

El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual

*Theda Skocpol***

En la última década ha tenido lugar un súbito aumento del interés por el “Estado” en las ciencias sociales comparativas, Ya sea como objeto de investigación o como algo a lo que se recurre para explicar consecuencias de interés, el Estado en calidad de actor o de institución viene ocupando un lugar destacado en una extraordinaria profusión de estudios de investigadores de diversas tendencias técnicas procedentes de todas las disciplinas importantes. La gama de los temas estudiados ha sido muy amplia. Investigadores de América Latina, África y Asia han examinado el papel de los Estados en la configuración del desarrollo económico nacional y la negociación con las grandes compañías multinacionales¹. Los estudiosos interesados

** En: Grompone, Romeo (editor), Adrianzén, Alberto; Cotler, Julio; López, Sinesio (Compiladores). *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias*. IEP, Lima, 1995. pp. 92-129.

* “*Bringing the State back in strategies of analysis in current research*”, introducción a B Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (comps.), *Bringing the State Back in*, Cambridge University Press, 1985, pp. 3-43. Traducción de Fabián Chueca.

Este texto es una revisión de “*Bringing the State back in: false leads and promising starts in current theories and research*”, preparado inicialmente para una conferencia del Social Science Research Council titulada “States and social structures: research implications of current theories”, celebrada en el Seven Spring Center Mt. Kisco Nueva York, del 25 al 27 de febrero de 1982. Los debates de la conferencia me resultaron de gran utilidad. Posteriormente, las reacciones de Pierre Bimbaum, David Easton, Harry Eckstein, Kenneth Finegold y Eric presentada en la conferencia, al igual que el acceso a ejemplares, previos a su publicación, del ensayo de Stephen Krasner “Review articles: approaches to the State; alternative conceptions and historical dynamics”, *Comparative Politics*, 16, 2 enero de 1984, pp. 223-46, y el ensayo de Roger Benjamin y Raymond Duvall titulado: “The capitalist State in context”, de próxima publicación en R. Benjamin y S. Elkin (comps). *The democratic State*, Lawrence, University of Kansas Press, 1985. Sobre todo, estoy agradecida intelectualmente a los debates e intercambios de memorandos con todos mis compañeros del Comité del Social Science Research Council sobre Estados y estructuras sociales: Peter Evans, Albert Hirschmann, Peter Karzentein, Ira Katznelson, Stephen Krasner, Dietrich Rueschemeyer y Charles Tilly.

¹ Entre los ejemplos importantes figuran Alice Amsdem, “Taiwan's economic history: A case of statism a challenge to dependency theory”, *Modern China* 5, 1979, pp. 341-380; Pranab Bardhan, “The State, classes and economic growth in India”, 1982-83 Radhakrishnan Memorial Lectures, All Souis College, Oxford; Douglas Bennett y Kenneth Sharpe, “Agenda setting and bargaining power: The Mexican State versus transnational automobile corporations”, *World Politics* 32, 1979, pp. 57-89; Peter B. Evans, *Dependent development: The alliance of multinational, State, and local capital in Brazil*, Princeton University Press, Princeton, N.J. 1979; Nora Hamilton, *The limits of State autonomy: Post revolutionary México*, Princeton University Press, Princeton, N.J. 1982; Steven Langdon, *Multinational corporations in the political economy of Kenya*, MacMillan, Londres 1981; Hyun-chin Lim, “Dependent development in the world system: The case of South Korea, 1963-1979”, tesis doctoral, Universidad de Harvard 1982; Richard Sklar, *Corporate power in an African State: The political impact of multinational mining companies in Zambia*, University of California Press, Berkeley 1975; Alfred Stepan, *The State and society: Peru in comparative perspective*, Princeton University Press, Princeton, N.J.; y Ellen Kay Trimberg, *Revolution*

en las democracias industriales avanzadas de Europa, Norteamérica y Japón han ahondado en la participación de los Estados en el desarrollo de programas sociales y en la resolución de los problemas económicos nacionales e internacionales². Los investigadores de historia comparativa han examinado la formación de los Estados nacionales, la desintegración y reconstrucción de los Estados en las revoluciones sociales, y la influencia de los Estados en la formación de las clases, las relaciones étnicas, los derechos de la mujer y las formas de protesta social³, Los estudiosos de la

from above: *Military bureaucrats and development in Japan, Turkey, Egypt and Peru*, Transaction Books, Nueva Brunswick, N.J. 1978.

² Entre los ejemplos importantes figuran Douglas Ashford, *British dogmatism and French pragmatism: Central-local policymaking in the modern Welfare State*, Allen & Unwin, Londres 1983; Pierre Birnbaum, *The heights of power: An essay on the power elite in France*, traducción Arthur Goldhammer, University of Chicago Press, Chicago 1982; David Cameron, "The expansions of the public economy: A comparative analysis", *American Political Science Review* 72, 1978, pp. 1243-1261; Kenneth Dyson y Stephen Wilks (comps.), *Industrial crisis: A comparative study of the State and industry*, St. Martin's Press, Nueva York 1983; Peter Hall, "Policy innovation and the structure of the State: The politics-administration nexus in France and Britain", *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 466, 1983, pp. 43-59; Peter A. Hall, "Patterns of economic policy among the European states: An organizational approach", en Stephen Bornstein, David Held y Joel Krieger (comps.), *The State in capitalist Europe*, Allen & Unwin, Londres; Hugh Hecló, *Modern social politics in Britain and Sweden*, Yale University Press, New Haven, Conn. 1984; Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese miracle: The growth of industrial policy, 1925-1975*, Stanford University Press, Stanford, Calif. 1982; Peter Katzenstein (comp.), *Between power and plenty: Foreign economic policies of advanced industrial states*, University of Wisconsin Press, Madison 1978; Steven Kelman, *Regulating America, regulating Sweden: A comparative study of occupational health and safety policy*, MIT Press, Cambridge, Mass. 1981; Stephen D. Krasner, *Defending the national interest: Raw materials investments and U.S. foreign policy*, Princeton University Press, Princeton, N.J. 1978; Theodore J. Lowi, "Public policy and bureaucracy in the United States and France", en Douglas E. Ashford (comp.), *Comparing public policies: New concepts and methods*, vol. 4 de *Sage yearbooks in politics and public policy*, Sage, Beverly Hills, Calif. 1978, pp. 177-196; Leo Panith (comp.), *The Canadian State: Political economy and political power*, University of Toronto Press, Toronto 1977; Theda Skocpol y John Ikenberry, "The political formation of the American Welfare State in historical and comparative perspectives", *Comparative Social Research* 6, 1983, pp. 87-148; S. Tolliday y J. Zeitlin (comps.), *Shop floor bargaining and the State: Historical and comparative perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York 1984; y John Zysman, *Political strategies for industrial order: State, market and industry in France*, University of California Press, Berkeley 1977.

³ Entre los ejemplos más importantes figuran Michael Adas, "From avoidance to confrontation: Peasant protest in precolonial and colonial Southeast Asia", *Comparative Studies in Society and History* 23, 1981, pp. 217-247; Bertrand Badje y Pierre Birnbaum, *The sociology of the State*, traducción Arthur Goldhammer, University of Chicago Press, Chicago 1983; Pierre Birnbaum, "States, ideologies, and collective action in Western Europe", *Social Science Journal* 32, 1980, pp. 671-686; Jose Murillo de Carvalho, "Political elites and States building: The case of nineteenth century Brazil", *Comparative Studies in Society and History* 24, 1981, pp. 378-399; Mounira Charrad, "Women and the State: A comparative study of politics, law, and the family in Tunisia, Algeria and Morocco", tesis doctoral, Universidad de Harvard 1980; Daniel Chirot, *Social change in a peripheral society: The creation of a Balkan colony*, Academic Press, Nueva York 1976; Stanley B. Greenberg, *Race and State in Capitalist development*, Yale University Press, New Haven, Conn. 1980; Michael Hechter, *Internal colonialism: The Celtic fringe in British national development, 1536-1966*, University of California Press, Berkeley 1975; Ira Katznelson, *City trenches: Urban politics and the patterning of class in the United States*, Pantheon Books, Nueva York 1981; Joel S. Migdal, *Peasant, politics and revolution: Pressures toward political and social change in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, N.J. 1974; Gianfranco Poggi, *The development of the modern State: A sociological introduction*, Stanford University Press, Stanford, Calif. 1978; Joseph Rothschild, *Ethnopolitics: A conceptual framework*, Columbia University Press, Nueva York 1981; Theda Skocpol, *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia and China*, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York 1979; Stephen Skowronek, *Building a new American State: The expansion of national administrative capacities, 1877-1920*, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York 1982; Ezra N. Suleiman, *Politics power and bureaucracy in France: The administrative elite*, Princeton University Press, Princeton, N.J. 1974; Charles Tilly (comp.), *The formation of national-States in Western Europe*, *Studies in Political Development* N° 8, Princeton University Press, Princeton, N.J. 1975; y Charles Tilly, *The contentious French*, Harvard University Press, Cambridge.

historia económica y de la economía política han teorizado sobre los Estados como creadores de los derechos de propiedad y como reguladores y distorsionadores de los mercados⁴. Y los antropólogos culturales han estudiado los significados y las actividades especiales de los “Estados” en marcos no occidentales⁵.

Estos estudios diversos no han estado vinculados por ningún programa de investigación o teoría general explícitamente compartida. Sin embargo, en este ensayo argumentaré que en muchos de ellos se ha registrado una convergencia implícita de las estrategias de análisis y los razonamientos complementarios. La mejor forma de alcanzar ese objetivo es explorar los problemas abordados en una serie de estudios comparativos e históricos que han considerado a los Estados como factores importantes y han profundizado en la forma en que los Estados influyen en los procesos políticos y sociales a través de sus políticas y de sus relaciones con los grupos sociales. No obstante, en primer lugar es conveniente subrayar la reorientación paradigmática implícita en la frase “El Estado regresa al primer plano”⁶.

De las teorías centradas en la sociedad al renovado interés por los Estados

No puede negarse que se está operando un notable cambio intelectual, porque no hace mucho las teorías y los programas de investigación dominantes de las ciencias sociales rara vez hablaban de los Estados. Esto era cierto incluso -o quizás debamos decir especialmente- cuando estaban en juego la política y la elaboración de la política pública. Pese a algunas excepciones importantes, las formas de explicar la política y las actividades gubernamentales centradas en la sociedad eran características sobre todo de las perspectivas pluralistas y estructural-funcionalistas predominantes en la ciencia política y la sociología de Estados Unidos en las décadas del 50 y del 60⁷. En estas perspectivas, el Estado era considerado como un concepto

⁴ Véase especialmente Douglas C. North, “A framework for analyzing the State in economic history”, *Explorations in Economic History* 16, 1979, pp. 249-259; Douglas C. North, *Structure and change in economic history*, Norton, Nueva York 1981 (*Estructura y cambio en la historia económica*, Alianza, Madrid 1984); y Robert H. Bates, *Markets and States in tropical Africa: The political basis of agricultural policies*, University of California Press, Berkeley 1981.

⁵ Véase especialmente Clifford Geertz, *Negara: The theatre State in nineteenth-century Bali*, Princeton University Press, Princeton, N.J. 1980.

⁶ Los sociólogos pueden advertir que el título de este capítulo se hace eco del título del discurso presidencial de George C. Homans de 1964 ante la American Sociological Association: “Bringin men back in”. Naturalmente, los temas son completamente distintos, pero hay una afinidad de aspiración a explicaciones basadas en proposiciones sobre las actividades de grupos concretos. Esto contrasta con la aplicación de abstracciones conceptuales analíticas, característica de ciertas “teorías” estructural-funcionalistas o neomarxistas.

⁷ Entre las excepciones más importantes figuraban el innovador libro de Samuel Huntington, centrado en el Estado, *Political order and changing societies*, Yale University Press, New Haven, Conn. 1968; los

antiguo, asociado a tediosos estudios jurídico-funcionalistas de principios constitucionales de ámbito nacional. Los conceptos alternativos eran juzgados más compatibles con las investigaciones científicas generalizadoras⁸. El “gobierno” era considerado primordialmente como un terreno en el que los grupos de interés de carácter económico o los movimientos sociales normativos contendían o se aliaban entre sí para configurar la adopción de decisiones sobre política pública. Se entendía que esas decisiones eran repartos de beneficios entre los grupos que los reclamaban. La investigación se encontraba en las “aportaciones” de las sociedades al gobierno y en los efectos distributivos de las contribuciones gubernamentales. El propio gobierno no era tomado muy en serio como actor independiente y, en la investigación comparativa, las variaciones en las organizaciones gubernamentales se juzgaban menos significativas que las “funciones” generales compartidas por los sistemas políticos de todas las sociedades.

Como ocurre con frecuencia en la vida intelectual, los paradigmas pluralistas y estructural-funcionalistas fomentaron investigaciones que llevaron a nuevas preocupaciones por fenómenos a los cuales en un principio habían restado importancia conceptualmente. Cuando los pluralistas se centraban en los factores determinantes de decisiones concretas de política pública, comprobaban a menudo que los dirigentes gubernamentales tomaban iniciativas que iban mucho más allá de las demandas de los grupos sociales o los electorados o comprobaban que los organismos gubernamentales asumían el papel principal en la adaptación de decisiones políticas concretas. Dentro de las premisas teóricas pluralistas, sólo había un reducido número de fórmulas para conciliar esas conclusiones⁹ En los clásicos

numerosos análisis de Morris Janowitz sobre las relaciones Estado-sociedad, como en *The military in the political development of new nations*, Chicago University Press, Chicago 1964; y en *Social control of the Welfare State*, Chicago University Press, Chicago 1976; y los sondeos de gran perspicacia conceptual de James Q. Wilson en *Political organizations*, Basic Books, Nueva York 1973. En sus numerosas obras de sociología política, Seymour Martin Lipset ha permanecido sensible siempre a los efectos de las diversas estructuras institucionales de representación gubernamental. Además, Reinhart Bendix ha desarrollado de forma coherente un enfoque weberiano, centrado en el Estado, de los regímenes políticos, como contrapunto crítico al desarrollismo estructural-funcionalista; y S. N. Eisenstadt y Stein Rokkan han desarrollado síntesis creativas de los métodos de análisis político comparativo funcionalista y weberianos.

⁸ Para exposiciones claras y paradigmáticas, véanse Gabriel Almond, “A developmental approach to political systems”, *World Politics* 16, 1965, pp. 183-214; Gabriel Almond y James S. Coleman (comps.), *The politics of developing areas*, Princeton University Press, Princeton, N.J. 1960; Gabriel Almond y G. Bingham Powell, Jr., *Comparative politics: A developmental approach*, Little, Brown and Co., Boston 1966; David Laston, “An approach to the analysis of political systems”, *World Politics* 9, 1957, pp. 388-400; y Davis B. Truman, *The governmental process*, Knopf, Nueva York 1951.

⁹ Eric A. Nordlinger, en *On the autonomy of the democratic State*, Harvard University Press, Cambridge 1981, ha llevado las premisas pluralistas hasta sus límites conceptuales con el fin de incluir la posibilidad de acciones autónomas por parte de políticos o funcionarios administrativos elegidos. De forma reveladora, Nordlinger define la “autonomía del Estado” puramente en términos de las preferencias conscientes de los funcionarios públicos, de quienes se dice que actúan de forma autónoma mientras no cedan deliberadamente ante las exigencias de los actores sociales. Al insistir en que los funcionarios

pluralistas de la política de New Haven, las enérgicas iniciativas personales del alcalde Richard Lee en pro de la renovación urbana fueron ampliamente documentadas, pero no fundamentadas en ningún análisis global, centrado en el Estado sobre las posibilidades de que ciertas categorías de alcaldes utilizaran de una forma nueva los fondos federales¹⁰. En obras importantes sobre la “política burocrática”, como *Essence of decision*, de Graham Allison y *Bureaucratic politics and foreign policy*, de Morton Halperin, los organismos oficiales eran tratados individualmente, como si fuesen puros análogos de los grupos sociales de interés enfrentados del pluralismo clásico¹¹. La estructura y las actividades del Estado norteamericano en su conjunto desaparecían de la vista y del análisis en este enfoque¹².

Al igual que en el caso de los pluralistas, aunque sobre un entramado más amplio, cuando los investigadores estructural-funcionalistas del desarrollo político comparativo se aprestaban a “aplicar” sus grandes teorías a la historia de Europa occidental o a grupos concretos de organizaciones políticas no occidentales, descubrían a menudo que los modelos y secuencias históricas no encajaban bien con los postulados por los conceptos y supuestos originales. Al final, el “desarrollo político” (que resultaba ser una idea excesivamente evolucionista) tenía que ver más con las luchas concretas internacionales y nacionales por la construcción del Estado que con ninguna lógica intrínseca de la “diferenciación” socioeconómica. Sumamente reveladores a este respecto fueron los estudios de orientación histórica fomentados o patrocinados por el Committee on Comparative Politics del Social Science Research Council hacia el final de su existencia (1954-1972)¹³. En no pocos sentidos, las ideas y

públicos tienen carencias y recursos políticamente pertinentes, al igual que los votantes, las elites económicas y los grupos de interés organizados, Nordlinger se limita a conceder a los funcionarios la misma dignidad que tienen todos los actores en el “proceso político” fluido que postula el pluralismo. La autonomía del Estado, dice en realidad Nordlinger, es simplemente el ejercicio creativo del liderazgo político. Cualesquiera que sean la organización o las capacidades del Estado, todo funcionario público, en todo momento, está por definición en condiciones de hacerlo. En mi opinión, el valor del libro de Nordlinger, no reside en su bastante insípida conclusión general, sino en las hipótesis investigables sobre las variaciones en la autonomía del Estado que pueden extraerse de algunas de las tipologías que ofrece.

¹⁰ Véase Robert Dahl, *¿Who governs?*, Yale University Press, New Haven, Conn. 1961; Raymond E. Wolfinger, *The politics of progress*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J. 1974; y Nelson W. Polsby, *Community power and political theory*, Yale University Press, New Haven, Conn. 1961. A la hora de reflexionar en los elementos analíticos que faltan en estos estudios, me ha sido provechoso el examen crítico de Geoffrey Fougere en “The structure of government and the organization of politics: A polity centered approach”, Departamento de Sociología, Universidad de Harvard, setiembre de 1978.

¹¹ Graham Allison, *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*, Little, Brown and Co., Boston 1971; y Morton S. Halperin, *Bureaucratic politics and foreign policy*, The Brookings Institutions, Washington, D.C., 1971.

¹² Me ha sido útil el análisis de Stephen Krasner de la perspectiva de la política burocrática en *Defending the national interest*, p. 27. El libro de Krasner muestra también lo diferente que es adoptar un enfoque más microscópico, histórico y centrado en el Estado.

¹³ Véanse Leonard Binder, James S. Coleman, Joseph La Palombara, Lucian W. Pye, Sidney Verba y Myron Weiner, “Crises and sequences political development”, *Studies in Political Development* N°7,

descubrimientos sobre los Estados a los que vamos a pasar aquí revista nacieron de reacciones provocadas por esos enfrentamientos de las grandes teorías del Committee con los datos de los estudios de casos concretos y las historias comparativas.

También, específicamente entre los estudiosos más jóvenes, hay nuevas ideas y conclusiones que provienen de una genealogía teórica alternativa. A partir de mediados de la década del 60 los “neomarxistas” críticos iniciaron una serie de vivos debates sobre el “Estado capitalista”. Hay ya una bibliografía conceptualmente ramificada y empíricamente amplia que se ocupa en especial del papel de los Estados en la transición del feudalismo al capitalismo, de las intervenciones socioeconómicas de los Estados en las democracias capitalistas industriales avanzadas y de la naturaleza y el papel de los Estados en los países dependientes dentro de la economía-mundo capitalista¹⁴. Los neomarxistas han debatido, sobre todo, interpretaciones alternativas de las funciones socioeconómicas desempeñadas por el Estado capitalista. Para algunos, el Estado es un instrumento de dominación de clase; para otros, un garante objetivo de las relaciones de producción de la acumulación económica; y para otros, en fin, un terreno en el que se libran las luchas políticas de clases.

Princeton University Press, Princeton, N.J. 1971; Gabriel Almond, Scott C. Flanagan y Robert J. Mundt, *Crisis, choice and change; historical studies of political development*, Little, Brown and Co., Boston 1973; Tilly (comp.), “Formation of national states”; y Raymond Grew (comp.), *Crises of political development in Europe and the United States*, *Studies in Political Development* N° 9, Princeton University Press, Princeton, N.J. 1978. Las obras de Tilly y Grew critican abiertamente las concepciones teóricas defendidas por el Committee on Comparative Politics, que patrocinó estos proyectos, y Tilly propugna un enfoque como el incluido ahora en la misión del Committee on States and Social Structures.

¹⁴ Una muestra de las obras neomarxistas más importantes incluye Perry Anderson, *Passages from antiquity to feudalism*, New Left Books, Londres 1974 (*Transiciones de la antigüedad al feudalismo*, Siglo XXI, Madrid 1989, 14ª edición) y *Lineages of the absolutist State*, New Left Books, Londres 1974 (*EL Estado absolutista*, Siglo XXI, Madrid 1987, 8ª edición); Gösta Esping-Anderson, Roger Friedland y Erik Olin Wright, “Modes of class struggle and the capitalist State”, *Kapitalstate* 4-5, 1976, pp. 186-220; John Holloway y Simon Picciotto (comps.), *State and capital: A marxist debate*, Arnold, Londres 1978; Ralph Miliband, *The State in capitalist society*, Basic Books, Nueva York 1969 (*El Estado en la sociedad capitalista*, Siglo XXI, México 1970); Nicos Poulantzas, *Political power and social classes*, traducción de Timothy O'Hagen, New Left Books, Londres 1973 (*Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Siglo XXI, México 1969); Claus Offe, “Structural problems of the capitalist State”, *German Political Studies* 1, 1974, pp. 31-75; Göran Therborn, *¿What does the ruling class do when it rules?*, New Left Books, Londres 1978 (*¿Cómo domina la clase dominante?*, Siglo XXI, Madrid 1979); de Immanuel Wallerstein, *The modern world system*, vols. 1 y 2, Academic Press, Nueva York 1974, 1980 (*El moderno sistema mundial*, Siglo XXI, Madrid 1984).

Algunas excelentes reseñas de los debates neomarxistas son las de Martin Carnoy, *The State and political theory*, Princeton University Press, Princeton, N.J. 1984; David A. Gold, Clarence Y.H. Lo y Enk Olin Wright, “Recent developments in Marxist theories of the capitalist State”, *Monthly Review* 27, N°5, 1975, pp. 29-43, N° 6, pp. 36-51; Bob Jessop, “Recent theories of the capitalist State”, *Cambridge Journal of Economics* 1, 1977, pp. 353-373; Bob Jessop, *The capitalist State: Marxist theories and methods*, New York University Press, Nueva York 1982; y Ralph Miliband, *Marxism and politics*, Oxford University Press, Oxford 1977 (*Marxismo y política*, Siglo XXI, Madrid 1978).

De estos debates neomarxistas han surgido conceptos y cuestiones valiosos, y muchos de los estudios comparativos e históricos que vamos a analizar aquí se han inspirado en ellos para definir problemas e hipótesis investigables. Sin embargo, a nivel teórico, prácticamente todos los neomarxistas que han escrito sobre el Estado han mantenido unos supuestos, profundamente arraigados, centrados en la sociedad, lo cual no les ha permitido dudar de que, en la base, los Estados están configurados intrínsecamente por las clases o las luchas de clases y sirven para mantener y ampliar los modos de producción¹⁵ Y así, muchas formas posibles de acción estatal autónoma se descartan por definición. Por otra parte, los teóricos neomarxistas también han tratado de generalizar con excesiva frecuencia -a menudo de forma sumamente abstracta- las características o funciones que comparten todos los Estados dentro de un modo de producción, una fase de acumulación capitalista o una posición en el sistema capitalista mundial. Esto hace difícil asignar una importancia casual a las variaciones en las estructuras y actividades de los Estados de una nación a otra y en breves períodos de tiempo, con lo que se reduce la utilidad de algunos esquemas neomarxistas para la investigación comparativa¹⁶.

Hasta el momento el análisis se ha referido principalmente a paradigmas de la ciencia social norteamericana de la época posterior a la Segunda Guerra Mundial; sin embargo, la resistencia de pluralistas y estructural- funcionalistas a hablar de los Estados y la falta de disposición incluso de los neomarxistas críticos a admitir una auténtica autonomía de los Estados tienen resonancias de tendencias presentes desde el principio en las ciencias sociales modernas. Estas ciencias nacieron con las revoluciones industrial y democrática de Europa occidental en los siglos XVIII y XIX, y resulta del todo compatible que los teóricos fundadores situaron el lugar exacto de la dinámica de la sociedad y el bien social no en los Estados monárquicos y aristocráticos, anticuados y superados, sino en la sociedad civil, entendida de modo

¹⁵ De todos los participantes en los debates neomarxistas, Fred Block es quien llega más lejos al considerar a los Estados como actores verdaderamente autónomos. Véase su "The ruling class does not rule: Notes on the Marxist theory of State", *Socialist Revolution* 7, 1977, pp. 6-28; y "Beyond relative autonomy", en Ralph Miliband y John Saville (comps.), *The Socialist Register 1980*, Merlin Press, Londres 1980, pp. 227-242. Para posiciones congruentes, véase también Trimberger, *Revolution from above*, así como mis escritos *States and social revolutions*, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York 1979, y "Political response to capitalist crisis: NeoMarxist theories of the State and the case of the New Deal", *Politics and Society* 20, 1980, pp. 155-201. Block y yo somos criticados conjuntamente en Carnoy, *State and political theory*, cap. 8, por haber concedido una importancia excesiva a la autonomía del Estado; y Block, Trimberger y yo somos analizados críticamente en Ralph Miliband, "State power and class interest", *New Left Review* 138, 1983, pp. 57-68.

¹⁶ El alcance de numerosas proposiciones neomarxistas acerca de los estados las hace más aplicables/verificables en comparaciones entre modos de producción que entre naciones dentro del capitalismo. Therborn, en *Ruling class*, es uno de los pocos teóricos que no obstante, intenta esas comparaciones entre modos.

diverso como “el mercado”, “la división industrial del trabajo” o las “relaciones de clase”. Teóricos fundadores tan opuestos políticamente como Herbert Spencer y Karl Marx (a quienes ahora, en una circunstancia no del todo inadecuada, sólo separa un camino en el cementerio de Highgate, Londres) coincidían en que el capitalismo industrial estaba venciendo al militarismo y las rivalidades territoriales de los Estados. Para estos dos teóricos, la realidad socioeconómica de la Gran Bretaña del siglo XIX presagiaba el futuro de todos los países y del mundo en su conjunto.

Mientras la historia mundial avanzaba -a través de sangrientas guerras mundiales, conquistas coloniales, revoluciones de formación de Estados y movimientos nacionalistas anticoloniales- desde la Pax Británica del siglo XIX hasta la Pax Americana del período posterior a la Segunda Guerra Mundial, las ciencias sociales occidentales se las arreglaban para mantener su vista apartada en gran medida del fundamental papel explicativo de los Estados como potentes y autónomos actores organizativos¹⁷. No se trataba de que se ignorasen fenómenos como el autoritarismo y el totalitarismo político, sino que las explicaciones teóricas preferidas se expresaban en términos de retraso económico o de la desafortunada persistencia de valores tradicionales” no occidentales. Cuando la capitalista y liberal Gran Bretaña, y después la capitalista y liberal Norteamérica, pudieron ser consideradas plausiblemente como las “sociedades punteras” incuestionables, las ciencias sociales occidentales pudieron realizar la hazaña de minimizar el papel explicativo de los Estados en sus principales paradigmas teóricos, ya que estos paradigmas se cimentaban en la comprensión de la modernización, sus causas y su dirección. Y en Gran Bretaña y Norteamérica, los países “más modernos”, el cambio económico parecía espontáneo y progresivo y las decisiones de los órganos legislativos parecían ser la base de la política.

A medida que transcurría el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, varios cambios hicieron perder credibilidad a las concepciones del cambio social y la política centrada en la sociedad. Como consecuencia de la “revolución keynesiana” de las décadas del 30 a la del 50, la gestión macroeconómica nacional se convirtió en la norma y el gasto público con fines sociales creció rápidamente en todas las

¹⁷ No pretendo sugerir una mera continuidad. En torno a las guerras mundiales y durante la depresión de la década del 30, cuando se tambalearon tanto la hegemonía británica como la estadounidense, tuvo lugar la irrupción de teorías más centradas en el Estado, incluidas obras como Harold Lasswell, “The garrison State”, *American Journal of Sociology* 46, 1941, pp. 455-468; y Karl Polanyi, *The great transformation*, Beacon Press, Boston 1957 (1ª edición, 1944).

democracias capitalistas industriales avanzadas, incluido Estados Unidos. El desmantelamiento de los imperios coloniales dio lugar a decenas de “nuevas naciones”, que no tardaron en poner de manifiesto que no se limitarían a recapitular los modelos democráticos liberales de Occidente en su organización política o sus opciones políticas concretas. Por último, aunque quizás sea lo más importante, tanto Gran Bretaña como Estados Unidos comenzaron a sufrir, a mediados de la década del 70, fuertes y claras presiones en un mundo de competencia económica internacional más intensa e incierta. Probablemente no sorprenda el hecho de que, en esta coyuntura, volviera a ponerse de moda hablar de los Estados como factores y como estructuras institucionales configuradoras de la sociedad.

Los científicos sociales están dispuestos ahora a ofrecer explicaciones centradas en el Estado, no sólo respecto de los países totalitarios y de industrialización tardía, sino también de Gran Bretaña y Estados Unidos. Oportunamente, algunos razonamientos recientes subrayan las formas en que las estructuras del Estado van configurando de modo característico el desarrollo económico y las políticas económicas internacionales en Gran Bretaña y Norteamérica, y analizan, además, cómo podrían estos Estados obstaculizar o facilitar los respectivos intentos de regeneración de la industria nacional en curso¹⁸. En resumen, ahora que los debates sobre amplios sectores públicos han adquirido un gran protagonismo en todas las democracias capitalistas, y que Gran Bretaña y Estados Unidos se parecen mucho más a Estados-sociedades concretos en un mundo incierto, comparativo e independiente, compuesto por numerosas entidades de esa índole, parece que está en curso un giro paradigmático en las ciencias sociales macroscópicas, giro que implica un replanteamiento profundo del papel de los Estados en relación con las economías y las sociedades.

¿Renacimiento de una perspectiva europea continental?

En el siglo XIX, los teóricos sociales, orientados hacia las realidades de la política y el cambio social en el continente europeo, se negaron a aceptar (incluso

¹⁸ Véanse algunos tratamientos sugerentes en Stephen D. Krasner, “United States commercial and monetary policy: Unravelling the paradox of external strength and internal weakness”, en Katzenstein (comp.), *Between power and plenty*, pp. 51-87; Stephen Blanck, “Britain: The politics of foreign economic policy, the domestic economy, and the problems of pluralism stagnation”, en Katzenstein (comp.), *op. cit.*, pp. 89-138; Andrew Martin, “Political constraints on economic strategies in advanced industrial societies”, *Comparative Political Studies* 10, 1977, pp. 323-354; Paul M. Sacks, “State structure and the asymmetrical society; an approach to public policy in Britain”, *Comparative Politics* 12, 1980, pp. 349-376; y Dyson y Wilks (comps.), *Industrial crisis*.

después de que la industrialización estuviese en plena marcha) la minimización de la importancia del Estado, característica de los que colocaban a Gran Bretaña en el centro de sus reflexiones. Aun valorando positivamente los ideales liberales, los estudiosos continentales de la vida social, especialmente los alemanes, insistieron en la realidad institucional del Estado y en su influencia permanente sobre y dentro de la sociedad civil. Ahora que los científicos sociales comparativos subrayan de nuevo la importancia de los Estados, quizás no sea sorprendente que muchos investigadores vuelvan a confiar -desde luego, con diversas modificaciones y ampliaciones- en la interpretación básica del “Estado” transmitida a los estudiosos contemporáneos a través de las obras muy difundidas de intelectuales alemanes tan importantes como Max Weber y Otto Hintze.

Max Weber mantenía que los Estados son asociaciones obligatorias que reivindican el control de los territorios y las personas que en ellos habitan¹⁹. Las organizaciones administrativas, jurídicas, recaudatorias y coercitivas constituyen el núcleo de todo Estado. Estas organizaciones tienen estructuras variables en los distintos países, y pueden enmarcarse en algún tipo de sistema constitucional respectivo de gobierno parlamentario y contienda electoral por los puntos ejecutivos y legislativos clave. No obstante, como señala atinadamente Alfred Stepan en una formulación que capta la causticidad de la perspectiva weberiana.

Los Estados deben ser considerados como algo más que “gobiernos”. Son sistemas administrativos, jurídicos, burocráticos y coercitivos permanentes que no sólo tratan de estructurar las relaciones entre la sociedad civil y la autoridad pública en una organización política, sino también de estructurar muchas relaciones cruciales dentro de la sociedad civil²⁰.

Ciertamente, en esta perspectiva el Estado no lo es todo; también otras organizaciones y agentes modelan las relaciones sociales y la política, y el análisis debe estudiar a fondo la estructura y las actividades del Estado en relación con ellos. Pero esta concepción weberiana del Estado exige que veamos en él mucho más que un simple foro en el que los grupos sociales formulan demandas y emprenden luchas políticas o concluyen acuerdos.

¹⁹ Para los principales escritos de Max Weber sobre los estados, véase Guenther Roth y Claus Wittich (comps.), *Economy and society*, vol. 2: cap. 9, vol. 3: caps. 10-13, Bedminster Press, Nueva York 1968.

²⁰ Stepan, *State and society*, p. XII.

Es más: como demostraba la obra de Otto Hintze, pensar en los Estados como organizaciones que controlan territorios nos hace olvidar las características esenciales comunes a todos los sistemas políticos para considerar las diversas formas en que las estructuras y acciones del Estado están condicionadas por contextos transnacionales históricamente cambiantes²¹. Estos contextos influyen en los distintos Estados a través de las relaciones geopolíticas de dominación y competencia interestatal, a través de la comunicación internacional de ideales y modelos de política pública y a través de las pautas económicas mundiales de comercio, división de las actividades productivas, flujos de inversión y finanzas internacionales. Los Estados se sitúan necesariamente en la intersección entre los órdenes sociopolíticos nacionales para sobrevivir y avanzar en relación con otros Estados. El Estado moderno tal como lo conocemos, y tal como fue conceptualizado por Weber y Hintze, ha sido siempre, desde su nacimiento en la historia de Europa, parte de un sistema de Estados competitivos e interrelacionados.

Aunque podemos estar presenciando una reformulación de los intereses de la ciencia social significativamente inspirada en la interpretación weberiano-hintzseana del Estado, la verdadera labor de reorientación teórica sólo está en sus comienzos. Es comprensible que esta labor esté plagada de dificultades, porque se está intentando considerar e investigar las repercusiones de los Estados en un contexto de tendencias teóricas profundamente arraigadas que se obstinan en centrarse en la sociedad. Las recientes tentativas de los neomarxistas y de los que podrían llamar neopluralistas por teorizar en términos muy generales sobre “La autonomía del Estado” no han ofrecido conceptos ni hipótesis explicativas lo bastante ricos como para incluir los argumentos y descubrimientos de diversos estudios históricos comparativos²².

Sin embargo, en lugar de extendernos sobre los defectos de estas teorías generales, dedicaremos el resto de este ensayo a analizar lo que algunos estudios históricos y comparativos seleccionados tienen que decirnos acerca de los Estados o contextos sociales y transnacionales. Dos tendencias del conocimiento actual, un tanto distintas pero igualmente importantes, reclaman nuestra atención. En primer lugar, examinaremos los argumentos sobre la “*autonomía del Estado*” y sobre las

²¹ Oxford University Press, Nueva York 1975, 1ª edición 1897-1932.

²² Para un análisis de la teoría pluralista más importante sobre la autonomía del Estado, véase la nota 9. Las obras de Poulantzas y Offe citadas en la nota 14 representan importantes teorías marxistas de la autonomía del Estado. El enfoque de Poulantzas es, en última instancia, muy frustrante, ya que se limita a postular la “autonomía relativa del Estado capitalista” como rasgo necesario del modo de producción capitalista en cuanto a tal. Poulantzas insiste en que el Estado es “relativamente autónomo” con independencia de los vínculos empíricos variables que se dan entre las organizaciones del Estado y la clase capitalista y, al mismo tiempo, postula que el Estado debe funcionar invariablemente para estabilizar el sistema capitalista en su conjunto.

capacidades de los Estados en cuanto actores que tratan de alcanzar objetivos en materia de políticas concretas. A continuación estudiaremos los argumentos sobre la *influencia de los Estados en el contenido y funcionamiento de la política*. La intención global de este ejercicio no es proponer una nueva teoría general del Estado o de los Estados y las estructuras sociales, empresa que tal vez no sea conveniente, al menos por el momento, y que en cualquier caso no sería factible en el espacio de un solo ensayo. En cambio, confío en presentar e ilustrar un marco de referencia conceptual, junto con algunas hipótesis y cuestiones a medio plazo que podrían inspirar a la investigación futura sobre los Estados y las estructuras sociales a través de diversos problemas locales y zonas geoculturales del mundo.

Autonomía y capacidad de los Estados

Los Estados, concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad. Esto es lo que se entiende normalmente por “autonomía del Estado”. A menos que tenga lugar esa formulación de objetivos independiente, apenas se plantea la necesidad de hablar de los Estados como actores importantes. Si se profundiza en la cuestión, se puede continuar con el análisis de las “capacidades” de los Estados para alcanzar los objetivos oficiales, especialmente por encima de la oposición real o potencial de grupos sociales poderosos o en circunstancias socioeconómicas recalcitrantes. ¿Cuáles son los factores determinantes de la autonomía y de las capacidades del Estado? He aquí una muestra de los argumentos de una serie de estudios recientes que abordan estas cuestiones.

Los Estados como actores

Se han empleado varias líneas de razonamiento, individualmente o en combinación, para explicar por qué y cómo los Estados formulan y persiguen sus objetivos. La articulación de los Estados en estructuras transnacionales y corrientes internacionales de comunicación pueden mover a los altos funcionarios estatales a seguir estrategias de transformación, incluso ante la indiferencia o la resistencia de fuerzas sociales políticamente importantes. De modo similar, la necesidad fundamental para los Estados de mantener el control y el orden puede propiciar reformas por iniciativa estatal (así como la simple represión). En cuanto a quién tiene más probabilidades de actuar en esas circunstancias, parece que serán los colectivos de

funcionarios estatales coherentes desde el punto de vista organizativo, en especial los colectivos de funcionarios de carrera relativamente desvinculados de los intereses socioeconómicos dominantes en el momento, los que probablemente pongan en marcha nuevas y características estrategias estatales en épocas de crisis. Asimismo, los colectivos de funcionarios pueden desarrollar de formas características las políticas públicas ya establecidas, actuando de modo relativamente continuo a lo largo de períodos temporales prolongados.

Las orientaciones extranacionales de los Estados, los desafíos a los que pueden hacer frente para mantener el orden interno y los recursos organizativos a los que pueden recurrir y que pueden desplazar los colectivos de funcionarios estatales, todas estas características del Estado, considerado desde una perspectiva weberiano-hintzeana, pueden contribuir a explicar la acción autónoma del Estado. En las explicaciones de Alfred Stepan y Ellen Kay Trimberger de lo que podemos considerar casos extremos de acción estatal autónoma -situaciones históricas en las cuales las élites estratégicas utilizan la fuerza militar para hacerse con el control de todo un Estado nacional y después emplean medios burocráticos para imponer desde arriba cambios reformistas o revolucionarios- aparecen de forma especialmente clara, distintas combinaciones de factores de esta índole.

En su libro *State and society: Peru in comparative perspective*, Stepan investiga los intentos de las élites estatales de América Latina de instaurar regímenes corporativos “incluyentes” o “excluyentes”²³. Un elemento clave de la explicación que da Stepan de esos episodios es la formación de un cuadro estratégicamente localizado de funcionarios que gozan de una fuerza organizativa interna y en las organizaciones estatales existentes, y que goza, asimismo, de una idea unitaria de carácter ideológico sobre la posibilidad y conveniencia de utilizar la intervención del Estado para asegurar el orden político y promover el desarrollo económico nacional. En el caso del golpe corporativo “excluyente” de Brasil en 1964 y del golpe corporativo “incluyente” de Perú en 1968, Stepan subraya la socialización previa de lo que denomina “nuevos profesionales militares”. Se trataba de oficiales militares de carrera que habían pasado juntos por escuelas de formación en las que además de otros conocimientos militares más tradicionales, habían aprendido técnicas e ideas sobre planificación económica nacional y contrarrevolución. Posteriormente, estos nuevos

²³ Stepan, *State and society*, caps. 3 y 4. Véase también Alfred Stepan, “The new professionalism of internal warfare and military role expansion”, en A. Stepan (comp.), *Authoritarian Brazil*, Yale University Press, New Haven, Conn. 1973, pp. 47-65.

profesionales militares instauraron regímenes corporativos para responder a supuestas crisis del orden político y del desarrollo económico nacional. Los profesionales militares utilizaron el poder del Estado para conjurar o desviar amenazas contra el orden nacional procedentes de clases y grupos no dominantes. También emplearon el poder del Estado para implantar reformas socioeconómicas o planes para fomentar la industrialización nacional, algo que consideraban un requisito fundamental para mejorar su posición internacional en el mundo moderno.

En su obra *Revolution from above*, Ellen Kay Trimberger se centra en una serie de casos históricos la restauración Meiji en Japón, la revolución de Atatürk en Turquía, la revolución de Nasser en Egipto y el golpe de Estado en Perú en 1968 en los cuales burócratas dinámicamente autónomos, entre los que figuraban oficiales militares tomaron el poder del Estado y lo reorganizaron. A continuación, utilizaron el Estado para destruir una clase dominante, una aristocracia de la economía nacional²⁴. Al igual que Stepan, Trimberger subraya la formación, a través de la socialización y los intereses profesionales anteriores, de una élite coherente de funcionarios dotada de una orientación ideológica estatista y nacionalista. Trimberger coincide también con Stepan en la importancia dada a la preocupación de la élite por reprimir cualquier posible agitación desde abajo. Sin embargo, tal vez porque en realidad expone una versión más transformadora de la acción autónoma del Estado para reorganizar la sociedad, Trimberger insiste más que Stepan en el papel de las amenazas exteriores contra la autonomía nacional como factor que precipita la “revolución desde arriba”. Y desde una variable estructural que Stepan había pasado por alto: la relación de la élite del Estado con las clases económicas dominantes. Trimberger señala: “Se puede decir que un aparato estatal burocrático o un sector de éste es relativamente autónomo cuando las personas que ocupan puestos elevados de carácter civil y/o militar cumplen dos condiciones: 1) no son reclutadas en las clases terratenientes, comerciales o industriales dominantes; y 2) no establecen vínculos personales y económicos estrechos con esas clases después de su acceso a los altos cargos”²⁵. Trimberger examina también la relación de la élite del Estado con las clases económicas dominantes con el fin de predecir la amplitud de los cambios socioeconómicos que puede intentar un Estado en respuesta a “una situación de crisis, cuando el orden social, político y económico vigente está amenazado por fuerzas externas y por la agitación desde abajo”²⁶. Cuando las élites burocráticas mantienen sus vínculos con

²⁴ Trimberger, *Revolution from above*.

²⁵ *Ibid.*, p. 4.

²⁶ *Ibid.*, p. 5.

las clases dominantes, pueden tener lugar *reformas autoritarias* por iniciativa estatal, como, por ejemplo, en Prusia de 1806 a 1814, en Rusia en la década de 1860 y en Brasil después de 1964. Pero los cambios estructurales más radicales que Trimberger califica de “revolución desde arriba”, incluida la expropiación real de una clase dominante, sólo se producen en situaciones de crisis cuando las élites burocráticas del Estado están libres de vínculos o alianzas con las clases dominantes²⁷. Como se habrá advertido, Trimberger ha dotado al concepto neomarxista de autonomía relativa del Estado de un nuevo poder analítico como instrumento para predecir las posibles consecuencias sociopolíticas de diversas configuraciones sociales e históricas del Estado y del poder de clase²⁸.

La autonomía del Estado en los sistemas políticos constitucionales

Stepan y Trimberger se ocupan en términos algo distintos, aunque coincidentes en partes, de casos extraordinarios de autonomía del Estado, casos en los cuales funcionarios que gobiernan de forma no constitucional tratan de utilizar el Estado en su conjunto para dirigir y reestructurar la sociedad y la política. Mientras tanto, otros estudiosos han abordado casos más limitados de autonomía del Estado en la historia de la elaboración de la política pública en sistemas políticos constitucionales, democráticos y liberales como Gran Bretaña, Suecia y Estados Unidos²⁹. De forma diferente, también tiene cabida en estos análisis los mismos factores analíticos esenciales: las orientaciones internacionales de los Estados, sus funciones de mantenimiento del orden interno y las posibilidades organizativas de que los colectivos de funcionarios formulen y persigan una política propia.

²⁷ Así, al comentar la obra de Stepan, Trimberger mantiene que podría haber explicado la naturaleza represiva y “excluyente” del golpe de Estado de Brasil (en contraste con las reformas “incluyentes” de Perú, que comprendieron la movilización política masiva y la expropiación de los propietarios de haciendas) centrándose en los vínculos de los militares brasileños con los capitalistas brasileños multinacionales. En realidad, Stepan dice (“The new professionalism”, p. 54) que los profesionales militares brasileños recibieron su formación junto con civiles pertenecientes a las élites, incluidos industriales, banqueros y élites comerciales, que también asistieron a la Escuela Superior de Guerra del Brasil en el período anterior a 1964.

²⁸ La obra de Trimberger confirma así los problemas de la teoría de Nicos Poulantzas analizados en la nota.

²⁹ En el caso de Francia, hay una bibliografía especialmente rica sobre la autonomía del Estado, sus consecuencias y sus límites. Aquí prescindo deliberadamente de ella al ser Francia un caso sumamente obvio de aplicación de las ideas sobre la autonomía del Estado. No obstante, véanse las obras de Brinsbaum, Hall, Suleiman y Zysman citadas en las notas 2 y 3, junto con Stephn Cohe, *Modern capitalist planning: The French experience*, University of California Press, Berkeley 1976; y Richard F. Kuisel, *Capitalism and State in modern France: Renovation and economic management in the Twentieth century*, Cambridge University Press 1981.

Hugh Heclo ofrece en *Modern social politics in Britain and Sweden* un complejo relato histórico comparativo del desarrollo a largo plazo del seguro del desempleo y de la política de asistencia a la tercera edad de esas dos naciones³⁰. Sin que se presente explícitamente como tal, el libro de Heclo trata de las aportaciones estatales autónomas a la elaboración de la política social. Pero las acciones autónomas del Estado que Heclo destaca no son en su totalidad actos de coerción o dominación sino, por el contrario, actividades intelectuales de unos administradores civiles dedicados a diagnosticar los problemas de la sociedad y a idear políticas alternativas para resolverlos. Como dice Heclo:

*Los gobiernos no sólo “pueden” (o cualquiera que sea la forma verbal de ese enfoque); también resuelven. La formación de una política es una forma de resolución colectiva en nombre de la sociedad, e implica decidir y conocer. El proceso de elaboración de las políticas de pensiones, desempleo y jubilación va más allá de decidir qué “deseos” hay que satisfacer, para incluir los problemas de saber quién podría desear algo, qué se desea, qué debería desearse y cómo convertir incluso el acuerdo general más asequible en una acción colectiva concreta. Este proceso es político no porque toda política sea un derivado del poder y del conflicto, sino porque algunos hombres se han comprometido a actuar en nombre de otros*³¹.

Según la historia comparativa de Heclo, los gestores de la administración pública de Gran Bretaña y Suecia han efectuado, de forma constante, aportaciones más importantes al desarrollo de la política social que los partidos políticos o los grupos de interés. Las condiciones socioeconómicas y especialmente, las crisis, sólo han propiciado demandas esporádicas de los partidos y de los grupos de interés, afirma Heclo. Han sido los funcionarios, recurriendo a “los recursos administrativos de la información, el análisis y la competencia profesional”, quienes han concebido los términos de la elaboración de nuevas políticas como “correctivos no tanto de las situaciones sociales en cuanto tales como de los fallos apreciados en la política anterior” en función de “la propia concepción de la burocracia gubernamental de lo que se venía haciendo”³². Los datos de Heclo revelan también que la autonomía de la burocracia para configurar la política social ha sido mayor en Suecia que en Gran Bretaña, ya que el Estado burocrático centralizado y premoderno de Suecia estaba, desde el comienzo de la industrialización y antes de la liberalización y la democratización plenas de la política nacional, en condiciones de tomar la iniciativa en

³⁰ Heclo, *Modern social politics*.

³¹ *Ibid.*, p. 305.

³² *Ibid.*, pp. 303, 305-306.

el diagnóstico de los problemas sociales y en la propuesta de soluciones universales para resolverlos.

Hecho dice mucho menos de lo que le resultaría posible acerca de las influencias que determinan el momento y el contenido de las iniciativas estatales características, aunque ofrece datos acerca de la sensibilidad de los funcionarios civiles hacia los requisitos del mantenimiento del orden ante los desajustes ocasionados por el desempleo industrial. También señala la permanente conciencia, por parte de los funcionarios, de los precedentes y modelos extranjeros de política social. Sobre todo, Hecho demuestra que los colectivos de funcionarios administrativos pueden tener una amplia influencia, tanto directa como indirecta, sobre el contenido y el desarrollo de importantes políticas oficiales. Su obra sugiere cómo localizar y analizar las aportaciones estatales autónomas a la elaboración de la política incluso dentro de sistemas políticos constitucionales dirigidos nominalmente por órganos legislativos y partidos electorales.

En esta línea, merece la pena examinar brevemente dos obras que defienden las aportaciones estatales autónomas a la elaboración de la política incluso en Estados Unidos, sistemas políticos en el cual, según prácticamente todos los estudiosos, la base estructural para dicha autonomía es menor que en cualquier otro régimen capitalista liberal moderno. Estados Unidos no heredó un Estado burocrático centralizado de la época preindustrial y predemocrática. Por otra parte, la dispersión de la autoridad debido al sistema federal, la división de la soberanía entre los distintos brazos del gobierno nacional y la estrecha simbiosis entre sectores de la administración federal y los comités del Congreso contribuyen a hacer que el poder del Estado norteamericano en el siglo XIX esté fragmentado, disperso e influido en todas partes por intereses sociales organizados. Además, el gobierno nacional carece de posibles puntos de apoyo de un poder estatal fuerte tales como una administración pública profesional, consciente de sus estatutos y con acceso previsible a puestos ejecutivos clave: organismos de planificación dotados de autoridad; un control ejecutivo directivo sobre un banco central nacional; y propiedad pública de sectores estratégicos de la economía. Habida cuenta de estas características del gobierno de Estados Unidos, el concepto de autonomía del Estado no ha sido empleado con frecuencia por los estudiosos para explicar los acontecimientos políticos norteamericanos.

No obstante, Stepan Krasner, en su obra *Defending the national interest*, sí utiliza este concepto para explicar la continuidad que se aprecia durante el siglo XX en la formulación de la política exterior de Estados Unidos sobre cuestiones relacionadas con inversiones internacionales en la producción y comercialización de materias primas³³. Una ingeniosa táctica heurística respalda la selección por Krasner de este “ámbito de estudio” para la investigación histórica sistemática: es un ámbito situado en la intersección de los intereses estatales propiamente geopolíticos y los intereses económicos de (a menudo) poderosas empresas privadas. Así, Krasner puede preguntarse si el tira y afloja a corto plazo de los intereses comerciales configura la definición del “interés nacional” de Estados Unidos con respecto a la producción de materias primas en el extranjero o si se registra una presencia constante de un interés autónomo del Estado. Krasner encuentra el segundo modelo y lo atribuye a actores situados en una posición especial dentro del gobierno de Estados Unidos, por lo demás débil, fragmentado e influido socialmente.

En lo que se refiere a la política exterior de Estados Unidos, los actores estatales fundamentalmente son el presidente y el secretario de Estado, y las instituciones más importantes son la Casa Blanca y el Departamento de Estado. Lo que distingue a estos papeles y organismos es su alto grado de aislamiento de presiones sociales concretas y una serie de obligaciones formales e informales que los encargan de favorecer los intereses generales de la nación³⁴.

Lamentablemente, Krasner no se extiende sobre el concepto de partes “aisladas” del Estado. En particular, no nos dice si las diversas características organizativas de los organismos estatales contribuyen a aumentar o a disminuir el aislamiento. Por el contrario, Krasner subraya fundamentalmente hasta qué punto distintos sectores del ejecutivo federal están sometidos a influencias del Congreso³⁵. Además, no puede disipar plenamente la sospecha de que la presidencia y el departamento de Estado pueden ser simplemente objeto de influencias comerciales basadas en las clases y no en los intereses³⁶. No obstante, Krasner muestra que las

³³ Krasner, *Defending the national interest*.

³⁴ *Ibid.*, p. 11.

³⁵ Véase también Krasner, “United States commercial and monetary policy”, pp. 51-87.

³⁶ Y así Krasner tiene la mayor dificultad para distinguir su razonamiento en favor de la “autonomía del Estado” de la perspectiva estructural marxista, según la cual el Estado actúa en favor de los intereses de la clase del capital en su conjunto. Su solución, insistir en los objetivos ideológicos “irracionales” de la política del Estado como prueba contra el argumento de los intereses de clase, no me parece muy convincente. ¿Puede una ideología imperialista no ser prueba de una coincidencia de clase así como de una finalidad del Estado? Por el contrario, podría insistirse en los “intereses” geopolíticos apreciados en las intervenciones basadas en el “mundo libre” no son obviamente irracionales habida cuenta de ciertas interpretaciones de los intereses geopolíticos de Estados Unidos.

políticas públicas sobre materias primas han tendido a discrepar más de las poderosas exigencias empresariales precisamente cuando han estado en juego cuestiones claramente geopolíticas de intervención militar en el extranjero y amplias concepciones ideológicas relativas a la hegemonía mundial de Estados Unidos. Así, pues, el estudio de Krasner sugiere que se producen aportaciones claramente estatales a la formulación de la política de Estados Unidos exactamente en aquellos casos y terrenos en los que una perspectiva weberiano-hintzeana insistiría en que deben producirse, con independencia de lo desfavorable que sea el potencial gubernamental global para emprender acciones estatales autónomas. Como dijo en una ocasión J.P. Nettl, “con independencia de lo que el Estado sea o no sea internamente (...) ha habido pocos desafíos a su soberanía y a su autonomía en “asuntos exteriores”³⁷.

Mi obra en colaboración con Kenneth Finegold sobre los orígenes de la política agrícola del New Deal sugiere también que dentro de un “Estado débil” pueden producirse aportaciones estatales autónomas a la elaboración de la política interior. Estas aportaciones estatales autónomas tienen lugar en áreas de actuación política concretas y en momentos históricos determinados, aunque en general no sean discernibles en todas las áreas de actuación y contribuyan involuntariamente a crear fuerzas políticas que más tarde impondrán severas limitaciones a nuevas acciones estatales autónomas³⁸. Finegold y yo mantenemos que, en el período que siguió a la Primera Guerra Mundial, el departamento de Agricultura de Estados Unidos era “una isla de fortaleza del Estado en un océano de debilidad”³⁹ y atribuimos la formulación de las intervenciones agrícolas del New Deal-políticas que respondían a una “crisis agraria” antigua, aunque no simplemente de la manera exigida por los poderosos grupos de interés agrícola- a los recursos excepcionales de capacidad administrativa, planificación pública previa y experiencia gubernamental práctica a disposición de los expertos agrícolas federales en los albores del New Deal. Nuestro razonamiento se parece a las conclusiones de Hugh Heclo sobre los funcionarios civiles innovadores de Gran Bretaña y Suecia. En esencia, hallamos que una parte del gobierno nacional de Estados Unidos en los comienzos del siglo XX permitió que la capacidad profesional de los funcionarios actuase en una esfera política restringida de forma semejante a como actuó en Suecia o en Gran Bretaña entre 1900 y 1920.

³⁷ J.P. Nettl, “The State as a conceptual variable”, *World Politics* 20, 1968, pp. 563-564.

³⁸ Kenneth Finegold y Theda Skocpol, “Capitalists, farmers, and workers in the New Deal. The ironies of government intervention” (ponencia presentada a la asamblea anual de la American Political Science Association, Washington, D.C., 31 de agosto de 1980). Parte de esta ponencia fue publicada posteriormente como Theda Skocpol y Kenneth Finegold, “State capacity and economic intervention in the early New Deal”, *Political Science Quarterly* 97, 1982, pp. 255-278.

³⁹ Skocpol y Finegold, “State capacity” p. 271.

Pero, además, rastreamos la suerte política que corrieron las intervenciones administrativas del New Deal en la agricultura. Mostramos que, en el contexto global de la estructura estatal estadounidense, esta intervención inicialmente autónoma del Estado sirvió para fortalecer inadvertidamente a un grupo de presión concreto, la American Farm Federation, a la que proporcionó los incrementos decisivos de peso electoral y administrativo que necesitaba para “ganarse” una influencia predominante en la política agrícola federal posterior a 1936. Los intentos subsiguientes de planificación estatal, en especial los que implicaban la redistribución del poder económico, racial o de clase, fueron limitados y anulados después por los intereses agrícolas y comerciales establecidos, capitaneados por el Farm Bureau.

En resumen, la “autonomía del Estado” no es un rasgo estructural fijo de ningún sistema de gobierno. Puede aparecer y desaparecer. Esto es cierto no sólo debido a que las crisis pueden precipitar la formulación de estrategias y políticas oficiales por parte de élites o administradores que de otro modo no podrían materializar sus posibilidades de acción autónoma; también es cierto porque las mismas *posibilidades estructurales* de acciones estatales autónomas cambian con el tiempo, a medida que las organizaciones de coerción y administración experimentan transformaciones, tanto internamente como en sus relaciones con los grupos sociales y con sectores representativos del gobierno. Por consiguiente, aunque la investigación internacional comparativa puede indicar en términos generales si un sistema de gobierno tiene tendencia “más fuertes” o “más débiles” a la acción estatal autónoma, el potencial de este concepto sólo puede apreciarse en su integridad en estudios verdaderamente históricos y sensibles a las variaciones estructurales y a los cambios coyunturales que se operan dentro de sistemas políticos determinados.

¿Son “racionales” las acciones del Estado?

Debemos hacer otra serie de comentarios sobre la racionalidad de las acciones autónomas del Estado. A menudo se considera que esas acciones son más capaces de velar por los “intereses de *clase* capitalistas” o por los “intereses generales de la sociedad” o por el “interés nacional” que las decisiones gubernamentales fuertemente influidas por el tira y afloja de las exigencias de grupos de interés, bloques de votantes o empresas mercantiles concretas⁴⁰. En estas perspectivas, se considera que los

⁴⁰ De formas diferentes, *Defending the national interest*, de Krasner y *Political power and social classes*, de Poulantzas, sirven de ejemplo para este punto.

funcionarios estatales son especialmente capaces de formular estrategias globales y a largo plazo que trascienden las exigencias parciales y estrechas de miras de los capitalistas guiados por el afán de lucro o de grupos sociales que sólo se preocupan de sus propios intereses. Pero los estudiosos que ven con escepticismo el concepto de autonomía del Estado responden a menudo que los argumentos autolegitimadores de los funcionarios del Estado, sus afirmaciones de que conocen y representan los intereses “generales” o “nacionales”, no deben tomarse al pie de la letra. Los funcionarios del Estado no tienen más derecho que otros a reivindicar un conocimiento suficiente de los problemas sociales o de sus soluciones, afirman los escépticos. Además, sus símbolos legitimadores pueden enmascarar simplemente políticas formadas para favorecer intereses o fracciones de clases particulares.

Ciertamente, esas dudas sobre la racionalidad superior de las acciones del Estado merecen una atención respetuosa; sin embargo, no tenemos que descartar totalmente la posibilidad de que las acciones estatales parcial o totalmente autónomas puedan ser capaces de abordar los problemas e incluso de encontrar “soluciones” que estén fuera del alcance de los actores sociales y de los sectores del gobierno estrechamente constreñidos por ellos. En parte, la materialización de esas posibilidades dependerá de la disponibilidad y (lo cual resulta incluso más problemático) del empleo adecuado de ideas correctas sobre lo que el Estado puede y debe hacer para abordar los problemas sociales; en parte, dependerá de la coincidencia o de la falta de coincidencia entre el margen de autoridad de la organización estatal autónoma y la escala y la profundidad de la acción adecuada para hacer frente a un tipo determinado de problema. Por ejemplo no es probable que los organismos estatales que sólo tengan autoridad sobre regiones o tipos de transporte concretos logren planificar sistemas coordinados de transporte nacional, con independencia del grado de información y de capacidad para la acción oficial autónoma que puedan poseer esos organismos. En resumidas cuentas, las iniciativas autónomas pueden ser estúpidas o estar mal dirigidas, y las iniciativas autónomas pueden ser fragmentadas, parciales y contradictorias. Sin embargo, y a pesar de todas estas posibilidades, las acciones del Estado pueden ser coherentes y apropiadas a veces.

No obstante, con independencia de lo apropiado (para hacer frente a un determinado tipo de crisis o problema) que pueda ser la actividad autónoma del

Estado, nunca puede ser realmente “desinteresada” en ningún sentido significativo. Esto es cierto no sólo porque todas las acciones del Estado benefician necesariamente a algunos intereses sociales y perjudican a otros (aun cuando los beneficiarios sociales no hayan trabajado en pro de las acciones del Estado ni las hayan provocado). Es más, las acciones autónomas estatales adoptarán normalmente formas que traten de reforzar la autoridad, la longevidad política y el control social de las organizaciones del Estado cuyos responsables generaron las políticas o ideas de actuación políticas pertinentes. Podemos plantear la hipótesis de que una característica (oculta o manifiesta) de todas las acciones autónomas del Estado será el fortalecimiento de las prerrogativas de los colectivos de funcionarios del Estado. Que de ello se deriven o no políticas racionales pueden depender de cómo se defina el término “racional” y puede ser incluso accidental en gran medida. La cuestión es que se producirán políticas distintas de las que piden los actores sociales. La tarea de investigación primordial para los interesados en la autonomía del Estado es, sin duda, el estudio en profundidad de por qué, cuándo y cómo los Estados forjan esas políticas características. Posteriormente, será posible preguntarse por su racionalidad para resolver los problemas a los que hacen frente, y podremos examinar esta cuestión sin formular supuestos idealistas sobre la omnisciencia o el desinterés de los Estados.

¿Pueden los Estados alcanzar sus objetivos?

Algunos estudiosos de la historia comparativa no sólo han investigado los puntos en que se apoyan las acciones estatales autónomas, sino que han emprendido también la tarea más estimulante de explicar las diversas capacidades de los Estados para poner en práctica sus políticas. Desde luego, la explicación de las capacidades del Estado está estrechamente relacionada con la explicación de la fijación de objetivos autónomos por parte de los Estados, ya que es sumamente probable que los funcionarios estatales intenten hacer cosas que parezcan viables con los medios de que disponen. Sin embargo, con no poca frecuencia, los Estados persiguen objetivos (ya sean propios o impuestos por grupos sociales poderosos) que estén fuera de su alcance. Por otra parte, la aplicación de sus políticas conducen a menudo a consecuencias buscadas y no buscadas, tanto cuando los Estados intentan cumplir cometidos que no pueden concluir como cuando los medios que emplean generan reacciones sociopolíticas y cambios estructurales imprevistos. Por consiguiente, las capacidades de los Estados para aplicar estrategias y políticas merecen ser analizadas detenidamente por derecho propio. No voy a tratar de efectuar aquí un estudio exhaustivo de los hallazgos fundamentales en esta área importante de la

investigación, sino que me limitaré a indicar algunas ideas y enfoques prometedores incluidos en las investigaciones actuales de las capacidades del Estado.

Pueden decirse algunas cosas esenciales sobre los fundamentos generales de las capacidades del Estado. Evidentemente, la total y absoluta integridad y el control administrativo-militar estable de un territorio dado, son condiciones previas de toda capacidad de aplicación de una política por parte del Estado⁴¹. Además, es fundamental que el Estado disponga de funcionarios leales y cualificados, y de abundantes recursos económicos para alcanzar con eficacia toda suerte de objetivos. No es sorprendente que las historias de la construcción del Estado apunten exactamente a estos medios universales del poder del Estado⁴². Algunos de estos recursos llegan a arraigar en unas relaciones institucionales que son lentas en cambiar y relativamente insensibles a las manipulaciones a corto plazo. Por ejemplo, ¿atraen y retienen los puntos de responsabilidad del Estado a funcionarios interesados en hacer carrera con un amplio bagaje de conocimiento y una fuerte motivación? La respuesta bien puede depender de las relaciones desarrolladas a lo largo de la historia entre instituciones educativas de élite, las organizaciones del Estado y las empresas privadas que compiten con el Estado por el personal con una elevada formación. Pero si esta situación no se ha establecido históricamente al comienzo de la era industrial, es difícil deshacer modelos alternativos menos favorables para el Estado⁴³.

Los factores que determinan los recursos económicos de un Estado pueden ser un tanto más manipulables a lo largo del tiempo, aunque no siempre. La cuantía y las formas de ingresos y créditos disponibles para el Estado se derivan de equilibrios políticos condicionados estructuralmente, aunque cambiantes a lo largo de la historia, y de negociaciones entre los Estados y entre un Estado y las clases sociales. Entre las categorías fundamentales de hechos que se ofrecen en cualquier estudio de las capacidades del Estado figuran las fuentes y la cuantía de los ingresos del Estado y el grado de flexibilidad posible en su recaudación y empleo. Las disposiciones

⁴¹ O tal vez deba decirse que, en el mejor de los casos, todo movimiento estatal o de construcción del Estado preocupado por un control administrativo-militar total sólo será capaz (y tendrá probabilidades) de aplicar políticas relacionadas con ese objetivo primordial. Este principio es una buena guía para comprender muchos de los cambios sociales que acompañan a las luchas por la construcción del Estado durante los interregnos revolucionarios.

⁴² Véase Tilly (comp.), *Formation of national states*; Michael Mann, "State and society, 1130-1815: An analysis of English State finances", *Political power and social theory*, JAI Press, Greenwich, Conn. 1980, vol. 1, pp. 165-208; y Stephen Skowronek, *Building a new American State, the expansion of national administrative capacities*, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York 1982.

⁴³ Véase la importante obra histórico-comparativa de Bernard Silberman sobre los modos alternativos de burocratización del Estado en relación con los procesos de profesionalización: "State bureaucratization: A comparative analysis", Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Chicago 1982.

institucionales internas y las situaciones internacionales dificultan la modificación de los límites dentro de los cuales deben maniobrar las élites del Estado para recaudar impuestos y conseguir créditos. ¿Depende un Estado de los impuestos a la exportación (por ejemplo procedentes de un recurso nacional escaso o de unos productos vulnerables a súbitas fluctuaciones del mercado mundial)?⁴⁴ ¿Le permite a un Estado no hegemónico su situación geopolítica recoger los beneficios de la ayuda militar para la construcción del Estado o debe confiar en los banqueros o en los organismos internacionales de ayuda que insisten en favorecer las inversiones privadas y restringen las opciones políticas internas del Estado prestatario?⁴⁵ ¿Qué autoridad establecida tiene un Estado para recaudar impuestos, recibir créditos o invertir en empresas públicas potencialmente rentables? y ¿Qué “espacio” hay en el sistema político-constitucional existente para cambiar los modelos de recaudación de ingresos desfavorables para el Estado?

Por último, ¿qué autoridad y qué medios organizativos tiene que desplegar un Estado, con independencia de los recursos económicos de que disfrute? ¿Están “reservados” rígidamente determinados tipos de ingresos para usos especiales que no pueden ser modificados fácilmente por personas que adoptan las decisiones oficiales?⁴⁶ ¿Puede el Estado canalizar (manipular) las corrientes de crédito hacia empresas y sectores industriales concretos, o las prácticas político-constitucionales establecidas sólo favorecen los gastos globales por categorías? A todos estos tipos de preguntas debe responderse en cualquier estudio de las capacidades del Estado. Los medios del Estado para captar y emplear recursos financieros nos dicen más que cualquier otro factor individual sobre sus capacidades actuales (e inmediatamente posibles) para crear o reforzar las organizaciones del Estado, para contratar personal,

⁴⁴ Los ingresos inesperados procedentes de las ventas internacionales de petróleo, por ejemplo, pueden hacer a los Estados Unidos más autónomos de los controles de la sociedad y, debido a debilidad de las raíces sociales y de los pactos políticos, más vulnerables en momentos de crisis. Mantengo esa postura en “Rentier State and shi'a Islam in the Iranian Revolution”, *Theory and Society* 11, 1982, pp. 265-283. El Comité Conjunto sobre Oriente Próximo y Medio del American Council of Learned Societies y del Social Sciences Research Council tiene en la actualidad un proyecto titulado “Social Change in Arab Oil-Producing Societies” que investiga las repercusiones de los ingresos procedentes del petróleo en las relaciones Estado-sociedad.

⁴⁵ Véase Robert E. Wood, “Foreign aid and the capitalist State in under developed countries”, *Politics and Society* 10, 1980, pp. 1-34. El ensayo de Wood documenta y estudia principalmente las repercusiones negativas para la construcción del Estado de la mayor parte de la ayuda extranjera, aunque también señala que “las instituciones militares 'superdesarrolladas' favorecidas por la ayuda pueden proporcionar un trampolín para una experimentación estatista no pretendida por quienes ofrecen la ayuda” (p. 34). Taiwan y Corea del Sur parecen buenos ejemplos de este caso.

⁴⁶ Véase John A. Dunn, Jr., “The importance of being earmarked: Transport policy and highway finance in Great Britain and the United States”, *Comparative Studies in Society and History* 20, 1, 1978, pp. 29-53.

para lograr el apoyo político, para subvencionar iniciativas económicas y para financiar programas sociales⁴⁷.

Las capacidades del Estado para seguir modalidades de política concretas

Las cuestiones fundamentales de la integridad territorial de un Estado, sus recursos económicos y el personal de que dispongan pueden constituir el punto de partida de cualquier investigación sobre las capacidades de ese Estado para alcanzar unos objetivos; sin embargo, los estudios más fructíferos de las capacidades del Estado tienden a centrarse en áreas de actuación políticas concretas. Como dice Stheban Krasner:

No hay un ningún motivo para dar por sentado a priori que el modelo de puntos fuertes y puntos débiles será el mismo para todas las actuaciones políticas. Es posible que un Estado pueda modificar la estructura de su sistema de asistencia médica, aunque no pueda construir una red eficaz de transportes, mientras que otra pueda resolver con relativa facilidad los desplazamientos de sus ciudadanos y ser incapaz de curar sus enfermedades⁴⁸.

Quienes estudian una estrategia general de cambio impulsada por el Estado, como una “revolución desde arriba” o un episodio importante de reformas patrocinadas por la burocracia, tal vez tengan que valorar la capacidad global de un Estado para alcanzar objetivos de transformación de múltiples esferas. Por otra parte, como señala Krasner, puede ser conveniente demostrar que “a pesar de las variaciones entre áreas de estudio dentro de los países, hay diferencias modales en el poder del Estado entre (por ejemplo) los países avanzados de economía de mercado”⁴⁹. No obstante, tal vez esas valoraciones globales se elaboren mejor a partir de investigaciones sectoriales específicas, ya que uno de los datos más importantes acerca del poder de un Estado puede ser la desigualdad entre distintas áreas de actuación política. Y el resultado más revelador, incluso de una revolución de largo alcance o de una reforma desde arriba, puede ser la disparidad de las transformaciones producidas entre distintos sectores sociopolíticos.

⁴⁷ Para formulaciones “clásicas” del análisis social de las finanzas del Estado, véanse especialmente Lorenz von Stein, “On taxation”, y Rudolf Goldscheid, “A sociological approach to problems of public finance”, ambos en Richard A. Musgrave y Alan T. Peacock (comps.), *Classic in the theory of public finance*, MacMillan, Nueva York 1958, pp. 202-213 y 28-36, respectivamente.

⁴⁸ Krasner, *Defending the national interest*, p. 58.

⁴⁹ *Ibid.*

Por ejemplo, en un provocador artículo titulado *Constitutionalism, class and the limits of choice in U.S. foreign policy*, Ira Katznelson y Kenneth Prewitt exponen cómo la política de Estados Unidos con respecto a América Latina ha estado condicionada en parte por la desigualdad de las capacidades del gobierno nacional norteamericano: perfectamente capaz de intervenir en el extranjero, pero carente de las capacidades de planificación nacional “necesarias para dirigir la distribución interna de los costos que implican una política exterior menos imperialista”⁵⁰. Por poner otro ejemplo, Alfred Stepan extrae muchas de sus conclusiones más interesantes sobre las consecuencias contradictorias e involuntarias del episodio de “corporativismo incluyente” en Perú de un análisis meticuloso de los éxitos desiguales del régimen a la hora de reestructurar los compromisos políticos de diversos grupos sociales y reorientar el curso de la evolución económica en diversos sectores⁵¹.

En numerosos estudios sobre las capacidades de los Estados para alcanzar tipos concretos de objetivos se emplea el concepto de “instrumento de actuación política” para hacer referencia a los medios pertinentes que un Estado puede tener a su disposición⁵². Las comparaciones entre distintas naciones son necesarias para determinar la naturaleza y el alcance de los mecanismos institucionales, cuya aplicación a un conjunto determinado de cuestiones por parte de los funcionarios del Estado puede ser concebible. Por ejemplo, Susan y Norman Fainstein comparan la política urbana de naciones de Europa noroccidental con la de Estados Unidos y, en consecuencia, pueden concluir que el Estado Nacional norteamericano carece de ciertos instrumentos para hacer frente a las crisis urbanas de los que disponen los Estados europeos, instrumentos tales como organismos centrales de planificación, consorcios de inversión de capital controlados por el Estado y programas de bienestar nacional gestionados directamente⁵³.

De manera análoga, Peter Katzenstein reúne un conjunto de estudios relacionados sobre cómo seis países capitalistas industriales avanzados gestionan el comercio internacional, la inversión y las implicaciones monetarias de sus respectivas

⁵⁰ Ira Katznelson y Kenneth Prewitt, “Constitutionalism, class, and the limits of choice in U.S. foreign policy”, en Richard Fagen (comp.), *Capitalism and the State in U.S. Latin American relations*, Stanford University Press, Stanford, Calif. 1979, p. 38.

⁵¹ Stepan, *State and society*, caps. 5-8.

⁵² Este concepto es estudiado por Peter Katzenstein en *Between power and plenty*, pp. 16, 297-298.

⁵³ Susan S. y Norman I. Fainstein, “National policy and urban development”, *Social Problems* 26, 1978, pp. 125-146; véanse especialmente pp. 140-141.

economías⁵⁴. Katzenstein consigue establecer distinciones bastante claras entre las estrategias de que disponen Estados como el japonés y el francés, que tienen instrumentos de actuación política que les permite aplicar medidas a nivel de sectores industriales concretos, y otros Estados, como el británico y el norteamericano, que deben recurrir a manipulaciones macroeconómicas globales de parámetros fiscales y monetarios. Una vez más como en el estudio de Fainstein, es la yuxtaposición de los enfoques de diferentes naciones a un área de actuación política determinada lo que permite destacar los instrumentos de política pertinentes. Sin embargo, para ninguno de estos estudios esos “instrumentos” son creaciones deliberadas a corto plazo de los gestores de los Estados. Ambos estudios se orientan hacia el análisis microscópico de amplios modelos institucionales de historias nacionales divergentes que explican por qué los países tienen o no ahora instrumentos de actuación política para hacer frente a problemas o crisis concretos.

Los Estados en relación con los marcos socioeconómicos

Los estudios pormenorizados de las capacidades del Estado no sólo implican un examen de los recursos e instrumentos que el Estado puede tener a su alcance para enfrentar problemas concretos, sino que también consideran necesariamente algo más que el Estado como tal. Estos estudios analizan a los Estados en relación con tipos concretos de entornos socioeconómicos y políticos y poblados por actores que tienen intereses y recursos determinados. Una de las aplicaciones obvias de la perspectiva relaciona) consiste en investigar el poder de los Estados sobre las estructuras y los actores no estatales de ámbito nacional o transnacional, especialmente los dominantes en el plano económico ¿Qué capacidades tienen los Estados para cambiar el comportamiento o para oponerse a las exigencias de esos actores o para transformar las estructuras recalcitrantes? Las respuestas se encuentran no sólo en las características de los propios Estados, sino también en el equilibrio entre los recursos y las ventajas situacionales de los Estados comparadas con las de los actores no estatales. Este tipo de enfoque relacional es utilizado por Stephen Krasner en su análisis de los esfuerzos de los responsables de la política Estadounidense para aplicar una política exterior de materias primas en las interacciones con las grandes compañías, cuyas preferencias y prácticas establecidas han sido contrarias a menudo a lo que el Estado entiende por interés nacionales⁵⁵.

⁵⁴ Katzenstein (comp.), *Between power and plenty*.

⁵⁵ Krasner, *Defending the national interest*, especialmente partes 2 y 3.

Este es también el enfoque utilizado por Alfred Stepan para analizar los éxitos y los fracasos de los dirigentes militares peruanos en el empleo del poder del Estado para cambiar los modelos de inversión de capital extranjero en un país dependiente como el suyo⁵⁶. Stephen desarrolla de forma brillante una serie coherente de hipótesis causales para explicar la diversidad de los resultados en cada sector industrial: azúcar, petróleo y manufactura. Examina las características del régimen en cada uno de estos sectores: grado de compromiso con unos objetivos de actuación política claros, capacidades técnicas, aptitudes de supervisión, control por el Estado. Asimismo, estudia las características de las inversiones y mercados existentes en la medida en que chocan con las ventajas que las compañías multinacionales peruanas o extranjeras esperaban conseguir con nuevas inversiones. El razonamiento completo es demasiado complejo para que lo reproduzcamos aquí, pero su significación va mucho más allá del área de estudio de la inversión extranjera y del caso peruano. Al adoptar un enfoque tímidamente relaciona) con respecto al equilibrio de los recursos que los Estados y las compañías multinacionales pueden aportar en sus acuerdos mutuos, en parte simbióticos y en parte conflictivos, Stepan, proporciona un modelo importante para nuevos estudios de las capacidades del Estado en numerosas áreas de actuación política.

Otro enfoque relacional, ligeramente distinto, del estudio de las capacidades de los Estados aparece en el libro de Peter Katzenstein *Between power and plenty* en el cual (como ya se ha indicado) el objeto de la explicación no es, en última instancia, *el poder* del Estado sobre los actores no estatales, sino las estrategias de las naciones para lograr la “interdependencia” dentro de la economía-mundo capitalista. Un concepto al que se recurre de modo esencial en la recopilación de Katzenstein es el de “red de actuación política”, que incluye una relación estructurada entre el Estado y la sociedad. En palabras de Katzenstein:

Los actores de la sociedad y del Estado que influyen en la definición de los objetivos de la política económica exterior son los grandes grupos de interés y los grupos de acción política. Los primeros representan las relaciones de producción (incluyendo la industria, las finanzas, el comercio, el trabajo y la agricultura); los segundos provienen de la estructura de autoridad política (principalmente la burocracia del Estado y los partidos políticos). Las coaliciones gobernantes (...) en cada uno de los

⁵⁶ Stepan, *State and society*, cap. 7.

Estados industriales avanzados encuentran su expresión institucional en redes de actuación política características que vinculan el sector público y el privado en la aplicación de la política exterior⁵⁷.

Katzenstein mantiene que la definición y la aplicación de la política económica exterior surge del nexo entre el Estado y la sociedad. Tanto los objetivos del Estado como los intereses de las clases poderosas pueden influir en la orientación de la política nacional y la aplicación de una política viene determinada no sólo por los instrumentos de actuación política de que dispone el Estado, sino también por el apoyo organizado que recibe de grupos sociales clave.

Así, objetivos de actuación política como la reconversión industrial podrían llevarse a la práctica efectivamente porque una administración estatal central controla el crédito y puede intervenir en los sectores industriales. Sin embargo, puede ser de la misma importancia que las industrias estén organizadas en asociaciones disciplinadas dispuestas a colaborar con los funcionarios del Estado. En resumen, un análisis completo exige el examen de la organización y los intereses del Estado, la especificación de la organización y los intereses de los grupos socioeconómicos, y la investigación de las relaciones tanto complementarias como conflictivas de los actores estatales y sociales. Un enfoque de esta índole es el que emplean constantemente los colaboradores de *Power and plenty* para explicar los objetivos económicos exteriores de Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Italia, Francia y Japón. El enfoque se utiliza también para analizar las capacidades de las redes de actuación política de estas naciones para aplicar estrategias económicas existentes o concebibles como alternativa.

Los enfoques relacionales de *State and society* de Stepan, y de *Power and plenty*, de Katzenstein, exponen con especial claridad algunas observaciones importantes acerca de la investigación actual sobre los Estados en cuanto actores y estructuras. Situar de nuevo al Estado en el primer plano de los análisis de la elaboración de la política y del cambio social exige una ruptura con algunos de los supuestos social-deterministas más amplios del pluralismo, del desarrollismo estructural-funcionalista y de los diversos neomarxismos. Sin embargo, esto no significa que haya que limitarse a volver del revés los antiguos enfoques teóricos: los estudios sobre los Estados por sí solos no han de sustituir las preocupaciones por las clases o los grupos, como tampoco han de forjarse argumentos puramente estatal-

⁵⁷ Katzenstein (comp.), *Between Power and plenty*, p. 19.

deterministas en lugar de explicaciones centradas en la sociedad. La necesidad de analizar los Estados en relación con los contextos socioeconómicos y socioculturales queda demostrada de forma convincente en las mejores investigaciones actuales sobre las capacidades de los Estados. Y estamos a punto de examinar otro grupo de estudios en los cuales es aún más fundamental el enfoque plenamente relacional de los Estados y las sociedades.

La sección anterior se centraba en el Estado como conjunto de organizaciones a través de las cuales los colectivos de funcionarios pueden formular y aplicar estrategias o políticas características. Cuando el Estado aparece en el discurso actual de las ciencias sociales, los no marxistas, al menos, suelen referirse a él en este sentido: como un *actor* cuyos esfuerzos independientes tal vez hayan de ser tomados más en serio que hasta el momento a la hora de explicar la elaboración de políticas y el cambio social. Pero hay otra forma de reflexionar acerca de la influencia sociopolítica del Estado, un marco de referencia alternativo a menudo no articulado, pero quizás más importante incluso que la concepción del Estado como actor. Este enfoque puede llamarse “tocquevilliano”, ya que Alexis de Tocqueville lo aplicó magistralmente en sus estudios *El antiguo régimen y la revolución y la democracia en América*⁵⁸. En esta perspectiva los Estados importan no sólo por las actividades de los funcionarios del Estado orientadas al logro de un objetivo. Importan porque sus configuraciones organizativas, junto con sus modelos globales de actividad, influyen en la cultura política colectivas (aunque no otros) y, posibilitan el planteamiento de ciertas cuestiones políticas (aunque no de otras).

Desde luego, los “puntos fuertes” o los “puntos débiles” de los Estados en cuanto escenarios de acciones oficiales más o menos independientes y eficaces constituyen un aspecto clave de las configuraciones organizativas y de los modelos globales de actividad en juego en esta perspectiva. Este segundo enfoque es totalmente complementario de las ideas que analizamos en la sección anterior, pero aquí el *modus operandi* del investigador no es el mismo. Cuando se analiza la influencia de los Estados desde el punto de vista tocquevilliano, esa influencia no se encuentra mediante la disección de las estrategias o políticas del Estado y sus posibilidades de ser aplicadas. Por el contrario, el investigador considera de un modo más microscópico las distintas formas en que las estructuras y actividades de los Estados influyen de modo no intencionado en la formación de grupos y en las

⁵⁸ Estoy agradecida a Jeff Weintraub por haberme enseñado las afinidades de este segundo enfoque con la sociología política de Tocqueville.

capacidades, ideas y exigencias políticas de los diversos actores de la sociedad. Así, una parte del razonamiento de Tocqueville sobre los orígenes de la Revolución Francesa trataba de las formas en las cuales la monarquía francesa, a través de su estructura institucional y de sus prácticas políticas, socavó de manera no intencionada el prestigio y las capacidades políticas de la aristocracia, provocó al campesinado y al Tercer Estado urbano y movió a los intelectuales a lanzar andanadas abstractas y racionalistas contra el statu quo. La influencia del Estado impregnaba todo el razonamiento de Tocqueville, aunque no dijera mucho acerca de las actividades y los objetivos de los propios funcionarios del Estado.

Estudios comparativos de las estructuras y políticas del Estado en las democracias capitalistas industriales

Una buena manera de demostrar la utilidad actual de esos análisis microscópicos de los efectos socioeconómicos de los Estados consiste en esbozar algunos de los descubrimientos de los estudiosos de la historia comparativa que se han centrado en las diferencias existentes entre las naciones capitalistas industriales avanzadas de Occidente y en el seno de ellas. Efectos análogos han sido hallados, o podrían haberlo sido, entre otros grupos de países por ejemplo, entre las naciones capitalistas periféricas o “de industrialización reciente” o entre los países “socialistas de Estado”, pero las observaciones analíticamente relevantes serían similares. Por consiguiente, me limitaré a las comparaciones entre Estados Unidos y algunas naciones europeas, recurriendo a diversas obras para esbozar ideas sobre el modo en que las estructuras y actividades de los Estados influyen en la cultura política, la formación de grupos y la acción política colectiva y los programas de estudio de la política.

En un ensayo original e innovador para su década, *The State as a conceptual variable*, J.P. Nettl describía una serie de diferencias institucionales y culturales en la “estatalidad” de Estados Unidos, Gran Bretaña y las naciones del continente europeo⁵⁹. Algunos de los contrastes más llamativos de Nettl hacía referencia a dimensiones de la cultura política, es decir, a ideas muy extendidas sobre la naturaleza y el lugar del poder político y a concepciones sobre qué puede lograrse en política y cómo. En su ensayo titulado *Constitutionalism, class, and the limits of choice*

⁵⁹ Nettl, “The State as conceptual variable”, pp. 559-592. Una obra reciente que trata cuestiones afines es *The State tradition in Western Europe: A study of an idea and institution* de Kenneth Dyson, Oxford University Press, Nueva York 1980.

in *U.S. foreign policy*, Ira Katznelson y Kenneth Prewitt aplican y amplían algunas de estas ideas de Nettl.

Debido a las diferencias en las trayectorias históricas de sus respectivos sistemas de gobierno, mantenía Nettl, los europeos continentales piensan que la “soberanía” reside en las instituciones administrativas centralizadas, los británicos se centran en los partidos políticos en el parlamento y los ciudadanos Estadounidenses se niegan a calificar de soberano a ningún órgano concreto, atribuyendo la soberanía al Derecho y a la Constitución. Según Nettl, en Europa el orden administrativo puede reconocerse de inmediato como una esfera de acción autónoma y, tanto los partidarios como los adversarios del orden establecido, tienden a abrirse camino en él en su condición de agente del bien público. Sin embargo, en Estados Unidos, como explican atinadamente Katznelson y Prewitt⁶⁰:

La Constitución no establece (...) un Estado (centralizado administrativamente) que a su vez dirija los asuntos de la sociedad hacia alguna concepción clara del bienestar público; por el contrario, establece una economía política en la cual el bienestar público es el conjunto de las preferencias privadas (...). Estados Unidos son un sistema de gobierno de legislación y litigio (...) La política se convierte en la lucha para que los intereses sociales y económicos adquieran rango de ley (...) La cultura política define que tener poder político es conseguir que se apruebe una ley

El descontento adopta con suma frecuencia la forma de un intento de forzar una interpretación nueva y más favorable de la Constitución (...) Nunca en este interminable ajetreo la propia Constitución se convierte en el objetivo. Por el contrario, los principios constitucionales legitiman la reivindicación de un reparto justo del *American way of life*, y las interpretaciones y reinterpretaciones constitucionales son los medios para forzar las redistribuciones.

En resumen, los diversos tipos de Estados no sólo realizan las actividades decisorias, coercitivas y judiciales de distintas maneras, sino que también dan origen a diversas concepciones que influyen en el comportamiento de todos los grupos y clases de las sociedades nacionales.

Las formas de acción colectiva a través de las cuales los grupos plantean exigencias políticas o los dirigentes políticos tratan de conseguir apoyo también están determinadas, parcialmente, por las estructuras y actividades de los Estados. Este

⁶⁰ Ira Katznelson y Kenneth Prewitt, “limits of choice”, en Fagen (comp.), *Capitalism and the State*, pp. 31-33.

punto ha sido abundantemente demostrado para los países occidentales por los estudiosos que se ocupan de las causas y las formas de la protesta social, del “corporativismo” como sistema de consulta a los grupos de interés institucionalizado por los gobiernos y de los partidos políticos como mediadores entre el electorado y el ejercicio del poder del Estado.

Charles Tilly y sus colaboradores han investigado la modificación de las formas de protesta colectiva, tanto violenta como no violenta. En el proceso han señalado numerosas formas de influencia de las estructuras estatales, así como las acciones de los funcionarios del Estado, en la cronología, los objetivos y las formas de protesta colectiva. Las inexorables relaciones existentes entre la guerra y la construcción del Estado en los primeros tiempos de la Europa moderna hicieron, según Tilly, que la mayor parte del “descontento colectivo” de aquellos tiempos provocara intentos, en especial por parte de las élites regionales y las comunidades locales, de defender los derechos adquiridos frente a los recaudadores de impuestos y los reclutadores militares de la monarquía⁶¹. Posteriormente, las redes nacionales de personas de clase media y obrera en la Gran Bretaña en proceso de industrialización crearon las formas innovadoras de protesta del “movimiento social” asociativo a través de interacciones con las prácticas parlamentarias, jurídicas y selectivamente represivas del Estado británico⁶². También se propagaron a otras muchas naciones europeas diversas variaciones sobre “repertorios” de acción colectiva de los Estados concretos. Podrían extraerse de la obra de Tilly numerosos ejemplos más de la influencia de los Estados en la acción colectiva. Hace muchos años que Tilly defiende enérgicamente la restitución al Estado de su protagonismo en el análisis de la protesta social, esfera de la sociología política dominada anteriormente por los sistemas sociales y por los enfoques de la psicología social⁶³.

Si los estudios de la acción colectiva son un tema permanente en sociología, los estudios de los grupos de interés ocupan una posición comparable en las ciencias políticas. Recientemente, como señala Suzanne Berger, los investigadores de diversos países de Europa Occidental han dejado de considerar a los “grupos de interés como reflejos de la sociedad”. Por el contrario, han descubierto que “el momento y las características de la intervención del Estado” influyen “no sólo en las tácticas y

⁶¹ Charles Tilly, *As sociology meets history*, Academic Press, Nueva York 1981, pp. 109-144.

⁶² *Ibid.*, pp. 145-178.

⁶³ Para una visión general de Tilly de la acción colectiva en respuesta crítica a enfoques sociológicos anteriores, véase *From mobilization to revolution*, Addison-Wesley, Reading, Mass. 1978.

estrategias organizativas”, sino también “en el contenido y la definición del propio interés”, con el resultado de que cada nación europea, de acuerdo con la secuencia y las formas históricas de las intervenciones sociales y económicas del Estado, tiene una configuración característica de los intereses que actúan en la política⁶⁴. Además, los estudiosos de los grupos de interés, en Europa Occidental han debatido enérgicamente las causas y la dinámica de los modelos “corporativos” en los cuales los grupos de interés, que representan exclusivamente determinados intereses socioeconómicos funcionales, consiguen un estatus público y el derecho a participar con autoridad en la elaboración de la política nacional. Algunos estudiosos han subrayado, directamente, que las iniciativas del Estado crean formas corporativas. Otros, más escépticos respecto de esta concepción tan centrada en el Estado, analizan, no obstante, las innumerables formas en las cuales unas estructuras y políticas estatales concretas fomentan o socavan la representación del grupo corporativo⁶⁵.

Cuando entra en escena Estados Unidos, quedan perfectamente claros algunos puntos clave en la línea apuntada. En un provocador ensayo de 1979, Robert Salisbury preguntaba: “*Why no corporatism in America?*” (¿Por qué no hay corporativismo en Norteamérica?) y Graham K. Wilson profundizaba en la pregunta en 1982⁶⁶. Ambos estudiosos coinciden en que características tan esenciales (interrelacionadas) de la estructura estatal de Estados Unidos como el federalismo, la importancia de las unidades geográficas de representación, los partidos políticos no programáticos, las esferas fragmentadas de la burocracia administrativa y la importancia del Congreso y sus comités especializados dentro del sistema de soberanía dividida del gobierno nacional, fomentan todas ellas una proliferación de grupos de interés en competencia, estrictamente especializados y escasamente disciplinados. En resumen, poco de la estructura y el funcionamiento del Estado norteamericano hace que sea políticamente viable o creíble el corporativismo, ni para los funcionarios ni para los grupos sociales. Incluso los movimientos de protesta de Estados Unidos tienden a seguir pautas temáticamente especializadas y

⁶⁴ Suzanne Berger, “Interest groups and the governability of European society”, *Items* (boletín del Social Science Research Council) 35, 1981, pp. 66-67.

⁶⁵ Véanse Suzanne Berger (comp.), *Organizing interest in Western Europe: Pluralism, corporatism, and the transformation of politics*, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York 1981; Phillippe C. Schmitter y Gerhard Lehmbruch (comps.), *Trend toward corporatist intermediation*, vol. I de *Contemporary political sociology*, Sage, Beverly Hills, Calif. 1979; y Gerhard Lehmbruch y Phillippe C. Schmitter (comps.), *Patterns of corporatist policy-making*, vol. 7 de *Modern politics series*, Sage, Beverly Hills, Calif. 1982.

⁶⁶ Robert H. Salisbury, “Why no corporatism in America?”, en Schmitter y Lehmbruch (comps.), *Corporatist intermediation*, pp. 213-230; y Graham K. Wilson, “Why is there no corporatism in the United State?”, en Lehmbruch y Schmitter (comps.) *Corporation policy-making*, pp. 219-236.

geográficamente fisíparas. Las estructuras del Estado, los grupos de interés establecidos y los grupos de oposición pueden reflejar las formas de organización y los fines de los demás.

Junto con los grupos de interés, las formas más importantes y duraderas de acción política colectiva en las democracias capitalistas industriales son los partidos políticos que compiten electoralmente. En una serie de brillantes ensayos histórico-comparativos, Martin Shefter demuestra cómo esos partidos han llegado a funcionar mediante el clientelismo o mediante llamamientos programáticos a bloques de votantes organizados⁶⁷. Shefter mantiene que esto dependió en gran parte de las formas de poder del Estado vigentes cuando se estableció el sufragio democrático en las diversas naciones. En Alemania, por ejemplo, los monarcas absolutistas habían establecido burocracias administrativas centralizadas mucho antes del advenimiento de las elecciones democráticas. Cuando nacieron los partidos políticos que solicitaban el voto, no pudieron ofrecer las “ventajas del oficio” a sus seguidores, porque había una coalición (de funcionarios públicos vinculados a las clases altas y medias e inclinadas a utilizar la educación universitaria como una forma de hacer carrera en el Estado) que respaldaba el mantenimiento de las burocracias públicas a salvo del control de los partidos. Así, los partidos políticos alemanes se vieron obligados a utilizar llamamientos ideológicos y programáticos que iban desde el comunismo o el socialismo hasta el antisemitismo y el fascismo⁶⁸. En cambio Shefter muestra cómo la desigualdad territorial de la administración central predemocrática en Italia y la ausencia de una burocracia federal autónoma en la democracia del siglo XIX en Estados Unidos permitieron que los partidos políticos que ejercían el clientelismo colonizaran la organización administrativa en estos países, lo cual determinó que los votantes fuesen cortejados con llamamientos no programáticos y especialmente con el clientelismo u otros repartos “distributivos” de los recursos controlados por el sector público.

⁶⁷ Véase Martin Shefter, *Party and patronage: Germany, England and Italy*, *Politics and Society* 7, 1977, pp. 403-451; “Party, bureaucracy and political change in the United States”, en Louis Maisel y Joseph Cooper (comps.), *The development of political parties: Patterns of evolution and decay*, vol. 4 de *Sage electoral studies yearbook*, Sage, Beverly Hills, Calif. 1979, pp. 211-265; y “Regional receptivity to reform the legacy of the progressive era”, *Political Science Quarterly* 98, 1983, pp. 459-483.

⁶⁸ De hecho, Shefter muestra (“Party and patronage”, p. 428) que la gran magnitud de la autonomía burocrática en la República de Weimar indujo a partidos que podrían haber preferido apelar al clientelismo para obtener votos campesinos a efectuar llamamientos ideológicos. Así, recurrieron a las “ideas” antisemitas y nacionalistas para atraer al campesinado, clase a la que a menudo se supone orientada intrínsecamente hacia los llamamientos del clientelismo.

La obra de Shefter, que aquí no puede resumirse más, abarca también a Gran Bretaña, Francia y los contrastes regionales dentro de Estados Unidos en el siglo XX. Con coherencia analítica y vivo detallismo histórico, Shefter muestra la influencia de la evolución de las estructuras administrativas del Estado en los objetivos y las formas organizativas de los partidos políticos que median entre los cargos públicos, por un lado, y los electorados arraigados en la sociedad, por otro. A diferencia de muchos investigadores del proceso electoral y los partidos políticos, Shefter no considera que los partidos políticos sean simplemente vehículos para expresar las preferencias políticas de la sociedad, Shefter es consciente de que también son organizaciones para reivindicar y utilizar la autoridad del Estado, organizaciones que desarrollan sus propios intereses y estilos de trabajo persistentes. Las líneas de determinación van tanto (o más) desde las estructuras del Estado a las reorganizaciones de los partidos y al contenido de las políticas electorales como desde las preferencias de los votantes a las plataformas de los partidos y a las políticas del Estado.

Las estructuras de la administración pública y las organizaciones políticas partidarias, consideradas conjuntamente, contribuyen en gran medida a “seleccionar” los *tipos* de cuestiones políticas que se incluirán (o se evitarán) en la “agenda política” de una sociedad. En su libro sobre la elaboración de la política en relación con la contaminación atmosférica en la política municipal de Estados Unidos, Matthew Crenson desarrolla este argumento de una manera que tiene consecuencias que trascienden su propio estudio⁶⁹. Según Crenson, las maquinarias urbanas orientadas hacia el clientelismo y personalistas prefieren poner de relieve temas políticos que creen beneficios o costes *divisibles* susceptibles de ser asignados de modo diferenciado en negociaciones por separado a cambio del apoyo de grupos geográficos de votantes o de empresas privadas. Sin embargo, los controles de la contaminación atmosférica generan unos beneficios *colectivos* indivisibles, de forma que los gobiernos basados en una maquinaria y los partidos orientados hacia el clientelismo tratarán de evitar que la contaminación atmosférica sea un tema de debate. Agendas políticas enteras, mantiene Crenson, pueden estar dominadas por tipos de temas similares, ya sean temas distributivos mayormente “colectivos” o mayormente “específicos”. Esto sucede en parte porque las necesidades organizativas del gobierno y de los partidos suscitan temas similares. También sucede porque, una vez que la conciencia política y la movilización de grupo se inclinan en una determinada dirección, la gente tiende a hacer más reivindicaciones en la misma línea.

⁶⁹ Matthew Crenson, *The un-politics of air pollution: A study of non-decision making in the cities*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, Md. 1971, especialmente caps. 5 y 6.

De nuevo observamos una dialéctica entre sociedad y Estado, que en este caso influye al contenido de la política sobre ese tema básico del mismo modo que anteriormente veíamos cómo las interrelaciones entre la sociedad y el Estado intervenían en la configuración de las culturas políticas y las formas de acción colectiva.

Los Estados y las capacidades políticas de las clases sociales

Puesto que son tantos los aspectos de la política relacionados con unas estructuras estatales que varían de una acción a otra, a nadie debería sorprender que el “clasismo” de la política varíe también en relación con los Estados, pues el grado (y las formas) en que están organizados los intereses de clase en la política internacional depende mucho de la cultura política predominante, de las formas de acción colectiva y de las posibilidades de plantear y resolver temas colectivos (sociales o de clase) de carácter general. Tal vez tengan razón los marxistas cuando mantienen que las clases y las tensiones de clase están siempre presentes en las sociedades industriales, aunque la expresión política de los intereses y los conflictos de clase nunca esté determinada automática o económicamente sino que depende de las capacidades de las clases para conseguir concientización, organización y representación. Directa o indirectamente, las estructuras y actividades de los Estados condicionan profundamente esas capacidades de clase. Así, las ideas clásicas de la sociología política marxiana deben ponerse, si no de cabeza, sin duda de lado.

Entablando un diálogo crítico directo con Marx, Pierre Birnbaum afirma que la diferencia de ideología y actitudes hacia la política de los movimientos obreros de Francia y Gran Bretaña puede explicarse en términos de Estado⁷⁰. Según Birnbaum, el Estado centralizado y burocrático francés, claramente diferenciado de la sociedad, fomentó las orientaciones y la militancia política anarquistas o marxistas entre los trabajadores franceses, mientras que el *establishment* británico, centralizado pero menos diferenciado, alentó a los trabajadores británicos y a sus dirigentes a preferir el gradualismo parlamentario y la negociación salarial contractual privada.

Argumentos análogos de Ira Katznelson en *City trenches*, y de Martin Shefter en un ensayo titulado *Trades unions and political machines: the organization and disorganization of the American Working class in the late nineteenth century*, apuntan

⁷⁰ Pierre Birnbaum, “States, ideologies and collective action in Western Europe”, *International Social Science Journal* 32, 1980, pp. 671-686.

a factores específicamente centrados en el Estado para explicar la bajísima capacidad política a nivel nacional de la clase obrera industrial de Estados Unidos⁷¹. La democratización (en forma de sufragio universal para los hombres blancos) tuvo lugar en Estados Unidos precisamente al comienzo de la industrialización capitalista. A partir de la década de 1830, la competencia electoral incorporó a los trabajadores al funcionamiento del sistema político, no por medio de una burocracia o un *establishment* nacionales, sino por medio de partidos políticos, orientados hacia el clientelismo, fuertemente arraigados en las comunidades locales. En contraste con lo ocurrido en muchas naciones europeas, los sindicatos y los trabajadores de Estados Unidos no tuvieron que aliarse con las asociaciones o partidos políticos que luchaban por el sufragio en oposición a unas clases dominantes políticamente privilegiadas y a un Estado administrativo autónomo. En Estados Unidos no había unos significados y organizaciones comunes que sirvieran de puente entre el trabajo y la residencia, y en los primeros tiempos la clase obrera industrial de Estados Unidos experimentó la “política” como cosa de unos grupos estrictamente locales organizados según criterios étnicos o raciales por los políticos de la maquinaria. Las luchas en el centro de trabajo fueron asumidas finalmente por los sindicatos interesados en las cuestiones cotidianas. “De este modo”, concluye Katznelson, “se otorgó a los ciudadanos y a sus bases un significado comunitario independiente de las relaciones laborales. El modelo segmentado de interpretación de clase en Estados Unidos (...) tuvo su origen principalmente en las características de la organización política creada por el funcionamiento de un sistema constitucional federal⁷².”

La estructuras del Estado influyen no sólo en las capacidades de las clases subordinadas sino también en las de las clases acomodadas. Nunca basta con postular que los grupos dominantes tienen un “interés de clase” en mantener el orden sociopolítico o en que continúe un determinado desarrollo económico según fórmulas congruentes con sus modelos de propiedad. La manera exacta -o incluso la posibilidad- de que se mantenga el orden y continúe la acumulación económica depende, en una parte muy significativa, de las estructuras estatales existentes y de las capacidades políticas de la clase dominante que esas estructuras contribuyen a configurar. Por ejemplo, en mi estudio de 1973 sobre *Social origins of dictatorship and*

⁷¹ Katznelson, *City trenches*; y Martin Shefter, “Trades unions and political machines: The organization and disorganization of the American working class in the late nineteenth century”, de próxima publicación en Ira Katznelson y Aristide Zolberg (comps.), *Working class formation: Nineteenth century patterns in Western Europe and the United States*, Princeton University Press, Princeton, N.J.

⁷² Katznelson y Prewitt, “Limits of choice”, p. 30.

democracy de Barrington Moore, mantenía que el “reformismo” de grupos terratenientes y burgueses clave en la Gran Bretaña del siglo XIX no fue sólo un producto de los intereses económicos de clase. Fue también una función de los intereses políticos particulares, en complejo equilibrio, que esos grupos tenían en unas formas descentralizadas de administración y represión y en unas formas parlamentarias de adopción de decisiones políticas⁷³. Del mismo modo, buena parte del razonamiento de mi *States and social revolutions* sobre las causas de las transformaciones revolucionarias en ciertos Estados agrarios se basa en un análisis comparativo de las capacidades políticas de las clases altas terratenientes tal como fueron configuradas por las estructuras y las actividades de los Estados burocráticos monárquicos⁷⁴.

Una vez más, la cuestión que se debate puede verse con toda claridad en Estados Unidos. Al igual que la clase obrera industrial estadounidense, los capitalistas norteamericanos carecen de capacidad política para hacer valer sus intereses de clase en la política nacional. Esta es una suma de las razones que invocan Susan y Norman Fainstein para explicar la incoherencia e ineficacia de las respuestas de la política contemporánea de Estados Unidos a las crisis urbanas a las que las naciones de Europa Occidental han hecho frente de modo más eficaz, en beneficio de las clases dominantes y subordinadas por igual⁷⁵. Históricamente, la estructura del Estado norteamericano, relativamente débil, descentralizada y fragmentada, unida a la temprana democratización y a la ausencia de una clase obrera políticamente unificada, ha fomentado y permitido la división de los capitalistas Estadounidenses por estrictos intereses y su adopción de una ideología antiestatal y liberal⁷⁶. Puede aducirse que los grupos comerciales estadounidenses se han beneficiado a menudo de esta situación. Sin embargo, sus intereses comerciales han sido una y otra vez vulnerables a intervenciones reformistas del Estado en las que no han podido ejercer una gran influencia o que no han podido limitar habida cuenta de su desunión política o (como en pleno New Deal) de su alejamiento de los organismos o administraciones intervencionistas del gobierno⁷⁷. Para el mundo empresarial norteamericano siempre

⁷³Theda Skocpol, “A critical review of Barrington Moore's Social origins of dictatorship and democracy”, *Politics and Society* 4, 1973, pp. 1-34.

⁷⁴ Skocpol, *States and social revolutions*.

⁷⁵ Fainstein y Fainstein, “National policy and urban development”.

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 39-40; y David Vogel, “Why businessmen distrust their State: The political consciousness of American corporate executives”, *British Journal of Political Science* 8, 1978, pp. 45-78.

⁷⁷ Véase David Vogel, “The ‘new’ social regulation in historical and comparative perspective”, en Thomas McGraw (comp.), *Regulation in perspective*, Harvard University Press, Cambridge 1981, pp. 155-185.

ha sido difícil proporcionar un apoyo firme a las iniciativas nacionales que pudieran beneficiar a la economía en su conjunto.

Obviamente, los trabajadores y capitalistas industriales no agotan los grupos sociales que intervienen en la política de las democracias industriales. Los estudios de las repercusiones de las estructuras y políticas del Estado sobre los intereses y capacidades de los grupos también han contribuido, en gran medida, a explicar, en términos históricos y comparativos, las implicaciones políticas de los agricultores y los pequeños empresarios. Además, nuevas e importantes obras están analizando en la actualidad las relaciones entre la formación del Estado y el desarrollo de las “profesiones” modernas, así como las preocupaciones relacionadas con el despliegue de conocimientos “expertos” en la elaboración de la política pública⁷⁸. No obstante, sin estudiar estas obras también ha quedado ilustrado de modo suficiente el razonamiento básico de esta sección.

La política en todas sus dimensiones se fundamenta no sólo en la “sociedad” o en la “economía” o en una “cultura”, en el caso de que alguna de estas variables o todas ellas se consideren independientemente de los modelos organizativos y las actividades de los Estados. Los significados de la vida pública y de las formas colectivas a través de las cuales los grupos adquieren conciencia de los objetivos políticos y trabajan para alcanzarlos no surgen sólo de las sociedades, sino en los puntos de encuentro de los Estados y las sociedades. En consecuencia, la formación, por no decir las capacidades políticas, de fenómenos en apariencia puramente socioeconómicos, como los grupos de interés y las clases, depende en una medida importante de las estructuras y actividades de los mismos. Estados en los que, a su vez, tratan de influir los actores sociales.

Conclusión

⁷⁸ Véase Gerard L. Geison (comp.), *Professions and the French State, 1700-1900*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia 1984. Arnold J. Heidenheimer, “Profesiones, the State, and the Polic (e) and connection: How concepts and terms evolved over time and accross language boundaries” ponencia presentada en una reunión sobre Profesiones, Política Pública y Estado, XII Congreso Mundial de la International Political Science Associations, Río de Janeiro, Brasil, 12 de agosto de 1982; Terry Johnson, “The State and the professions; peculiarities of the British”, en Anthony Giddens y Gavin MacKewie (comes.), *Social class and the division of labour*, Cambridge University Prem Cambridge y Nueva York 1982, pp. 186-200; Dietrich Rueschemeyer, *Jawyers and their society: A comparative study of the legal profession in Germany and the United States*, Harvard University Press, Cambridge 1973; Dietrich Rueschemeyer, “Professional autonomy and the social control of expertise”, en R. Dingwall y P Lewis (comes.), *The sociology of the professions*, MaeMillan, Londres 1983; Bernard Silberman, “State bureaucratization”; y Deborah A. Stone, *The limits to professional power: National health tare in the Federal Republic of Germany*, Chicago University Press, Chicago 1980.

Este ensayo ha realizado un amplio recorrido -aunque inevitablemente selectivo- a través de la investigación actual sobre los Estados en cuanto actores y en cuanto estructuras institucionales con repercusiones en la política. Se han estudiado dos estrategias analíticas alternativas. Aunque complementarias, para poner de nuevo al Estado en el primer plano de los estudios comparativos e históricos del cambio social, la política y la elaboración de políticas concretas. Por una parte, los Estados pueden ser considerados como organizaciones mediante las cuales los colectivos de funcionarios pueden perseguir objetivos característicos, alcanzándolos con mayor o menor eficacia según los recursos estatales disponibles en relación con los marcos sociales. Por otra parte, los Estados pueden ser considerados de un modo más macroscópico como configuraciones de organización y acción que influyen en los significados y métodos de la política para todos los grupos y clases de la sociedad.

Teniendo en cuenta las tendencias intelectuales e históricas estudiadas en la introducción a este ensayo, no pueden quedar ya muchas dudas de que los Estados han de ser tomados en serio en las explicaciones que den las ciencias sociales de una amplia gama de fenómenos que han suscitado interés desde hace tiempo. Sin embargo, quedan muchas cuestiones teóricas y prácticas sobre la forma en que han de investigarse los Estados y sus repercusiones. Mi conclusión programática es clara: en lugar de enredarnos en una serie de debates conceptuales abstrusos y abstractos, sigamos las líneas de las estrategias analíticas aquí esbozadas. Con su ayuda podemos llevar a cabo nuevas investigaciones comparativas e históricas para desarrollar generalizaciones y las reformas, y acerca de la influencia de los Estados en los conflictos y los programas políticos.

Es probable que, a medida que se pongan en práctica esos programas de investigación histórico-comparativa, aparezca una nueva interpretación teórica de los Estados en relación con las estructuras sociales. Pero esta nueva interpretación, casi con toda seguridad, no se parecerá a las grandes teorías sistemáticas de los estructural-funcionalistas o los neomarxistas. A medida que pongamos de nuevo al Estado en el primero plano que le corresponde en las explicaciones del cambio social y la política, nos veremos obligados a respetar la historicidad intrínseca de las estructuras geopolíticas y asistiremos necesariamente a los ineludibles entrelazamientos de los acontecimientos a nivel nacional con los contextos históricos mundiales cambiantes. No necesitamos una gran teoría, nueva o restaurada, del Estado, sino interpretaciones sólidamente fundamentadas y analíticamente profundas

de las regularidades causales que subyacen en las historias de los Estados, las estructuras sociales y las relaciones transnacionales en el mundo moderno.