



VOL: AÑO 7, NUMERO 19

FECHA: MAYO-AGOSTO 1992

TEMA: DEMOCRACIA Y NEOLIBERALISMO: Perspectivas desde América Latina

TITULO: **El retorno al estado**

AUTOR: *Gabriel Almond* [*]

SECCION: Notas y traducciones

TEXTO

En años recientes se suscitaron tres preguntas importantes por el movimiento del "retorno al Estado". Primero, ¿son los pluralistas, los estructural-funcionalistas y las literaturas marxistas de ciencia política socialmente reduccionistas, como sostiene este movimiento? Segundo, ¿el paradigma neoestatista remedia estos defectos y provee un modelo analítico superior? Tercero, sin considerar los méritos sustantivos de estos argumentos, ¿existen beneficios heurísticos de esta crítica de la literatura? El examen de la evidencia conduce al rechazo de las primeras dos críticas, y la respuesta a la tercera pregunta es más compleja. Existe un mérito para el argumento de que la historia administrativa e institucional ha olvidado a la ciencia política de las últimas décadas. Difícilmente es un "cambio paradigmático" que ha sido adquirido al exorbitante precio de orillar a una generación de estudiantes graduados a rechazar su historia profesional y comprometerlos en una vaga conceptualización.

Continuamente se han elaborado argumentos para un retorno al concepto del Estado a pesar de que Frederick Watkins (1968) anunció prematuramente su entierro hace 20 años. Los escritores que propugnan un retorno al Estado, han tenido diferentes metas y agendas; aunque en los casos de Nettl (1968), Stepan (1978), y Nordlinger (1981), el argumento parece tener un mismo énfasis. Por ejemplo, la campana realizada bajo los auspicios del Committee on States and Social Structures of the Social Research Council [1] para "traer de regreso al Estado" habla de estos "cambios paradigmáticos" (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985). Los paradigmas marxistas y "plural-funcionalistas" que son descritos como los paradigmas decadentes de la ciencia política contemporánea, afirman ser socialmente reduccionistas, no autónomos, acordes a las estructuras políticas y estatales, y carecer fundamentalmente de un poder explicativo. El paradigma estatista remedia este defecto y sustituirá las anteriores aproximaciones.

Respondo aquí las tres preguntas surgidas de esta polémica: ¿son los pluralistas, los estructural-funcionalistas, los marxistas y las otras literaturas de la ciencia política, socialmente reduccionistas? ¿Remedia el "paradigma estatista" estos defectos? ¿Existen beneficios heurísticos que fluyan de esta crítica de la literatura?

Argumentos para un retorno al Estado

Propongo revisar estas críticas y hacer un estudio de la literatura para determinar el punto en el cual esta visión de la "corriente principal" en la ciencia política está sustentada por la evidencia. Cubro un terreno similar al cubierto por G. David Garson (1974), en un artículo publicado hace más de 10 años, en un libro posterior (1978), que proveyó la revisión de la historia de un grupo de teorías de interés, utilizando como sus datos base todos los

artículos y revistas que habían aparecido en esta Review, desde que comenzó la publicación en 1906. También incluyó 20 libros frecuentemente citados que están relacionados con un grupo de teorías. Su conclusión principal fue que la ciencia política "crece" si es suficientemente incentivada [más que a través del examen de autoconsciencia de los modelos analíticos] en respuesta a los estímulos externos como: "el surgimiento de los grupos económicos, las corrientes del progresismo y la desilusión, el nacimiento y entusiasmo de la psicología moderna", etc. (p. 1519). Utilizando un grupo de teorías como ejemplificación de esta tendencia disciplinaria, señaló la anterior polémica entre la soberanía "clásica" y los teóricos pluralistas "clásicos". La teoría clásica de la soberanía sobreestatalizada es el tema, aunque si uno mira cuidadosamente esta literatura del siglo XIX, uno encontrará cuidadosos cualificadores del poder plenario del Estado. La afirmación de la autoridad absoluta del Estado corre dentro de las anomalías de los límites normativos y empíricos sobre la autoridad estatal -ambos, los conservadores de la religión y la propiedad y los liberales de los derechos de asociación, de asamblea, peticiones y demás. Similarmente, el exagerado pluralismo clásico, rechazó la noción misma de la soberanía estatal y caracterizó al Estado como una asociación entre muchas. Al denegarle cualquier soberanía al Estado, Laski (1917) y los primeros pluralistas se privaron de una agencia capaz de remediar la injusticia y de proveer la seguridad básica. Garson señala que la historia de la ciencia política hubiera sido muy diferente si estas alternativas hubieran sido formuladas como modelos analíticos, como tipos ideales, más que asumir que ellas modelaran la realidad o que la realidad debía ser construida con forme a ellas. Los estadistas contemporáneos en la postura de las alternativas pluralistas y estadistas cometieron un error similar.

En un artículo más reciente, Andrew McFarland (1987) revisa la historia de un grupo de teorías de interés en el período de la Segunda Guerra Mundial. Señala que hacia la mitad de los setenta "el trabajo de Dahl, Truman, Lindblom y otros, proveyó una teoría de las elecciones. La descripción de Truman de las políticas y las instituciones americanas como una textura compleja de negociación descentralizada, entre una miríada de grupos de interés, fue fácilmente incorporada dentro de la discusión pluralista del poder planteada por Dahl. La teoría de la decisión incremental de Lindblom hace una demostración del porqué las políticas surgidas de la negociación descentralizada dentro de una poliarquía deberían ser tanto más representativas como efectivas, que las políticas emergidas de la dirección del gobierno central" (p. 129).

La desilusión y la desmoralización en la política estadounidense en los sesenta y setenta, sacudieron la credibilidad de este modelo y en su lugar, un modelo "plural-elitista" desarrollado en el trabajo de Lowi (1969) vino a ser una influyente opinión en la disciplina. En este modelo, los intereses especiales capturan las áreas particulares de la política pública, al formar "triángulos de acero" o "subgobiernos" no sujetos a un control popular. Este revisionismo pluralista de los setenta y los ochenta reaccionó sólo al interés del grupo de teorías de los treinta y los sesenta, y como lo sugerí, éste fracasó al registrarse el hecho de que su pesimismo era similar al pesimismo pluralista de los treinta, que estaba basado en una apreciación a menudo resultante del hecho de que el poder del interés de los negocios era substancial, más importante que otros intereses.

Existe un tercer modelo asociado con el trabajo de James Q. Wilson (1980), el cual McFarland llama el "modelo triádico". En este modelo, el proceso político es visto como la especialización en las áreas problema. Normalmente, los grupos de interés movilizados para presionar al gobierno en una dirección particular, son impugnados por los grupos contrarrestantes "y normalmente, las agencias estatales están capacitadas para tener un grado de autonomía significativa... así como una capacidad para darle alguna coherencia y continuidad al sistema" (p. 141). La tríada está conformada por los dos campos de los

grupos de interés y un juego autónomo de las agencias del Estado, variando a través de las áreas problema.

El importante señalamiento hecho por Garson y McFarland desde la perspectiva de la presente polémica estatismo-pluralismo, es que a excepción del interludio del pluralismo clásico del período de la vuelta de siglo, y unas cuantas formulaciones en los cincuenta y los sesenta (Latham 1952, Golembiewski, 1960), las diversas versiones de la teoría de los grupos de interés han operado en alguna forma y medida en la autonomía gubernamental.

La historia intelectual que reviso es fácilmente accesible; en un artículo (The State) publicado en la original Encyclopedia of the Social Science, el teórico político George Sabine se quejó acerca del concepto de Estado: "La palabra común no denota ninguna clase de objetos que puedan ser identificados exactamente, y por la misma razón, no significa ninguna lista de atributos que relaten la sanción del uso común. La palabra debe ser definida más o menos arbitrariamente para reunir las exigencias del sistema de jurisprudencia o filosofía política en la que ésta ocurra" (1934:328). Treinta y cuatro años después, en el progresivo compendio del conocimiento de la ciencia social, The International Encyclopedia of the Social Science observa que la complejidad de la interacción del gobierno y del pueblo es tal que "los científicos políticos prefieren usar otros términos al describir el fenómeno, que el subsumido bajo el concepto de Estado" (1968: 156).

Watkins reconoce que los conceptos de Estado y soberanía tuvieron sentido en el siglo y medio entre el Tratado de Westfalia y la Revolución Francesa, durante la Edad del Absolutismo, cuando Luis XIV pudo decir "l'Etat c'est Moi" y Federico II pudo hablar de sí mismo como "der erste Diener des Staates". La democratización condujo hacia una devaluación del concepto normativo de Estado, y el sustituirlo por otros conceptos fue atribuido a la enorme movilización política que tuvo lugar en el mundo occidental en los siglos XIX y XX, y la proliferación de nuevas instituciones políticas -partidos políticos, grupos de presión, mass media y la preferencia que la acompaña. El concepto de sistema político incluyó el fenómeno del Estado -pero también incluyó estas nuevas instituciones extralegales y paralegales de los partidos políticos, los grupos de interés, los mass media, así como las instituciones sociales tales como la familia, la escuela, la iglesia, etcétera, en la medida en que éstas afectan los procesos políticos. La teoría del sistema político y el estructural-funcionalismo no fueron reduccionistas del Estado y las instituciones gubernamentales; ellos crecieron fuera del realismo que reconoció el carácter procesal de las políticas y examinó las instituciones -legal, paralegal e informal- en términos de lo que verdaderamente habían hecho. El estructural-funcionalismo fue Sólo eso y la teoría de sistemas fue un reconocimiento formal para que el proceso político fuera un juego de subprocesos interdependientes.

Sin embargo, para los marxistas y neomarxistas el Estado continuó como un concepto central, la instrumentación a través de la cual la clase capitalista dominó el orden social. Para los marxistas, la asimilación del Estado dentro del sistema político y su disgregación en un montón de fenómenos interactuantes en la corriente en la ciencia política, representó un falseamiento de la realidad de la lucha de clases. Como sugiero, para la tradición marxista intelectual, la relación del Estado con la lucha de clases continúa siendo hasta el presente una cuestión polémica central, por lo que la noción de Skocpol tiene que ser vista en el contexto de esa polémica marxista, neomarxista y postmarxista.

El primer asalto importante en este abandono del concepto de Estado en la corriente principal de la ciencia política, fue de J. P. Nettl, cuyo artículo "The State As a Conceptual Variable" (1968), apareció en el mismo año que la publicación del artículo de la Enciclopedia de Watkins. Nettl explicó la negligencia del concepto de Estado en Inglaterra

y los EU, y particularmente en este último, por el hecho de que el fenómeno de "estabilización" es débil en aquellos países. Pero el señalamiento general hecho por Nettl, considerando el rasgo discordante del Estado en los EU y en Europa continental ha sido apreciado comparativamente por lo menos desde Tocqueville y ha sido parte de la sabiduría convencional de las políticas y del gobierno; aunque aboga por un retorno al concepto de Estado, no trata efectivamente con la preocupación de Sabine y Watkins acerca de la ambigüedad del término.

Nettl ofrece una definición del Estado con cuatro componentes. Primero, "es una colectividad que resume un conjunto de funciones y estructuras en orden a generalizar su aplicabilidad" (1968:562). No es claro qué estructuras y qué funciones incluye Nettl en esta colectividad, aunque se refiere a las burocracias, parlamentos y aun a los partidos políticos. Segundo, el Estado es una unidad en las relaciones internacionales, si el tener Estados fuertes o débiles en todas las naciones independientes tiene este unificado aspecto internacional. Tercero, el Estado es autónomo, es un sector distinto de la sociedad, y cuarto, es un fenómeno sociocultural mediante el cual Nettl quiere decir que los miembros individuales del Estado tienen una percepción y conocimiento generalizado de éste.

De acuerdo a Nettl, la "estabilización" es una variable cuantitativa, y la fuerza o debilidad del Estado en sociedades individuales puede ser comparada mediante un análisis funcional. Nettl incluye dentro de estas funciones aquella de la administración central, que varía a través de los países, en fuerza y ámbito. Así, la administración central angloamericana es más débil que el modelo de Europa continental. Los modelos de refuerzo de la ley difieren en los Estados fuertes y en los débiles; así en Inglaterra y los EU, la ley y el refuerzo de la ley tienen más autonomía que en Europa continental, las profesiones legales son más claramente independientes del gobierno. La hipótesis también sugiere que la fuerza y la debilidad de la administración central están relacionadas a la fuerza y debilidad de los sistemas de partidos.

La contribución de Nettl es un argumento para ir más allá de la contemplada por la corriente principal angloamericana del Estado como "el área general de gobierno central en contradicción con la sociedad" (p. 592).

Cuando todo está dicho y hecho, Nettl ha desagregado al Estado dentro de una diversidad de componentes, que él trata como variables cuantificables y medibles. La cuestión absolutamente importante para su tesis sobre cómo se relaciona el concepto de Estado, cómo se agregan, resumen e integran fenómenos tales como las burocracias, las cortes de justicia, los ejércitos, parlamentos, partidos, grupos de interés, mass media y la opinión pública, no es respondida por Nettl. ¿Qué fenómenos políticos incluye?, ¿qué excluye?, ¿cómo debería pesar uno estos componentes? Al igual que Sabine y Watkins, Nettl nos está diciendo que para medir la estabilización, es necesario operar y desagregar el concepto. Lo que el Estado es, depende de qué medidas operacionales decida usar uno. El argumento de Nettl de que las naciones varían en el grado de estabilización, que simboliza el ámbito y alcance del poder y la autoridad gubernamental, fue parecido a los argumentos hechos hasta entonces por los científicos políticos, al usar otros términos tales como los de política pública, rendimiento gubernamental y desempeño gubernamental. La triple clasificación de las áreas políticas -regulativa, distributiva y redistributiva- ya ha estado en la mesa por cuatro años al tiempo que los escritos de Nettl, para ser utilizada prontamente en comparación por la cruzada nacional.

Los movimientos econométricos de política pública y el histórico-comparativo, fueron decayendo a la mitad de los sesenta, y ellos echarían exitosamente por tierra aquellas

cruzadas nacionales contrastantes que Nettl estaba enfatizando en su noción de "estabilización".

Otro predecesor aclamado por el movimiento estatista contemporáneo es Alfred Stepan, cuyo *State and Society: Peru in Comparative Perspective* apareció en 1978. Stepan también es crítico del "reduccionismo" del pluralismo liberal y de las aportaciones del marxismo clásico del Estado y las políticas, pero él no va tan lejos como los estatistas más recientes; mientras que su área especializada es Latinoamérica, su crítica reduccionista está generalmente dirigida a las políticas comparativas. El particular señalamiento que hace con respecto a los estudios de Latinoamérica es que hay un cuerpo teórico alternativo -la tradición teórica del estatismo orgánico comparativo- que es más apropiado para el análisis de las políticas latinoamericanas e ibero-europeas, ya que esta tradición teórica se desarrolló en respuesta a las instituciones tradicionales y a las características de estas áreas. Describe la aportación del pluralismo liberal al Estado como integralmente individualista y completamente conforme a la doctrina de que no puede haber ningún otro "bienestar general" que aquel que fluye de la búsqueda de los intereses de los individuos: "una suposición metodológica y normativa entre ambos, pensadores políticos y pensadores económicos en la tradición del pluralismo liberal, es que es indeseable usar el concepto del bienestar general" (p. 7). Stepan también argumenta que el pluralismo liberal trata al Estado como una variable dependiente, que tales teorías tienden sistemáticamente a distraer la atención al ver al Estado como una agencia autónoma. Esta distorsión del pluralismo liberal en el trabajo de Stepan es compartida con el movimiento estatista contemporáneo, pero regresaré luego a esta cuestión del lugar del bienestar general, el Estado y el gobierno en la teoría pluralista y la investigación. Sin embargo, debe señalarse que el libro de Stepan refleja una búsqueda más sustancial de la literatura, que el trabajo posterior en la nueva tradición estatista.

No es claro dónde ubicar a E. Nordlinger en esta polémica (1981). Repentinamente se detiene, desplegando una nueva bandera paradigmática (1987), el es "positivista" y empírico de lleno, al afirmar la autonomía del Estado, por ningún medio excluye el poder de los factores sociales, atribuye más un reduccionismo social a la corriente principal de sus colegas y presenta su propio trabajo como un esfuerzo importante para labrarse un lugar en las iniciativas gubernamentales, en la elaboración de la política pública. Si uno lo corrige, por su mala interpretación de la tradición pluralista, no hay aquí un cambio de paradigma, sino más bien un programa de investigación de considerables promesas tendientes a distinguir entre las políticas acordes al grado en que el Estado (gobierno) toma personalmente la iniciativa en la elaboración de la política pública y los factores y condiciones que explican estas diferencias en grado. No creo que un programa de investigación de este tipo atacaría la típica práctica de la ciencia política como una partida revolucionaria de la corriente principal en la investigación que, como mostraré, designa conforme a la muy sustancial iniciativa y autonomía política, a los ejecutivos, políticos, los burócratas de alto nivel, los comités legislativos y los líderes, etcétera.

Las amorfas formulaciones y la vaga huída de Nordlinger, a diferencia de los estatistas, ofrece una definición del Estado en términos operacionales: "La definición del Estado debe referirse a los sujetos más que a algún otro tipo de fenómenos tales como las 'disposiciones institucionales' o el orden normativo legal, ya que estamos preocupados primeramente con la elaboración de la política pública. Una concepción del Estado que no tiene sujetos en su núcleo podría conducir directamente hacia la fantasía antropomórfica y de reificación... sólo los individuos tienen preferencias y se comprometen en acciones que ejecutan para su realización. Sólo haciendo de los individuos el centro para la definición, pueden eludirse las implicaciones hegelianas (sustantivas y metafísicas), cuando se refieren las preferencias estatales" (1981:9).

Nordlinger tiene otros tres componentes de una definición del Estado. Este debe ser definido para incluir no sólo a las agencias burocráticas y gubernamentales que derivan su autoridad de éste; "se deben incluir a todos los funcionarios públicos -facultativos y designados- a altos y bajos niveles -que están involucrados en la elaboración de la política pública" (1981:10). Se deben eludir todas las caracterizaciones que pueden variar de caso en caso, tales como la soberanía y la legitimidad. Finalmente, una definición debe buscar la neutralidad, debe evitar atribuir funciones y propósitos específicos a todos los Estados, tales como la preservación de la estabilidad o la reproducción del capitalismo.

Con este conjunto de características definitorias, Nordlinger ataca lo que alega ser la "cercana unanimidad... de todas las variantes de los escritos liberal y marxista sobre las políticas democráticas" sobre la cuestión de la dominación de las obligaciones sociales en la elaboración de la política pública; refuta estas posiciones teóricas imputadas mediante la afirmación de que hay tres niveles de autonomía estatal en la elaboración de las políticas y luego las ilustra a través de un análisis de la literatura secundaria. El nivel más bajo de la autonomía estatal (tipo 3) se refiere a las situaciones en las que las preferencias del Estado y la sociedad no difieren, y el Estado actúa según sus propias preferencias, es decir, la política particular adoptada es la (única) preferida por los funcionarios estatales, aun cuando ésta no encuentra oposición de la sociedad. El segundo nivel de autonomía es aquel en el que las preferencias sociales difieren de las estatales, pero los funcionarios estatales persuaden a la sociedad de adaptarse a las estatales; el tercer y más alto nivel (tipo 1), es representado por las situaciones en las que las preferencias del Estado y de la sociedad difieren, pero el Estado jamás promulga una política consistente con sus preferencias. Este caso extremo, crucial para el sostenimiento de la teoría de Nordlinger de la autonomía estatal es ilustrado por el análisis de las diversas formas en que el Estado se puede desempeñar en las divisiones sociales y emplear los formidables poderes del gobierno. En un artículo posterior, Nordlinger ofrece una clasificación cuádruple de las relaciones Estado-sociedad, en términos de una alta y baja autonomía estatal y de apoyo social, que ofrece interesantes posibilidades de investigación. Aunque Nordlinger fracasa al documentar -y además, no puede- su caracterización del saber liberal como socialmente reduccionista, no hay duda de que ha hecho una contribución importante a la teoría empírica. Su análisis es riguroso y heurístico, lleno de interesantes temas de investigación.

El pluralismo como teoría y en la investigación empírica

El panorama asociado con el Committee on States and Social Structures of the Social Science Research Council (SSRC) [2] es una crítica más integral de las también llamadas ortodoxias o paradigmas decadentes de la ciencia política contemporánea. Estas ortodoxias, el "pluralismo, el estructural-funcionalismo" y el marxismo, son referidas de tratar al Estado como una variable dependiente, sus acciones son explicadas por la interacción de los grupos de interés o de las clases sociales. Aquí, Theda Skocpol en su introducción al primer libro publicado bajo los auspicios de este Comité, establece que las aportaciones previas y dominantes de los pluralistas-funcionalistas, contemplaron al gobierno "primeramente como una arena dentro de la cual los grupos de interés económico o los movimientos sociales normativos, contendieron o se aliaron con uno u otro para conformar la elaboración de las decisiones de la política pública"; esas decisiones fueron asumidas como las asignaciones de los beneficios entre los grupos demandantes; la investigación estaba centrada en las "entradas" sociales del gobierno y en los efectos distributivos de las salidas gubernamentales. El gobierno mismo no fue tomado muy en serio como un actor independiente, y en la investigación comparativa las variaciones en la organización gubernamental fueron consideradas como menos significativas que las funciones generales compartidas por los sistemas políticos de todas las sociedades (Evans, Rueschemeyer, y Skocpol 1985:4; cf. Skocpol, 1982).

Esta atribución de una sociedad centralizada a la anterior literatura, es repetida en otros puntos en este primer libro de la SSRC Committee (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985, caps. 4, 10). Otro miembro del Comité, Stephen Krasner, comenta en un artículo de revista: "Las versiones puras del pluralismo de los grupos de interés virtualmente ignoran a los actores públicos y a las instituciones. El gobierno es visto como una caja registradora que asciende y luego promedia las preferencias y el poder político de los actores sociales. El gobierno puede ser visto como una arena dentro de la cual los actores sociales luchan para asegurar el éxito de sus propias preferencias particulares. La función principal de los funcionarios públicos es asegurar que el juego es jugado justamente (equitativamente). Si las instituciones públicas son vistas como figurativas cajas registradoras, o como árbitros literales, no hay lugar para nada que pudiera ser designado como un Estado actor, con preferencias autónomas, capaz de manipular y aun de reestructurar su propia sociedad" (1984:226). De acuerdo a Krasner, donde los pluralistas reconocen la iniciativa de los líderes políticos, reducen las instituciones del Estado a "individuos actuando en papeles" no restringidos por las instituciones "imperativas y restrictivas". Esta es una versión más compleja del argumento reduccionista; para Krasner este es un individualismo así como un reduccionismo social.

Al señalar el caso para este tratamiento reduccionista del Estado y del gobierno en el pluralismo y el estructural funcionalismo, ni Skocpol ni Krasner nos proveen de una literatura de investigación proporcional con el ámbito y variedad de la ciencia política, acerca de la cual hacen generalizaciones. Parecen afirmar que la literatura de la ciencia política puede estar subsumida bajo estas dos categorías del pluralismo-estructural funcionalista y el marxismo. ¿Incluirían la literatura esencial sobre los países comunistas? Seguramente, esta literatura, aun la parte que experimenta con los modelos pluralistas, toma seriamente a los actores gubernamentales y trata con los poderes coercitivos, extractivos y regulativos del gobierno en suma a lo asignado. ¿Podrá un examen de las literaturas comparativas del gobierno y las políticas, los estudios nacionales de Inglaterra, Francia, Alemania, Italia y demás, con su énfasis en el poder de los ejecutivos políticos y la burocracia, sostener la queja de Skocpol, al considerar la omisión de las agencias estatales en la corriente principal de la ciencia política? En los estudios de los Estados Unidos, ¿cómo tratarían con la literatura esencial sobre la presidencia, el Congreso, y las cortes de justicia? ¿Cómo dispondrían de la ráfaga de publicaciones sobre los regímenes militares en los países del tercer mundo que aparecieron en los sesenta y los setenta?

Si observamos específicamente la muy extensa literatura pluralista, ¿podemos sostener esta crítica estatista? Supongamos que examinamos las ideas de los estatistas originales en orden a colocar tanto el pluralismo y el estatismo dentro de una perspectiva histórica, y que luego vamos a observar (a) la investigación empírica hecha por los pluralistas: ¿se aviene al modelo reduccionista de la sociedad centralizada presentada por Skocpol, Krasner y sus colaboradores?; ¿se amolda a retratos similares en el conjunto, presentados por Nettl, Stepan y Nordlinger?

Es definitivo que aunque su tema central es la afirmación del estatismo como una alternativa al pluralismo, ni Skocpol ni Krasner ni los otros antipluralistas citados aquí parecen haberlo observado dentro de la confrontación original del estatismo y el pluralismo hacia el final del siglo XIX y la temprana década de los veinte. Y aunque su argumento para un retorno al Estado descansa en la demanda de que la empírica literatura pluralista reduce al Estado y al gobierno a una arena y trata al gobierno como una variable dependiente (de la extensión con que la maneja), simplemente fracasaron al citar o discutir la propia literatura sustancial del "grupo de interés" de los últimos tres cuartos de siglo.

No habría tomado una mayor investigación plantear preguntas serias acerca de la validez de estas caracterizaciones. Hay revisiones excelentes de la anterior literatura pluralista y estatista en las dos enciclopedias de las ciencias sociales -artículos sobre el Estado por George Sabine (1934) y Frederick Watkins (1968), y los artículos sobre el pluralismo por Francis Coker (1934) y Henry Kariel (1968), todos teóricos políticos de reputación. Sabine traza el surgimiento del concepto de Estado, del Estado de Maquiavelo en El Príncipe y la primera adopción del término Secretaría de Estado, para las funciones ministeriales en el reinado de Elizabeth, su utilización propalada con la difusión y levantamiento del absolutismo, y la noción de soberanía desarrollada con éste. El surgimiento del Estado en el curso de los siglos XVI al XIX estaba asociado con la expansión, agresión y la guerra. Como un proceso, el Estado europeo occidental se originó fuera de una lógica de agresión o defensa contra la agresión. Fue una consecuencia del crecimiento de los ejércitos y del recrudescimiento y entrenamiento de las burocracias civiles relacionadas con la extracción de los recursos, del procuramiento de los suministros y la regulación de la conducta -todas fundamentalmente en relación a este conjunto de metas militares de defensa y expansión. El potencial progreso del Estado resultó de esta concentración de poder y separación de la persona del gobernante o gobernantes. Comparada con los complicados, dinásticos, seculares y sagrados particularismos que le precedieron, tuvo la potencialidad de proveer una mayor seguridad personal, un mercado internacional más extenso, y quizás sistemas mejorados de justicia y ley.

La noción de la soberanía estatal sobrevivió a las crisis de las revoluciones democráticas; lo que pasó fue que "el pueblo" vino a ser soberano o el "parlamento" vino a ser soberano. Pero el Estado fue concebido como unitario, como una sociedad superior y legítimamente intervencionista de todo el territorio y la población bajo su jurisdicción.

Fue esta concepción del Estado absoluto, centralizado y superpuesto incorporado en la soberanía y las agencias de "la corona", lo que fue el blanco de los pluralistas de los siglos XIX y XX. La oposición a esta noción todopoderosa del Estado soberano, provino tanto de la izquierda como de la derecha. Del lado conservador, J. Neville Figgis (1914) afirmó los derechos autónomos de las iglesias y comunidades vecinas. Del centro y la izquierda, Ernest Baker (1930), A.D. Lindsay (1929), y Harold Laski (1919), afirmaron la autonomía de los grupos económicos y profesionales y de los grupos obreros. Los teóricos ingleses recurrieron a las autoridades alemanas y francesas -Otto Gierke (1900), Emile Durkheim (1950) y León Duguit (1919)- para tolerarlos por su antimonismo. Lo que es crucial para el argumento de los estatistas contemporáneos es la declaración inequívoca de Francis Coker (1934):

Sin embargo, ni los pluralistas ni sus teorías foráneas, hacen realmente independientes a los grupos del Estado. Gierke mantenía que el Estado es soberano -supremo, en derecho legal y moral- donde los intereses generales requieren del ejercicio del poder social organizado para su sostenimiento. Paul Boncour retoma al Estado como el organismo único de solidaridad nacional, con el deber de prevenir a cualquier grupo, de actuar opresivamente hacia el público, otros grupos, o sus propios miembros. Durkheim adscribía al Estado la función de definición de las políticas generales, dejando sólo a las múltiples asociaciones la tarea de la diversificación, bajo la supervisión estatal, de la aplicación de las políticas acordes a los requerimientos especiales de las múltiples asociaciones. Figgio describía al Estado como el *communitas communitatem*, y le asignaba distintas tareas y una autoridad superior, como la principal agencia de coordinación y ajustamiento social. Parker advierte contra el llevar demasiado lejos las recientes tendencias pluralistas; el Estado como el esquema más abarcador de la vida social deber estar autorizado para ajustar las relaciones de las asociaciones de uno a otro y de sus miembros, en orden a preservar la igualdad de las asociaciones y proteger al individuo de la posible tiranía de su propio grupo (p. 172).

Laski -el más extremista de los antimonistas- va lejos en la recomendación de un Estado poderoso que manejaría las industrias monopólicas, regularía el resto de la economía, establecería estándares básicos por horas, salarios y condiciones de trabajo, y ajustaría los precios para las necesidades. Coker concluye:

Sucede entonces que cuando los pluralistas enuncian su teoría abstracta, niegan el poder soberano del Estado, o aún más, caracterizan el poder de algo que propiamente sólo es reservado y último, pero cuando ellos concibieron idear los convenios institucionales específicos para llevar a cabo su teoría, le asignan al Estado numerosas tareas que descansan en las políticas generales y, viendo que ellos son observados, lo que obviamente se requiere no es un reservado y último, sino un muy directo y constante poder ejercitado... Retendrían al Estado, pero lo privarían de la soberanía. Sin embargo, sucede que ellos cumplen este compromiso sólo en palabras; permiten al Estado asegurar sus fondos a través de una imposición convulsiva, retienen todo el sistema tradicional de una alianza compulsiva, aplicada a todos los miembros de la comunidad y le asignan a esta asociación coercitiva y comprensiva, deberes extensos al dirigir la vida social y económica de la comunidad (1934,173).

En la Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales (1968) Henry Kariel da una versión de la teoría pluralista algo más partidaria del modelo del gobierno reduccionista como una arena. Pero aquí se está refiriendo a las anteriores formulaciones de los teóricos del pluralismo. Reporta que por los treinta "pareció necesario para algunos de los pluralistas reintroducir lo que previamente habían desterrado, un propósito unificado más allá y más arriba de la voluntad de una pluralidad de grupos... Habían rechazado ideas tales como el bienestar común, comunidad de intereses y voluntad general. Aun encontraron escasamente posible concebir el proceso político sin la decidida ayuda del Estado, especialmente como un grupo doméstico de competencia y tratos externos, poniendo en peligro la viabilidad de un orden político plural. Así, tanto Laski y Cole fueron llevados finalmente a reconocer la necesidad más fundamental que la de una vibrante vida grupal. Iban a discutir por ambos lideratos para darle expresión a estas necesidades y a un Estado equipado para satisfacerlas (p. 507). Sin embargo, Kariel insiste en que persiste un pluralismo integral latente en alguna parte no especificada de la corriente principal de la ciencia política.

Los escritos pluralistas que se observan allegados a los marcos presentados por los estatistas, son aquellos de Arthur Bentley (1908, 1967), David Truman (1951) y Earl Latham (1952). El *Government Process* de Bentley casi no recibió atención por varias décadas entre su publicación en 1908 y la aparición del libro de Truman en 1951. En su introducción a la edición de 1967 del libro de Bentley, Peter Odegard remarca el hecho de que Bentley provee pocos datos empíricos sobre la actividad del grupo de interés, además del hecho de que los grupos de presión y el grupo eran mayores a las cuestiones sobresalientes a la vuelta del siglo. Su libro fue esencialmente teórico, próximo a presentar un modelo formal, una reducción analítica de las instituciones de conducta observable con los grupos de interés, la variable explicatoria todopoderosa. Peter Odegard argumenta que el libro hubiera estado más balanceado, modelado a partir de un dato empírico y el modelo hubiera sido presentado como un modelo más que como una abstracción de la realidad. Bentley pudo no haber sido olvidado por tanto tiempo por los teóricos; así, la extensa literatura de los grupos de presión estadounidenses que apareció en los veinte y los cuarentas no fue influida por su trabajo, y la literatura de los grupos de presión de los cincuenta y los sesenta algunas veces citó a Bentley pero no adoptó su modelo del grupo reduccionista y del conductista. La investigación empírica de los grupos de presión de las primeras décadas del siglo XX se originó en la tradición reveladora del período a la vuelta del siglo.

El líder teórico del grupo de la ciencia política reciente utilizó a Bentley como un modelo analítico, pero dedicó casi la mitad de su libro a las interacciones de los grupos de interés y los procesos gubernamentales. Aunque las instituciones gubernamentales son tratadas desde una perspectiva de grupo, hay un claro reconocimiento de su capacidad autónoma de hacer y decidir. En este capítulo sobre el ejecutivo señala que:

Sin embargo, la importancia del tronco ejecutivo no se deriva simplemente de su tamaño o de la variedad de sus actividades. Es de un significado mucho mayor que la operación de estas actividades necesite cambios entre las líneas alternativas de acción, el ejercicio de la discreción... Ambas, las funciones expandidas más nuevas y más viejas del gobierno, crean la necesidad de una mayor medida de discreción administrativa, y la tendencia está hacia la ampliación de tales poderes más que hacia su restricción... La obligación de permanecer mínimamente accesible a todos los intereses legítimos en la sociedad puede suministrarle con una medida de independencia y un poder persuasivo que efectivamente sule a su autoridad formal.... El acceso al gobernador o al presidente no es buscado por los grupos de interés simplemente fuera de hábito; el significado del liderazgo en las manos de estos funcionarios no es insignificante. Los papeles del presidente como el principal ejecutivo, principal legislador, jefe del Estado y jefe de las fuerzas armadas, son reales, no nominales (1951, 396, 427).

No es posible evitar a través de la distorsión para describir estos múltiples capítulos, el describir la interacción de los grupos y gobiernos, reflejándolos simplemente como la arena o el modelo de la caja registradora. Los ejecutivos, los congresistas y los jueces tienen tanto autoridad como discreción.

En su artículo, el "Analysis of Political Group" en la Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales (1968), Truman se refiere a este modelo "réferi" del proceso gubernamental como una sobresimplificación que lleva "al error de tratar un caso limitado como si éste fuera la norma. Este obvio error ocurre con gran frecuencia en la literatura, además del hecho de que aun nuestro burdo conocimiento de la distribución de los casos de la relación entre los grupos de interés y el gobierno demuestra que esta sobresimplificación fracasa al encuadrarla con la evidencia concerniente al vasto rango de instancias" (pp. 243-44)

Earl Latham (1952) presenta una teoría del grupo integral del gobierno norteamericano; hace esto caracterizando las instituciones gubernamentales como los grupos mismos, y argumenta el caso para un modelo equilibrado de grupos políticos del proceso de la elaboración política, pero desemboca en problemas con las agencias gubernamentales, como con los grupos; encuentra que hay una cualidad asimétrica, unilateral, del gobierno como grupos. El policía puede detener el tráfico, pero los conductores no pueden detener al policía. Latham se encamina hacia un esfuerzo por acomodar las propiedades particulares de los funcionarios, rechaza la metáfora de Krasner del Estado pluralista como una caja registradora. Más de 30 años antes, Krasner la utiliza: "En estos ajustes del grupo de interés, la Legislatura no desempeña la parte inerte de la caja registradora, totalizando las sumas y retirando las fuerzas; no es un balance despreocupado señalando y marcando el peso y la distribución del poder entre los grupos contendientes" (p. 391). Así los dos congresos nacionales son grupos con sentidos de identidad y con sus propios intereses. Los ejecutivos, legisladores, y los jueces son "oficiales" si ellos son miembros de los grupos, sus grupos no son del mismo orden como los grupos no oficiales. Escribe "los grupos colectivamente privilegiados constituyen así, las instrumentaciones del Estado y tales grupos son distinguidos de otros, sólo en su posesión de las características de oficialidad" (p. 389).

Mientras que el modelo reduccionista es aplicable al trabajo de Bentley y Latham, puede referirse sólo con dificultad al de Truman y fracasa completamente en capturar la investigación empírica del grupo de interés de los veinte a los sesenta; la propia literatura es descrita por los neoestadistas como la de una sociedad centralizada. Al demostrar que esta literatura operaba con un sentido muy vivo de la autonomía y discreción del gobierno, tanto empírica como normativamente, citaré una selección de los americanistas -en particular Pendleton Herring, Elmer Schattschneider, V.O. Key, Jr.; Robert Dahl y Bauer, Pool y Dexter, Harry Eckstein, Henry Ehrman, y Joseph La Palombara, entre los europeístas. Sobre la cuestión del reduccionismo social, más amplia en la literatura de la ciencia política de los sesenta y los setenta, revisaré brevemente algunos textos de la literatura de los Estados Unidos, y del gobierno de este período.

Uno de los estudios de ciencia política más influyentes de los treinta fue *Public Administration and Public Interest* de Herring (1936); su principal pregunta era cómo la organización administrativa en una democracia pudo resistir la violenta crítica de los grupos particulares y sus propias propensiones conservadoras y contribuir al bienestar general. A la luz de los conflictos del período del New Deal, señala que el Estado democrático debe tratar de alguna manera con el conflicto entre trabajo y capital. "No puede permitirse esperar la sobrevivencia de los cincuenta. Las exigencias de la edad demandan una actividad estatal positiva en orden a que la democracia misma pueda proseguir" (p. 379). Continúa: "a menos que estemos para descansar resignadamente con esta situación sobre la suposición de que ésta es la naturaleza inherente del Estado democrático, existe la necesidad de promover el propósito del Estado por encima de las mezclas de los intereses que lo componen" (p. 380).

Sobre la autonomía del Estado y la necesidad por incrementar esta autonomía, Herring escribe: "la necesidad de intentar formular un programa oficial en el interés público por una agencia administrativa responsable aumenta desde la experimentada fuerza de los grupos minoritarios en apremiar sus asuntos mediante la propaganda y la agitación organizada... El ofrecimiento de propuestas positivas por una administración responsable es entonces la primera meta a seguir... El poder incrementado del presidente significa, por supuesto, un aumento en la importancia de la burocracia... si la existencia del régimen democrático descansa sobre la afirmación de que el Estado existe no para el bienestar de ninguna clase sino para el bienestar del pueblo en su conjunto, esta gran y creciente burocracia debe ser resguardada de la dominación de los grupos económicos o clases sociales" (pp. 383-84). Todo este capítulo final del trabajo de Pendleton Herring de mediados de los treinta, bien podría servir como una Biblia para el movimiento contemporáneo de soberanía estatal, aun hasta el punto de utilizar el mismo vocabulario.

Elmer Schattschneider, una de las principales autoridades sobre los grupos de presión y las políticas norteamericanas de los treinta y los cuarenta, describe la presidencia de los Estados Unidos como el primer punto de reunión para un mayor interés público sobre la nación, el punto en el que los resultados de la política pública son descubiertos y explotados (1942).

V.O. Key, Jr. -el primer teórico estadounidense de los partidos, las elecciones, la opinión pública y los grupos de presión- cuyas opiniones son cruciales para la crítica del Estado hecha por el pluralismo, tiene un capítulo final (largo); en su texto *Pressure Groups and General Welfare* sobre los partidos políticos, publicado en 1948, argumenta que los funcionarios públicos y los líderes políticos "pueden obtener frecuentemente la aceptación de una política más próxima a reflejar de cerca el interés general, colocándose a la cabeza de los principales grupos de presión, de los trabajadores, los hombres de negocios, de los granjeros, quienes ordinariamente tienen un mayor sentido de la responsabilidad y la comunidad, que sus hombres alquilados en las funciones de las

sociedades de presión" (1952: 174). Para ilustrar la capacidad del gobierno de resistir (a los) intereses especiales, Key cita los estatutos mayores que regulan los intereses de los grupos poderosos en los treinta -entre ellos, la Public Utility Holding Company Act y la Food, Drug and Cosmetic Act- donde los poderosos intereses organizados estuvieron presentes y activamente presionando contra la Legislación y donde no hubo grupos organizados que representaran a los ciudadanos ordinarios, cuyos intereses fueron protegidos por estas actas. Los últimos dos ejemplos vendrían a representar cercanamente el tipo 1 de (los) casos de la autonomía estatal de Nordlinger.

Los dos estudios clásicos del proceso político de los sesenta -Who governs? de Dahl (1961) y el de Bauer, Pool y Dexter American Business and Public Policy (1963) reportaron resultados que reflejan la autonomía de los funcionarios gubernamentales y las agencias gubernamentales. En sus conclusiones sobre la importancia relativa de las agencias "sociales" y gubernamentales en el promulgamiento del Reciprocal Trade Agreements Act de 1954-55, Bauer, Pool y Dexter señalan que "una administración republicana" -normalmente susceptible a la presión de los intereses del comercio para la protección de la competencia extranjera- "se siente libre de adoptar como el mayor punto abrigado por su programa legislativo, una medida 'Roosevelt' que transfiere la elaboración de tarifas del tronco legislativo al ejecutivo" (1964:466), donde, debe señalarse, la construcción de las tarifas estaría menos expuesta a las presiones del grupo. Además, su estudio de los intereses del comercio y la política de tarifa en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, registra la atenuación de las influencias "sociales" y el logro de la "autonomía estatal" con respecto a este campo de la política económica extranjera. El estudio de Dahl sobre el reaprovechamiento de la elaboración de la política en New Haven en los sesenta tiene la bien merecida reputación de haber cambiado el estudio de la elaboración de políticas ansiosas, demostrando la firme relación entre la estructura política, el proceso y la substancia de la política pública. Más que ser socialmente reduccionista, el estudio de Dahl estaba dirigido contra el modelo del poder común (de comunidad) de C. Wright Mills, Floyd Hunter y otros, que eran reduccionistas, y le atribuían influencias políticas dominantes y generalizadas a los negocios mayores y a los intereses profesionales. Dahl demostró que el New Haven tenía un sinnúmero de diferentes procesos políticos que se estaban desencadenando por los diferentes tipos de problemas. En el caso del reaprovechamiento en New Haven, muestra que el Mayor Lee inició su política mucho antes de que existiera cualquier grupo de interés o movimiento popular que favoreciera la renovación urbana. Krasner (1984) reconoce que este fue el caso, pero insiste en que Dahl ha reducido la "institución estatal" a los "individuos y los roles", fracasando al tomar en cuenta las restricciones de las instituciones. Trataré con esta versión de la tesis reduccionista en el contexto de cómo los estatistas definen la autonomía estatal.

En un trabajo de autoridad sobre la regulación gubernamental en los Estados Unidos, James Q. Wilson (1980) escribe en su introducción que "hoy el gobierno federal está virtualmente activo con respecto al rango pleno de los quehaceres humanos, mucho de su poder es ejercido, y muchos de sus propósitos se han obtenido por un mayor aparato burocrático" (p. vii). En su discusión final sobre los orígenes de la regulación, muestra cómo ningún "paradigma social o estatal abarcaría la realidad: el Civil Aeronautics Board (CAB) fue creado para ayudar en los negocios, pero la Occupational Safety and Health Administration (OSHA) fue formada sobre los objetivos del negocio. Las leyes administradas por la Environmental Protection Agency (EPA) fueron promulgadas sobre la oposición de aquellos segmentos de la economía a ser regulados.

... The Shipping Act (El Acta de Envíos) que iba a ser administrada por la que más tarde sería conocida como la Federal Maritime Commission (FMC-Comisión Marítima Federal) fue aprobada sobre la oposición de los navieros, quienes la iban a regular, pero con el

apoyo de los transportistas que supuestamente iba a auxiliar. Aunque el Sherman Antitrust Act (Acta Sherman Antitrust) no tuvo que vencer a la bien organizada oposición empresarial, tampoco la demanda de los comercios fue el principal ímpetu para su aprobación (p. 364).

Durante los veinte y los treinta en un tiempo en el que los estudios norteamericanos de los grupos de presión estaban floreciendo, los teóricos europeos consideraron a los grupos de presión en términos reduccionistas y normativos. Los científicos políticos de la izquierda tendieron a reducir los grupos de presión a un fenómeno de clase y los europeos constitutivos los concibieron como patologías políticas; sólo el Estado y la burocracia tenían el poder legítimo y fueron capaces de actuar en el interés general.

Después de la Segunda Guerra Mundial comenzó a aparecer un número de estudios empíricos de los grupos de interés en Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia y otros países. Para los propósitos de nuestro argumento sería suficiente revisar aquí tres ejemplos de esta literatura: el estudio de Henry Eckstein de la British Medical Association (1960), el estudio de Henry Ehrmann sobre las empresas organizadas en Francia (1957) y el estudio de Joseph La Palombara (1964) sobre los grupos de interés italianos.

En la introducción a su estudio de la British Medical Association Eckstein señala:

La presión en Gran Bretaña se concentra sobre el ejecutivo, primero por la lógica del gabinete del gobierno en un sistema, teniendo mayormente dos partidos disciplinados; tal sistema impide cualquier ejercicio de influencia a través de los miembros del Parlamento, o quizás obviamente menos, a través de los partidos políticos. Segundo, la presión es enfocada en el ejecutivo porque el amplio enfoque y carácter técnico de las políticas contemporáneas social y económica ha guiado a un considerable cambio de funciones para la burocracia...

El predominio de la Legislación social no es sólo debido a la circunstancia (v.g., la legislación técnica) sino que también refleja el poder del ejecutivo, quien gusta de tener una mano relativamente libre" (1960, 18, 20).

Señala que los grupos de presión no están ansiosos de ganar el lado impropio del gobierno por los poderes cruciales que disfruta sobre sus funciones. Haciendo un comentario sobre la interpretación unilateral de Bentley sobre el grupo de influencia, Eckstein observa que "Hoy el Estado en Gran Bretaña dispone directamente del 40 por ciento del impuesto nacional, y ese hecho habla por sí mismo. Deberíamos considerar a los sistemas políticos como amalgamas de los grupos de presión potenciales y presentes, grupos que desde un punto de vista político son meramente grupos 'categóricos', y grupos que actualmente han introducido políticas, primeramente a través del impacto de las políticas públicas, y también de políticas actualmente adoptadas o políticas que están amenazadas. Para abreviar, si la interacción entre los grupos políticamente activos produce políticas, la política en turno crea grupos políticamente activos" (p. 27).

De acuerdo a Eckstein, la influencia y efectividad de los grupos de presión sustancialmente está dependiendo de la organización y política gubernamentales. Su propuesta ni es socialmente reduccionista ni estatista-reduccionista. Como casi todos sus colegas, ve el proceso político como un juego de interacciones entre el Estado y la sociedad.

El estudio de Ehrmann (1957) sobre los grupos comerciales en Francia, enfatiza la tradición del poder administrativo central; nota la importancia de las industrias nacionalizadas bajo la Cuarta República, el control del crédito y del dinero, las

exportaciones y la convertibilidad, la fijación de los precios gubernamentales etcétera. Describe las transformaciones de la Quinta República, como el poder cambiante de los partidos y del Parlamento hacia el ejecutivo y la burocracia. En un lenguaje que agradaría al más "estatista" de los neoestadistas, Ehrmann cataloga los mayores triunfos del presidente De Gaulle en las batallas con los intereses organizados:

En consideración a las principales decisiones, v.g., las políticas europeas o algerinas, la liquidación de la Comunidad Africana, o las preparaciones para una sorprendente fuerza atómica, los grupos de presión interesados (algunos de ellos sólidamente organizados y ampliamente financiados) generalmente fueron ignorados por el Elysee y tuvieron dificultades en obtener una audiencia en las oficinas del Primer Ministro... en dos de sus más resonantes conflictos con la Asamblea Nacional, el presidente de la República quería que se supiera que denegó a los diputados el ejercicio de los derechos garantizados a ellos por la redacción de la Constitución, porque el Parlamento de hecho estaba obedeciendo al requerimiento del grupo de presión agrícola. Tales afirmaciones sobre la hostilidad fundamental del régimen hacia los intermediarios en pie entre 'le pouvoir' y 'le peuple' fueron destinadas a dramatizar intencionalmente el estilo autoritario (1968,278).

De similar efecto La Palombara (1964), en su estudios sobre los grupos de interés italianos, está completamente de acuerdo con los factores que capacitan la burocracia para resistir la presión de los grupos de interés. Entre estos factores, la cultura de la burocracia es primordial para capacitar a los funcionarios en la interpretación del sentido de los intereses en juego, permitiendo localizar y canalizar las propuestas, halagos y amenazas de las organizaciones de presión: "El típico burócrata reconoce que está envuelto en un proceso altamente politizado y que el concepto del interés público es una de las pocas armas significativas que puede utilizar en orden a afirmar una decisión burocrática que no está atada a estrechas y particulares consideraciones de los grupos de interés" (p.384). La socialización del burócrata en la organización administrativa también contribuye a la capacidad para resistir la presión de intereses especiales. La Palombara concluye de sus entrevistas a los funcionarios italianos, que "cuando los numerosos burócratas definieron su papel solicitando la aplicación objetiva de la ley, generalmente lo hicieron con un sentido de orgullo y del deber para proteger a la burocracia -y de ahí a la nación- contra las fuerzas irracionales y particulares que actúan en el país" (p.388).

La literatura que hemos revisado sobre la teoría pluralista, la teoría de grupo y las actividades de los grupos de interés en Europa y los Estados Unidos ofrece a la polémica estatista la mejor oportunidad para sostenerse. Es después de toda esta discusión que se ha comenzado a poner atención a la influencia de las organizaciones "sociales" en la elaboración de la política pública; aunque esta literatura lo hace a través de una larga puntualización sobre la importancia de los grupos de interés y de presión dentro del quehacer político, éste no sostiene claramente la tesis reduccionista, aunque las agencias autónomas del gobierno están presentes y son importantes en esta literatura. El "paradigma" pluralista no es el unilateral de Skocpol, Krasner y otros, sino más bien un paradigma bidireccional con el Estado que influye a la sociedad así como la sociedad influye al Estado.

Si las polémicas estatistas no pueden ser sostenidas con respecto a esa literatura para mantener su tesis, ¿cómo perfilarse con respecto a la literatura más general de ciencia política de la era pluralista, por ejemplo en los EU, y con los textos comparativos del gobierno en los cincuenta y los sesenta? Pocos ejemplos pueden puntualizarlo. Los dos libros de texto primordiales en los EU de los cuarenta y los sesenta escritos por William Andersen y el perpetuo (Frederick) Ogg, y (P. Orman) Ray, enfatizan los poderes de la presidencia de los EU. Anderson habla del ejecutivo norteamericano como "el gobierno en

un sentido muy real", que tiene "el poder para formular los programas de acción" (Anderson y Wadner, 1953:578).

TEXTO

Ogg y Ray hablan del presidente de los EU como "el ejecutivo más poderoso, elegido en el mundo. Es tanto el principal formulador de la política pública incorporada en la Legislación, el líder del partido político de mayor vanagloria de miles de funcionarios y millones de partidarios y el principal arquitecto de la política exterior de los EU,... director de una de las más gigantescas máquinas administrativas jamás creadas... comandante en jefe de más de dos millones de hombres uniformados", etcétera" (1959:258).

En un texto de Austin Ranney de los sesenta, se describe al presidente promulgando un gran acuerdo de ley: "él es generalmente considerado como nuestro 'primer legislador'... principalmente porque ha tomado la mayor parte de la iniciativa en el proceso de la elaboración de los estatutos de la nación" (1966:442): en la edición de otro texto primordial en 1963 sobre el gobierno de los EU, *Government by the people* de Burns y Peltason, los autores también hablan del presidente como el primer legislador (pp. 424-25). Además, y sin excepción, los textos de ciencia política de la era pluralista en los EU, se refieren al presidente como el primer legislador en jefe y el constructor político de la nación.

Los textos sobre el gobierno comparativo durante estas décadas le dieron un acento similar a la importancia del ejecutivo político. Carter G. Herz (1972), habla del ejecutivo político en las democracias descansando en "las líneas esenciales de la política en cada área de los asuntos internos y externos; debe coordinar las innumerables agencias de lo que en la mayoría de los países modernos ha venido a ser el mayor establecimiento administrativo" -"el tronco ejecutivo del gobierno... debe tratar con una vasta variedad de grupos de interés y ser capaz de resistir sus frecuentes y poderosas presiones" (p. 152). En la edición de 1964 del texto de Samuel Bear y Adam Ulam de 1964, el capítulo sobre Gran Bretaña describe al gabinete británico como el centro mismo del poder y de servicio civil más alto, como el iniciador y redactor de casi toda la Legislación (p.103).

La sabiduría convencional de la literatura de la ciencia política de este período enfatizó la importancia no sólo del ejecutivo político sino también de la burocracia. Robert Putnam exclama aquí: "Las burocracias públicas, mayormente suplidas por servidores civiles permanentes, son las responsables de la mayor parte de las iniciativas políticas tomadas por los gobiernos. La discreción no sólo para decidir los casos individuales sino para introducir el contenido de la Legislación ha pasado de la Legislatura al Ejecutivo. Los burócratas han ganado una influencia predominante al monopolizar mucha de la información disponible sobre los defectos de las políticas existentes, así como gran parte de la técnica experimentada y necesaria para designar las alternativas prácticas en la evolución de la agenda para las decisiones políticas" (1973: 17).

Sería de esperarse que los sociólogos políticos se refirieran más a la sociedad centralizada que los estadistas han atribuido a los pluralistas y a los estructural funcionalistas, ya que los sociólogos se especializan en la estructura y procesos sociales; podría esperarse que se inclinarían a explicar al Estado y las políticas en los términos de la sociedad. En una serie de documentos sobre el enfoque y contenido de la sociología política de los cincuenta, S. M. Lipset y William Schneider trazan la historia de este debate sobre el Estado centralizado de Proudhon y Marx. En Max Weber y posteriormente en los sociólogos políticos, las flechas causales van en ambos sentidos y ambos conceptos -Estado y sociedad- son desagregados dentro de sus partes componentes. Lipset y Schneider argumentan que "la sociología política puede ser definida como el estudio de la

interrelación entre la sociedad y la política, entre las estructuras sociales y las instituciones políticas. Es importante señalar que esta definición no asigna una prioridad causal de la sociedad sobre la política; la sociología política no es únicamente el estudio de los factores sociales que condicionan el orden político. Además las instituciones políticas son en sí mismas estructuras sociales; y a menudo son los factores causales independientes, esto es, que afectan la estructura social no política" (1973:401).

Una nota sobre el Marxismo y el Estructural Funcionalismo

La evidencia sobre la literatura pluralista tanto teórica y empírica no puede sostener claramente la crítica neoestatista de las sociedades centralizadas, pero los neoestatistas también incluyen al estructural funcionalismo y al marxismo en su polémica contra la sociedad centralizada, pero con respecto al marxismo, no cuentan con una pregunta adecuada. Skocpol argumenta que "en el nivel teórico todos los escritores neo-marxistas sobre el Estado han retenido virtualmente suposiciones profundamente encajadas en la sociedad centralizada, sin permitirse dudar de que, en el fondo, los Estados están inherentemente formados por clases o luchas de clase y funcionan para preservar y expandir los modos de producción" (Evans, Rueschemeyer y Skocpol 1985:5). La revisión de Martin Carnoy (1984) sobre las teorías neomarxistas del Estado -desde Gramsci a Althusser, Poulantzas y Offe- en general sostiene el resumen de Skocpol (1982).

Además, David Easton (1981) caracteriza a todo el movimiento del "retorno al Estado" más allá de un resurgimiento contemporáneo del marxismo; habla de tres "arribos" marxistas. El primero ocurrió en el tiempo de los orígenes del movimiento marxista, que tocó sólo superficialmente a los EU en las décadas de 1880 y 1890. El segundo en la gran depresión de los treinta; este choque impactó profundamente la vida académica y la ciencia política estadounidense. Toda la generación de la ciencia política, ahora más vieja, fue afectada por esta segunda onda y por las desilusiones de los postreros treinta y cuarenta. El tercer arribo del marxismo había tomado la forma de este movimiento neoestatista -más complejo que los primeros dos, pero presentaba algunas de las mismas dificultades.

La polémica contra el estructural funcionalismo es el último tema desarrollado en el movimiento estatista; se le ha calificado de socialmente reduccionista, pero no se concede ninguna atención a la parte "estructural" del estructural funcionalismo, la cual tratan posteriormente las agencias e instituciones estatales. El "funcionalismo" se desarrolló fuera del reconocimiento real de que las normas legales o costumbristas definen los poderes de las instituciones, y a menudo fracasan en captar su actuación, por lo que frecuentemente fueron malinterpretadas. Aquí, las propiedades de las instituciones no fueron tomadas como normativamente dadas, sino como algo para ser empíricamente investigado. Particularmente si uno quería comparar los sistemas políticos a través de las culturas, uno tenía que examinar las funciones así como las estructuras normativas y legales. El estructural funcionalismo es tan viejo en algunas formas como la misma ciencia política. La separación de los poderes -una teoría estructural funcionalista- ha sido un tema central de la teoría política al menos desde Montesquieu.

Las Definiciones Neoestatistas del Estado

Prometí analizar el movimiento estatista en tres niveles de validez y utilidad. El primero de éstos fue la enérgica posición estatista de que el pluralismo-estructural funcionalista y el marxismo eran socialmente reduccionistas, que no le atribuyeron autonomía al Estado, y eran aproximaciones inadecuadas para la explicación del proceso político. Nuestro análisis de la evidencia sugiere que esta caracterización del pluralismo tanto en teoría como en la investigación empírica es incorrecta. Inexorablemente, la literatura pluralista

ha demostrado ser capaz de reconocer la autonomía gubernamental, en la que la lógica explicativa va en ambas direcciones, desde la sociedad al Estado y desde el Estado a la sociedad. El neoestatismo parece ser una polémica interna al marxismo, ya que en décadas pasadas, este movimiento intelectual ha operado en un juego de suposiciones reduccionistas de la clase social.

Si la crítica de los neoestadistas de la principal literatura en la ciencia política no ha sido apoyada por la evidencia, aún puede ser que la propuesta estatista sea significativamente superior al pluralismo-estructural funcionalista como un acercamiento que especifica los elementos y variables de un mejor análisis, y que su causa lógica sea más poderosa, etcétera. Los escritores de este género pueden haberse equivocado en sus argumentos críticos sobre la tradición pluralista, ésta podría ser superior.

En la ciencia política de los últimos siglos XIX y XX el cambio del institucionalismo al realismo fue enormemente productivo; surgieron trabajos como los de Vilfredo Pareto, Max Weber, Emile Durkheim, Woodrow Wilson, James Bryce, Moissaye Ostrogorski, Roberto Michels, Graham Wallas, George Catlin, Charles Merriam, Harold Laswell y Harold Gassnell, entre otros; el enfoque realista dio origen a la enorme literatura empírica sobre los partidos políticos y los grupos de presión, y a los estudios de los procesos e instituciones gubernamentales. Este movimiento del "realismo" asumía que desagregando y "desempacando" los conceptos generales y difusos, era posible alcanzar un dominio más firme de la realidad, que los teóricos estaban buscando comprender, interpretar y explicar. Entendemos aún mejor la libertad, la justicia, la igualdad y la obligación, al explicar sus diversidades y sus partes componentes, al igual que en los conceptos legal-institucionales de una parte de este movimiento del realismo, -por ejemplo, ejecutivos, burocracias, legislaturas y cortes de justicia- y de las agencias e instituciones de tipo paralegal o ilegal, tales como los partidos políticos, los grupos de interés, los medios de comunicación, etc.

El movimiento neoestatista pretende revertir esta tendencia y regresar a los conceptos definidos, amplios y relativamente perdidos, tales como la sociedad y el Estado. Los neoestadistas escriben acerca de los "Estados fuertes y débiles" y "sociedades fuertes y débiles", pero no está claro lo que ellos quieren significar por fuerza y debilidad. Muchas dimensiones están combinadas aquí, y ellos no pueden esperar que esta propuesta a la investigación sea tomada en serio. Además es una ironía del movimiento estatista que este concepto central tampoco esté especificado claramente o, cuando lo está, es muy semejante a las definiciones de gobierno, sistema político y otros términos que denotan la totalidad del fenómeno político utilizado en la principal literatura.

Theda Skocpol propone una definición del Estado en su anterior trabajo sobre las revoluciones, donde hace a un lado los esfuerzos neo-marxistas de Miliband, Poulantzas, Anderson, Therborn y Offe, porque quedan lejos de agradecer la posibilidad de la autonomía estatal. Escribe:

Podemos comprender el sentido de las transformaciones social revolucionarias sólo si tomamos seriamente al Estado como una macroestructura. Propiamente concebido, el Estado no es una mera arena en la cual las luchas socioeconómicas son sostenidas, es más un juego de organizaciones administrativas, políticas y militares encabezadas y más o menos coordinadas por una autoridad ejecutiva. Cualquier Estado, primero y fundamentalmente, extrae los recursos de la sociedad y despliega estos recursos para crear y sostener las organizaciones administrativas y coercitivas. Por supuesto, estas organizaciones estatales básicas son erigidas y deben operar, dentro del contexto de las relaciones socioeconómicas de la división de clases, así como dentro del contexto de las dinámicas nacional e internacional. Aún más, las organizaciones coercitivas y

administrativas son sólo partes del conjunto de los sistemas políticos. Estos sistemas también pueden contener instituciones a través de las cuales los intereses sociales están representados en la construcción política estatal así como en las instituciones mediante las que los actores no estatales son movilizados a participar en la implementación política. Sin embargo, las organizaciones administrativas y coercitivas son la base del poder estatal como tal (1979:29).

Skocpol está luchando aquí por liberarse a sí misma del determinismo de clase del marxismo. Adopta aún el sistema metafórico para referirse a los aspectos importantes de las políticas no tan fácilmente reductibles a las organizaciones coercitivas y administrativas; pero en su anterior trabajo, regresa a un concepto, a los límites y contenidos de lo que está inespecificado. En su formulación más reciente (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985), bordea la cuestión de la definición del Estado, lo que le lleva a criticar después las propuestas marxista y del pluralismo-estructural funcionalista del Estado, citando favorablemente a los tipos de investigación sobre el "Estado centralizado", tal como el trabajo de Nettl, Stepan y otros; para antecedentes más remotos de la propuesta estatista, cita a Max Weber y Otto Hintze. Ya que su planteamiento es más a través de la ilustración que de la especificación, es difícil distinguir el alcance y las formas en que su propuesta del Estado centralizado diferiría del tratamiento del Estado y del gobierno en el trabajo de Herring, V.O. Key, Eckstein y Erhmann, escritores del texto en EU. Es imposible determinar también cómo difiere éste del trato en el estructural funcionalismo a los ejecutivos, las burocracias, las cortes de justicia, las legislaturas, los partidos, los grupos de presión; o cómo se compara con la enorme literatura de los sesenta y los setenta que no puede propiamente ser subsumidas bajo alguna de estas propuestas.

En un capítulo anterior en el volumen del SSRC (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985), en colaboración con Margaret Weir, Skocpol presenta un número de diagramas de los procesos políticos. Rechaza dos que comienzan el proceso político con "demandas fundamentadas socialmente" o "desarrollos intelectuales autoritarios", en favor del tercero que presenta el primer punto de la explicación política como las "estructuras estatales y políticas legales" y en las que las actividades de los políticos, y funcionarios, y las demandas de los grupos sociales, son tratadas como variables intervinientes. Es claramente insistente sobre una explicación del proceso político del "Estado centralizado". Propongo que el contraste importante aquí está entre la interacción Estado-sociedad, modelo de la corriente principal de la ciencia política, y este Estado centralizado.

En el capítulo 2 de este volumen, Dietrich Rueschemeyer y Peter Evans, adoptan la definición weberiana del Estado como la agencia que busca y mantiene un monopolio de la violencia legítima en un territorio dado. Esto no es sustancialmente diferente de los principales esfuerzos para definir al sistema político y al gobierno (p.e., Almond y Coleman, 1960:6,7). Y si uno lee el excelente impreso en la literatura estatista, está claro que sus definiciones son muy similares a las principales definiciones; dejando a un lado el vocabulario neo-marxista, las conclusiones de Rueschemeyer y Evans como la complejidad y la diversidad del fenómeno estatal consideradas comparativamente, son realmente primordiales y muy eclécticas. "Reconocemos que a través de un rango de circunstancias históricas -en formas que varían substancialmente- el Estado tiende a ser una expresión de pactos de dominación, a actuar coherentemente como una unidad corporativa, a ser una arena de conflicto social, y a presentarse como el guardián de los intereses universales" (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985 :48)

En Building a New American State de Stephen Skowronek (1984), a menudo presentado como el ejemplo del nuevo paradigma estatista, no se ofrece una definición del Estado. La narrativa de esta importante contribución a la historia política y administrativa de los EU,

es llevada no por el "Estado" sino por el "gobierno", la "administración", sobre "la burocracia" o por agencias particulares del gobierno, como el Congreso, las cortes de justicia y los partidos políticos.

Stephen Krasner va mucho más lejos al especificar la esencia de la propuesta estatista. Le atribuye cinco características a la reciente literatura estatista "que la distingue de las orientaciones asociadas con la revolución conductual" (1984:224). Repitiendo el criticismo de Theda Skocpol, Krasner afirma que la propuesta estatista contempla las políticas más en términos de gobierno y control, que de distribución. Krasner no parece estar consciente de la literatura de la ciencia política sobre las agencias y la política regulatoria, del énfasis de las políticas en la literatura estructural funcionalista sobre los aspectos extractivos y regulativos, así como en los distributivos. Krasner también menciona el influyente trabajo teórico anterior de Lowi (1964) cuya triple clasificación de los tipos de política pública -la regulativa distributiva y redistributiva- tuvo tan gran influencia en la investigación empírica y científica política.

Una segunda característica de la literatura es el argumento de que el Estado es un actor en su propio derecho. "No puede ser entendido como una reflexión de las características sociales o de las preferencias" (p. 225). Krasner simplemente está repitiendo aquí el mito del reduccionismo social del pluralismo.

El tercer punto de Krasner es que los estudios estatistas ponen más énfasis en la restricción institucional que en la conducta individual. De acuerdo a Krasner, los estatistas conceden sólo un pequeño campo de discreción e iniciativa al nivel individual: "Los actores en el sistema político, ya sean individuos o grupos, están atados dentro de estas estructuras cuyos límites aún determinan las concepciones de su propio interés y de sus recursos políticos" (p. 225). En este punto, Krasner probablemente acierta. La mayor parte de los científicos políticos principales retrocederían ante una posición determinista y minuciosa.

El cuarto contraste de Krasner tiene que ver con la inspección del fenómeno político en una perspectiva longitudinal e histórica, acerca del cual analiza el modelo cumbre de la elección histórica de puntos, el argumento de que un cambio particular tiende a impedir otras opciones; por supuesto, este modelo decisional es una contribución de la ciencia conductual. La importancia de esta dimensión histórica y longitudinal ha sido mayormente reconocida por la ciencia política conductual en la opinión pública y los estudios de elección, en la literatura política psicobiográfica, y en el análisis estructural funcional. Más recientemente, los estudiosos del conductualismo del Congreso, tales como Polsby (1968), Lawrence Dodd (1986a, 1986b), y Cooper y Brady (1981), han aprovechado las posibilidades de la propuesta histórica.

El punto quinto y final de Krasner es que la ciencia política conductual tiende a mirar al fenómeno político en equilibrio y en términos compatibles y se equivoca en la apreciación de la importancia del conflicto y la tensión. Esto es difícil de encuadrar con la historia del pluralismo, que, como una teoría normativa, tuvo su origen fuera de la lucha económica, religiosa y étnica de los grupos en contra de la abrumadora soberanía estatal, así como del esfuerzo de conquistar al Estado en orden a usar sus poderes coercitivos para beneficiar los intereses de las clases y de los grupos explotados. La lucha del grupo de presión descrita por Herring, Odegard, Schattschneider, Key y otros, difícilmente tomó la forma de una máquina suave y zumbante. La investigación de la cultura política, la teoría consociacional, la teoría corporativista y la teoría del desarrollo y la modernización en su totalidad, tratan al conflicto como el tema central.

Con excepción del determinismo en el sentido estructural, Krasner ha enumerado un conjunto de propiedades que no demarcan los estudios estatistas del cuerpo principal de la literatura en la ciencia política.

Algunas Reflexiones Finales

En dos de los tres terrenos mencionados, el movimiento estatista está en un error. Su atribución de reduccionismo social a la propuesta del pluralismo-estructural funcionalista no está apoyada por la preponderancia de la evidencia. No es convincente su afirmación de que una propuesta estatista es tan diferente de las opiniones prevalecientes en la corriente principal de investigación en la ciencia política, y es una propuesta distinta a la de explicación política. También es confusa o alusiva en su formulación de lo que es el estatismo, o sus definiciones son indistinguibles de las definiciones "conductual" o estructural funcionalista de los objetos políticos. Por decir más, quizás es el hecho de que al apremiar su crítica sobre las propuestas de la vieja ciencia política a la explicación política, los estatistas han caído en la trampa de rechazar las variables no estatales, tales como los partidos políticos, los grupos de interés, los mass media y demás. Desde este punto de vista, este es un modelo característicamente inferior de la explicación política a los modelos que critican.

Si el estatismo fracasa en su polémica contra el reduccionismo pluralista y si sus positivas formulaciones no convencen, hay aún un tercer campo al cual darle señas positivas: el campo "heurístico". Seguramente, éste es el caso en la historia del saber que "agitadas, las cosas se levantan", aun ante la ausencia del mérito sustantivo en una iniciativa intelectual particular, que a menudo prueba haber sido útil en el balance y peso de ésta. Las disciplinas teóricas tienen una forma de establecerse dentro de las rutas, llegando a ser repetitivas y finalmente similares o envueltas con la insignificante modificación y la enmienda del argumento. Un saber trantum puede tener los efectos de agitar los sentidos y alertar la mente a las nuevas posibilidades.

Generalmente aparte de atraer la atención y provocar adaptaciones semánticas sobre la parte de muchos teóricos, puede argumentarse que el estatismo ha llamado la atención a la historia institucional y particularmente administrativa, como un foco para la investigación de la ciencia política. Todo esto es para beneficio, pero si esto, además, es la realización positiva de este episodio intelectual, entonces uno tiene que preguntarse por qué la literatura de la historia institucional y administrativa no fue investigada. ¿Por qué no hay referencias a los varios volúmenes de L.D. White sobre la historia administrativa de los Estados Unidos: Los Federalistas (1956), los Jeffersonianos (1954), la Era Republicana, 1868-1901 (1958)? ¿Por qué no hay referencia a las Tendencias en la Administración Pública de White (1933)? y más recientemente, ¿por qué no hay referencias al Desarrollo Político y Burocracia de La Palombara (1963), a Las Elites en la Sociedad Francesa de Ezra Suleiman (1978), a la Elite Administrativa Europea de John Armstrong (1973), o al Estudio Comparativo de las Elites Políticas de Robert Putnam (1976)?

Básicamente, si hay algún fracaso en cuanto a esta literatura -y estoy seguro de que los estatistas provenientes de trasfondos relacionistas internacionales y principalmente, neomarxistas, tienen algo ingenioso para contribuir a la tradición de la historia institucional- todavía es una regla fundamental del saber que uno indague la literatura antes de aventurarse en ella para mejorarla. Sin embargo, en este campo tan limitado, puede argumentarse que el movimiento estatista ha desempeñado un papel constructivo.

¡Pero a qué costo exorbitante e innecesario! Una generación de jóvenes teóricos ha sido animada a rechazar mucho de su saber ancestral con poco más que una paradigmática

despedida, y han sido apremiados para adoptar la ambigua fraseología en sustitución de una tradición arduamente ganada y de rigor operacional.

CITAS:

[*] (1988) Tomado de American Political Science Review, Vol . 82, No. 3 (september), Standford University, profesor emérito. Traducción de Clara Hernández Estrada, estudiante de la Carrera de Sociología, UAM-A.

[1] Comité sobre las Estructuras Sociales y Estatales del Consejo de Investigación de la Ciencia Social.

[2] Ibid.