
Hacia un enfoque “estratégico-relacional” del Estado: Más allá del Nuevo Institucionalismo

IRMA E. SANDOVAL BALLESTEROS*

Perfiles Latinoamericanos 25
Dicembre 2004
217

Resumen

El consenso emergente respecto de la centralidad del Estado en el fomento al desarrollo debe rebasar las interpretaciones reduccionistas del Nuevo Institucionalismo que plantean la “autonomía” del Estado desde un enfoque organizacional. El *regreso* hacia el Estado debe aprovecharse para recuperar el proyecto original de Max Weber, que rompe las fronteras analíticas entre Estado, mercado y sociedad. Este artículo explora los debates clásicos sobre la naturaleza del Estado moderno, expone las aportaciones de los herederos contemporáneos del proyecto weberiano y propone un nuevo enfoque “estratégico-relacional” inspirado en la obra de Bob Jessop, que logra superar el desfase epistemológico presente en algunas de las obras contemporáneas de la economía política comparada.

Abstract

The emerging consensus regarding the central role of the state on promoting development must go beyond the simplistic perspectives of the New Institutionalism that analyzes the “autonomy” of the state from an organizational point of view. We should take advantage of the *return* to the state in order to retake (pull through / turn to) Max Weber original project, which breaks down the analytical barriers between state, market and society. This article explores the classic debates on the nature of the modern state, discusses the contributions of the contemporary heirs of the Weberian project and proposes a new “strategic–relational” approach inspired by the work of Bob Jessop, which overcomes the epistemological gap still present in some of the contemporary works in comparative political economy.

Palabras clave: Teoría del Estado, Reforma del Estado, Economía Política.

Key words: State Theory, State Reform, Political Economy.

* Profesora–Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Introducción

En años recientes ha ido emergiendo con fuerza entre las comunidades intelectuales, académicas y políticas, un nuevo consenso: el de la centralidad del Estado en el fomento al desarrollo (Evans, 1996; Grindle, 1996; World Bank, 1997; Vellinga, 1998; Bresser & Spink, 1999; Pope, 2000). Aquellos días de abierto anti-estatismo, supremacía del mercado y predominancia de las ideas monetaristas ortodoxas han quedado aparentemente superados para dar lugar a la búsqueda de las sinergias que habrán de desarrollarse entre el Estado y el mercado, dos de las más importantes instituciones de la sociedad contemporánea.

La tendencia a replantear el estudio del Estado y sus instituciones como un factor central en la problemática del desarrollo constituye, sin duda alguna, un paso importante para estimular el crecimiento económico y el bienestar social. Sin embargo, algunas veces este retorno al Estado se ha querido presentar como un simple intercambio de nuestro objeto de estudio, como una mera sustitución retórica del *mercado* por el *Estado*, lo que deja de lado consideraciones metodológicas cruciales.

En la literatura norteamericana, *Bringing the State Back In* (Skocpol, Evans y Rueschemeyer, 1986), fue el credo de un movimiento intelectual que se propuso rectificar las visiones simplificadoras que otorgaban a las divisiones “societales” (léase *clases sociales*) una excesiva capacidad de afectar los resultados políticos más generales. El Estado se convirtió, irónicamente, en un novedoso objeto de estudio en cuanto empezó a ser blanco de embates exteriores *desde arriba* y de fuertes erupciones internas *desde abajo* —por un lado, a través de la globalización de la actividad económica, y por el otro, a partir de la erosión de las identidades políticas nacionales. Aun así, la reciente recuperación del estudio sobre el desarrollo político del Estado moderno ha abierto espacios importantes para la discusión de nuevas preguntas, que han revitalizado debates intelectuales fundamentales.

El propósito central de este artículo es abordar estos debates y explorar las preguntas esenciales que subyacen en ellos. La presente contribución sostiene que no basta abordar el estudio del Estado y explorar las conexiones entre lo político y lo económico como si estos ámbitos fuesen opuestos y divergentes, y argumenta que es necesario estimular un mejor aprovechamiento intelectual del aludido retorno epistemológico, con objeto de contribuir a la construcción de una nueva perspectiva para teorizar el Estado, que enfatice las condiciones históricas estructurales (*structure*) y los distintos aspectos de la transformación social (*agency*).

Partimos del supuesto de que la economía y la política no pueden ser entendidas como esferas separadas o autónomas. A lo largo de la historia, los sistemas de poder y

dominación han estado íntimamente entrelazados con los sistemas de producción y explotación. Esta interpenetración de esferas es lo que está en el corazón del concepto original de *economía política*. Un gran número de estudios sobre el Estado tratan desafortunadamente la economía y la política como esferas relacionadas entre sí, pero diferentes... De hecho, esta tendencia emerge de una división metodológica aún más pronunciada entre las disciplinas de la ciencia política y la economía, cada una de las cuales “empuja el estudio de las temáticas de la economía política sobre la otra disciplina y consecuentemente deja caer entre dos espadas las respuestas a las importantes cuestiones de la economía política” (Lindblom, 1977: IX). Uno de los objetivos del presente artículo es, por el contrario, reivindicar el campo de estudio de la economía política, trazando los diversos vínculos constantes entre los que se han considerado equivocadamente aspectos ‘puramente políticos’ y fenómenos ‘puramente económicos’.

El artículo se divide en tres apartados. En el primero se discuten los planteamientos centrales de las interpretaciones instrumentalista y funcionalista del Estado, y se demuestra que a pesar de que las teorías sobre la autonomía del Estado y el Nuevo Institucionalismo criticaron el reduccionismo de dichos enfoques, no lograron consolidarse como respuestas articuladas y quedaron, en cambio, atrapadas en otro tipo de funcionalismo. En el segundo apartado se plantea que la vía de escape del peligro del doble funcionalismo es la recuperación de la agenda weberiana original. Este apartado discute algunas obras clásicas de autores contemporáneos identificados con el proyecto weberiano (Peter Hall, Peter Gourevitch y Peter Evans), e incorpora el análisis de estudios más recientes (Mosley, Sobel, Swank y Schneider), que se enmarcarían en esta tradición teórica.

El tercer apartado establece que para recuperar el proyecto weberiano debemos rebasar el marco de referencia ofrecido por los textos discutidos en el apartado anterior y buscar una síntesis integral entre política y economía. Se sostiene que los textos utilizados en la segunda parte no logran superar el *desfase epistemológico* entre los ámbitos del Estado, la economía y la sociedad, lo que arroja como resultado, por un lado, la tendencia a una cierta *fetichización* del Estado moderno —al presentarlo como un espacio divergente y por encima de las otras esferas de la realidad social—, y por el otro, la *cosificación* del papel de ciertos actores económicos. Frente a estas limitaciones conceptuales, la obra de Bob Jessop es de gran utilidad para analizar el desarrollo del Estado moderno. Este autor propone un enfoque “estratégico-relacional” que vincula el análisis del Estado a la constante tensión e interacción con las esferas de la sociedad y la economía. Este enfoque nos permite recuperar la economía política dinámica, condensada en las raíces weberianas originales.

En las conclusiones se ofrece un resumen de los argumentos centrales revisados y una breve reflexión sobre el futuro de la teoría del Estado.

Más allá de la autonomía y el Nuevo Institucionalismo

Las teorías marxistas que predominaron en los años setenta se opusieron a considerar el Estado como una entidad autónoma, y aún más a verlo como un “macroproceso” independiente (Katznelson, 1997), paralelo al desarrollo del propio capitalismo. Si bien hay muchas diferencias entre los teóricos marxistas clásicos, en su mayoría suscriben ya la visión “instrumentalista”, ya la “funcionalista” del Estado capitalista. De acuerdo con la teoría *instrumentalista* popularizada ampliamente a través de los escritos de Ralph Miliband (1969), el Estado y sus instituciones deben ser entendidos como meros agentes o, usando la metáfora del propio Marx, como el “comité ejecutivo” de las clases dominantes en la sociedad capitalista.

Aunque por momentos el Estado pueda ocultarse tras un velo ideológico que lo presente como poseedor de sus propios intereses e intenciones, al final siempre buscará incrementar la extracción de plusvalía, contener la protesta social y favorecer los intereses del gran capital sobre las demandas del trabajo. Es decir, desde esta perspectiva, el Estado se percibe como el responsable inmediato de cumplir los deseos de la burguesía.

Los autores *funcionalistas* distinguen su análisis de la interpretación “instrumentalista”, a la que descalifican como un agregado de concepciones simplistas y vulgarizadas, que ve al Estado como un “simple instrumento o herramienta de las clases dominantes” (Poulantzas, 1973: 256). De acuerdo con Nicos Poulantzas, la función cardinal del Estado capitalista es mantener la estructura de clases en la sociedad, condición fundamental del capitalismo. Para Poulantzas esta función se engarza con la estructura del propio capitalismo, independientemente de la voluntad de los individuos que controlen el poder estatal en cualquier momento en particular.

La subordinación de los aspectos políticos a las estructuras socioeconómicas, presente en el trabajo de los funcionalistas, supera con mucho, paradójicamente, las ideas más extremas de los instrumentalistas. Mientras que el “instrumentalista” Miliband documenta la manera en que los capitalistas imponen y cooptan sistemáticamente a los miembros del gobierno, para el “funcionalista” Poulantzas es el propio Estado el que se encuentra determinado por su posición funcional dentro del sistema “objetivo” de la producción capitalista.

Por desgracia, aunque el análisis de Poulantzas pueda ser teóricamente más sofisticado que el de Miliband, al final de cuentas nos coloca en una posición mucho más desventajosa para construir un enfoque de la economía política dinámica sobre el Estado. Si para Miliband existe una cierta posibilidad de explorar la interacción entre los actores económicos y los políticos, en el esquema de Poulantzas tenemos una total absorción del Estado por las estructuras socioeconómicas, lo que bloquea

cualquier intento de comprender la naturaleza de la interacción entre lo político y lo económico en la sociedad capitalista.

En respuesta tanto al “instrumentalismo” como al “funcionalismo” aplicados al análisis del Estado, autores como Theda Skocpol empezaron a defender la autonomía del Estado frente a los procesos económicos. Por ejemplo, en *Protecting Soldiers and Mothers* (1992), Skocpol argumenta en contra de la visión “progresivista” del Estado de bienestar, cuyo análisis lo presentaría como resultado automático del desarrollo económico. Para la autora, el remedio al economicismo puede encontrarse en lo que ella define como un enfoque centrado en la estructura de la política pública (“*structured polity-centered*” approach).

Dado que los Estados son organizaciones con autoridad y recursos —como recolectores de riqueza, centros de autoridad cultural y detentores de medios de coerción—, son sitios de una acción autónoma, que no se reduce a las demandas o preferencias de ningún grupo social. Está claro que tanto los funcionarios elegidos como los burocratas designados tienen ideas e intereses organizacionales y profesionales y, por lo tanto, buscarán la mejor manera de abogar y trabajar por políticas públicas que promuevan esas ideas e intereses o que al menos no los lastimen (Skocpol, 1992: 42).

Hasta cierto punto, las políticas estatales deben entenderse como el resultado de los intereses de los funcionarios estatales y no de las diferentes clases o grupos de la sociedad. Esta forma de aproximarse al Estado tiene la virtud de darle un claro papel protagónico que permite explorar las dinámicas internas del poder estatal. Así mismo, permite abrir la “caja negra” de esta importante institución y nos conduce hacia una definición muy particular: para Skocpol el Estado es “una colección de organizaciones relativamente diferenciadas que reclaman soberanía y control coercitivo sobre un territorio determinado y su población” (Skocpol, 1992: 43).

Aunque la definición de la autora pueda tener un eco remoto de la concepción weberiana del Estado, más adelante veremos de qué manera ambas difieren radicalmente. Aún más, Skocpol sostiene abiertamente una perspectiva del Estado en tanto organización; para ella los estados son “organizaciones” que reclaman *control* sobre los territorios y la gente, y de ninguna manera *instituciones, estructuras legales o sistemas de dominación o explotación*. De hecho, el concepto del Estado que esta perspectiva sostiene está directamente relacionado con la aspiración de Skocpol de aislar al Estado de la sociedad y declarar su total “autonomía”. Es importante mencionar que aun cuando las “organizaciones” interactúan con el contexto social, son, por su propia naturaleza y a diferencia de las instituciones, estructuras legales o siste-

mas¹, entidades auto-referenciadas, auto-contenidas y, por lo tanto, esencialmente autónomas.

Ahora bien, en la definición del Estado de Skocpol, el control coercitivo abierto sustituye la “legitimidad” weberiana como fuente de autoridad. De aquí que el aspecto social quede excluido también de la definición skocpoliana. Mientras que la *legitimidad* requiere necesariamente una íntima relación entre Estado y sociedad, puesto que de alguna forma le exige al Estado que convenza a la población de su derecho a gobernar, el poder o control coercitivo requiere solamente la imposición del poder estatal sobre la población, en particular a través de la fuerza bruta.

El cambio de terminología de “macroestructuras” a “organizaciones” y de “legitimidad” a “control coercitivo” señala la inauguración de una escuela diferente de pensamiento, la llamada “Nuevo Institucionalismo”, cuya obra clásica es el artículo seminal de James March y John Olsen. En él se señala que la democracia política depende no sólo de las condiciones sociales y económicas, sino también del “diseño institucional” de las organizaciones políticas. Si bien desde esta perspectiva las dependencias burocráticas, los comités legislativos y las cortes de apelación son ejemplo de arenas para la competencia de las fuerzas sociales, también constituyen “repertorios de reglas básicas de operación” (March & Olsen, 1984: 738) y estructuras que definen y defienden intereses. Para el Nuevo Institucionalismo las instituciones son actores políticos por derecho propio.

La definición que March y Olsen ofrecen de las instituciones políticas como meros “repertorios de reglas básicas de operación” es indicativa de su concordancia con la visión de Skocpol. Con el Nuevo Institucionalismo emerge también un análisis que podríamos llamar *minimalista* de las instituciones políticas. La descripción de March y Olsen revela el interés de los autores en estudiar específicamente las dependencias u organizaciones estatales con su lógica interna, en lugar de abordar el examen de las más amplias macroestructuras, que incluiría la constante interacción con diversas fuerzas sociales.

Aunque las interpretaciones de la autonomía del Estado y el Nuevo Institucionalismo constituyen legítimas respuestas al instrumentalismo y al funcionalismo, no resultan, al final de cuentas, muy útiles en la construcción de un enfoque de la economía política dinámica. Esto es resultado de la paradoja expresada en el hecho de

¹ Aunque el concepto “sistema” algunas veces se ha presentado circunscrito a ciertos referentes, tal como en la “Teoría del *Sistema-Mundo*”, este concepto describe casi siempre contextos sociales más elaborados y complejos que los expresados en término de “organizaciones”. A diferencia de las *organizaciones*, los *sistemas* incluyen por definición más de un aspecto social. Por ejemplo, uno puede referirse a las organizaciones “sociales” o “políticas”, pero cuando se habla de sistemas uno se puede referir a los “sistemas socio-económicos” o “político-financieros”. En otras palabras, la complejidad y la interacción social son ingredientes centrales del concepto “sistema”.

que ambos planteamientos aceptan implícitamente como punto de partida el funcionalismo que combaten con ferocidad. Por ejemplo, para Przeworski las teorías de la autonomía del Estado son problemáticas en tanto que “aceptan necesariamente el argumento contrafactual de que el Estado puede llegar a ser un instrumento de algún grupo externo a él mismo” (Przeworski, 1990: 35).

En otras palabras, argumentos como los sostenidos por Skocpol, March y Olsen son esencialmente reactivos o construidos en respuesta al funcionalismo. En lugar de desarrollar un modelo alternativo o apuntar hacia una teoría del Estado diferente, estos autores fundan sus construcciones teóricas en la idea de que el Estado no es como los funcionalistas lo presentan, y el sombrío resultado es que tales teorías no representan un reto serio para las lecturas funcionalistas. Al aislar al Estado en el caparazón de la organización, estos argumentos no se proponen incorporarse a la discusión de las cuestiones más generales concernientes a la relación dinámica entre las instituciones del mercado, el Estado y la sociedad. Lo que es aún peor, sostienen tácitamente un concepto del poder estatal emergido de y sostenido por la fuerza bruta o el *control coercitivo*.

La economía política dinámica de Max Weber

Este artículo sostiene que para construir una nueva síntesis de las esferas políticas y las económicas se debe sobrepasar las antítesis simples y parciales a las tesis funcionalistas, y superar la falsa dicotomía entre la *autonomía* del Estado y el *funcionalismo*. Una guía fundamental para alcanzar este objetivo puede encontrarse sin duda en los clásicos, en particular en la obra de Max Weber. Si bien para Weber el Estado es una “macroestructura” o un “macroproceso” que debe analizarse en sus propios términos, el desarrollo del Estado moderno es un proceso paralelo al de la fundación del propio capitalismo. Así, tenemos una clara fusión del aspecto económico y el político en el estudio del Estado.

En la visión weberiana, así como el capitalismo se inaugura cuando el capitalista aparta al campesino agrícola de su tierra y de sus medios de supervivencia y lo fuerza a prestar sus servicios en las fábricas de la ciudad, así el comienzo del Estado moderno se produce con la “centralización del poder ejecutivo” en la figura del príncipe, quien obliga a las comunidades autónomas y a los súbditos individuales a servir a los intereses de un Estado mayor y más poderoso (Weber, 1946: 82). Ambos procesos, de centralización y —en lenguaje weberiano— de “racionalización”, implican al mismo tiempo progresos y retrocesos. En particular, la libertad se sacrifica en nombre de la eficiencia y la efectividad.

A diferencia de Skocpol, March y Olsen, Weber piensa que el Estado no puede existir *a priori*, separada o independientemente de la sociedad. En su propio concepto, Weber define el Estado como la “comunidad humana que reclama —con éxito— el monopolio del uso legítimo de la violencia o la fuerza física dentro de un territorio determinado” (Weber, 1946: 78), y con ello incorpora sin duda elementos sociales en el corazón mismo del Estado. En el sentido gramsciano del concepto de hegemonía, la legitimidad no puede imponerse desde arriba o generarse automáticamente por quienes detentan el poder del Estado, sino que sólo puede emerger de la relación íntima y constante entre el Estado y la sociedad.

De la misma forma y siguiendo la tradición weberiana, Peter Hall busca evadir una perspectiva “organizacional” del Estado y las instituciones políticas. En principio esto puede sorprender dado que en su citado trabajo, *Governing the Economy*, reduce las instituciones políticas a su estructura en tanto organización.

El concepto de instituciones se utiliza aquí para designar las reglas formales, los procedimientos de operación y las prácticas operativas cotidianas que estructuran la relación entre los individuos de los diferentes elementos de los ámbitos político y económico. En este sentido, son las características organizacionales de las instituciones las que aquí se destacarán, y el término “organización” será usado como sinónimo de “institución” (Hall, 1986: 19).

Pero el aspecto innovador de este planteamiento reside paradójicamente en el amplio espectro al que el autor aplica su interpretación organizacional, más allá de las instituciones formales y explícitamente políticas. Para Hall, las organizaciones existen a la vez *dentro y fuera* del Estado y operan como vínculos cruciales entre *estados y sociedades*. Y el proceso de producción de las políticas públicas aparece como un flujo permanente e inacabado en el que las organizaciones juegan, en todos los planos, un papel central; esto es, influyen en la definición y la articulación de intereses, en la construcción de las conductas sociales y, por tanto, en la determinación final de las políticas públicas. El factor crucial para Hall está en las relaciones cambiantes de poder entre los grupos sociales que, a su vez, se encuentran afectadas por las decisiones particulares en materia de políticas públicas.

En ese sentido, Hall separa explícitamente su trabajo de los textos institucionalistas previos. Aunque en su trabajo se revela una gran influencia de variantes del institucionalismo anteriores, el enfoque que utiliza es en esencia diferente dado que, si bien los estudios previos de Skocpol, March y Olsen enfocan las instituciones relacionadas con la Constitución y las prácticas políticas formales de un país determinado, él extiende esta aproximación e integra el papel relevante de “las instituciones localiza-

das al interior mismo de las sociedades y de la economía, así como las redes organizacionales menos formales para la determinación de las políticas estatales” (Hall, 1986: 20).

Con Hall el Nuevo Institucionalismo empieza a ser conducido hacia la agenda original de Weber quien, como lo hemos visto, observa con seriedad al Estado sin aislarlo de su interacción general con el resto de la sociedad.

Peter Gourevitch (1986) también considera tanto las conexiones íntimas entre el aspecto económico y el político de la sociedad, como los ambientes generadores de cierta autonomía política que han permitido al Estado escapar de las “ortodoxias económicas de derecha e izquierda”. Sin embargo, para Gourevitch esta autonomía política no se genera automáticamente desde un aparato estatal autónomo sino que emerge de las coaliciones sociales de aquellos actores que intervienen en el Estado mismo. En su análisis de los diferentes patrones de apoyo social de cinco países centrales (Estados Unidos, Suecia, Francia, Gran Bretaña y Alemania), Gourevitch define el concepto de *actores* en relación con el sector económico de su procedencia, con variantes orientadas al ámbito internacional y al doméstico. Su análisis es más heterodoxo que el de los marxistas clásicos con respecto a las variables que influyen en la situación específica de cada sector —Gourevitch evade la utilización del concepto de *clase*—, pero su trabajo reconoce el valor analítico de una categoría de tradición marxista: “división del trabajo”. Las preferencias de cada sector respecto de las políticas públicas, y por lo tanto su comportamiento y alineamiento políticos, están determinados por su *situación*, producto, a su vez, de diversos elementos. Por ejemplo, al definir el concepto de “situación”, Gourevitch enfatiza la ubicación de los “actores societales” en la división internacional del trabajo.

Gourevitch analiza, así, la respuesta de los países capitalistas centrales a los cambios de la economía mundial. Examina las demandas de los diferentes actores sociales en materia de políticas públicas; el papel de las diversas *configuraciones institucionales* en el proceso de distribución del poder en cada una de estas sociedades; el vínculo entre Estado y sociedad, expresado en las asociaciones intermediarias, y la influencia de la ideología en el ámbito doméstico y en el internacional. Su interés principal está en considerar las formas en que estas variables moldearon el ambiente nacional e internacional en que los políticos operaron.

El trabajo de Peter Evans (1996) es una referencia fundamental a la hora de buscar elementos para construir y refinar el enfoque de una economía política dinámica para el estudio del Estado. El trabajo de Evans conecta de forma innovadora la interpretación de Gerschenkron (1968) del vínculo entre el Estado y la economía, con la sofisticación del planteamiento de Cardoso y Faletto (1979) sobre las relaciones Estado–sociedad. Evans sitúa su propia obra dentro de lo que él denomina la “nueva

economía política histórica y comparativa”, que sostiene —a la manera de la tradición clásica de la economía política—, que el desarrollo económico y el desarrollo político no pueden analizarse de manera fructífera aislados el uno del otro.

Para Evans es muy importante abreviar de las lecciones de la llamada “Escuela de la Dependencia” —en particular de su consideración de los factores internacionales—, pero rechaza enfáticamente la idea de que los factores externos determinen las dinámicas del desarrollo doméstico. Los análisis clásicos del desarrollo se presentan con frecuencia como si no hubiera protagonismos sociales importantes (“*actorless*”). La urbanización, la burocratización y otros componentes del proceso de modernización parecen empujados por fuerzas inexorables impersonales, más que dirigidos por los intereses y las acciones de los estados, las clases y otros innegables actores sociales.

Su libro, *Embedded Autonomy* (1996), constituye una profunda crítica a la visión neo-utilitaria del Estado y un importante esfuerzo por complementar con la idea de la ventaja competitiva, la clásica teoría de la ventaja comparativa (Porter, 1998). De aquí que sostenga que las ventajas comparativas deben construirse pro-activamente, más que aceptar que puedan tener un papel pasivo en la distribución de los recursos. Por ello explica que el surgimiento de las ventajas depende de un complejo desarrollo de los vínculos competitivos y cooperativos entre las empresas, las políticas implementadas por el gobierno, y la rica gama de instituciones sociales y políticas que intervienen en el proceso. En resumen, para Evans la “ventaja comparativa” no es sólo natural sino social.

“Una simple evaluación de la dotación de recursos naturales o de la relativa escasez de algunos factores de la producción no nos dice quién puede tener una ventaja competitiva... las instituciones sociales y políticas también deben ser analizadas para ello” (Evans, 1996: 9).

Evans ve al Estado como una institución enraizada históricamente y por ello, desde su perspectiva, tanto la relación Estado–empresarios como la relación Estado–sociedad son vitales. Enfatiza la necesidad de estados complejos y burocracias vigorosas y eficientes, dado que una burocracia efectiva y racional (en términos weberianos) es crucial en el desenlace de la autonomía estatal. Evans sostiene que “es la escasez más que el exceso de burocracia lo que impide el desarrollo” (1996: 40). Las burocracias robustas que regulan los mercados y la inversión son casi siempre necesarias para el desarrollo exitoso de las naciones.

Así mismo, es importante mencionar que son muchos los textos que en los últimos años han seguido el camino iniciado por estas obras, ahora clásicas. Tenemos por ejemplo, *Global Capital and National Governments* (2003), de Layna Mosley;

State Institutions, Private Incentives, Global Capital (2002), de Andrew Sobel; *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States* (2002), de Duane Swank, y *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America* (2004), de Ben Ross Schneider.

Estos textos integran, al igual que sus predecesores, el análisis del Estado, el mercado y la sociedad, y muestran la complejidad de las relaciones entre las tres esferas. Tienen en común romper con la imagen falsa de autores como Ohmae y Fukuyama, según la cual el capital internacional controlaría hoy el destino político de la mayor parte del mundo. Por el contrario, Mosley, Sobel, Swank y Schneider desmienten la teoría de la convergencia y demuestran que las instituciones domésticas influyen todavía en el desarrollo político y económico de los países, y sostienen por lo tanto que hay una gran variedad de posibles trayectorias para el desarrollo nacional en el mundo *globalizado*.

En ese sentido, cuando Mosley (2003) define las políticas públicas, argumenta en favor de la continua influencia de los estados nación. Sostiene, en particular, que los países desarrollados “participantes en el mercado mundial, llegan a considerar indicadores macroeconómicos clave, pero no toman en cuenta las tendencias del lado de la oferta (“supply-side”) o las políticas a nivel micro” (Mosley, 2003: 305). Esto lleva en cierta medida a los gobiernos a controlar la inflación y a reducir la deuda pública, pero también les otorga una gran flexibilidad para determinar el gasto gubernamental, la estructura de sus sistemas recaudatorios y la regulación del mercado laboral.

Swank (2002) presenta un argumento parecido cuando sostiene que las instituciones políticas y las estructuras de planeación de los poderosos estados de bienestar de Europa Occidental están mejor preparados para resistir el embate de la llamada globalización, que aquellos de orientación más “liberal” en sus políticas públicas. En consecuencia, “no es probable ver una convergencia sustancial alrededor de un modelo de mercado-conformador de protección social mínima” (Swank, 2002: 5).

Sobel (2002) concuerda con esta tesis y sostiene que la mayoría de los análisis de la globalización financiera no otorgan la suficiente importancia al papel de los factores locales, al papel del Estado o a las tendencias políticas internas. Propone entonces tomar un punto de partida diferente y, al analizar la globalización financiera, invita a “considerar la contribución de las transformaciones en las políticas públicas domésticas y de las instituciones políticas nacionales” (Sobel, 2002: 8). De acuerdo con este autor, los resultados económicos globales están enraizados en procesos locales.

Ben Ross Schneider también critica a aquellos autores que minimizan el papel del Estado en sus relaciones con el sector privado. Según Schneider “el sector privado es determinado fundamentalmente (como mero “reactor”) por las acciones de gobierno” (Schneider, 2004:11). Su punto de vista objeta planteamientos como el de Jef-

frey Frieden (1991), quien sostiene que la burocracia económica en América Latina está al servicio de las demandas empresariales. Aunque de entrada el argumento de Schneider parece más cercano al enfoque del Nuevo Institucionalismo que al de Weber, este autor se aleja explícitamente de las interpretaciones “estatistas” y las critica con dureza al señalar que “lo que hace falta en los argumentos estatistas existentes es una apreciación más dinámica y microanalítica de los efectos de los contextos económicos cambiantes, en especial los de las crisis económicas o los de las nuevas estrategias de desarrollo, en los incentivos de los actores estatales a la hora de formar la acción colectiva de los empresarios” (Schneider, 2004: 25). En opinión de este autor, si bien lo que determina la forma de la acción colectiva de los empresarios es la acción estatal, los actores gubernamentales se ven afectados, a su vez, por el contexto económico y social.

Al exponer la importancia de las instituciones políticas y las organizaciones burocráticas nacionales en el mundo globalizado, esta corriente se constituye sin duda en un referente importante en la tradición de la economía política comparada, para analizar con detalle la relación íntima de las dinámicas económicas, políticas y sociales.

Hacia un enfoque “estratégico-relacional” del Estado

Los excelentes trabajos de Hall, Gourevitch y Evans, así como los textos de Mosley, Sobel, Swank y Schneider, representan un destacado esfuerzo por superar las viejas teorías de la autonomía del Estado y el llamado Nuevo Institucionalismo, con el objeto de recuperar el espíritu weberiano original. No obstante, este artículo sostiene que la proliferación de estos enfoques en el área de la economía política adolece de una limitación conceptual. Tales interpretaciones no han conseguido superar el *desfase epistemológico* entre los ámbitos del Estado, la economía y la sociedad. Si bien ilustran con eficacia la relación compleja y multidimensional entre ellos, es necesario alentar un replanteamiento de esta *tricotomía originaria*, capaz de sintetizarla mediante un nuevo enfoque teórico.

En algunos casos el resultado fallido de este intento es la tendencia a una cierta *fetichización* del Estado al hacerlo aparecer como un espacio relacionado con, pero divergente de, las demás esferas de la realidad social. Por ejemplo, Peter Evans afirma categóricamente que “la posibilidad de una colaboración transformadora [entre el Estado y los empresarios] depende fundamentalmente del carácter del aparato estatal” (Evans, 1998: 86). Como lo vimos, Evans no aísla el Estado de la sociedad. Por el contrario, el concepto de “autonomía articulada” plantea que la única forma en que un país puede tener éxito en el mundo globalizado es a partir de la construc-

ción de sólidos vínculos entre el Estado y la comunidad empresarial. Sin embargo, Evans acentúa el peso estatal de la ecuación; en algunos de sus escritos parece sostener la tesis de que al obtener la combinación correcta de las políticas públicas, casi cualquier Estado podría imponerse a las fuerzas de la economía mundial. Evans atribuye este enfoque radical a una decisión “política” de su parte: considera que el hecho de que “vivimos en un clima ideológico que trata sistemáticamente de oscurecer las posibilidades de contribución del Estado a la transformación económica” (Evans, 1998: 65), hace necesaria la reivindicación del papel del Estado como variable central. Compartamos o no la postura política del autor y la idea de que el neoliberalismo erosiona el papel del Estado en la economía (Sandoval, 2004), este enfoque sobredimensiona el papel del Estado.

Ben Ross Schneider (2004) parece seguir esta misma tendencia al plantear que “la mayor parte de las variaciones en los patrones de organización de los empresarios [en América Latina]... pueden ser atribuidas a acciones de actores estatales y el efecto multiplicador de estas acciones a lo largo del siglo veinte. En otras palabras, los Estados organizan y desorganizan a los empresarios” (Schneider, 2004: 5). Sin duda es válido analizar las organizaciones empresariales desde el punto de vista de las instituciones políticas; sin embargo, la enunciación de Ross Schneider va mucho más allá de confirmar dicha estrategia metodológica: propone una tesis causal sobre la dinámica de fondo de las relaciones estado–sociedad, y esta tesis expresa una visión que privilegia el papel del Estado sobre el de los empresarios.

En otros autores el desfase epistemológico se manifiesta en una cosificación de los actores económicos. Por ejemplo, la obra de Layna Mosley presenta un interesante análisis de la lógica del comportamiento de los corredores de bonos gubernamentales. Sin embargo, su razonamiento cae por momentos presa de una suerte de análisis psicológico de los actores, y se aparta del espíritu de la economía política dinámica, que considera un contexto social más amplio como estímulo de la acción individual.

El texto de Sobel tiene un problema parecido; al igual que Mosley, analiza la *lógica* de la toma de decisiones de los inversionistas, y considera que dicho enfoque “rompe la esquizofrenia que plaga explicaciones sistémicas y provee una micro–fundación para entender los patrones de los préstamos mundiales” (Sobel, 2002: 13). Al caracterizar el comportamiento de los inversionistas, Sobel argumenta que éstos “miden la seguridad de sus inversiones contra las tasas de ganancia esperadas... luchan con sus decisiones en un ambiente de información incompleta y asimétrica, con grados diversos de inseguridad sobre el contexto de inversión y los posibles receptores de préstamos” (Sobel, 2002: 13–14). Este punto de vista idealiza el comportamiento de los actores económicos (los inversionistas) al presentarlos como “luchadores” en gesta heroica por maximizar su ganancia en un mar de problemas de informa-

ción. Así mismo, esta perspectiva les otorga el beneficio de la duda en cuanto a sus intenciones; deja de lado el contexto más amplio en que se toman las decisiones de inversión y evita discutir el poder político de los grandes inversionistas para modificar las tendencias de esas mismas decisiones.

Frente a la *fetichización* del Estado y la cosificación de los actores del mercado, la obra de Bob Jessop nos es de gran utilidad, ya que en su análisis del Estado moderno desarrolla un enfoque “estratégico–relacional” (*strategic-relational approach*), como una posible solución al desafío de articular estos dos sistemas institucionales (Estado y mercado), en apariencia separados y autoreferentes. El autor plantea lo siguiente:

En este contexto propongo que enfoquemos menos el difícil concepto de “autonomía relativa” y utilicemos otros dos conceptos más atractivos: el de “acoplamiento estructural” y el de “relación estratégica”. Ambas nociones toman como punto de partida la autonomía de los distintos sistemas, su coexistencia y su interdependencia, y cada uno apunta hacia mecanismos clave por medio de los cuales las esferas sociales llegan a ser *acopladas* (Jessop, 1990: 358).

El concepto de Jessop de “acoplamiento estructural” (“*structural coupling*”) resulta interesante en cuanto que sugiere la existencia de una mutua dependencia entre la estructura económica y la política, en la que cada una de estas esferas representa “fuentes de perturbación” (“sources of perturbation”) para la otra, y esto las lleva a reaccionar en términos de su propia lógica. Jessop señala que el desarrollo de cualquiera de las estructuras (ya sea la política o la económica) afecta la evolución de la otra, sin que ello implique que se frenen entre sí, ni una relación jerárquica de control o subordinación a la manera de la lógica funcionalista, que presenta a cada uno de los sistemas actuando siempre en beneficio del otro.

En lugar de sustraer artificialmente el Estado del mar todopoderoso de las relaciones económicas, la perspectiva de Jessop comienza por reconocer la relación obvia y saludable entre dos sistemas (Estado y mercado) encajados en un sinnúmero de relaciones sociales. Una ventaja adicional de esta conceptualización de la relación entre Estado y economía es que permite una comprensión mucho más profunda de la institución estatal. Lejos de ver el Estado como una “organización” erguida por encima del continuo flujo de las relaciones sociales, lo considera un ámbito de dinamismo social y de negociación política.

Jessop afirma que existe una “dependencia constitutiva del Estado en el imperativo de la acumulación de capital” (Jessop, 1990: 207). El poder estatal es un elemento necesario para la acumulación de capital y en la reproducción general de la relación del capital a través de las diferentes sociedades y épocas. Desde el enfoque “estratégico-

relacional”, el Estado y el poder estatal siempre han asumido un papel protagónico en la acumulación de capital, no sólo en casos de abierta intervención al organizar la producción, sino también en aquellos otros caracterizados por una aparente neutralidad (p.e. *laissez-faire state*).

El Estado no puede ser considerado como una arena neutral puesto que hay fuerzas sociales y proyectos políticos que pesan decisivamente sobre él. Aun así, cualquier proyecto político a su alrededor “siempre puede ser sujeto de transformaciones que lo inhiban o lo potencien a través de las estrategias políticas apropiadas” (Jessop, 1990: 353). Por lo tanto, para comprender los procesos de formación estatal no basta, según Jessop, un análisis estático de las instituciones.

El enfoque “estratégico–relacional” nos invita a examinar las dinámicas sociales, las alianzas de clase, los proyectos estatales y el desarrollo de las batallas al interior del sistema político en su conjunto. Para Jessop la conclusión es radical: el Estado no existe fuera del ámbito de continua tensión entre política y economía; el aparato estatal y sus instrumentos de intervención no son neutrales sino que constituyen un campo de conflicto entre los diferentes intereses en juego.

El valor agregado del enfoque “estratégico–relacional” es que conceptúa el Estado como resultante a la vez que como generador de procesos sociales y económicos. Desde esta perspectiva, el Estado no se erigiría como un *puente* por encima del constante flujo de intereses, ideas e instituciones del *río social* para no ser afectado o, en su caso, afectar el señalado flujo económico–social. Este enfoque recupera el proyecto original de Weber, pues sintetiza los sistemas de poder y dominación y los articula con los sistemas de producción y explotación de una forma dinámica y novedosa. Por ejemplo, desde el enfoque de una economía política dinámica no se podría afirmar a secas, como lo hace Ross Schneider, que los estados “organizan o desorganizan a los empresarios”. Si bien es cierto que el Estado tiene una injerencia importante en la organización empresarial de cualquier país, también lo es que el desenvolvimiento de los empresarios afecta de manera simultánea e igualmente contundente la organización del Estado.

Es hora de contribuir a la construcción de una nueva perspectiva para teorizar el Estado, que enfatice de igual forma las condiciones históricas estructurales (*structure*) y los aspectos de la transformación social (*agency*). Es fundamental reivindicar el campo de estudio de la economía política e intentar sintetizar y fundir los diversos vínculos constantes entre los que se han considerado equivocadamente como aspectos ‘puramente políticos’ y fenómenos ‘puramente económicos’ en el análisis del Estado contemporáneo.

Conclusión

Este artículo ha argumentado en favor de recuperar la agenda de un enfoque “Estratégico–Relacional” cuyo origen se remite a los escritos originales de Max Weber para el análisis del Estado. Una perspectiva de este tipo permitiría superar las falsas dicotomías (Estado vs. mercado, autonomía vs. funcionalismo, estructura vs. cambio social, etcétera), que en un momento dado amenazaron con el encierro analítico a través de los enfoques teóricos de la autonomía del Estado, la perspectiva del Estado en tanto organización y el llamado Nuevo Institucionalismo.

Este texto intenta demostrar que la forma más fructífera de analizar el Estado es a partir de la síntesis de las esferas supuestamente separadas de la política y la economía. Se han explorado varios planteamientos del análisis del Estado como: el “instrumentalista” (Miliband), el “funcionalista” (Poulantzas), el de la “autonomía estatal” (Skocpol), el del “Nuevo Institucionalismo” (March y Olsen), el “organizacional” (Hall), el del “estructural–institucionalismo” (Gourevitch), el de la “nueva economía política histórica y comparativa” (Evans) y, destacadamente, el enfoque “estratégico–relacional” (Jessop).

Todas estas corrientes de pensamiento se encuentran en constante diálogo respecto de una preocupación común: explorar la especificidad del Estado como sistema institucional complejo con sus propias dinámicas y, al mismo tiempo, comprender su permanente interacción con las transformaciones sociales y económicas.

La mayoría de los autores referidos en estas reflexiones asumen el compromiso weberiano de conectar lo económico y lo político, y dedican al estudio del Estado y de las cuestiones políticas en general la especial atención que merecen.

Tanto los textos clásicos de los años ochenta (Hall, Gourevitch y Evans), como los de la tradición de la economía política comparada más recientes (Mosley, Sobel, Swank y Schneider), buscan seguir el ejemplo de Weber. No obstante, no han logrado superar el lamentable desfase epistemológico entre los ámbitos del Estado, la economía y la sociedad, presente en la escuela de pensamiento del Nuevo Institucionalismo. Este artículo defiende que la mejor forma de recuperar el proyecto weberiano original de la construcción de una economía política dinámica es a través de una síntesis primordial de estos tres ámbitos. La obra de Bob Jessop y su enfoque “estratégico–relacional”, hasta ahora marginada de los debates académicos, constituye un referente fundamental en esta tarea.

Bibliografía

- Bresser, Luis Carlos y Peter Spink (eds.), 1999, *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner.
- Cardoso, Fernando y Enzo Faletto, 1979, *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- Evans, Peter, 1998, "State Structures, Government–Business Relations, and Economic Transformation", en: Sylvia Maxfield y Ben Ross Schneider (eds.), *Business and the State in Developing Countries*, Ithaca, Cornell University Press.
- , 1996, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- Frieden, Jeffrey, 1991, *Debt, Development, and Democracy*, Princeton, Princeton University Press.
- Gerschenkron, Alexander, 1968, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Harvard University Press.
- Gourevitch, Peter, 1986, *Politics of Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca, Cornell University Press.
- Grindle, Merilee, 1996, *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, New York, Cambridge University Press.
- Hall, Peter, 1986, *Governing the Economy: The politics of State Intervention in Britain and France*, New York, Cambridge University Press.
- Jessop, Bob, 1990, *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*, New York, Polity Press.
- Katzenbach, Ira, 1997, "Structure and Configuration in Comparative Politics", en Lichbach y Zuckerman, *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, New York, Cambridge University Press.
- Lindblom, Charles, 1977, *Politics and Markets: the World's Political Economy Systems*, New York, Basic Books.

- March, James y Johan Olsen, 1984, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life," en *The American Political Science Review*, Vol. 78.
- Maxfield, Sylvia y Ben Ross Schneider, 1998, *Business and the State in Developing Countries*, Ithaca, Cornell University Press.
- Miliband, Ralph, 1969, *The State in Capitalist Society*, Boston, St. Martin Press.
- Mosley, Layna, 2003, *Global Capital and National Governments*, New York, Cambridge University Press.
- Pope, Jeremy, 2000, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Berlin, Transparency International.
- Porter, Michael, 1998, *The Competitive Advantage of Nations*, New York, Free Press.
- Poulantzas, Nicos, 1973, *Political Power and Social Classes*, New York, New Left Books.
- Przeworski, Adam, 1990, *The State and the Economy under Capitalism*, Boston, Harwood Academic Publishers.
- Sandoval, Irma, 2004, *Neoliberal Interventionism and Financial Deregulation, the Political Development of the Mexican Banking Sector*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Schneider, Ben Ross, 2004, *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*, New York, Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda; Peter Evans y Dietrich Rueschemeyer, 1992, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Harvard University Press.
- , 1986, *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda y Margaret Weir, 1995, "State Structures and the Possibilities for 'Keynesian' Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States", en P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol, *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press.

- Sobel, Andrew, 2002, *State Institutions, Private Incentives, Global Capital*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Swank, Duane, 2002, *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*, New York, Cambridge University Press.
- Vellinga, Menno, 1998, *The Changing Role of the State in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner.
- Weber, Max, 1978, *Economy and Society*, 2 vols., editado por Guenther Roth and Claus Wittich, Berkeley, University of California Press.
- , 1946, “Politics as a Vocation”, en Gerth y Mills, 1958, *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York, Oxford University Press.
- World Bank, 1997, World Development Report 1997: The State in a Changing World, New York, Oxford University Press.

Recibido en agosto de 2004
Aceptado en octubre de 2004