos apuntan a las características e integración del *aparato burocrático* como factor explicativo del mayor o menor éxito de aquéllas;⁵¹ de la misma manera puede explorarse el impacto que sobre las decisiones de políticas y la posibilidad de implementarlas pueden tener las características del régimen político y de los sistemas de representación y de intermediación de intereses.⁵²

¿Parsimonia versus historización de múltiples variables?

La precedente discusión de algunas perspectivas analíticas sugiere que entrar a la investigación de la política de las reformas económicas a partir de un sesgo teórico estrechamente socio o estadocéntrico no es la mejor metodología. La cuestión puede revelarse más o menos “coalicional” o “estatista” según los casos y las arenas de decisión, pero sólo podrá entenderse si las dimensiones societales y estatales que intervienen en la adopción e implementación de políticas económicas son consideradas conjunta e integradamente. No se trata de todos modos de encontrar cuál de las dos “etiquetas” define mejor a un determinado proceso. Ambas dimensiones sugieren en cambio una serie de variables intervinientes—el poder estructural de los empresarios y sus formas de organización y acción política, el autointerés o las ideas de los políticos, la estructura institucional, por retomar sólo algunos— cuyo papel relativo debe tenerse en cuenta.

⁵⁰ Bates, 1990. Véase también Bates, Haggard y Nelson, 1991; Haggard y Kaufman, 1992.

⁵¹ Cf. Geddes, 1990, 1994; Sikkink, 1993.

⁵² Véase Heredia, 1994; Schneider, 1989; Torre, 1997.

Respecto a cómo operan y se interrelacionan estos factores explicativos, la primera observación que debe rescatarse de lo expuesto en este trabajo es que ello es una cuestión que *varía históricamente*, según los casos y los momentos, y en función también de la arena de políticas de que se trate. Aunque aparentemente trivial, esta afirmación merece resaltarse en contraste con los enfoques que tienden a deducir la explicación de las políticas a partir de identificar la presencia de cierto factor al que consideran como preponderante en toda circunstancia: este tipo de resultado puede darse cuando, por ejemplo, se busca en cada momento la “coalición ganadora”, cuyos intereses determinarán las políticas que se adopten.

Ahora bien, puede surgir aquí una tensión entre la parsimonia teórica y la necesidad de atender a una multiplicidad de variables a la vez y sobre todo a la contingencia histórica de su peso relativo en la explicación. El riesgo de simplificación que supone la parsimonia puede contraponerse en el otro extremo a la inexistencia misma de construcción teórica. Debe considerarse, sin embargo, que la tensión mencionada tiene que ver en parte con la diferencia de perspectivas que suponen la realización de estudios de caso y los análisis comparados, y con la mutua realimentación entre ambos tipos de investigación. Los primeros requieren de un enfoque que permita captar toda su complejidad específica —histórica—, generando insumos para que las investigaciones comparativas busquen establecer en qué modos, circunstancias y condiciones resulta especialmente importante el papel de cada variable en particular. A su vez estas generalizaciones pueden revertir sobre la manera de utilizar los diversos factores en la explicación de cada caso. Teniendo en cuenta esta última afirmación, la “ausencia de teoría” en una perspectiva que atiende a una multiplicidad de variables puede ser sólo aparente, ya que en cada momento el “estado del arte” correspondiente permite avanzar respecto a de qué manera ellas deben articularse en un lente analítico que permita una adecuada observación y explicación de cada caso.

En tal sentido el recorrido realizado hasta aquí sugiere, como estrategia para entender los procesos de adopción e implementación de políticas económicas, atender prioritariamente a *la interacción, en el ámbito de la política, entre élites estatales y actores sociales y políticos, teniendo en cuenta cómo se entrelazan los objetivos, intere-*

ses y recursos relativos que cada uno deriva del contexto estructural, ideológico e institucional en el que se desarrolla su acción. A su vez, las consideraciones realizadas acerca de la cuestión de la autonomía del Estado avalan la introducción de un cierto sesgo "estatista" en la organización analítica de las variables. En cuanto resultado, la mayor o menor autonomía del Estado (y simétricamente, el condicionamiento ejercido por los actores sociales) es históricamente variable, pero como punto de partida teórico es ineludible tener en cuenta que, en tanto locus específico de las decisiones políticas vinculantes, la esfera estatal debe ser el ámbito privilegiado de atención para explorar cómo ellas son elaboradas. Por ello, y retomando la propuesta de Grindle y Thomas, puede decirse que la perspectiva más útil es la de comenzar por los problemas y asuntos que se les plantean a los políticos y burócratas en el contexto en el que se ven llevados a tomar decisiones, y desde ahí incorporar cómo ellos interactúan con los otros actores relevantes y cómo en ese proceso influyen los distintos factores intervinientes.

Este punto de partida es diferente a proponer una "suma" de factores que indiscriminada o alternativamente darían cuenta, en cada caso, del giro hacia la liberalización económica: partir de la interacción política dados ciertas oportunidades y constreñimientos implica una decisión teórica y conlleva una determinada jerarquización y ordenamiento en cuanto al esquema de interrogación que sugiere, a las miradas que elige y las que descarta. Es en el análisis de esa interacción, y partiendo de las élites estatales y su contexto, en el que adquieren su significación específica los diversos factores identificados a lo largo de este trabajo.

recibido en febrero de 1998
aceptado en abril de 1998

BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, CARLOS H., "El análisis de la burguesía como actor político", en RICARDO TIRADO (ed.), *Los empresarios ante la globalización*, México, UNAM, 1994.

- BATES, ROBERT H. y ANNE O. KRUEGER (eds.), *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform*, Oxford-Cambridge, Blackwell, 1993.
- y DONALD LIEN, "A Note on Taxation, Development, and Representative Government", *Politics and Society*, vol. 14, núm. 1, 1985.
- , "Macropolitical Economy in the Field of Development", en JAMES ALT y KENNETH SHEPSLE (eds.), *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- BLOCK, FRED, "The Ruling Class Does Not Rule", *Socialist Revolution*, núm. 7, 1977.
- , "Beyond Relative Autonomy: State Managers as Historical Subjects", en R. MILIBAND y J. SAVILLE (eds.), *Socialist Register*, Londres, Merlin Press, 1980.
- CAMOU, ANTONIO, "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina", *Nueva Sociedad*, núm. 152, 1997.
- CARDOSO, F. H. y E. FALETTO, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1992 [1969].
- CAVAROZZI, MARCELO, "The Government and the Industrial Bourgeoisie in Chile: 1938-1964", tesis de doctorado, Berkeley, University of California, 1975.
- COLLIER, DAVID, "Visión general del modelo burocrático-autoritario", en DAVID COLLIER (ed.), *El nuevo autoritarismo en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.
- CONAGHAN, CATHERINE y JAMES MALLOY, *Unsettling Statecraft. Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1994.
- DENZAU, ARTHUR T. y DOUGLASS NORTH, "Shared Mental Models: Ideologies and Institutions", *Kyklos*, vol. 47, núm. 1, 1994.
- DINIZ, ELI, "Empresariado e Projeto Neoliberal na América Latina: uma avaliação dos anos 80", *Dados*, núm. 34, 1991.
- DOMHOFF, G. WILLIAM, "State Autonomy and the Privileged Position of Business: An Empirical Attack on a Theoretical Fantasy", *Journal of Political and Military Sociology*, núm. 14, 1986.
- DOMÍNGUEZ, JORGE I., "Technopols: Ideas and Leaders in Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990's", en JORGE I. DOMÍNGUEZ

- (ed.), *Technopols. Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990's*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1997.
- EDWARDS, SEBASTIAN, "Trade Policy, Exchange Rates, and Growth", en RUDIGER DORNBUSCH y SEBASTIAN EDWARDS (eds.), *Reform, Recovery, and Growth. Latin America and the Middle East*, Chicago-Londres, The University of Chicago Press, 1995.
- EGBERG, MORTEN, "Bureaucrats as Public Policy-Makers and their Self-interests", *Journal of Theoretical Politics*, núm. 7, 1995.
- ELSTER, JON, *Una introducción a Karl Marx*, México, Siglo XXI Editores, 1992.
- EVANS, PETER, "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", en STEPHAN HAGGARD y ROBERT KAUFMAN (eds.), *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton, Princeton University Press, 1992.
- _____, *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
- FRIEDEN, JEFFRY A., *Debt, Development, and Democracy. Modern Political Economy and Latin America, 1965-1985*, Princeton, Princeton University Press, 1991.
- GEDDES, BARBARA, "Building State Autonomy in Brazil, 1930-1964", *Comparative Politics*, vol. 22, núm. 2, 1990.
- _____, "Paradigms and Sand Castles in Comparative Politics of Developing Areas", en WILLIAM CROTTY (ed.), *The Theory and Practice of Political Science*, Evanston, Northwestern University Press, 1991.
- _____, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1994.
- _____, "The Politics of Economic Liberalization", *Latin American Research Review*, vol. 27, núm. 2, 1995.
- GOLDSTEIN, JUDITH, *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.
- GOUREVITCH, PETER, *Politics in Hard Times. Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca-Londres, Cornell University Press, 1986.
- GRINDLE, MERILEE, "The New Political Economy: Positive Economics and Negative Politics", en GERALD M. MEIER (ed.), *Politics and Policy Mak-*

- ing in Developing Countries. Perspectives on the New Political Economy*, San Francisco, ICS Press, 1991.
- _____ y JOHN W. THOMAS (eds.), *Public Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries*, Baltimore-Londres, The Johns Hopkins University Press, 1991.
- HAGGARD, STEPHAN, *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca, Cornell University Press, 1990.
- _____, "Business, Politics and Policy in Northeast and Southeast Asia", en ANDREW MACINTYRE (ed.), *Business and Government in Industrializing Asia*, Ithaca, Cornell University Press, 1994.
- _____ y ROBERT R. KAUFMAN, "Institutions and Economic Adjustment", en STEPHAN HAGGARD y ROBERT KAUFMAN (eds.), *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton, Princeton University Press, 1992.
- _____ y ROBERT R. KAUFMAN, "Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado", *Desarrollo Económico*, núm. 139, 1995.
- _____ y STEVEN B. WEBB, "Introduction", en STEPHAN HAGGARD y STEVEN B. WEBB (eds.), *Voting for Reform. Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*, Washington, World Bank/Oxford University Press, 1994.
- HALL, PETER, *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1989.
- _____, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State", *Comparative Politics*, vol. 25, núm. 3, 1993.
- HECLO, HUGH, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press, 1974.
- HEREDIA, BLANCA, "Making Economic Reform Politically Viable: The Mexican Experience", en WILLIAM C. SMITH, CARLOS H. ACUÑA y EDUARDO A. GAMARRA (eds.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and México*, New Brunswick-Londres, Transaction Publishers, 1994.
- _____, "State-Business Relations in Contemporary México", en MÓNICA SERRANO y VICTOR BULMER-THOMAS (eds.), *Rebuilding the State: México after Salinas*, Londres, The Institute of Latin American Studies, University of London, 1996.

- HIRSCHMAN, ALBERT, "Problem-Solving and Policy-making: A Latin American Style?", en A. HIRSCHMAN (ed.), *Journeys Toward Progress*, Nueva York, The Twentieth Century Fund, 1963.
- , "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina", en A. HIRSCHMAN (ed.), *Desarrollo y América Latina. Obstinación por la esperanza*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.
- IANNI, OCTAVIO, *La formación del Estado populista en América Latina*, México, Era (Serie Popular), 1984.
- JACOBS, DAVID, "Corporate Economic Power and the State: A Longitudinal Assessment of Two Explanations", *American Journal of Sociology*, vol. 93, núm. 4, 1988.
- JACOBSEN, JOHN KURT, "Much Ado About Ideas. The Cognitive Factor in Economic Policy", *World Politics*, vol. 47, núm. 2, 1995.
- KAUFMAN, ROBERT R., "How Societies Change Developmental Models or Keep Them: Reflections on the Latin American Experience in the 1930's and the Postwar World", en GARY GEREFFI y DONALD WYMAN (eds.), *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- LINDBLOM, CHARLES, *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*, Nueva York, Basic Books, 1977.
- MAHON, JAMES E. Jr., *Mobile Capital and Latin American Development*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1996.
- MANN, MICHAEL, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results", *Archives Européennes de Sociologie*, vol. XXV, núm. 2, 1984.
- , *Las fuentes del poder social*, México, Alianza Editorial, 1991.
- , *The Sources of Social Power. Vol. II: The rise of classes and nation-states, 1790-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.
- MARES, DAVID R., "State Leadership in Economic Policy. A Collective Action Framework with a Colombian Case", *Comparative Politics*, vol. 25, núm. 4, 1993.
- MITCHELL, TIMOTHY, "The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and their Critics", *American Political Science Review*, vol. 85, núm. 1, 1991.
- MURILO DE CARVALHO, JOSÉ, "Armed Forces and Politics in Brazil, 1930-1945", *Hispanic American Historical Review*, vol. 62, núm. 2, 1982.

- NELSON, JOAN, "Introduction: The Politics of Economic Adjustment in Developing Nations", en JOAN NELSON (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- NORDLINGER, ERIC, *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.
- NYLEN, WILLIAM R., "Liberalismo para todo mundo, menos eu: Brazil and the neoliberal solution", en DOUGLAS A. CHALMERS, MARIA DO CARMO CAMPELLO DE SOUZA y ATILIO A. BORON (eds.), *The Right and Democracy in Latin America*, Nueva York, Praeger, 1992.
- O'DONNELL, GUILLERMO, "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976", *Desarrollo Económico*, núm. 64, 1997a.
- _____, "Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 39, 1997b.
- OFFE, CLAUDIUS, *Contradicciones en el Estado del bienestar*, México, Conaculta/ Alianza, 1990.
- _____, y H. WIESENTHAL, "Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form", en J. KEANE (ed.), *Disorganized Capitalism*, Cambridge, MIT Press, 1985.
- PERALTA RAMOS, MÓNICA, *Etapas de acumulación y alianzas de clases en la Argentina, 1930-1970*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 1992.
- PRZEWORSKI, ADAM, *The State and the Market Under Capitalism*. Londres-París-Nueva York-Melbourne, Harwood Academic Publishers, 1990.
- _____, y MICHAEL WALLERSTEIN, "Structural Dependence of the State on Capital", *American Political Science Review*, vol. 82, núm. 1, 1988.
- _____, "Las restricciones económicas en las decisiones políticas", *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 6, 1995.
- QUINN, DENNIS P., "Corporate Taxation and Corporate Economic Power: Testing Class-Power and Business-Confidence Models", *American Journal of Sociology*, vol. 94, núm. 6, 1989.
- SCHNEIDER, BEN ROSS, "Partly for Sale: Privatization and State Strength in Brazil and México", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 30, núm. 4, 1989.
- SIKKINK, KATHRYN, *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*, Ithaca-Londres, Cornell University Press, 1991.

- _____, "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista", *Desarrollo Económico*, núm. 128, 1993.
- SILVA, EDUARDO, "Capitalist Coalitions, the State, and Neoliberal Economic Restructuring. Chile, 1973-88", *World Politics*, vol. 45, núm. 4, 1993.
- SKOCPOL, THEDA, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", en PETER EVANS, D. RUESCHEMEYER y T. SKOCPOL (eds.), *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press, 1985.
- _____ y MARGARET WEIR, "State Structures and the Possibilities for 'Keynesian' Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States", en PETER EVANS, DIETRICH RUESCHEMEYER y THEDA SKOCPOL (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- STALLINGS, BARBARA, "International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform", en STEPHAN HAGGARD y ROBERT KAUFMAN (eds.), *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton, Princeton University Press, 1992.
- SWANK, DUANE, "Politics and the Structural Dependence of the State in Democratic Capitalist Nations", *American Political Science Review*, vol. 86, núm. 1, 1992.
- TORRE, JUAN CARLOS, "Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo", *Desarrollo Económico*, núm. 112, 1989.
- _____, "Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina", Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, 1997, mimeografiado.
- TSEBELIS, GEORGE, *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley-Los Angeles-Oxford, University of California Press, 1990.
- WATERBURY, JOHN, "The Political Management of Economic Adjustment and Reform", en JOAN NELSON (ed.), *Fragile Coalitions. The Politics of Economic Adjustment*, New Brunswick, Transaction Books, 1989.

