

Debates en torno a la calidad de la intervención estatal

Ana Castellani*

Flavia Llanpart**

Resumen

El objetivo del artículo es presentar aportes teóricos diversos para analizar la calidad de la intervención estatal. Asumiendo que la intervención estatal es crucial para alcanzar un proceso de desarrollo sostenido y que la experiencia histórica del siglo XX demuestra que no basta sólo con realizar las intervenciones sino que es necesario que estas sean autónomas y eficientes, se realiza una sucinta presentación y problematización de las principales categorías que se han elaborado para abordar la cuestión de la intervención estatal en la literatura académica tributaria de la sociología del desarrollo y el neoinstitucionalismo. Asimismo, se avanza en la identificación de las diferentes dimensiones e indicadores que permiten encarar abordajes empíricos sobre este tema poniendo el foco tanto en la dimensión interna (capacidades, recursos, racionalidad) como en la dimensión externa (autonomía, enraizamiento, disciplinamiento y reciprocidad) de la calidad estatal. Finalmente, se incorporan los aportes sociológicos sobre la relación Estado/empresarios y su incidencia en la construcción de la acción del Estado.

Palabras clave: Calidad de la intervención estatal – Autonomía - Capacidades estatales – Relación Estado/empresarios.

Keywords: Quality of state intervention – Autonomy – State capacities – State/Businessman relations.

Introducción

Es abundante la literatura académica que reivindica el papel de la intervención

* IDAES-UNSAM/CONICET.

** FLACSO.

estatal en la construcción de un proceso de desarrollo sostenido¹. En términos estilizados se pueden identificar cuatro grandes respuestas a la pregunta sobre el papel de la intervención estatal en el desarrollo: aquellas que reconocen que el subdesarrollo es un fenómeno estructural condicionado por la propia dinámica histórica del sistema capitalista, y que por ende, el Estado el principal agente que puede impulsar el proceso de “despegue” económico²; aquellas que suponen que el exceso de intervención estatal es el que genera distorsiones severas en el funcionamiento económico que impiden alcanzar el desarrollo (para ser estrictos con este paradigma, el crecimiento), ya que obtura los mecanismos mercantiles básicos³; las que consideran que la calidad de la intervención estatal y los marcos institucionales existentes, son cruciales para explicar el éxito o fracaso de los procesos de desarrollo⁴; y finalmente, los que advierten sobre la importancia de analizar la relación entre el Estado y los empresarios para entender la persistencia del subdesarrollo⁵

Más allá de las diferencias sobre la relación Estado/desarrollo presentes en el debate académico del siglo XX, es indudable la importancia del sector público en el proceso de acumulación de capital. Por un lado, porque se encarga de establecer las “reglas del juego” fijando marcos normativos que regulan el funcionamiento de los diversos mercados en los que operan las firmas. De esta forma, por ejemplo, puede avalar el establecimiento de posiciones monopólicas, proteger ciertos mercados de la competencia externa, flexibilizar las condiciones de contratación de la mano de obra, etc. Por otro, el Estado interviene en la orientación general del modelo de acumulación (tanto por acción como por omisión) diseñando y aplicando diversas políticas económicas que promueven la realización de ciertos objetivos/intereses sectoriales por sobre otros. Muchas veces estas políticas implican transferencias prácticamente directas hacia determinados sectores (subsidios a la exportación, promoción a ramas industriales, estatización de pasivos externos, programas de capitalización de deudas, etc.) y otras

¹ Para una revisión detallada de las principales líneas de investigación sobre Estado y desarrollo, consultar el trabajo de Esteban Serrani publicado en este *dossier*.

² En este grupo de trabajos se destacan las obras de Hirschman (1958), Myrdal (1957), Gerschenkron, (1962), Cardoso, y Faletto (1969), entre otras.

³ Tributarios de esta mirada son los trabajos de Dornbusch y Edwards (1990), Friedman (1962), Grindle (1991) y Williamson (1990 y 1996).

⁴ Las obras de Evans (1985, 1995 y 1996), Sikkink (1993) y Shapiro y Taylor (1991) se encuentran entre las más representativas de esta corriente.

⁵ Los trabajos de Amdsen (1991 y 1992), Castellani (2009), Chibber (2002 y 2003), Nochteff (1994) y Schneider (1999) van en esa dirección.

veces, generan condiciones propicias para la acumulación de algunas empresas (por ejemplo, mediante la fijación del tipo de cambio, las tasas de interés, la masa monetaria, la política impositiva, tarifaria, comercial y financiera, etc.). Finalmente, las propias actividades económicas que realiza el Estado a través de sus múltiples reparticiones y empresas productoras de bienes y/o servicios generan transferencias de recursos públicos hacia el sector privado, ya que las firmas estatales suelen operar con precios y tarifas diferenciales que benefician a sus proveedores y/o consumidores.

Evidentemente, los niveles de intervención estatal son diversos en cada experiencia histórica concreta: desde el mínimo establecimiento de las reglas del juego, hasta el máximo de la intervención en la producción de bienes y servicios varios; pero en cualquier caso es posible (y necesario) reconstruir empíricamente la *orientación* de esa intervención ya que la misma permite establecer el *modelo de desarrollo* en el que se inscribe la acción estatal y la distribución de cargas y beneficios entre los principales actores sociales involucrados con el desarrollo (capitalistas y trabajadores).

Sin embargo, como bien advierten varios autores que se retoman en esta oportunidad, con reconstruir la orientación de la intervención estatal no alcanza. Es necesario adentrarse en una dimensión cualitativa de esta variable para establecer las posibilidades y limitaciones del accionar del Estado. Pero ¿qué se entiende por calidad de la intervención estatal? La noción de calidad alude a dos dimensiones fuertemente imbricadas: una *dimensión interna*, vinculada a diversas capacidades y recursos; y una *dimensión externa*, o relacional, que remite al grado de autonomía que tiene el Estado a la hora de formular, implementar y monitorear las políticas públicas y al tipo de vinculación que establece con los actores sociales, en particular, con los capitalistas. ¿Por qué están íntimamente relacionadas? Porque, por ejemplo, es difícil que un Estado sin capacidades administrativas y financieras logre altos niveles de autonomía en su intervención. O sea, no alcanza con que haya voluntad política gubernamental de construir autonomía; es preciso que paralelamente se trabaje en la construcción de capacidades estatales que la sostengan.

Precisamente, el objetivo del artículo es presentar aportes teóricos diversos que permitan analizar de la calidad de la intervención estatal. Partiendo del supuesto de que la intervención estatal es crucial para alcanzar un proceso de desarrollo sostenido y que la experiencia histórica del siglo XX demuestra que no es suficiente realizar las

intervenciones, sino que es necesario que estas sean autónomas y eficientes, se realiza una sucinta presentación y problematización de las principales categorías que se han elaborado para abordar la cuestión de la intervención estatal en la literatura académica tributaria de la sociología del desarrollo y el neoinstitucionalismo. Paralelamente, se avanza en la identificación de las diferentes dimensiones e indicadores que permiten encarar abordajes empíricos sobre este tema poniendo el foco tanto en la dimensión interna (capacidades, recursos, racionalidad) como en la dimensión externa (autonomía, enraizamiento, disciplinamiento y reciprocidad).

La dimensión externa de la calidad estatal: autonomía, enraizamiento y disciplinamiento

La decisión teórica de considerar al Estado como un actor clave en el desarrollo económico y social, lleva a que el concepto de *autonomía estatal* se erija como una categoría analítica central. Esta cuestión, resaltada en algunos abordajes de cuño marxista, ha sido recuperada y trabajada con detalle por el neoinstitucionalismo.⁶ En esta mirada, el Estado se concibe como un complejo de instituciones diferenciadas, con finalidades y atributos disímiles. Si bien los aparatos estatales cuentan -como núcleo central- con organizaciones administrativas, jurídicas, recaudatorias y coercitivas, las mismas presentan estructuras variables en los distintos países y momentos históricos (Skocpol, 1989). Por eso, el gran aporte de esta corriente teórica es el de concebir al Estado sin un carácter monolítico y realizar una propuesta analítica centrada en diversos estudios de casos que permitan “abrir la caja negra” del accionar estatal.

Ahora bien, para establecer el grado de autonomía a través de un estudio empírico es necesario identificar los modos de vinculación entre el Estado y los empresarios; con ese objetivo el neoinstitucionalismo ha construido tres categorías analíticas relevantes: *autonomía, enraizamiento y disciplinamiento*.

Las primeras aproximaciones a esta problemática parten de una equiparación entre autonomía y aislamiento de los funcionarios públicos frente a los intereses de otros sectores sociales, equiparación derivada de la impronta weberiana sobre el carácter

⁶ Si bien los neoinstitucionalistas reconocen el aporte del marxismo a esta cuestión -principalmente a partir del concepto de *autonomía relativa* ampliamente desarrollado en Poulantzas (1998)- sostienen que desde esta mirada la autonomía se concibe “(...) con independencia de los vínculos empíricos y variables que se dan entre las organizaciones del Estado y la clase capitalista” (Skocpol, 2011: 13).

de las burocracias. De esta forma, el grado de autonomía estatal está dado por la capacidad del cuerpo de funcionarios estatales para definir con autonomía los objetivos oficiales, sobre todo cuando estos objetivos se oponen a los intereses de los sectores económicamente dominantes. En esta línea de razonamiento, la autonomía es entendida como una situación contrapuesta a la cooptación de cuadros burocráticos y de reductos de funcionarios. Por lo tanto, las características de dicho cuerpo -en términos de cohesión interna, profesionalización, falta de búsqueda de intereses personales- definen las situaciones en las que la autonomía es posible. Los indicadores que dan cuenta de dicha vinculación con los sectores económicos dominantes son básicamente tres: el origen de clase de los funcionarios, el perfil ideológico, y el grado y tipo de vinculación personal que mantienen con los empresarios.⁷

Sin embargo, Evans cuestiona esta equiparación partiendo de una exhaustiva revisión de las diversas interpretaciones sobre la autonomía, ya que “una burocracia al estilo prusiano puede ser muy eficaz para la prevención de la violencia y del fraude” pero las políticas desarrollistas de iniciativa privada

exigen algo más que un aparato administrativo aislado y dotado de coherencia corporativa: exige de mucha inteligencia, dinamismo, y bien elaboradas respuestas frente a una realidad económica cambiante. Estos argumentos demandan un Estado más bien enraizado (o encastrado) en la sociedad que aislado (Evans, 1996: 536).

Es más, en función de los resultados obtenidos en el estudio comparado de la experiencia desarrollista de los países asiáticos, postula que la autonomía enraizada, definida como “coherencia interna y conectividad externa” ha sido el rasgo distintivo en los procesos de crecimiento acelerado que experimentaron esos países a partir de los años sesenta (Evans *et al.* 1985; Evans 1996). En este sentido, el enraizamiento remite a la existencia de canales institucionales que ligan al Estado con la sociedad civil, en los que circula información y se negocian los objetivos y las políticas públicas. El enraizamiento permite conocer las inquietudes y requerimientos del sector privado, y al mismo tiempo permite evaluar, controlar y moldear antes y después de su implementación, las reacciones privadas a las iniciativas públicas.

⁷ Sikkink y Skocpol son las autoras que sostienen esta equiparación entre autonomía y aislamiento. Viguera (1997) señala con acierto, que estas lecturas parten de una posición beligerante de cómo entender las posiciones que centralizan al Estado como actor de relevancia (posturas Estado céntricas). Ellas confunden la posibilidad del actuar autónomo, con la materialización real de dicha situación.

Ahora bien, este atributo no es concebido como un rasgo estructural fijo ni extendido necesariamente en todo el entramado estatal. Retomando el carácter no monolítico de los aparatos estatales, se advierte como posibilidad que en un mismo momento histórico existan áreas del Estado que posean autonomía y otras que carezcan totalmente de la misma; o que en un período histórico esté presente y en otro no.

Podría pensarse que esta nueva operativización del concepto de autonomía en términos de enraizamiento surge de incorporar al análisis de la acción estatal el proceso de implementación de las políticas públicas. La conceptualización en términos de aislamiento se encontraba acotada a pensar la autonomía sólo como la capacidad de elaborar objetivos propios. La forma en la que se implementaban dichas decisiones político-estratégicas quedaba fuera de consideración. Para Evans, la implementación de políticas -principalmente económicas- requiere la aceptación y movilización de los actores empresarios. Si éstos últimos no acompañan, y no actúan en términos de inversión y producción tal como se espera, las intervenciones estatales se verán debilitadas, por eso el nivel de enraizamiento resulta decisivo para entender los resultados del proceso de implementación (Evans *et al.* 1985; Evans, 1996). En definitiva, el enraizamiento, entendido como fluidos canales de diálogo e información entre funcionarios y actores económicos a través de canales formales o informales, permite la construcción de una relación de reciprocidad y búsqueda de consenso entre las partes, aumentando el grado de eficacia de las intervenciones públicas. Empíricamente, los indicadores que permitirían entrever una situación tal son: el tiempo compartido entre burócratas y empresarios, la intensidad de las redes formales que los vinculan, y la densidad de las redes informales existentes.

Esta perspectiva nos permite abordar la autonomía como la resultante de una forma de articulación entre los funcionarios estatales y los sectores económicos. Sin embargo, si bien supera las visiones que exaltan como principal atributo el aislamiento burocrático al estilo weberiano, presenta ciertas limitaciones al significar dicha articulación sólo en términos de consenso y elaboración de proyectos conjuntos. Dicho análisis puede ser enriquecido si conjugamos la autonomía enraizada con el concepto de *disciplinamiento* formulado por Amdsen (1992), entendido como un componente central de la *reciprocidad* en la relación Estado/empresarios.

Esta autora parte de considerar que la promoción estatal sólo es efectiva para

procurar desarrollo si los funcionarios se aseguran que los empresarios hagan un uso productivo de los subsidios que reciben. En tal sentido, la noción de reciprocidad busca dar cuenta de una relación asimétrica en donde las instituciones estatales procuran obtener determinados desempeños a cambio de recursos públicos transferidos directa o indirectamente al capital. Para que exista una situación de reciprocidad es necesario que se cumplan varios pasos: que los funcionarios establezcan normas claras de desempeño para las empresas, que haya acceso confiable y preciso a la información que les permita evaluar si los acuerdos establecidos se cumplen o no, que tengan la capacidad de imponer sanciones o castigos a aquellos que se apartan de lo acordado, y que existan mecanismos de control social que permitan evaluar la conducta de los funcionarios para evitar situaciones de connivencia y/o hechos de corrupción.⁸ Esta nueva aproximación pone en consideración un componente nodal de la autonomía del Estado: la capacidad de disciplinamiento que puede ejercer sobre el empresariado.

Sin embargo, tanto la autonomía enraizada como el disciplinamiento están orientados a pensar la articulación entre instituciones estatales y empresarios desde una visión centrada en el Estado. La respuesta a cómo se vinculan empresarios y agentes estatales se responde teniendo en cuenta exclusivamente las características, procesos y redes elaboradas al interior del aparato estatal. Como se verá más adelante, este tipo de interpretación debe ser conjugada con elementos que permitan abordar el otro extremo de la relación: los actores empresarios y sus formas de organización y acción.

Por otro lado, la utilidad de estos conceptos en aparatos institucionales que no cuentan con una burocracia weberiana es cuestionable. En ellas las relaciones que se establecen entre funcionarios y actores económicos socavan la posibilidad de autonomía (Castellani, 2009, cap. I). Por lo tanto, el concepto de enraizamiento muestra dificultades de especificación empírica cuando se busca dar cuenta de graduaciones o distintas modalidades. Es útil para catalogar casos extremos en los cuales no se vislumbra ningún tipo de relación entre Estado y empresarios (falta de enraizamiento) o

⁸ Para Schneider la reciprocidad debe ser entendida como uno de los componentes de la autonomía enraizada. La diferencia se encuentra en que la reciprocidad es una relación unilateral, específica (reciprocidad dada por una política puntual sobre un actor puntual) y a corto plazo; mientras el concepto de autonomía busca dar cuenta de una relación bilateral de intercambio permanente (realimentación entre actores) en el largo plazo. Esta diferencia se debe a que en el caso de Evans es más importante analizar los canales institucionales formales e informales que dan marco a la relación entre empresas y Estado, y no el análisis específico del Estado con cierta empresa, grupo o fracción empresaria (Schneider, 1999: 52-56).

donde esta relación existe y es fluida (Schneider 1999: 56). En tal sentido, es necesario desarrollar más indicadores que permitan captar mejor las distintas modalidades a partir de las cuales el Estado se articula con los actores empresarios.⁹

La dimensión interna de la calidad estatal: capacidades, recursos y racionalidad estratégica

Las interpretaciones esbozadas hasta el momento brindan un marco para pensar cómo las distintas relaciones establecidas entre instituciones estatales y sectores dominantes pueden condicionar las capacidades de intervención estatal. Sin embargo, no permiten ahondar sobre otros aspectos que condicionan este accionar: la calidad de los recursos con los que cuenta el Estado a la hora de diseñar e implementar sus diferentes acciones.

La corriente neoinstitucionalista se ha preocupado principalmente de elaborar conceptos que den cuenta de la calidad administrativa. Desde esta perspectiva, el poder y la fortaleza de las instituciones estatales se encuentran relacionados, sobre todo, con las características internas de las mismas (Skocpol, 1989; Sikkin, 1993; Evans, 1996). Estas capacidades son entendidas como las aptitudes administrativas que le permiten al Estado proseguir sus objetivos. Para evaluar las capacidades estatales, Sikkink (1993) propone considerar tres dimensiones: las tendencias organizativas, los procedimientos operativos y el talento intelectual de los burócratas.

La coherencia y cohesión interna

Dentro de los mecanismos y recursos, se destacan como fundamentales aquellos que brindan eficiencia y racionalidad al aparato administrativo. Según Sikkink,

Que un estado tenga mayor capacidad que otro no significa que tenga mayor magnitud: el tamaño del sector público es mucho menos importante que la calidad y la continuidad de de las instituciones y del personal existente. La diferencia más notoria entre el Estado brasileño y el argentino, radica en la índole de las estructuras organizativas de ambos países, las normas y los procedimientos que rigen la burocracia, y la capacidad técnica de los funcionarios (Sikkink 1993: 573)

⁹ Sobre este punto es interesante retomar las conclusiones de Alonso (2007) sobre el instrumental analítico noinstitucionalista. Teniendo en cuenta los problemas de operativización, los mismos deben ser abordados antes que nada por su valor heurístico, como conceptos sensibilizadores, cuya utilidad analítica está dada porque orientan hacia dónde mirar, aunque no especifiquen necesariamente lo que vamos a ver.

Esta recuperación de la burocracia tiene claras resonancias weberianas. La capacidad institucional de un Estado depende principalmente de la actuación del cuerpo de funcionarios. En tal sentido, un aparato administrativo dotado de funcionarios de carrera, que se orientan a partir de normas profesionales y procedimientos universales, brinda a la institución estatal mayores capacidades para lograr sus objetivos. El establecimiento de normas profesionales, de métodos de selección meritocráticos, las expectativas de carrera y la estima social, son factores que intensifican la calidad burocrática. En tal sentido, la existencia de procedimientos estandarizados, el nivel de los salarios, el nivel de especialización de los funcionarios, la continuidad de los mismos en sus funciones, los métodos de selección y de despido de personal, así como el nivel de capacitación, son indicadores que dan cuenta de la capacidad burocrática de un Estado en determinado tiempo y lugar.¹⁰ La presencia o ausencia de esta serie de atributos da cuenta de dos características fundamentales de los aparatos administrativos fuertemente relacionadas: su grado de *coherencia administrativa* y su nivel de *cohesión interna*¹¹.

La coherencia administrativa, como ya ponía en evidencia la teoría weberiana, hace referencia a la racionalidad administrativa y la existencia de un cuerpo de funcionarios de carrera que posibilitan una intervención estatal coherente y predecible. En sus antípodas podemos encontrar lo que Evans refiere como Estados predatorios - haciendo referencia a los casos de Zaire y Filipinas-, los cuales se caracterizan por la existencia de prácticas patrimonialistas y un alto grado de corrupción (tradicionalismo y arbitrariedad). En estos casos límites, la “mercadización” del aparato torna casi imposible la previsibilidad y racionalidad de cualquier acción estatal. Un Estado de estas características es incapaz de establecer e instrumentar políticas coherentes (Evans 1996: 536–537)

¹⁰ En su análisis comparativo entre las estructuras organizativas del Estado argentino y brasilero, Sikkink (1993) utiliza gran parte de los indicadores aquí presentados. Evans (1996) también utiliza estos indicadores en su estudio comparativo sobre estados predatorios, desarrollistas e intermedios. Agrega también aquellos referidos a la estima social: “Sin subestimar el rol que juegan las expectativas de carrera en términos materiales, las estrategias de reforma del Estado, también deben considerar el importante rol que juegan las recompensas intangibles para lograr construir un servicio público profesional”. La estima social y el reconocimiento público son factores de importancia dentro de las compensaciones de los funcionarios públicos (Evans, 2002: 5).

¹¹ Evans construye una tipología de formas estatales teniendo en cuenta estas dimensiones: la coherencia administrativa y cohesión interna, y el grado de autonomía enraizada. (Evans, 1996).

La cohesión interna da cuenta de la existencia de una identidad corporativa por parte del funcionariado. Este *ethos* estatal -o espíritu de cuerpo- imprime un sesgo estatista a las preferencias al personal de las estructuras burocráticas. Los mecanismos internos de selección y despido de personal y la existencia de diferentes beneficios y recompensas para la retención del mismo -incluida entre estas la estima social- son fundamentales para lograr una cohesión entre el personal público. También, como pone de manifiesto Evans, la identidad de los funcionarios estatales puede ser reforzada por otro tipo de instituciones. Redes informales de honda raigambre histórica, organizaciones partidarias o militares, o las lealtades con instituciones educativas, pueden incrementar la cohesión y coherencia administrativa en vez de debilitarla, como sucede en el caso de redes conformadas por el parentesco (Evans, 1996: 546-547)

Si bien es indiscutible la relevancia de estos atributos a la hora de evaluar la dimensión interna de la calidad estatal, es necesario establecer el rol que cumplen otros recursos. El carácter eficaz de las acciones estatales depende también de la forma en que se combinen recursos económicos, informacionales y organizativos.

Recursos financieros y organizacionales

La cuantía, las fuentes de ingreso -vía impuestos, créditos, etc.-, el grado de flexibilidad de recaudación y empleo de los recursos económicos, pueden condicionar o exaltar la eficiencia estatal. Como pone de manifiesto Skocpol, los estudios orientados a entrever las capacidades estatales deben dar cuenta a de estos aspectos. El análisis sobre los recursos económicos ofrece

... la mejor idea general sobre la influencia directa o indirecta de que probablemente disponga un Estado para conseguir cualquier objetivo que pueda proponerse. Los medios del Estado para captar y emplear recursos financieros nos dice más que cualquier otro factor individual sobre sus capacidades actuales (e inmediatamente posibles) para crear o reforzar las organizaciones del Estado, para contratar personal, para lograr el apoyo político, para subvencionar iniciativas económicas y para financiar programas sociales (1989: 101).

A diferencia de los recursos económicos y la carrera administrativa, los atributos relacionados con los recursos organizativos, pueden quedar bajo el control directo de una agencia u organismo estatal determinado. Esta diferenciación permite pensar cómo abordar las características institucionales de espacios acotados del aparato estatal.

En el estudio de las capacidades de un organismo estatal específico es crucial analizar los modos en que los mismos se han organizado para realizar los objetivos propuestos, dado que las decisiones sobre la carrera administrativa y los recursos económicos pueden encontrarse en niveles superiores dentro de la jerarquía estatal. Esta decisión analítica implica incorporar como capacidad todos los factores que están bajo directo control de la propia agencia/ institución. Una vez que los niveles de decisión política facultan al organismo con roles funcionales y le imputan los recursos necesarios, éste debe alcanzar el modo de organizarse más eficientemente para realizar sus objetivos.

Algunos de los elementos de capacidad a considerar cuando se trata del análisis de la organización interna se refieren a la existencia de una clara distribución de funciones y delimitación de los flujos de información y decisión entre las distintas subunidades, atendiendo a si toda la estructuración de relaciones se halla formalizada en manuales administrativos y de procedimientos. También debe considerarse los problemas vinculados con la falta de capacidad financiera, así como lo referido a la disponibilidad de equipamiento o de espacio físico adecuados. En la misma línea, también hay que considerar cómo la especialización, la flexibilidad y la coordinación entre distintas dependencias pueden potenciar, en tanto estén adecuadas a los objetivos buscados, la efectividad del accionar estatal. En tal sentido, se rescatan como posibles atributos la existencia de una clara distribución de tareas y responsabilidades en el universo de instituciones, que impida una superposición de funciones, por un lado, y la presencia de mecanismos de coordinación entre las distintas áreas u organismos competentes en una misma temática o problemática, por otro.¹²

La racionalidad estratégica

Chibber (2002 y 2003) en su revisión crítica del pensamiento neoinstitutionalista, sostiene que la coordinación entre las diversas unidades administrativas debe ser tenida en cuenta como el factor principal que asegura la coherencia interna del Estado. Este autor considera que la racionalidad burocrática y la meritocracia son mecanismos

¹² Para Oszlak (1984), es posible evaluar la adecuación de las estructuras burocráticas a la complejidad de la intervención estatal teniendo en cuenta tres indicadores: el grado de diferenciación estructural (nivel de desagregación de la estructura jerárquica), el grado de especialización funcional (nivel de especificidad técnica y división del trabajo entre las distintas unidades) y el grado de interdependencia (grado de unidad organizacional).

insuficientes para lograr la coherencia administrativa. Si bien son útiles para orientar a los funcionarios a metas comunes, y dejar de lado el cálculo personal, generan otros efectos que pueden revertir la cohesión interna, en tanto no inhiben la existencia de conflictos y rivalidades intraburocráticos¹³.

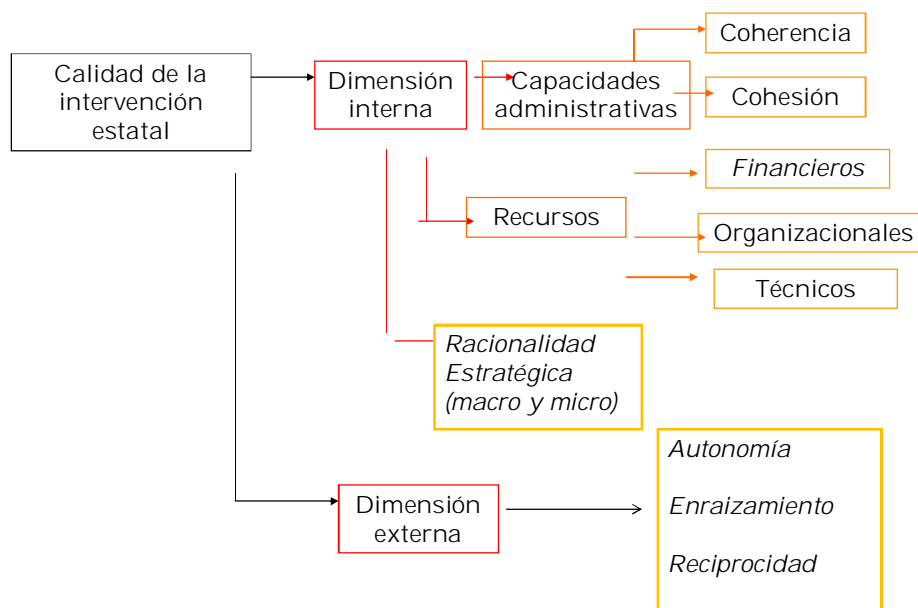
Por lo tanto, para cohesionar los aparatos es necesario otro tipo de racionalidad estratégica orientada a una finalidad. Desde este punto de vista, se rescata que las agencias estatales no deben ser solo coherentes en términos administrativos, sino también relacionadas entre sí a través de la persecución de una meta en común. Esta orquestación de objetivos e intervenciones estatales en función de un propósito más amplio, puede ser una función ejercida por una agencia nodal (Chibber 2002 y 2003).

Se piensa así la racionalidad estatal en dos niveles. Un nivel micro donde la racionalidad es la típica racionalidad burocrática weberiana (que da cuenta de una racionalidad entre el funcionario y su cargo) y un segundo tipo de racionalidad, la estratégica, que se da en un nivel medio del aparato –relación inter agencias- guiada por la obtención de los lineamientos principales del plan económico.

La introducción de la cuestión de la racionalidad estratégica permite completar el panorama de categorías para abordar el análisis de la dimensión interna de la calidad estatal. En este esquema, las capacidades, recursos y estrategias se conjugan para dar cuenta del funcionamiento interno del aparato estatal (ver fig.1).

¹³ En el análisis del caso hindú, Chibber observa que los conflictos inter agencias pueden surgir como consecuencia del seguimiento de los deberes y obligaciones del cargo. En tal sentido, los problemas que pueden darse en la relación de distintos espacios burocráticos no pueden solucionarse robusteciendo la cultura de seguimiento de normas. Esto se da por dos motivos: primero estos espacios se encuentran generalmente en pugna por la obtención de recursos, por lo cual tienen razones suficientes para no tener acciones cooperativas entre ellas, y segundo dentro de un plan de desarrollo ciertos ministerios pueden entrar en tensión con las políticas desarrolladas.

Figura 1: Dimensiones que comprende el análisis de la calidad de la intervención estatal



Sin embargo, esto no es suficiente para abordar completamente el análisis de la intervención estatal. Acertadamente, Chibber advierte que un Estado fragmentado por disputas entre agencias estatales también ofrece una situación apta para socavar la autonomía estatal, ya que puede incentivar el establecimiento de vinculaciones de tipo predatorias entre funcionarios y empresarios (2002 y 2006). Por lo tanto es necesario completar la estrategia de análisis de la intervención estatal con el estudio del accionar de los capitalistas y sus formas de articulación con el sector público

La acción empresarial y las formas de articulación con el Estado

Partiendo de la necesidad de explicar la relación entre Estado y actores económicos, han surgido una variedad de estudios de casos, que retomando desde una visión crítica el concepto de autonomía enraizada elaborado por el neoinstitucionalismo, intentaron demostrar cómo se articularon empresarios y actores estatales en situaciones históricas concretas.

Este grupo de nuevas investigaciones han demostrado que para analizar la intervención estatal -principalmente de tipo económica- no basta con dar cuenta de las capacidades administrativas, y de las redes que los funcionarios públicos construyen

para generar una conectividad con los sectores empresarios. Es necesario incorporar a este análisis la acción empresarial (especialmente aquella orientada a lograr el enraizamiento estatal).¹⁴ En tal sentido, subyace a este tipo de interpretaciones la necesidad de ampliar la mirada centrada en el interior de la estructura estatal, y complementar la misma con un análisis de la relacional que dé cuenta de la naturaleza, los intereses, los recursos y poder de las clases empresarias.

Sobre este punto, se ha puesto de manifiesto la importancia de sumar al actor empresarial, sobre todo en aquellos casos donde los patrones de funcionamiento estatal se alejan del tipo weberiano. Como pone de manifiesto Silva (1996), en el caso latinoamericano, donde los empresarios suelen ocupar cargos públicos de importancia (y dónde lejos de encontrar un funcionariado público encastrado con los actores económicos, se advierte la existencia de un grupo de empresarios enraizado en el sector público) puede considerarse poco ilustrativo evaluar si existen por parte del Estado redes de articulación con el empresariado. Las preguntas fundamentales deben estar orientadas a entrever cómo se articularon los empresarios y sus asociaciones, más que si existe o no el vínculo.

Los intereses de clase: el “problema de la burguesía nacional”

El problema de la burguesía nacional ha sido abordado recientemente por Chibber (2006). Tomando en cuenta la experiencia latinoamericana actual, el autor realiza una apropiación crítica de los discursos neoinstitucionalistas reinterpretándolos desde una matriz marxista. El objetivo central de su obra es mostrar cómo en ciertos países la burguesía nacional ha sido una de las principales barreras en la construcción de un aparato institucional fuerte.¹⁵ En tal sentido, propone la necesidad de reelaborar la consideración que afirma que los capitalistas locales, dada su orientación mercado internista, han sido aliados de las élites políticas en la generación de capacidades estatales orientadas a lograr una rápida industrialización (Chibber, 2006)

A partir de un análisis comparativo entre Corea -caso emblemático de la justificación neoinstitucionalista- e India, el autor da cuenta de dos diferentes recorridos

¹⁴ Una presentación exhaustiva de las principales líneas de investigación que se encargaron de abordar la cuestión de la acción empresarial, se puede consultar en el artículo de Marina Dossi publicado en este *dossier*.

¹⁵ En el trabajo de Lucas Iramain publicado en este mismo *dossier*, se presenta sucintamente el debate teórico sobre la burguesía nacional.

que presentaron las construcciones estatales de tipo desarrollistas. Chibber sostiene que la mayor parte de los conflictos que se dieron a la hora de constitución de estos Estados no se dieron dentro del Estado, sino más bien entre el Estado y la clase capitalista. En el caso hindu puede observarse que "... the indian state manager's agenda was frustrated by a well organized offensive launched by domestic capitalists, whereas in the Korean case the state was able to harness capitalists to its project" (2003: 9).

Esta ofensiva de la clase capitalista propició una reducción de la autonomía y del poder de las élites políticas al reducir el margen de acción en la construcción institucional, mientras en el caso coreano la alianza con los sectores empresarios dio a las élites estatales el espacio necesario para dicha construcción institucional. "La oposición al fortalecimiento del aparato de políticas no necesitaba provenir de las filas de los burócratas o las clases terratenientes- surgía del mismo agente al que las políticas debían favorecer" (Chibber 2006: 171). Vemos así que los resultados de estas investigaciones sugieren una relación más compleja entre capacidades y autonomía del Estado que la presentada por el neoinstitutionalismo. Aquí, la habilidad estatal se encuentra mediada por la vinculación entre las instituciones estatales y la clase capitalista.

Las claves para entender esta paradoja deben buscarse en la forma en la que se concibieron las políticas desarrollistas en la segunda mitad del siglo XX. La "planificación capitalista", no incluía sólo el ofrecimiento de protección y subsidios al empresariado, sino que apostaba a lograr un "genuino dirigismo económico" que buscaba influir en los flujos y los destinos de inversión. Sobre este segundo punto se construyó la oposición de las burguesías nacionales.

Dentro de esta propuesta, la ofensiva empresarial se encuentra relacionada con el modelo de acumulación vigente. Los modelos de sustitución de importaciones, basados en la protección de la competencia internacional mediante medidas arancelarias y restricciones a las importaciones, y en la promoción del mercado interno mediante subsidios, no lograron una presión sistemática a la inversión para aumentar la productividad. La estrategia acumulativa de la clase capitalista estuvo basada más bien en la entrada de nichos protegidos de la competencia internacional, con baja incidencia de otras empresas nacionales, que permitieran posiciones seguras en el mercado. Estas posiciones conjuntamente con la subvención estatal se tornaron en uno de los pilares de

la acumulación, en un marco de necesaria movilidad de los capitales que se desplazan desde un nicho a otro, según parámetros de rentabilidad. Por lo tanto, este modelo de acumulación generó sobre las clases empresarias “estructuras de incentivos” para resistirse a la construcción de un Estado que pudiera imponer disciplina a las firmas privadas.

En una perspectiva similar, Nochteff (1994) realiza un análisis de la relación Estado/elite económica para entender las razones que explican la persistencia del subdesarrollo en la Argentina del siglo XX. El autor concluye que:

- La elite no compitió por la obtención de *cuasi-rentas tecnológicas*, sino que se protegió de la competencia a través de la formación y consolidación de *monopolios no innovadores ni transitorios*¹⁶ sostenidos por el accionar estatal.
- El proceso de adaptación a las oportunidades generadas externamente (con imitación tecnológica tardía) y la conformación de monopolios no innovadores ni transitorios constituye para la elite económica una *opción blanda* (la opción dura implicaría el riesgo propio de una conducta innovadora que procura la obtención de cuasi-rentas tecnológicas en base a la conformación de monopolios innovadores y transitorios).
- Desde el punto de vista de la economía en su conjunto, la opción blanda no permite iniciar un proceso de desarrollo sostenido sino una sucesión de *booms* o *burbujas* que cuando se terminan dejan sólo unas “gotas” aisladas de capacidades tecnológicas que no permiten iniciar un nuevo ciclo de desarrollo. Esto conduce a un menor crecimiento del ingreso en el largo plazo por la debilidad en la intensidad de expansión de los factores que sostienen el proceso.

Al tomar en cuenta la naturaleza de la intervención económica realizada por el

¹⁶ Definidos como posiciones monopólicas que se originan en la intervención estatal y que posibilitan que las firmas internalicen beneficios extraordinarios, denominada cuasi-renta de privilegio. A diferencia de las derivadas de la innovación tecnológica, estas cuasi-rentas se generan por un conjunto de regulaciones estatales que permiten que las empresas fijen posiciones oligopólicas en sus respectivos mercados y tengan la posibilidad de hacer un manejo discrecional de los precios y de la oferta de bienes y/o servicios; de esta forma, el volumen de beneficios obtenidos por las empresas involucradas, y la posibilidad de utilizarlos para expandirse, no se desprende de la optimización de la estructura de costos sino de un incremento de los ingresos originado en diversos mecanismos discrecionales de fijación de precios avalados por el aparato estatal. Por esta razón, el carácter de estas cuasi-rentas no es transitorio, ya que no se erosionan por la competencia como en el caso de las cuasi-rentas tecnológicas, sino que se mantienen tanto tiempo como dure la acción estatal que sostiene el privilegio. Al respecto, consúltese Nochteff (1994).

Estado en las últimas décadas y el comportamiento cuasi-rentístico que caracteriza a las grandes empresas, Nochteff concluye que “la elite” no logró constituirse en un agente social capaz de impulsar un proceso de desarrollo sostenido de la economía, o lo que es igual, iniciar un círculo virtuoso de crecimiento basado en la obtención de cuasi-rentas tecnológicas. Por el contrario, realizó periódicamente un conjunto de *opciones blandas* de adaptación tardía a los cambios producidos en el contexto internacional, dando lugar a una serie de procesos de crecimiento inestable o *ciclos de burbujas* que impidieron conformar un sustento tecnológico desde el cual se pudiera iniciar un proceso de desarrollo al estilo schumpeteriano (1994: 27). En suma, y en línea con los planteos de Chibber, se observa que ni los grandes agentes económicos intentaron conformar un patrón de desarrollo estable, ni el Estado logró “forzar” a las grandes firmas a realizar una opción más dura basada en un cambio tecnológico; por el contrario, el aparato estatal ayudó a mantener el perfil adaptativo de la elite económica al sostener mediante sucesivas intervenciones aquellos mecanismos que les permitían obtener cuasi-rentas de privilegio.

Recuperando estos aportes, Castellani (2009) analiza los modos de articulación entre Estado y empresarios en la Argentina entre 1966 y 1989 desde una mirada sociológica y concluye que la trama de vinculaciones entre el sector público y privado fue proclive a la conformación de diversos *ámbitos privilegiados de acumulación* que impidieron la conformación de un proceso de desarrollo sostenido. En estos ámbitos las firmas privadas obtuvieron ganancias extraordinarias derivadas de privilegios establecidos por el Estado sin necesidad de cumplir con ningún tipo de contraparte que implicara una mejora sustantiva en las posibilidades de desarrollo del país (ya sea porque no habían sido establecidas de antemano, o porque si lo estaban, el Estado no lograba hacerlas cumplir). O sea, que a diferencia de otras experiencias históricas, caracterizadas por una relación de reciprocidad y enraizamiento entre el Estados y los empresarios, el sector privado argentino se benefició con constantes y diversas transferencias de recursos públicos sin garantizar a cambio un incremento de la productividad, la ampliación del capital fijo ni la realización de innovaciones tecnológicas de envergadura.

Estos trabajos vuelven a reposicionar las formas de acumulación y las clases como elementos centrales en la constitución de los Estados desde una mirada no

instrumentalista. Esto sugiere que las instituciones estatales tienen capacidad de actuar autónomamente pero reconociendo la importancia que tiene la estrategia de las clases capitalistas respecto al Estado. Posicionándonos en este tipo de lectura, se torna central identificar los intereses de las clases dominantes respecto al Estado y preguntarse cómo estos grupos sociales se organizan, con qué recursos cuentan para llevar adelante sus intereses, y en qué grado dichos intereses son responsables de los cambios en política estatal. Por ejemplo, Chibber (2003) aporta interesantes críticas a la forma en que la sociología aborda este tipo de cuestiones. En muchas investigaciones se imputan ciertos intereses a actores y se infiere la importancia que han tenido en el cambio de la política estatal, observando la semejanza que existe entre los intereses y los cambios en las políticas. En cambio, propone el análisis del seguimiento del armado de una política pública, ya que permite establecer una cadena de relaciones entre las presiones de los grupos sociales y las modificaciones en las mismas. Este tipo de aproximación a la forma de articulación del Estado con los grupos empresarios permite abrir no sólo “la caja negra del Estado”, sino también “la caja negra del capitalismo”.

La organización de los empresarios y sus formas de acción

Si las modalidades de articulación del Estado y los sectores empresariales no dependen únicamente del poder y de atributos de las instituciones estatales ¿qué otros factores pueden ayudar a entrever las características de dicha relación?

Diversos autores advierten sobre la importancia que adquieren las formas de organización del sector privado para pensar la forma de relación entre Estado y capitalistas (Schneider y Buj, 1995; Silva, 1996). Esto implica incluir una nueva variable externa a la realidad institucional estatal y establecer los grados de autonomía del aparato estatal en casos concretos.

Si bien tanto Evans (1996) como Amsden (1992) señalan que “la clase organizada” o “el grupo empresarial diversificado” facilitan la puesta en marcha de un proyecto en conjunto de industrialización, Schneider (1999) afirma que estas consideraciones se sostienen en la idea de que mientras el Estado se articule con grupos empresariales diversificados aumenta la posibilidad de generar vínculos más acordes a un contexto de autonomía enraizada. Esto se debe a que se presupone que este tipo de asociaciones -grupos empresarios, conglomerados, confederaciones- tienen preferencias

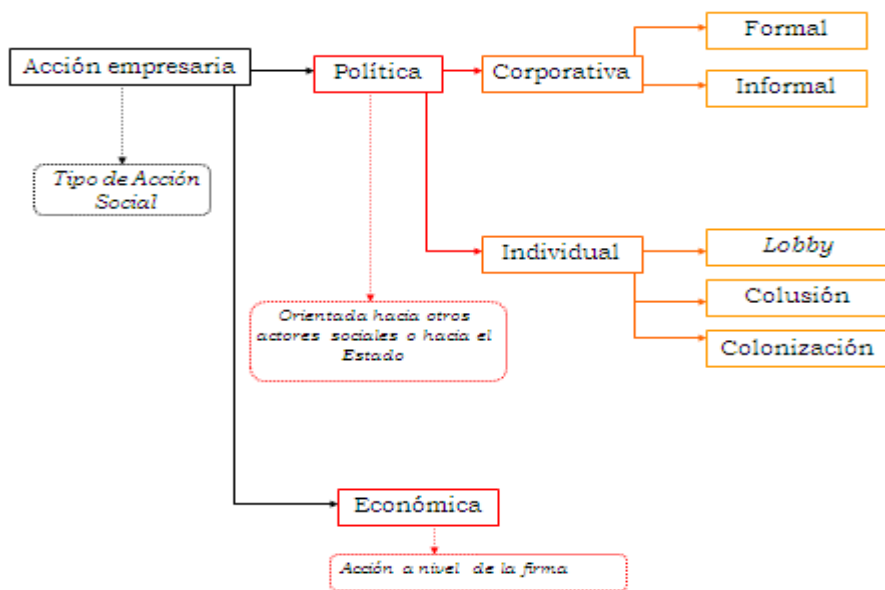
más generales, y por lo tanto menos sectoriales, sobre el desarrollo de la economía. En tal sentido, se rescata que “la organización multisectorial de una industria les da a los gerentes y a los representantes de las empresas una perspectiva más semejante a la que tienen los hombres de estado” (Schneider 1999: 59).

Sin embargo, como pone de manifiesto Silva (1996) en su estudio sobre el caso chileno, en los países latinoamericanos donde el enraizamiento se da por la designación de capitalistas en cargos estatales, y donde por lo tanto existe una burocracia con gran facilidad de ser capturada, la permanencia de algún grado de autonomía enraizada se da preferiblemente si el interlocutor de las políticas es una asociación formal empresaria de tipo abarcativa. Esta clase de asociaciones poseen incentivos para desplazar a los capitalistas individuales y reducir así los peligros de cooptación. Sobre este punto Schneider señala que “(...) quizá el equivalente funcional en América Latina de las densas redes personalizadas a largo plazo del este asiático sean las reuniones rutinizadas transparentes y formales de burócratas y directivos de asociaciones empresariales” (1999: 60). Por ende, en este tipo de economías el tamaño de las empresas puede ser entendido como un factor perjudicial para la autonomía estatal, en tanto se entienda que da mayor poder a los capitalistas para capturar espacios estatales.

El accionar político del empresariado puede pensarse como un tipo particular de acción social en donde un conjunto específico y relevante de actores (los capitalistas) se organizan en torno a objetivos diversos y definen prácticas de articulación con el Estado u otros actores sociales para conseguirlos. La acción empresaria es entendida así en dos dimensiones: una económica y otra política. Entre las primeras se identifica un conjunto de prácticas decisivas para el funcionamiento del modelo de acumulación, vinculadas con decisiones que los empresarios toman en la firma y que tiene que ver con sus estrategias microeconómicas (nivel de producción y de inversión, contratación de mano de obra, fijación de precios, etc.).¹⁷ Entre las segundas, se encuentran aquellas acciones orientadas hacia otros actores sociales y al Estado, ya sea que se construyan colectivamente (acción corporativa) o individualmente (ver figura 2).

¹⁷ Sobre este tipo de acción, consultar el trabajo de Alejandro Gaggero en este mismo *dossier*.

Figura 2: Tipos de acción empresarial



Este tipo de interpretaciones orientan a pensar la necesidad de establecer un mapa político que permita identificar los actores relevantes que se articulan con el Estado, ya que esa articulación es decisiva para entender el tipo de orientación y el grado de calidad de la intervención estatal. Por eso es importante estudiar los patrones organizativos que los sectores empresariales se dan para interactuar con el aparato estatal (a través de corporaciones formales o informales, o a título individual), el tipo de acciones que realizan (acciones corporativas, concertación institucionalizada, acciones de *lobby*, estrategias de colonización, prácticas de colusión tendientes al desarrollo de “*anillos burocráticos*”, etc.), y cómo las mismas influyen en la constitución y conformación del Estado. También es necesario incluir la evaluación del poder estructural de los actores económicos que esas organizaciones representan y la capacidad de influencia que sus decisiones microeconómicas detentan sobre la evolución del proceso de acumulación (Acuña, 1995).

En suma, una reconstrucción empírica de la articulación Estado/empresarios en cada caso concreto permite entender mucho mejor la orientación y calidad de la intervención estatal que analizando sólo el funcionamiento y las características del entramado estatal. El estudio de las formas de organización y acción de los empresarios se torna crucial para comprender las características de las instituciones estatales.

Reflexiones finales

Luego de varias décadas de discutir sobre la necesidad o no de realizar intervenciones estatales para conseguir el desarrollo económico, los autores neoinstitucionalistas han instalado la cuestión de la calidad de la intervención como elemento decisivo para explicar el derrotero seguido por los países de industrialización tardía. En ese sentido, el principal aporte de esta corriente reside en proponer un instrumental teórico-metodológico original que permite entender la naturaleza del accionar estatal.

Como se ha señalado oportunamente este enfoque tan rico para pensar la cuestión interna del aparato burocrático, ha perdido de vista muchos aspectos externos que también explican el cómo y por qué se construyen determinadas formas de acción estatal. Desde una mirada más sociológica se advierte acertadamente que las formas de organización y acción de la clase empresaria en gran medida delimitan e imprimen ciertas características internas a las instituciones estatales.

Desde la sociología económica es posible realizar un aporte sustancial a la cuestión al proponer el estudio de la relación entre la clase capitalista y el Estado despojado de todo sesgo instrumentalista. El análisis empírico del tipo de prácticas que los empresarios despliegan para orientar en su beneficio las políticas públicas es clave en cualquier investigación que pretenda abordar la calidad de la intervención estatal. En esta concepción, se asume que los capitalistas son tan responsables como los burócratas y funcionarios gubernamentales del tipo de Estado que se va construyendo en cada momento histórico (y en ese sentido se diferencia de las visiones más neoliberales que cargan las tintas sólo sobre los funcionarios). En efecto, el deterioro de la calidad estatal en varios países subdesarrollados también es responsabilidad del accionar empresario, ya que de esa forma los capitalistas se beneficiaron de la translación de recursos públicos sin los controles necesarios para procurar el uso socialmente eficiente de los mismos. Esto ayuda a entender, por ejemplo, la paradoja que se da actualmente en varios países (centrales y periféricos) entre un persistente discurso antiestatal en boca de los hombres de negocios combinado con reclamos de intervenciones cruciales que permitan socializar las pérdidas en contextos de crisis.

La presentación en este trabajo de los diversos aportes que se han realizado para entender el accionar estatal en relación con otros actores sociales invita a realizar

nuevas investigaciones que se adentren en el análisis de la dimensión interna del aparato estatal y en los modos concretos de articulación entre burócratas, funcionarios y capitalistas.

Bibliografía

- ACUÑA, C. (1995): *La nueva matriz política en la Argentina*, Buenos Aires: Nueva Visión.
- ALONSO, G. (2007): “Elementos para el análisis de las capacidades estatales”. En G. Alonso (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires: Prometeo.
- AMSDEN, A. (1992): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press.
- (1991): “Difusión of Development”. *American Economic Review*, 81, N° 2 (mayo), pp. 282-286.
- CARDOSO, F. y E. FALETTO (1969): *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI Editores.
- CASTELLANI, A. (2009): “Estado, empresas y empresarios. La difusión de ámbitos privilegiados de acumulación en Argentina 1966-1989.” Buenos Aires: Prometeo.
- CHIBBER, V. (2006): “El mito del estado desarrollista.” *Socialist Register en Español* (Buenos Aires: CLACSO)
- (2003): *Locked in place: state-building and late industrialization in India*. Princeton University Press.
- (2002): “Bureaucratic Rationality and the Developmental State.” *American Journal of Sociology* 107(4): 951-989. Retrieved December 19, 2011.
- DORNBUSCH, R y S. Edwards (1990): “La macroeconomía del populismo” en Dornbusch, R. and S. Edwards (comp) *Macroeconomía del populismo en la América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.
- EVANS, P. et al. (1985): *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- EVANS, P. (1996): “El Estado como problema y como solución.” *Desarrollo Económico* vol. 35, número 140. Buenos Aires.
- (1995): *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- GERSCHENKRON, A. (1962): *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- GRINDLE, M. (1991): “The New Political Economy: Positive Economics and Negative Politics”, Meier, G. (eds) *Politics and Policy Making in Developing Countries*, San Francisco: ICEG.
- HIRSCHMAN, A. (1958): *The Strategy of Economic Development*. Yale: Yale University Press.
- MYRDAL, G. (1957): *Economic Theory and Underdevelopment*. Londres: Duckworth.
- NOTCHEFF, H. (1994): “Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina”, Azpiazu, D. y H. Notcheff, *El desarrollo ausente*, Buenos Aires: FLACSO-Tesis Norma.

- OSZLAK, O. (comp.) (1984): *Teorías de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Buenos Aires: Paidós.
- POULANTZAS, N. (1998): *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. México: Siglo XXI.
- SCHNEIDER, B.R. (1999): “Las relaciones entre el estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente.” *Desarrollo Económico* vol. 39, número 153. Buenos Aires.
- SCHNEIDER, B y L. Buj (1995): “La burguesía desarticulada de Brasil”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol.57, número 4, octubre-diciembre, pp.135 a 153.
- SIKKINK, K. (1993): “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista.” *Desarrollo Económico* vol. 32, número 128, Buenos Aires, pp.543-574.
- SILVA, E. (1996): “From Dictatorship to Democracy: The Business-State Nexus in Chile’s Economic Transformation, 1975-1994.” *Comparative Politics* vol. 28, número 3, pp. 299-320.
- SKOCPOL, T. (2011): “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual” *Zona Abierta* número 57/58. Universidad Nacional del Litoral. Facultad de Ciencias Económicas.
- (1989): “El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual” en *Zona Abierta* n° 50, La Rioja, pp.71-122.
- VIGUERA, A. (1997): “La política de la reforma económica en la Argentina. Estado y empresarios en torno a la apertura comercial, 1987-1996.” Tesis de doctorado, México: FLACSO, mimeo.
- WILLIAMSON, J. (1996): “The Washington Consensus Revisited”, IIE, Washington (mimeo).
- (1990): “The Progress of Policy Reform in Latin America”, *Policy Analysis in International Economics*, N° 28.