

Bentley: notas sobre una ciencia de los grupos de presión

JOSÉ LUIS OROZCO

Precisamente ahí, en la intersección en que el pensamiento político norteamericano inicia su alejamiento de las directrices tradicionales, encontramos a Bentley.¹ Sin añadir nombres a los tantos y tantos que sus críticos le han censurado omitir, Bentley se sabe en un término del camino emprendido por Marx y continuado por Gumplowicz, Ratzenhofer y Simmel en busca de la “coherencia observacional de los hechos sociales” tal y

¹ Arthur Fisher Bentley (1870-1957) publica en 1908 su *The Process of Government*. Atrás deja el incierto psicologismo y economicismo de sus primeros trabajos y su tesis doctoral; delante habrá de intentar extender las implicaciones de sus estudios sobre el gobierno a otras áreas de la conducta. De ahí el gradual abandono de la ciencia política y la concentración en una filosofía de corte conductivista y relativista, semántica y formalista. A su alegada afinidad intelectual con Einstein se debe su *Relativity in Man and Society*; a su rechazo del lenguaje común, su *Linguistic Analysis of Mathematics* (1932) y a su búsqueda de un marco espacio-temporal social relativista, similar al de las ciencias físicas, su *Behavior, Knowledge, Fact* (1935). A su vinculación con John Dewey obedecen sus ensayos en colaboración publicados en 1949 bajo el título *Knowing and the Known*; más tarde, el contacto epistolar con Dewey queda en la obra póstuma *John Dewey and Arthur F. Bentley, A Philosophical Correspondence, 1932-1951*, editados por Ratner, Altman y Wheeler. Al primero de éstos correspondió editar e introducir al lector en 1954 a *Inquiry into Inquiries: Essays in Social Theory*, de Bentley. El mismo año de su muerte estudiosos de diversos campos científicos realizan en su honor la obra de conjunto *Life, Language, Law* al cuidado de Richard Taylor. A pesar de un periodo de declinación, el resurgimiento de los ángulos políticos más significativos, especialmente de la primera obra de Bentley a fines de la quinta década del siglo, inspirando el pluralismo contemporáneo norteamericano, obligan a su valoración en tiempo presente.

como se desprende de la perspectiva de los grupos en conflicto. Sin ser un planteo original, la “forma muy cruda de interpretación grupal” de Marx representa para Bentley un giro teórico desusado “altamente significativo en su uso inmediato”; tras éste, si bien el descartamiento del individuo como factor causal en la teoría poligenética de Gumplowicz da un paso importante en la clarificación del proceso grupal, deja oscuras sus motivaciones reales al absorberlas en las del *Rechtsstaat*; luego, la promesa descriptiva del desarrollo político práctico de Ratzenhofer se pierde en las categorías de un dudoso monismo positivista (“ni monista ni positivo”) y en una exploración de “intereses inherentes”, que sólo lleva a clasificaciones metafísicas; finalmente, pero nunca desechado del todo, el geometrismo psicológico de Simmel no logra rebasar una explicación desde “fragmentos de individualidad” en la que los niveles de fuerza son abandonados. Sin ceñirse exclusivamente a esas figuras preeminentes, lo incuestionable es que, bajo cada evaluación bentleyana, queda una profunda sensación de inconformidad, un reclamo de plenitud científica.²

Pero si la estimación de la sociología deja resquicios

² Arthur F. Bentley. *The Process of Government*, Cambridge, Massachusetts, The John Harvard Library, The Belknap Press of Harvard University Press, 1967. (Reprod. de original publicada por The University of Chicago Press, 1908), cap. xxii, pp. 465 y ss.; y Arthur F. Bentley. *Relativity in Man and Society*, Octagon Books, Inc., New York, 1968. (Original 1926), cap. xx, pp. 157 y ss.

al optimismo, éstos se cierran ante la “ciencia muerta” de la política. Considerado “por acuerdo común el mayor precursor de la moderna ciencia política norteamericana”,³ Bentley emerge aquí reprendiendo a los cultores americanos de la teoría alemana del Estado, Garner, Burgess, Wilson, por haber convertido su disciplina en un estudio formal e inerte de las características más externas de las instituciones políticas, clasificándolas por los atributos más incidentales del gobierno, inyectando metafísica para dar brillos de humanidad a su estéril formalismo.⁴ Pugna, entonces, frente al conceptualismo jurídico que rodea las entidades misteriosas y abstractas del Estado, de la soberanía y de la nación, por un centramiento no-valorativo de la ciencia política en esa actividad dinámica que surge de las relaciones y conflictos reales entre grupos. No se trata, como lo ve Passerin D’Entrèves, de la disolución de aquellas categorías políticas tradicionales, sino de su determinación específica y de su relegamiento ante las exigencias de aplicación del método científico. Ciertamente el sarcasmo de Bentley al considerar la idea de Estado “entre los pasatiempos intelectuales del pasado”; pero no debe ignorarse su reconocimiento de que en tiempos y lugares particulares ésta ha servido para dar coherencia y pretendida expresión a actividades particulares de grupo. Incluso, desde el punto de vista metódico, la ve necesaria para otorgar una clasificación lógica para determinado tipo de actividades, para indicar, lo dirá más tarde, un “gran complejo de actividades estrechamente coincidentes” en las que aparece, sin devenir en un ser místico, un sentido de “estabilidad, extensión duracional, permanencia relativa”.⁵ Sin embargo, como supuesto personificador del todo social, el Estado resulta un factor nimio en la consideración de “los procesos dentro de él”, único objeto de una ciencia descriptiva de la política.

Si en derredor del Estado y la nación, como supuestas totalidades extrasociales, la crítica de Bentley se dirige a marginar, ésta no puede mantenerse en ese propósito al recaer sobre la soberanía y su “misteriosa y tremenda autoridad”. Perteneciente más a la vieja filosofía política que a la ciencia, el término no va más allá del argumento en defensa de un gobierno existente o de asalto verbal contra un orden dado; fuera del libro

de derecho o del panfleto político, su lujurante crecimiento teórico queda convertido en “una broma lastimera, raída”. Al separarse de sus connotaciones propagandísticas o de su elaboración legal en las nubes, “la presión combinada de las actividades especializadas del gobierno” puede distinguirse en tierra firme sobre un contexto pluralista de interacciones dinámicas.⁶ Desprovistos de sentido al hablar, por ejemplo, del balance de poderes oficiales, o de los “derechos constitucionales” de la población americana de color, es poco lo que podrán ayudarnos las distinciones teórico-legalistas en la localización de la exacta cualidad representativa de los diversos agentes políticos, porque su actividad escapa al formalismo de los juristas.

Implacable contra los elementos legalistas, la crítica de Bentley está también prevenida contra el uso indiscriminado, aparentemente innovador, de la metodología de corte psicológico. Desde sus primeros tanteos Bentley toma conciencia del error de considerar a los sentimientos y facultades como causas de los fenómenos sociales, rechazando una visión de la historia asentada sobre la capacidad mental o los factores de la simpatía, a la manera de Aristóteles, Kropotkin, Small, Spencer, Von Ihering o Ward, entre otros. Para el autor esos factores resultan inconmensurables y propician nada más que “una semblanza animista en la interpretación de la sociedad”. “Si vamos a inferir —dirá— una cualidad anímica del hecho social y de ahí usar la cualidad para explicar el hecho, nos ponemos nosotros mismos al nivel de los animistas en las tribus más salvajes”.⁷ Años más tarde, insistiendo en las ventajas de su “planteo transversal” de la conducta, Bentley observará que el estudio de la sociedad ha conducido en los últimos cincuenta años a la eliminación de las nociones de conciencia individual y otros términos de psicología como agentes de interpretación social, denunciando el instintivismo de McDougall, y parcialmente el de Dewey, al lado de los absurdos derivados de la aplicación de ciertas formas de teoría psicoanalítica.

En política ese presupuesto permite prescindir del planteo individualista fincado en el reconocimiento de las innumerables diferencias físicas y psíquicas de las personalidades a quienes podría atribuirse la conducción del proceso conforme a su voluntad. Refiriéndose a la concepción de los fenómenos de liderazgo, como *affair*

³ Alessandro Passerin D’Entrèves. *La Dottrina dello Stato*, Torino, G. Giappichelli (Editore), 1967, cap. VII, pp. 92 y ss.

⁴ A. F. Bentley. *The Process...*, cap. IV, pp. 162 y ss.

⁵ A. F. Bentley. *Relativity...*, p. 119.

⁶ A. F. Bentley. *The Process...*, p. 264 y *Relativity...*, pp. 119 y ss. y p. 266.

⁷ A. F. Bentley. *The Process...*, p. 19.

del líder individual, podrá Bentley asentar esta forma de dirección política como menor e incidental, atípica a pesar de la pompa y el aparato que aureolan la actividad del conductor o supuesto conductor individual. Borrada toda presunción carismática, el fenómeno individual del liderazgo se subsume en el fenómeno mayor de los grupos especializados para dirigir a otros grupos en fases peculiares de su actividad. De este modo las mismas cualidades personales que con frecuencia son enfatizadas como causas, son en sí meros hechos de grupo. Las diferencias en la capacidad de liderazgo entre diferentes individuos resultan, en última instancia, diferencias sociales típicas; no provienen de una especial habilidad mental o de otro género, sino de su ajuste a ciertos requerimientos. Para ilustrar ese sentido de la diferenciación entre hombre y hombre en capacidad de liderazgo, Bentley desmenuza la tradicional figura americana del *boss*.

Dado un grupo especializado en una fase especial de actividad, *A* responde mejor a sus propósitos que *B*, señala. El grupo probablemente apuntalará a *A* como su líder. Si en lugar de ello apuntala a *B*, sus actividades podrán padecer en alguna medida.⁹

Trabado con la eliminación de las incongruencias del psicologismo individualista e introspectivo queda el problema de determinar si los procesos concurrentes personificados como voluntad social, mente social o conciencia social compensan haber descartado aquéllas. En este punto, desde 1908, Bentley declaró que si la palabra "voluntad" tiene un matiz de psicología individual, el término "voluntad social" ofrece a cambio de las pequeñas tautologías derivadas de la primera, una "enorme tautología" basada en la interpretación errónea de las categorías de coordinación y hábito. Con ello parece crearse un todo selector de ideas e individuos, conjetura bien repugnante al pluralismo de Bentley, cuyos rasgos se entremezclan en el uso incorrecto de la noción de opinión pública. Sólo al método de interpretación grupal corresponde desnudar el valor y el alcance científico de esa categoría. Nacida en un grupo o dando a éste una expresión diferenciada, la opinión pública expresa, refleja o representa intereses como opuestos a otros concretos, se encamina *contra* actividades de grupos y no *contra* un agente individual como tal. Ese

enfoque deja una abertura al análisis y, eventualmente, a la medición en el mismo plano que cualquier otro hecho social. Renunciando a encontrar un "todo social" a la manera del idealismo o del realismo, advirtiéndolo desde el principio que una coincidencia entre los intereses de los numerosos grupos diversos resulta eventualísima, Bentley encuentra la clave del análisis.⁹ El grupo, desplazado más tarde por el sofisticado "hombre-sociedad", se dibuja entre las abstracciones del individuo y la totalidad social inclusiva como único nivel de concreción.

Más allá de la consideración psicologista está la evaluación de Bentley sobre las ideas e ideales dentro de una teoría de la causación política. No muy alejado del marxismo, en cuanto al carácter interesado y deformativo que advierte en las exhortaciones de los partidos, encubridores de los motivos reales de la conducta tras una superficie de palabras, Bentley rehúsa concebir los grandes movimientos políticos como generados por actos ideativos. Más que auxiliarnos a comprender la actividad social, ese criterio llega al desvarío metafísico al asumir representaciones, inteligencias o mentes sociales que crean instituciones para la realización de ideales de libertad, unidad o igualdad de acuerdo a "condiciones favorables" fijadas históricamente. Con todo, Bentley está dispuesto a reconocer "un crudo valor descriptivo preliminar" a las interpretaciones de la sociedad en términos de historia de las ideas o de las formas gubernamentales; en su marco relativista posterior admitirá incluso los ideales y opiniones como *primeras aproximaciones* al planteo de los hechos. Pero no se trata con ello de desentrañar "el sentido de en qué está lo correcto o lo equivocado", sino de localizar el significado de sus aserciones, conexiones y valores en la disposición mayor de la actividad social.¹⁰

Como los sueños, los ideales poseen valor en términos de grupos humanos y de "cruces transversales" en la sociedad, indican ciertos hechos que aparecen directamente en el análisis de la actividad social. No por la circunstancia de ser proyectados hacia un "futuro social deseado" quedan un instante privados de su "cualidad expresiva grupal directa".¹¹ En "misticismo innecesario" dimana de universalizarlos como entidades puras y autónomas que, desligadas del proceso grupal,

⁹ *Ibid.*, pp. 235 y ss.

¹⁰ *Ibid.*, cap. II, pp. 110 y ss. y p. 446; y *Relativity...*, p. 322.

¹¹ A. F. Bentley. *Relativity...*, cap. XI, p. 73.

⁸ A. F. Bentley. *The Process...*, pp. 223-235.

podrán alegar un valor intrínseco absoluto. Recalcar entonces su carácter simbólico-circunstancial obliga como imperativo científico. Como indica Golembiewski, lo que se ha propuesto no es más que la “especificación de referentes empíricos para proposiciones empíricas significantes”¹² Fuera de descartarlas como “baratijas mentales” o por carecer de influjo en la trayectoria del grupo, las ideas reasumen su justa dimensión procesal. Extremando después el relativismo Bentley insiste en que cada planteo sobre hechos o valores sociales requiere ser dado, con referencia a las condiciones de su origen y uso, a la posición especial de cada comentarista, étnica, económica o cultural. Sólo ese perspectivismo, base para corregir los prejuicios y alcanzar la objetividad, podrá dar al científico social sofisticado una imagen de campo similar a la de la física a pesar de las diferencias de clase, nacionales o raciales.

Desembarazarse de las opiniones e ideas fijas, que son correlativas a las viejas naciones de tiempo y espacio absolutos y cuyo servicio no ha llegado más lejos del haber añadido perplejidad al mundo del hombre perplejo, reclama en Bentley toda una “epistemología de la sociología”.¹³ Ésta conduce, en primer lugar, a la crítica del “lenguaje de todos los días”, implica una rebelión contra las “tiránías verbales”. Preocupación semántica empantanada años después en excesos logísticos y en la elaboración de un pesado vocabulario técnico, la de Bentley se fundamenta en el reconocimiento de que, poseyendo el lenguaje una raíz social, el estudio de los procesos sociales recurriendo a entidades fijas significa un aislamiento de la mente de los objetos reales. Tras la exclusión de todo pretendido principio absoluto sobre la naturaleza social del hombre, tras la impugnación de cualquier desdoblamiento animista de la realidad, lo que se trata es de recuperar el sentido común negando que los productos de la conducta aparezcan como sus causas.

Si entendemos el plan vital de la obra de Bentley, en el que el estudio de la conducta humana aparece como punto básico de convergencia al que acuden primero los datos cercanos de la economía y la política, como *locus* provisional para descripciones e interpretaciones que habrán luego de ensancharse con la observación

en otros campos,¹⁴ resultará fácil captar el sentido de las exigencias empíricas que envuelven su conductivismo. Acusado de fallar en la construcción de las categorías estrictamente empíricas a las que arroja su mal comprendido desprecio por las categorías especulativas, Bentley precisa que:

Debemos recordar que en cierto sentido toda ciencia está *arriba en el aire*. Que ésta no posee validez absoluta. Es construcción de la mente del científico, usando una expresión de uso corriente; es toda concepción, no percepción, para emplear otra manera similar de expresarnos.¹⁵

Lo que interesa entonces es sentar los cimientos de una ciencia de la conducta a partir de los elementos más inmediatos y objetivos, sin desechar por ello la guía de conceptos que nos habilitan para eliminar entre los fenómenos aquello que resulta aparentemente como causa. Así, aparte de las disgresiones supraempíricas, podremos centrarnos en un proceso de interacciones entre los hombres y entre éstos y su ambiente total, observables y mensurables.

En esa línea debe entenderse el tratamiento estadístico que propone Bentley sobre la materia prima de la política. Descendiendo del supuesto de que “la medición conquista el caos”, de que la ciencia es imposible si no se someten sus hechos a alguna forma de cuantificación, Bentley afirma que:

No hay proceso político que no sea un balance de cantidad contra cantidad. No hay ley aprobada que no sea la expresión de fuerza y fuerza en tensión. No hay decisión de una corte o un acto ejecutivo que no sean resultados del mismo proceso.¹⁶

Sin embargo, conviene no exagerar la confianza. Al efectuar en el apéndice de su obra una “prueba cuantitativa de presiones” en torno a los grupos de interés sobre propiedad municipal, a su juego en el consejo de la ciudad de Chicago y en la legislatura local de Illinois en 1905, el autor manifiesta que sus resultados tienen poco valor, excepto si los consideramos como breves pedruzcos hacia un análisis exacto de la actividad social; reconoce que sus “cifras parcialmente trabajadas” no

¹² Robert T. Golembiewski. “The Group Basis of Politics”, *Political Parties and Pressure Groups*, Ed. por Frank Munger y Douglas Price. Thomas Y. Crowell Company, New York, 1964, pp. 92-97.

¹³ A. F. Bentley. *Relativity...*, pp. 71 y 270.

¹⁴ A. F. Bentley. Discurso ante la American Political Science Association, septiembre de 1953, cit. por Peter Odegaard en la “Introducción” a *The Process...*, p. XIII.

¹⁵ A. F. Bentley. *The Process...*, cap. IX, p. 245.

¹⁶ A. F. Bentley. *The Process...*, cap. VII, p. 202.

bastan para justificar un “planteo cuantitativo de conclusiones a este nivel” y que, además, no constituyen pruebas de ninguna posición teórica adoptada sino son ilustraciones de un punto de vista determinado. Sugiriendo nuevos campos vírgenes para pruebas de presión, funcionamiento de maquinarias organizativas y votaciones, Bentley no deja de abrigar la creencia de que, acompañadas de fuentes adecuadas de información, esas investigaciones puedan desembocar en “lo que podría llamarse un análisis cualitativo de los intereses”.¹⁷

Todo lo anterior se vuelca finalmente en una reivindicación del realismo político fincada en el abandono de la discusión sobre el “deber ser”, en la postulación del “cómo” y no del “por qué” de la conducta. Aquí, el tono conductivista y cuantitativista del realismo bentleyano choca con la tradición realista-historicista del pensamiento político occidental. Luego, típicamente norteamericano, el planteo de Bentley no sólo rechaza una filosofía de la historia sino asigna a la última un valor supeditado al método que procede de la preocupación por la propia congruencia aplicativa y no por la exactitud histórica. Prescindiendo del pasado, a no ser como un esbozo superficial de tendencias, el reclamo del análisis en tiempo presente invalida el relativismo, al menos en su dimensión más importante. Como lo invalida la imagen histórica que ve en las diferencias de generación a generación meros cambios formales, de “estilo”, o más vagamente, de “espíritu”, en la estructuración de problemas sustanciales que bajo aquella superficie tienen un “espinazo y un esqueleto” de relaciones aceptadas permanentes. Diseñado sobre esa base, el método científico modelado en función de instrumento universal nos permitirá —quizá no en una, sino en varias generaciones— separar la escoria del oro, descubrir la imagen del proceso social en su integridad.¹⁸

1. *Las categorías del análisis político*

El primer encuentro para quienes buscan la materia bruta de la política, dice Bentley, es el de un gobierno que “es al principio, al final y siempre *actividad*”, un “algo haciéndose” y desviándose a través de líneas cambiantes y de elementos en tensión. Al abandonar las evocaciones idealistas del concepto de “fuerza” será categórico en afirmar que cuando hemos dicho actividad

“lo hemos dicho todo”. Hemos envuelto en ella una pluralidad de conductas abiertas o bloqueadas, expresadas verbalmente o por escrito, compitiendo, cooperando, estirando y aflojando, entrelazadas en un sistema de presión continua. Base universal para la medición de los fenómenos sociales, esa descripción abigarrada y fresca pretende luego precisar los contornos de la actividad al concebirla como cualquier acontecimiento, evento o procedimiento en el “hombre-sociedad” que tiene “extensión, duración y energía tal como son vistas en el espacio euclideo”. Alerta al fácil esquematismo, Bentley agregará que “ello no nos restringe a la experiencia que ha sido comúnmente referida en términos euclideos, esto es, no excluye lo *mental* en el hombre”.¹⁹

Lo que es indiscutible es que esa actividad nunca se encuentra en un hombre por sí mismo y ni siquiera puede postularse adicionando hombre a hombre. Delimitada más tarde como *actividad transversal* (*cross-sectional activity*), ésta abraza cualquier actividad dada a través de un grupo de hombres y que sólo puede definirse en términos de un número de hombres, pero no en términos de cualquiera o todos esos hombres en su calidad de individuos. Queda de por medio una *relación* entre hombres, pero no en el sentido de que los individuos nos sean dados primero y la relación erigida luego entre ellos; la relación, esto es, la *acción*, es el fenómeno dado, la materia prima, la acción de unos hombres con otros y sobre otros. Como consecuencia, los hombres únicamente podrán ser conocidos en cuanto participantes en esa actividad; sus fases temperamentales o morales nos conciernen no más que en cuanto partes limitadas de ese evento social estudiado posteriormente en términos combinados de espacio, tiempo y trabajo, variando todos con referencia uno al otro, definiendo actividades transversales en términos de otras actividades transversales.

De todo no podemos sacar sino que el planteo de la actividad política sólo será efectivo a partir de la actividad de hombres juntos, de *grupos*. Tales colecciones de hombres, ciertamente están compuestos por actores que piensan y sienten, que actúan en un proceso “pensante y sensible” manifestado en ideas y sentimientos; pero, visto ya, esas ideas y esos sentimientos sólo pueden ser índice para la ciencia cuando cobran realidad por medio de acciones. Sin negar que éstos puedan conferir un sentido de orientación al hombre individual en la acción social en que está implicado,

¹⁷ *Ibid.*, Apéndice, pp. 487 y ss.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 481-482.

¹⁹ A. F. Bentley. *Relativity* . . . , cap. XII, pp. 91 y ss.

sólo podrán postularse como *actividad intencional*, en la acepción amplia de la palabra “intencional”,²⁰ como actividades de hombres que quieren y conocen en conjunto, en masa. El proceso político se bosqueja así protagonizado por grupos dentro de los cuales la conducta y la personalidad de los individuos deriva y deviene significativa conforme a su identificación con las demandas y expectativas del grupo. Si bien Bentley rehúye claramente toda tesis que atribuya la constitución grupal a la voluntad de los átomos sociales, denegará también haber postulado al grupo como una entidad compacta cuya acción prescinde de sus miembros. El mismo “sentido técnico” del grupo, como cierta porción de hombres en sociedad tomada como *actividad masiva* y no como masa física desprendida de otras masas de hombres, deja ver que quienes participan en esa actividad tienen propósitos propios que buscan satisfacer tomando acción conjunta con otros en una amplia variedad de planos de pertenencia grupal.

De ahí que para Bentley el *grupo* y la *actividad del grupo* resulten términos equivalentes con una diferencia de énfasis útil meramente a la claridad de expresión.²¹ Queda así puntualizado que la definición de los grupos sólo es posible por medio de su actividad; su individuación no resulta otra cosa que la definición de su actividad. Igualmente, ningún grupo puede ser planteado, definido o valuado si no es en términos de otros grupos a los que se enfrenta, a los que impulsa, a los que representa o a los que asimila; ni siquiera podría ser concebido como grupo fuera de esas relaciones que exhiben su función en el proceso gubernamental. El siguiente escalón obligado del análisis será reconocer que toda actividad de grupo da cuerpo siempre a un *interés* que no se define a sí mismo sino en confrontación con las actividades de otros grupos. En el sentido que Bentley imprime al término, el interés es también equivalente del grupo; si hablamos de *grupo de interés* o de *interés de grupo* es nuevamente por claridad expresiva, porque ni el grupo ni el interés están separados y porque ninguno tiene sentido sin relación al otro.

Punto de controversias futuras la determinación de la cualidad del interés escapa de la psicología individual o social que al convertirlo en un “fuego fatuo” nos

²⁰ La vaguedad de la noción de “intencionalidad” convertirá luego el término en *actividad representativa*, comprensible en una trama de actividades transversales mutuamente referidas. Ver *Ibid.*, p. 92.

²¹ A. F. Bentley. *The Process...*, p. 211.

haría dar un paso en falso. Hallarlo en la mente del déspota o sus testaferros implica abstraer esa mente de su contexto; localizarlo en una “demanda universal de la sociedad” significa olvidar que lo que se entiende por “interés del todo” no es sino un planteo del hábito social establecido, que fluctúa de acuerdo a los grupos cambiantes de interés. Ni posesión mental de un individuo ni fruto de una utópica coincidencia inalcanzable aún en las comunidades salvajes, el interés tampoco debe circunscribirse en lo económico. De la admisión de un sustento de lo político sobre lo económico no debe seguirse necesariamente que la base económica en su habitual uso limitado sea la exclusiva o la dominante en cada detalle de la vida política. Ello porque los intereses no son entidades fijas o estables: lejos de ser innatos o instintivos son en sí mismos el resultado del complejo proceso de interacción entre el hombre y el ambiente físico y social que no puede reducirse en una fórmula aislada.

“Nada tengo que decir acerca del *interés político* como tal —añade así Bentley—, pero mucho acerca de los intereses multiformes que laboran a través del proceso político.” Incalculables en número y variedad, modificables en respuesta a los cambios del organismo individual, de la afiliación grupal y del ambiente, los intereses sólo pueden individualizarse recordando que todo grupo es actividad particular valuada precisamente en términos de intereses. Como “específico interés grupal” en un curso definido de conducta o actividad tiene un perfil estrictamente empírico, sin otra forma de ser rastreado, salvo por observación. El hecho de que en un momento dado el interés pueda abstraerse no significa que sea un simple concepto analítico; es un dato empírico que solamente entendido como actividad en relación con otro conjunto de grupos es susceptible de llevarnos a la cuantificación dentro y fuera de la estructura formal del gobierno y los partidos.

La multiplicidad de intereses dispuestos a la acción en el proceso político, a través de grupos definibles por su actividad, abre una amplia promesa para la clasificación de esos grupos. Sin embargo, la circunstancia de que en el plan del libro ésta se posponga hasta los últimos capítulos habla ya del deseo de Bentley por presentar un criterio de pretensiones mayormente metodológicas. De esta manera la distinción entre *actividades ideativas* y *actividades de gobierno* normará sin dogmatismo la división general entre *grupos de discusión* y *grupos de organización*. Puesto que ambas actividades son estructuras relativamente diferenciadas por medio

de las cuales obran los intereses, entre los dos tipos grupales corre “una miríada de corrientes más plásticas que líquidas” que, al formar intersecciones y cruza- mientos, impiden la formación de una línea fronteri- za aguda.

Entre los primeros grupos encuentra Bentley una pluralidad que va desde aquellos en los que predomina la teoría abstracta hasta los que apelan a la propaganda emocional, cortando por los que poseen programas de- finidos de acción. Amalgamados por un liderazgo en su acepción bentleyana, todos enarbolan igualmente la re- presentación del todo social. Es evidente, empero, que esa fase puramente discursiva no daría al grupo más que una esfera de existencia inconciliable con el realismo del autor. De ahí que, recurriendo al desarrollo de las teorías socialistas, primero enunciadas sobre un “uni- versal humano” sin límite de tiempo y lugar y como tal vago e inefectivo, concentradas luego en objetivos espe- cíficos, Bentley logre ilustrar el tránsito desde el nivel ideativo hasta el organizativo. En verdad —admite— tanto los grupos de discusión como los de organización son al fin formas organizativas en el amplio sentido de la palabra organización; los dos muestran aspectos funcio- nales similares como la articulación de su juego, su liderazgo y ciertas fases habituales de acción.

Al nivel de los grupos de organización propiamente dichos la pauta distintiva queda de hecho fuera de los mismos grupos, se desplaza más a sus procedimientos de representación que a su estructura interna. Aparece así una variación inicial en la que los grupos opuestos buscan ajuste a través de un agente singular, sea un déspota o un jefe del Ejecutivo al estilo americano. La segunda se caracteriza porque los diversos grupos tienen agentes diferentes que mediatizan la lucha direc- ta con una más estrecha por su cuenta, como en el caso de las asambleas legislativas en Francia o en Suiza. En conexión con ambas pueden darse *grupos de perso- nalidad* que, producto del liderazgo establecido en de- rredor del cual se integra un séquito que le introduce tanto a niveles de discusión como de organización, tienen no obstante limitaciones fijadas por su adecuación re- presentativa. En realidad, independientemente de sus modalidades, todos los grupos hasta aquí incluidos desempeñan un papel de *visibles intermediarios* entre las agencias decisorias arriba y otros elementos subya- centes que les dan su esencia; su interpretación positiva reclama localizar su “exacta cualidad representativa” en relación a “grupos de interés más fundamentales”.²²

²² *Ibid.*, cap. xix, pp. 434 y ss.

Para Bentley son precisamente esos rasgos de super- ficialidad y transitoriedad los que determinan que sus contornos sean tan indefinidos; reflejan actividad social que en el fondo no controlan, actividad procedente de elementos infraestructurales. Lo desconcertante enton- ces es que, tras reconocer que tanto los grupos de dis- cusión como los de organización son sólo “las fases más pretenciosas del proceso político”, éstos sean práctica- mente los únicos considerados. La mayor parte del texto bentleyano produce la impresión de un reglamento sis- temático de esos grupos subyacentes al empotrarse en el movimiento de un cosmos político relativo o presun- tamente autónomo. De ahí que el hueco dejado en la definición de los grupos fundamentales arroja una des- cripción incompleta de los mecanismos de empuje y re- sistencia del *poder*.

Definidos los grupos en términos de su actividad- interés, Bentley trata de precisar al margen de las agru- paciones subyacentes los factores que intervienen en la capacidad de unos para dominar a otros, llevando sus tendencias a la acción en un prolongado curso despe- jado relativamente de impedimentos. En principio, adu- ciendo casos electorales, Bentley encuentra que “el solo *número* puede asegurar dominio”. Sin embargo, noto- riamente los números no deciden por sí solos un proceso electivo como puede corroborarlo el caso de los Estados exesclavistas del sur; en este punto indicará: “hay con- centración de interés en líneas políticas que frecuente- mente habilitan a la minoría para dirigir a la mayoría”. Afirmación bien ambigua que nos conduce a un segundo factor la *intensidad* que denota una convergencia de in- tereses acentuados que concede una efectividad inusual a un grupo en su actividad opositora a otros grupos. Esa intensidad, como el interés, es materia observable; no obstante, no hay una forma general de captarla. Cierto que algunas pautas como la raza, la destreza, la educación o el vigor moral pueden servir como indica- dores de su presencia, pero nos causaría un grave per- juicio estimarlas como soluciones en avance, así como creer que la mera vociferación expresa intensidad. Por último están, entre los factores de poder, las *técnicas de actividades* del grupo, subsumidas en su *organización*. Se trata aquí de actividades opositoras especializadas que, puestas en correlación con las de otros grupos, ofrecen una constante alteración en sus métodos, que podrán variar de la violencia al soborno y de éste a la demagogia y al razonamiento. Así, cada grupo aparece equipado con sus propias técnicas, no más escrupulosas probablemente que las que enfrenta o suprime, varian-

tes según el número de sus componentes y la intensidad de sus intereses.²³

La ausencia de precisión en las interrelaciones de los grupos políticos y los grupos subyacentes desvaloriza obviamente la imagen del poder pergeñada en el primer libro de Bentley. Apenas podría decirse que ello no sucede en los planteos abstractos del segundo. Al inclinarse entonces por el concepto de *dominación* y al ubicar ésta “en un marco de *actividades representativas*”, juzgue inmediatamente evidente que el término no invoca más que el poder de representación, “el valor de control de una actividad o conjunto de actividades, como seleccionados para la descripción, con referencia a otra actividad o conjunto de actividades”. Incursionando, pues, en un ámbito más definido del poder, Bentley enfatiza que la dominación no es unidireccional sino encaminada en un doble sentido (*two-directioned*). Lo que para él significa que “no es meramente el gobierno el que domina las actividades subyacentes sino las actividades subyacentes las que dominan al gobierno”, que ni los valores ni las ideas, ni el propio poder del gobierno, pueden ser tratados al margen de los poderes efectivos que en ellos cobran expresión.²⁴ Observación utilísima si no estuviese confinada en linderos sin escapatoria metodológica y aplicativa.

Al entrar en contacto con la categoría de dominación, el concepto de poder conduce al problema de especificar su contenido estrictamente político. Cuando Bentley aborda el tema de las *actividades representativas especializadas* advierte que toda actividad posee energías capaces de determinación, que en todos los campos sociales es posible encontrar los aspectos representativos de la actividad existente a través de procedimientos de poder, y que lo que conocemos como fuerza y poder es sólo una *especialización de la energía*. Entendido tan impersonalmente el poder puede hallarse tanto en el terreno doméstico como en el económico, el religioso o cualquier otro.²⁵ De ahí la inexactitud envuelta en definir lo político en términos de poder. Tampoco resulta factible distinguir los fenómenos políticos de acuerdo a una técnica de presión cualitativamente propia que no detentan los otros fenómenos sociales; además, esas técnicas que van desde el alegado humanitarismo hasta la corrupción y el asesinato varían de época a época y en ocasiones de día a día.

²³ *Ibid.*, cap. vii, pp. 215 y ss.

²⁴ A. F. Bentley. *Relativity...*, cap. xxii, pp. 179 y ss.

²⁵ *Ibid.*, cap. xv, p. 113.

Si hemos de dejar atrás la sociología para entrar a la política, lo que interesa es encontrar un sistema de coherencia natural dentro del cual se mantenga el balance de los diversos elementos dentro del proceso, poner en claro una actividad unificada que concurre integrando una totalidad con sentido político en el que obligadamente aparece un punto central de referencia o consagración relativa de la adaptación y el ajuste. Al parecer, renunciando a la actividad como criterio de definición, el afán por dar concisión a lo político recae en Bentley sobre un factor cautamente cultural, el del *marco habitual* en el que el grupo opera. Sin ser producto de una fijación arbitraria, ese cuadro informador impone un cierto sentido de orden al movimiento agolpado de las masas, conforme al cual varían en frecuencia e intensidad las acciones de los grupos, desarrollándose, moderándose, declinando, disolviéndose y recombinándose sin alejarse de sus bordes. En otras palabras, éste es una especie de diseño institucional configurado detrás, ciertas formas habituales de la conducta que emergen del pasado estableciendo las *reglas del juego* político.

Manifestación de un consenso temporal que lleva a instituir procedimientos como los usos de guerra, el sufragio universal, el juicio por jurados o las prácticas propiamente políticas, las reglas del juego son efecto de la persistencia de determinados patrones de conducta colectiva. Pero no se trata aquí de invocar factores morales suponiendo tras ellos una categoría social total como eje del trabajo interpretativo; mucho menos de asumir conservadoramente que una institución o una costumbre sobrevive para el bienestar de la sociedad. Tampoco se trata de retrotraernos al pasado alejándonos de la materia prima del estudio porque sería estéril seguir el rastro remoto de cada actividad ante la necesidad de valorarla en términos de otras actividades que seguramente habrán alterado su estructuración con ritmos diversos. Comprendiendo, a riesgo de caer en la superficialidad, que la tradición es exclusivamente asunto del presente, la utilidad del marco habitual estriba en auxiliar al cómputo de las variadas condiciones bajo las cuales manipulan los grupos. Así, sólo el “presente” puede tener cabida en un balance científico de las actividades de un grupo contra otro, demostrando su tensión, cohesión y líneas de desenvolvimiento.²⁶

²⁶ A. F. Bentley. *The Process...*, pp. 218-222.

2. El proceso gubernamental

Determinados en cierta forma los linderos del fenómeno político, queda como siguiente paso encuadrarlo en el concepto más convencional de *gobierno*. Más exacto y concreto que la idea de Estado, el gobierno posee no obstante connotaciones que conviene dirimir. Porque si desde un punto de vista el fenómeno político resulta más amplio que el gobierno, también es correcto afirmar que el gobierno es a su vez más amplio por el hecho de que en él no incide sólo lo político. De aquí que Bentley intente primero una “definición amplia” del gobierno entendiéndolo como “el proceso de ajuste de un conjunto de grupos de interés en un grupo o sistema particular distinguible, sin ninguna actividad u órgano diferenciados”. Antitéticamente, deplorando que la palabra “órgano” sea impropia al indicar una clase peculiar de grupo representativo, asoma una “definición estrecha” que presenta al gobierno como “un grupo o conjunto de grupos diferenciado y representativo”, esto es, un órgano o conjunto de órganos desarrollando funciones directivas específicas en relación a grupos subyacentes de la población. Con el familiar abstraccionismo de Bentley, el gobierno no designa aquí un cierto número de personas sino una trama de actividades en la que los personajes oficiales singulares podrán ser “las partes más espectaculares, pero, con todo, partes”.

Entre ambas acepciones, la amplia y la estrecha, Bentley postula el “sentido intermedio” del gobierno, en el que incluye, más allá de los límites de “las actividades gobernantes diferenciadas”, un agregado de actividades especializadas con relación al gobierno. Se engloban aquí una serie de fenómenos políticos que, como los partidos, no podrían considerarse piezas del gobierno en sentido estrecho. Pero no sólo éstos. La definición abraza igualmente a los grupos económicos y a otros subyacentes que, en un momento dado, tienen tendencias políticas acometidas a través de técnicas sutiles o violentas. Nuevamente el criterio de *actividad* irrumpe, rasgando esquemas institucionales. A este nivel será imposible diferenciar la actividad política de un mandatario constitucional de la del director de una gran corporación que, al concluir los negocios ordinarios de ésta, pasa a discutir la participación de la empresa en una próxima campaña política. Puesto que habrá otras corporaciones interesadas en influir de alguna forma en el curso político la actividad emergente de todas, deviene, de industrial o económica, en actividad que es parte del gobierno en sentido intermedio.

Naturalmente que establecer una línea divisoria donde termina lo económico y comienza lo político, entre las actividades que informan al gobierno en su sentido intermedio y las que pertenecen a su sentido estrecho, resulta engorroso. Por fortuna —dirá Bentley— no estamos obligados a una definición exacta similar a la del biólogo que busca las fronteras entre lo animal y lo vegetal. El objetivo científico de la política podrá alcanzarse, con base en las acepciones gubernamentales dadas, discriminando aquello que quede fuera del análisis empírico o del interés político. Así, será evidente que no nos concierne descubrir el balance de presiones grupales sin una agencia gobernante diferenciada (gobierno en sentido amplio) ni las agencias gubernamentales que aparecen en organizaciones fuera del campo político. En consecuencia, hemos de confinarnos en el gobierno político (gobierno en sentido estrecho) y en los procesos conexos por los que los grupos subyacentes se hacen a sí mismos efectivos en éste (gobierno en sentido intermedio).²⁷

Sobre la base de esa fórmula mixta activacional-institucional se hacen infructuosas las clasificaciones mecanicistas, personalistas o legalistas predominantes. Hablar, por ejemplo, del gobierno en términos de una concentración absoluta del poder o de una triple partición de éste, suena abstracto y artificial. Contemplar, de otra parte, la figura del presidente de los Estados Unidos como una entidad enmarcada en atribuciones fijas significa ignorar que, de acuerdo con las presiones que operan debajo y en el aparato gubernamental, éste podría ser investido con la más tremenda fuerza representativa o ser reducido a un ente nulo en un lapso de dos años y sin necesidad de un cambio de la Constitución. De igual manera es preciso insistir en que las diferencias entre gobiernos no son diferencias entre principios políticos abstractos sino entre técnicas despolíticas, democráticas o aristocráticas para el ajuste de intereses. Conscientemente limitada a usos especiales, una clasificación útil involucra al lado de las diferencias de evolución, de localidad y de consolidación clasista de los grupos profundos de interés, el examen de los *métodos técnicos* mediante los cuales esos grupos en el gobierno o fuera de él mantienen sus actividades acordes a sus tendencias y determinan las formas de acceso a su círculo, herencia, elección, revolución o expulsión.²⁸

²⁷ *Ibid.*, cap. x, pp. 261-268.

²⁸ *Ibid.*, cap. xii, pp. 298-320.

A pesar del menosprecio al formalismo jurídico, o quizá por él, la clarificación de los contornos del gobierno se desplaza, pues, hacia el *derecho* (*law*). Sin rigorizar, podríamos asentar que el derecho resulta al gobierno lo que el marco habitual a la actividad política: una especie de asidero institucional donde enmarcar la dinámica plural de la sociedad.²⁹ Viendo que el derecho “acompaña al gobierno cada pulgada de su curso” y que, por tanto, no se trata de cosas diferentes sino de una y la misma cosa, Bentley señalará que podemos denominarlo “un resultante del gobierno”. Es más, éste *es* gobierno, es el mismo fenómeno sólo planteado desde una perspectiva diversa; al hablar del gobierno enfatizamos la presión o influjo ejercido por un grupo sobre otro, en tanto que al hablar del derecho acentuamos esa presión o influjo no como proceso sino como *status* de las actividades, como energías que han asumido la forma de conclusión o *balance*. Puesto que las presiones jamás alcanzan un balance final, una definición del derecho como balance pleno resultaría altamente abstracta. Ello supone sobreenfatizar su característica sistemática, asumiendo que fuera de él queda la “actividad desistematizada”, creyendo descubrir en él un núcleo lógico autónomo que lleva al misterio y la metafísica.³⁰ A riesgo de no tener sino letra muerta, el proceso de creación, sustentación y aplicación del derecho, su diversificación y generalización, deben entenderse como fases de una actividad que expresa las condiciones de convivencia temporal reclamadas por las demandas y expectativas del interés de grupo.

Esa interpretación exige al derecho constitucional un replanteo de la división teórica del gobierno en tres “poderes”. Ante el misticismo del principio Bentley recalca aquí la esencial unidad del gobierno, “pero sólo en el sentido de que todo gobierno es un proceso común”. Ahora bien, cuando empleamos la noción de gobierno en su significado estrecho se hace incuestionable que como conjunto especializado de actividades puede seccionarse en dos o más partes. En realidad,

²⁹ Truman prefiere luego emplear una concepción más genérica, mayormente conectada con las “reglas del juego”, al hablar de *valores operativos* como normas que limitan y definen la actividad. Ver David B. Truman. *The Governmental Process*, New York, Alfred A. Knopf, 1951, cap. 11, pp. 321 y ss.

³⁰ Bentley, que rehúye el término *right*, lo a al idioma inglés por evitar la fraseología dual que postulando el *ius* al lado de la *lex*, el *recht* al de la *gesetz*, el *droit* al de la *loi* crea un “¡Ábrete Sésamo!” a la puerta “que conduce al mundo de los misterios”. *The Process...*, p 272.

indica Bentley, su funcionamiento es condicionado por la acción de variadas *agencias reales* en cuya *operación real* es poco lo que podría adentrarnos la teoría tradicional de la división de poderes. Primeramente, porque ninguna de esas agencias tiene un carácter tan exclusivista que descarte de pleno sus conexiones con las demás; la misma complejidad de las actividades gubernamentales demanda una serie de oficiales coordinados que quiebra cualquier división exacta. En segundo lugar, porque fijar privativamente tres agencias significa desechar organizaciones cuya estructura y poder no distan de los de las agencias formales, como los partidos políticos. Finalmente, porque una división teórica no cubre la multiplicidad de agencias que operan en numerosas sociedades diferentes y porque en su elaboración queda de lado una división territorial entre agencias centrales y locales.

A pesar del valor incidental de la separación de las agencias del gobierno, de la admisión de que éstas pueden no ser coexistentes en todas las sociedades, ni siquiera en la mayoría, y de que incluso en algunas ninguno de los términos designa correctamente las agencias reales, su reintroducción obedece en Bentley a la conveniencia de utilizarla como criterio para identificar y discutir fenómenos gubernamentales relevantes en ciertas sociedades a las que se concederá mayor importancia y en las que tales agencias aparecen en esas formas. No pretende, en consecuencia, substituir el abstracto carácter tripartita de la doctrina clásica por elaboraciones que, como la división de Goodnow entre la “voluntad” y el “acto” estatales, no hacen más que embrollar el tratamiento de lo político con categorías meramente mentales. Normado todavía por premisas institucionales, Bentley piensa en principio que para determinados propósitos prácticos sería útil servirse en la labor distintiva de actividades del método del “control por el pueblo”. Así, cuando hallamos “responsabilidad organizada separadamente” estamos ante una agencia aparte, como en el tipo inglés de gobierno que considera al pueblo sobre el Parlamento y a éste sobre el Gabinete, o el caso norteamericano en el que los miembros del Ejecutivo, Legislativo o Judicial son controlados por electores separados o, con mayor exactitud, por formas separadas de nombramiento y remoción.³¹

Amén de la nebulosidad que envuelve al vocablo “pueblo” el autor reconocerá que un elemento con control popular imperfecto sobre sí, como el partido

³¹ *Ibid.*, cap. XIII, pp. 321-329.

político, es capaz, una vez que controla esas agencias en un proceso consolidado, de invalidar la entera diseción desprendida de aquel método. Pero ante las sutilezas y reparos divisorios acabará imponiéndose el buen sentido pragmático de Bentley. Puesto que lo que se ha propuesto es aprehender la actividad de los grupos de interés a través de agencias multiformes, la división a emplear debe hacerse convencionalmente; de ahí que no reclame guardar sino una “correspondencia aproximada” con las varias fases del complejo proceso gobernante admitiendo asentarse sobre funciones hipotéticas del mismo gobierno.

Esa posición permite desde luego aceptar la acción de una *agencia ejecutiva*, divisible a su vez en planos administrativos y territoriales. Caracterizado como fenómeno de liderazgo intragubernamental, el Ejecutivo ha de enfrentarse al liderazgo de grupos organizados “fuera del gobierno” —utilizando su sentido estrecho— o “dentro” de él si acudimos al significado intermedio. En ese orden de ideas no hay diferencia “vital” entre el Ejecutivo norteamericano que obra sobre cauces constitucionales y el déspota que actúa invocando una amplia masa consuetudinaria. Ciertamente que desde algunos puntos de vista especiales, como la mayor facilidad del cambio de la Constitución respecto de la costumbre o incluso los límites a la arbitrariedad, se dan divergencias —y no escasas—; sin embargo, la identidad sustancial aflora cuando percibimos a ambos como técnicas de que se valen los grupos para el control del proceso decisorio, unificadas por una actividad especial similar.

De esta manera, principalmente en los Estados Unidos, la historia del Ejecutivo es la de los intereses que lo eligen como el medio de expresión idóneo para el logro de objetivos dados o cuando encuentra bloqueadas otras veredas para la acción. Derivadamente ése es el único sentido que puede tener una teoría del mutuo control entre las agencias del gobierno. Cuando, por ejemplo, los grupos de presión logran obstruir la actividad significativa de las cámaras, pueden dar mayor libertad de acción al Ejecutivo, convirtiéndolo de hecho en una tercera rama de la legislatura o, en su caso y conforme al interés en juego, pueden dotar a la corte de un poder de fiscalización sobre las demás agencias. Lo que interesa entonces es que si los grupos subyacentes alcanzan un ajuste claro y satisfactorio a través del Ejecutivo, éste garantiza su preeminencia; si, al contrario, ese ajuste puede lograrse ventajosamente por otras agencias, éstas asumirán una superioridad cualita-

tiva en la que el número de sus miembros queda descontado. Acentuadas en intervalos excepcionales, las presiones del interés son evidentes aun en el trabajo de “rutina” de un presidente, de un alcalde o un *sheriff*; en ambas posibilidades la naturaleza del proceso grupal pone de manifiesto que su posición política no se auto-sustenta, que pende de su funcionalidad representativa en coyunturas concretas de intereses.³²

La explicación del desarrollo de los intereses en las *agencias legislativas*, de mayores implicaciones sociológicas, parte del presupuesto general de que la prueba última de su actividad sólo puede darse en relación a los grupos de interés que actúan mediante ellas. A partir de ahí Bentley encuentra dos tipos de legislaturas: las que representan a una *clase* o conjunto de clases en el gobierno como opuestas a alguna otra clase ordinariamente representada por el monarca, y aquellas que no son fortalezas clasistas sino un canal para el funcionamiento concurrente de todos los grupos de la población. Reconociendo Bentley que los límites entre ambas son imprecisos intenta correlacionar los dos tipos de agencias legislativas con lo que llama, de un lado, “una sociedad con organización de clase” y, del otro, una sociedad “separada en grupos de interés más libres y cambiables”. Por lo demás, considerando sus operaciones reales, es insuficiente lo que podría indicar un criterio formal que tomase en cuenta sólo el número de cámaras en el cuerpo legislativo o las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, en razón de que si bien varias cámaras pueden representar múltiples intereses, el sistema bicameral puede ser meramente una “división técnica” del mismo número de intereses y, de manera similar, que el Ejecutivo puede ser tanto representante de una clase como un órgano que condivide con el Legislativo la función coordinada de canalizar la actividad de diversos grupos.

Si al analizar una legislatura como agencia de clase la determinación de presiones es relativamente sencilla, el examen de una legislatura del segundo tipo es agravado por el hecho de que entre sus grupos componentes aquellos más hábiles enmascaran sus intenciones tras ideales y frases que mueven a interpretar su labor más como materia de razón que de presión. Pero la circunstancia de que la actividad legislativa reprima la violencia no significa que bajo el flujo de la oratoria desaparezcan las componendas de los pasillos (*lobbying*) y el interés de grupos que recurren a los partidos como

³² *Ibid.*, cap. xiv, pp. 330-359.

elementos mediadores. Lo que acontece es que ahora el juego se desliza en un marco de transacciones y avenencias temporales (*log-rolling*). Manejado en forma grosera, el *log-rolling* supone ir contra el “espíritu público” que debe inducir al legislador a trabajar “para el pueblo entero”; no obstante, reducido el proceso legislativo al “toma y daca”, a los compromisos prácticos de los grupos de interés, éste evidencia el verdadero carácter del proceso. Estamos aquí ante “tratos” apenas distinguibles de los tratos comerciales, ilustrables a lo largo de la historia norteamericana y presentes desde la legislatura federal hasta las de las ciudades, encubiertas por una gran actividad de argumentación y teorización. Parcialmente descrito, sin introducir grupos foráneos como los partidos y los *lobbies*, es, empero, incuestionable que el legislativo no puede ser sino una “agencia técnica de transacción final”.³³

Inicialmente indiferenciada en los procedimientos del Ejecutivo, luego compelida a distinguirse por la gran masa de trabajo especializado, la *agencia judicial* semeja un cuerpo independiente en cuya actividad sólo interfieren de manera excepcional los grupos de interés. Presagio de la jurisprudencia sociológica y conductivista en la que destacarán Holmes, Brandeis, Cardozo y Pound, esa imagen no satisface al Bentley que intenta determinar el papel efectivo que dentro del “proceso adjudicativo” desempeña la función judicial. En el contexto gubernamental sus decisiones dejan de verse como un conjunto de fallos puros en un ámbito intemporal que las conecta con principios ideales y pasan a ser evaluadas como actividades incapaces de substraerse a las presiones que obran sobre cualquier otra agencia. Al parecer concentradas en los Estados Unidos para contrarrestar la acción del Ejecutivo y el Legislativo sobre puntos constitucionales, las cortes supremas de la federación y de los Estados ofrecen “luminosas ilustraciones” de que los mismos intereses que han actuado al nivel de ejecutivos y legislaturas acuden a ellas para ocasionar cambios en la ley que, si bien a corta distancia de la Constitución, quedan por encima de las resoluciones de aquéllos. Las “ideas federalistas” del magistrado Marshall que condujeron a ampliar y defender los poderes del gobierno federal de acuerdo a conveniencias concretas, muestran directamente la acción de esas presiones; indirectamente, los intentos de intimidación por parte del Ejecutivo o la formación de organizaciones

³³ *Ibid.*, cap. xv, pp. 360-381.

como el Tammany Hall en las que ejecutivos y jueces son parte de un sistema compacto de intereses.³⁴

Pero el estudio pleno del proceso gubernamental no puede confinarse en aquellas agencias decisorias cuyo brillo formal las hace más visibles y accesibles; precisa de ampliarse hacia grupos de discusión y organización que operan como agencias fuera del catálogo oficial. Porque al fin y al cabo ese catálogo carece de importancia en el caso que *partidos políticos* continuos, estructurados al margen de las agencias formales, sostienen una relación de tipo similar a la que la legislatura u otra rama del mismo gobierno mantienen con los grupos de interés que funcionan a través de ellas. Formas embrionarias del proceso gubernamental, como otras asociaciones observables en la vida moderna, no es correcto objetar a los partidos como agencias de gobierno por el hecho de no estar legalmente organizados y reconocidos, aunque esa tendencia se advierta ya. Invocando la prueba de la actividad ante el formalismo de los juristas, Bentley asienta que las agencias gubernamentales históricamente más decisivas, como las monarquías, no han sido reconocidas *en* la ley, sino *sobre* la ley. Tampoco sería práctico segregarse a los partidos del gobierno alegando que sus agencias son representantes de “todo el pueblo” o que son controladas por el pueblo. Demostrada ya la invalidez del principio de representación total, la intensidad del control popular sobre los partidos no difiere de la ejercida sobre las agencias oficiales; además, la circunstancia de que el partido deba someterse a la opinión pública para determinar su grado en representatividad no le distingue de cualquier otro grupo de expresión.

Definidos los partidos como organizaciones especiales para la actividad política directa de las clases y grupos de interés, la acción de sus “hordas rivales de políticos” no puede fácilmente clasificarse por perspectivas superficiales de ofensividad o defensividad, salvo en determinaciones técnicas o por un supuesto carácter reaccionario, conservador o radical, puesto que todos presionan siempre mirando al futuro. Lo crucial, entonces, en especificar su significación variable dentro del gobierno, sea en “un grado representativo” de un conjunto de grupos de interés como en el multipartidismo francés, como “agencias revolucionarias” en países latinoamericanos o como órganos regulares del gobierno, a veces los más importantes como los *capitani di parte guelfa* de la Edad Media florentina. Al llegar a las

³⁴ *Ibid.*, cap. xvi, pp. 382 a 399.

grandes organizaciones partidarias de base masiva, tanto una calificación ideológica como una interpretación unilateral de su significado gubernamental simplificarían en extremo el funcionamiento real de los partidos. En los Estados Unidos éstos realizan no sólo un trabajo electoral sino se constituyen en “burós permanentes para el control de las legislaturas, para el reparto de favores”; en delegados de aspectos administrativos locales, como el Tammany Hall en Nueva York; en “agencias plenamente formadas que incluso convierten en ocasiones a las agencias constitucionales en simples dependencias o recauderos”.³⁵

Anhelando cubrir toda la dinámica política, Bentley repara, por último, en el *electorado* y en los grupos *semipolíticos*. En relación al primero, esquivando una equivalencia con la totalidad ciudadana, debemos considerar sólo al electorado organizado para una acción periódica utilizando una técnica definida. No se trata aquí de introducir al misticismo viéndolo funcionar a través de una mayoría que, personificada, “habla” o “decide”, sino en términos de actividad diferenciada que emerge de grupos subyacentes. Fenómeno eminentemente activo y, en cierta medida, fugaz, el electorado adquiere perfiles más concretos interpretado como mediador entre los partidos y una categoría de grupos más visibles que los subyacentes, los semipolíticos. Estamos aquí ante organizaciones preliminares que directa o indirectamente, con vistas a la operación política, integran un sistema representativo a su vez intermedio entre los intereses subyacentes, a los que dan cuerpo, y el sufragio y los partidos. Son entonces variedades grupales que podríamos iniciar enumerando con las organizaciones voluntarias comprometidas en diversos géneros de propaganda, desde los grupos utópicos y los autores que reflejan en sus libros de valores representativos de un grupo hasta la prensa, como agencia de actividad semipolítica, cuyos editoriales expresan las líneas dominantes de interés en los Estados modernos.

Además, imprimiendo un cierto relieve económico que podría movernos a pensar en una mayor cercanía con los grupos subyacentes, absteniéndose de trazar una diferencia esencial que incline preferencias. Bentley conigna dentro de esa categoría a núcleos organizados de consumidores que enfrentan monopolios con frentes defensivos diseminados, hablando ambos “por el pueblo”, propalando literatura, fundando clubes y reuniendo sim-

patizadores. Deteniéndose en los Estados Unidos, Bentley expone un mosaico de grupos semipolíticos con fuerza presupuestaria ondulante, entre los que figuran las ligas proteccionistas financiadas por industriales, las asociaciones de reformas al servicio civil, los consejos de propietarios de bienes raíces, etcétera. En relación a la opinión pública por una parte, a los partidos y el gobierno por la otra, una determinación de las funciones de los grupos semipolíticos exige un análisis circunscrito en el tiempo y en el espacio. Así, su distinción respecto de los partidos depende de condiciones dadas de organización grupal; la actividad reemplazante de éstos puede adquirir relieves que van desde la normalidad representativa hasta el terrorismo. Aun en los Estados Unidos, donde cobran una expresión más definida a través de los partidos, esos grupos aparecen complementando en ocasiones el trabajo administrativo del gobierno, en otras actuando como “legislaturas supletorias” cuando las agencias ordinarias no tratan por su propia iniciativa un “interés olvidado” que debe cobrar representación.³⁶

3. *La infraestructura política*

El uso indiscriminado en los conceptos de *clase* y *dominio de clase*, la referencia obligada del proceso gubernamental a los *grupos subyacentes* que operan como sus engranajes, han producido en varios autores, como Catlin, la sensación de un “marxismo atmosférico” exhalado por la obra de Bentley.³⁷ Precondición para captar el movimiento real del gobierno y de los grupos más aparentes, para desentrañar el sentido ventajoso o dañino de los sistemas de creencias y los valores representativos, clave en fin de la *situación política total*, el reconocimiento de los grupos de interés subyacentes se dibuja como el eje indispensable del entero conjunto bentleyano. Sin embargo, más a la retirada que al abordaje del tema, el propio Bentley reconoce, al final de su libro de mayor significación, haber inmiscuido a los grupos subyacentes sin intentar especificarlos más que como realidades menos manifiestas, palpables y mensurables que los grupos políticos “altamente diferenciados” que los reflejan y representan. A pesar de verlos como los únicos calificados para revelar la “exacta cualidad

³⁶ *Ibid.*, cap. xviii, pp. 423-433.

³⁷ George E. Gordon Catlin. *Systematic Politics. Elementa Política et Sociologica*, University of Toronto Press, 1962, Reprinted 1965 in the U.S.A., p. 249.

³⁵ *Ibid.*, cap. xvii, pp. 400-422.

representativa” de los grupos de organización y discusión, como los elementos fundamentales del control de las estructuras representativas sin cuya definición quedaríamos en la superficie del proceso, afirmará no haberlos considerado con suficiente detalle y en varios países como para justificar científicamente su esclarecimiento y clasificación. “Concibo que tales grupos deben ser tomados como se presentan en cada país y periodo, como están ahí”, dirá; sólo ahí podremos tomarlos como datos empíricos, al margen de cualquier arbitrariedad clasificatoria.³⁸

Siguiendo un método evasivo, lo que tratará entonces de fijar serán “algunas condiciones para la formación de esos grupos”. Y ello más para demostrar que ese material queda fuera de los límites de su volumen —y de la ciencia política, diríamos— que por hacer una contribución decisiva a su comprensión. Debajo de fenómenos como valores o creencias, Bentley considera así al “hombre biológicamente descrito”, interpretado en un marco vital que afecta identificaciones, expectativas y demandas del grupo, envuelto en factores que, como la raza, careciendo de significado intrínseco, poseen no obstante consecuencias que son resultado mensurable de la actividad del grupo; partiendo de ahí se inicia un proceso de adaptación física (frente a las enfermedades, por ejemplo) y social que propiciará la integración de una conducta sistematizada. No considerado en abstracto, esto es, al margen de los seres humanos, el ambiente físico resulta condición básica para la formación y determinación de la actividad grupal. Sobre esa admisión pueden apreciarse las montañas y los ríos navegables como influyendo en la creación de técnicas de recolección y caza, de producción industrial y de medios de comunicación y transporte.

Y, lo que es más importante, las posiciones en la explotación del ambiente físico asumen formas de riqueza: minas, haciendas, propiedad urbana o control de energía eléctrica; de oposiciones de *capital* que surgen en diversas configuraciones hasta los conflictos actuales que, a un nivel de discusión, acaparan la palabra “capital” como símbolo de numerosas cosas, reales o imaginadas. Al enfatizar las técnicas y la organización productiva como determinantes en el carácter y relaciones de los intereses subyacentes, es obvio que esas “formas de riqueza” serán decisivas en el proceso. Puesto que “aquí estamos, claro, considerando primariamente los grupos, atisbando su importancia en el estudio

del gobierno”, es necesario tomar como esenciales esos variados grupos de riqueza por el hecho de su disposición para una actividad brutal en cualquier tiempo al ser excluidos de un ajuste y, más aún, por las ventajas técnicas directas o indirectas —la corrupción entre las primeras, la educación entre las segundas— que los grupos más acaudalados pueden asegurar. Será en ello, y en otros grupos que Bentley da por supuestos, donde podremos encontrar un planteo de *interés directo* manifestado en presiones que arquean las estructuras representativas.

Distinguibles por su carácter económico, a pesar de la continua denegación por Bentley sobre la exclusividad de ese factor, los grupos subyacentes resultan, con todo, rodeados de contornos imprecisos en sus principales obras. En primer término, es muy vago lo que Bentley indica en éstas acerca de los mecanismos de diferenciación y de influjo desigual entre grupos de hombres colocados en situaciones físicas y sociales semejantes. En realidad, sin singular relativismo y perspectivismo de 1926 no siembra sino ambigüedad al abordar el tema relegado en 1908. Rehusándose a adoptar “posiciones definitivas” sobre el problema, Bentley acude aquí a la utilización de índices psicológicos, de aptitud física racial —poniendo a prueba su alegado valor— y a lo que abstractamente denomina consideraciones, en conexión con otras actividades del “hombre-sociedad”, planteadas con “valor particular”.³⁹ Sin embargo, es un trabajo intermedio entre aquéllos, no publicado e inadvertido hasta hace poquitos años, quizá el único en el que Bentley “depone la pose de observador completamente apartado y emocionalmente indiferente”, donde la evasividad se diluye.⁴⁰

Secuencia de la guerra civil, la estructuración de una marcada desigualdad económica es vista correlativamente al desarrollo de la gran empresa de negocios a expensas de las clases trabajadoras, granjeros y empresarios pequeños y medianos. En “siete devastadores capítulos” ilustra Bentley la habilidad y la audacia empleadas por firmas gigantescas para ocupar posiciones estratégicas entre el productor y el consumidor en planos como la industria, el comercio, el crédito, la tierra,

³⁹ A. F. Bentley. *Relativity...*, p. 284.

⁴⁰ A. F. Bentley. *Profiteering: The Relations of Makers, Users, and Masters in America*, desarrollado por Sidney Ratner. “Arthur F. Bentley —Fashioner of Social Tools”, en *A Great Society?*, ed. por Bertram M. Gross, prefacio de Stephen K. Bailey, New York/London, Basic Books, Inc., Publishers, 1966, 1967, 1968 cap. 12, pp. 283-307, especialmente, pp. 302-305.

³⁸ A. F. Bentley. *The Process...*, cap. XXI, pp. 460 y ss.

el transporte y la tecnología; sus resultados expresados en ganancias exorbitantes obtenidas mediante producción restringida, desperdicios innecesarios y altos precios. Perversión de un entero régimen de competencia económica, las actividades de concentración que Bentley muestra en un impresionante capítulo sobre la distribución de la riqueza, el ingreso y el control de la industria y las finanzas en el periodo 1910-20, representan el eclipse de la propiedad ante “las demandas ficticias de la propiedad”, de la producción ante la “apropiación” como poder de obtener riqueza o ingreso sin trabajo, del beneficio ante los “logros usurarios” (*profiteering*), de la riqueza ante la “capitalización” entendida en un sentido especulativo con valores ficticios.

Aislado desplante de los valores liberales de Bentley, esa denuncia se vierte en el presagio de una crisis provocada por la “conducta autocrática de los grandes negocios”. Al considerar retrospectivamente la Primera Guerra y la revolución bolchevique percibirá que la situación favorece, de un lado a una “convulsiva revolución proletaria” cuyos frutos serían más la destructividad radical que la implantación de un orden social nuevo; del otro lado el abandono de la democracia política y el establecimiento de una dictadura de derecha como reacción de los grandes negocios ante aquella perspectiva. De ahí que, preocupado por la suerte de una clase media que puede convertirse en soporte o víctima de ambas tendencias, Bentley abogue por la destrucción del “sistema de logrería” a través del impulso a la pequeña empresa y a los grupos de presión no-partidistas que eventualmente podría consolidarse en un partido nacional defensor de los derechos de propiedad.

Sin embargo, exabrupto moral disonante con las líneas científicas de sus obras más relevantes, el reclamo de Bentley, de 1920, carecerá hacia atrás y hacia adelante de una directriz sólida para planteos a escala supragrupal, nacional o masiva. Al rechazar la noción de un interés general, al restringir el uso político del concepto de clase como grupos compactos con varias líneas coherentes de interés en un plano, por interferir con el dinamismo de su imagen pluralista, Bentley ha perdido los asideros para una confluencia de esfuerzos. Ciertamente que, en relación a la primera, queda como factor unitivo la defensa de la propiedad; pero aquí ésta cobra características tan utópicas y abstractas que su postulación suena a alegato liberal del siglo decimotavo. Por otra parte también es cierto que en el contexto de su descripción del proceso gubernamental la categoría de clase social no pierde sus connotaciones

de interés subyacente. Lo vimos claramente cuando, al asentar los tipos de legislaturas, Bentley insiste en aquellos que son instrumentos de representación clasista. Pero de un lado la profusión de líneas de interés que Bentley advierte en esa categoría —familiares, profesionales, sentimentales, patrimoniales, raciales, religiosas o artísticas—, del otro el esquematismo tendencioso que le imprimiese el marxismo, le obligan a dudar del valor tanto histórico como metodológico de su aplicación.

Cuando reprende a Marx el simplismo que le condujo a ver las oposiciones entre grupos como triviales y desdeñables, Bentley encuentra a la clase como una base teórica aparentemente firme que resuelve en el “gran grupo” los problemas del liderazgo, asentado en la acción simultánea de todos sus miembros, y de la dirección de su actividad, la victoria milenaria. El desprecio hacia el “proceso del grupo”, el sobreénfasis en un basamento económico que deja fuera a los grupos de discusión, la esperanza en un reino de fraternidad, terminan para Bentley creando una simple abstracción, “áspera y rápidamente” elaborada. La misma naturaleza económica directa asignada sobre la clase se convierte en obstáculo para su definición científica.⁴¹ Así, reconociendo que la clase como “hecho de parloteo es frecuentemente muy diferente de la clase como hecho masivo de hombres”, Bentley prefiere rastrear su influjo en circunstancias concretas de tiempo y espacio. No duda entonces de hallarla presente en el desenvolvimiento del derecho continental europeo de la primera mitad del siglo pasado y en las confrontaciones partidistas entre “conservadores”, “liberales” y “socialistas”; sin embargo, sabe que erigir esas tres llamadas clases como “elementos permanentes” de la población, aplicándolas a todas las sociedades de tipo moderno, no sería sino metafísica. Porque la evolución misma de los partidos demuestra que las clases han sido “resquebrajadas en gran medida”.

De esta forma la noción de dominio de clase ha sido cortada efectivamente por una multiplicidad de distinciones sólo artificialmente unidas, sin una matriz horizontal determinada. Lo que en la actualidad observamos es el funcionamiento a través del gobierno de “grupos más libres” representados por partidos de acuerdo al propio gobierno y a la actividad por desarrollar, independientemente de su enmascaramiento ideológico. Combinación siempre alterable de grupos en alineaciones temporales, la imagen mecanicista de 1908 en la que la

⁴¹ A. F. Bentley. *The Process...*, pp. 466-467.

armazón piramidal del Estado desentona profundamente, ofrecerá un universo de equilibrios espontáneos, un mundo vecino a la “mística tolstoyana de las fuerzas anónimas” (Catlin). A pesar de la cercanía con Pareto el sistema elimina cualquier posibilidad de que los grupos puedan ser regulados por oligarquías capaces de detentar la clave de gran mecanismo. Sin el monopolio de una presión representativa total toda jerarquía es relativa. Suponer la existencia de “élites” no representa para Bentley más que un jocosos vestigio del organicismo empeñado con Novicow a suponer, por el absurdo de no tener una función sin un órgano, que “los mejores ciudadanos” son ese órgano que porta y representa la voluntad de todos.⁴²

Años más tarde, expresado ya el temor por un gobierno industrial autocrático dirigido por grupos pequeños en cuyo círculo se concentra el poder de la propiedad en sus nuevas formas, la disposición por mantener aquella imagen decrece. Es así que Bentley reconoce que, “fuera de una tenue analogía gaseosa”, el del “hombre-sociedad” no es un proceso fluido, cuyas actividades aparecen funcionando libremente, cada una por sí. Admisión aplicable sobre todo a la explicación de la permanencia de algunas actividades cooperativas, supervivencias y sistemas de creencias, al incrustarse en la descripción política gira en torno al concepto de *dominación coagulada*. Sin referirlo directamente a un tipo de organización de negocios, a una forma de gobierno, a un grupo social educado, a una filosofía liberal o socialista o a un sistema religioso, el concepto denota la atención o el encauzamiento estabilizado de actividades. Pero aquí Bentley no está dispuesto a atribuir exclusividad de dominio a cualquiera de esas estructuras o sistemas; se trata de un entreveramiento de “actividades transversales” que muestran al “hombre-sociedad” como una “realidad pluridimensional compleja”.⁴³ Aceptando que pueden darse configuraciones opinativas y estructurales coaguladas, pero que éstas no se dan jamás en todas las dimensiones sociales, Bentley salva, no sin menoscabo, su temprana versión.

El planteo de la actividad de los grupos subyacentes, dejando por el momento a un lado el de su composición y objetivos, nos mueve en dirección al gobierno. Censurado muchas veces por haber convertido a las agencias gubernamentales en simples marionetas sometidas a la voluntad de los grupos subyacentes, el mismo

Bentley intenta precisar desde sus primeras conclusiones el punto hasta el cual puede considerarse independiente el sistema propiamente político del sistema de presiones subyacente. En principio es indispensable reconocer que, al igual que los colores de la pintura o los sonidos en la música, ni los grupos de discusión, ni los de organización ni los subyacentes poseen un valor en sí, puesto que cada uno recibe su significado de todos, su valor surge en términos de su relación con los demás. Habiendo, pues, reconocido que el examen por separado de los tres grupos sólo tendría efectos decorativos, esa interdependencia parece traducir una fijación unilateral de intereses y una instrumentalización de las agencias políticas que las depriva de un “interés propio”. Sin embargo, como actividades que son dentro de una sociedad moviediza, es evidente que en el seno de los grupos de organización y discusión puede surgir un interés especializado subyacente de sus componentes individuales, como el interés “egoísta” del déspota o del *boss* y sus secuaces; pero aun aquí, asimilables como individuos a los grupos subyacentes, su *función mediadora* deviene significativa en cuanto dictada por presiones grupales.

Al asignar los intereses individuales en su esfera de pertenencia, Bentley repara con mayores precauciones sobre “la tendencia del grupo representativo a mantenerse” como estructura gubernamental, sea por una especie de inercia social o con base en creencias. A partir de la premisa de que los grupos representativos están continuamente asentados en el complejo de grupos subyacentes, no cabría sino negarles cualquier actividad independiente que pueda ser capaz de generar un “misterioso poder” de organización autónoma.⁴⁴ No obstante,

⁴⁴ Entre los teóricos del grupo contemporáneo, Earl Latham, siguiendo a Merle Fainsod, encuentra la subestimación por Bentley de la habilidad de los grupos oficiales para generar “un cierto monto de poder independiente para alterar su medio circundante”. Igualmente William T. Bluhm señala que Bentley tendió a considerar a los oficiales públicos como meros “registradores de las presiones” ejercidas por grupos ajenos a la red oficial de autoridad como consecuencia de su reacción contra el análisis legalista. Ver: William T. Bluhm. *Theories of the Political System. Classics of Political Thought & Modern Political Analysis*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N. J., 1965, cap. x, pp. 330-359. Al respecto Latham desarrolla el concepto de *oficialidad* para determinar las funciones de los grupos oficiales proveyendo “variados niveles de compromiso” en el conflicto grupal a partir de principios aceptados por la comunidad. Señala incluso que en el “pequeño universo de grupos oficiales” se dan idénticos fenómenos de lucha por la autoexpresión y la seguridad a los que se efectúan en la configuración grupal infinita, fuera del dominio oficial. Ver: Earl Latham. *The Group Basis of Politics*. A

⁴² *Ibid.*, p. 155.

⁴³ A. F. Bentley. *Relativity...*, p. 182.

el mismo Bentley es cauto al generalizar. Si bien se figura incuestionable que en ninguna sociedad podremos encontrar esos grupos superficiales determinando la suerte de los grupos subyacentes, no deja de advertir que la relativa importancia de los grupos de discusión y organización varía ampliamente en diversas sociedades con diversos tipos de formaciones grupales subyacentes. Así, es posible ver en determinadas fases de transición debidas a la alteración del balance grupal el surgimiento de un “notable poder independiente” de los grupos de organización; pero sería erróneo seguir su desenvolvimiento como el tránsito simple de unas formas de organización a otras, prescindiendo del contexto grupal que subyace tras ellos.⁴⁵ En todo caso —dirá— los grupos subyacentes pueden resultar afectados por los grupos de discusión “en muy pequeños giros y en modos limitados” y “en giros ligeramente mayores y más pronunciados” por los grupos de organización.⁴⁶ “Puntos de vista meramente incidentales” que parten más de una anticipación de resultados que de la aplicación del método, sujetos a revisión o a mayor conocimiento, éstos no deben hacernos olvidar la rapidez sorprendente con que los grupos superficiales ceden ante los grupos subyacentes cuando se da un cambio definitivo en el balance de presiones.

El último problema al que conduce la postulación bentleyana de los grupos subyacentes es el de precisar la viabilidad democrática de las sociedades modernas. Señalada ya la tergiversación que implica suponer al gobierno creciendo por su propio poder, la fuente de todo abuso político parece perderse en una trama de conexiones sociales que jamás podrá trascender. Ante esa visión tentadora del proceso gubernamental Bentley está, empero, presto a prevenimos de que, considerando no sólo en el pasado o en el presente, sino también en el futuro, el *gobierno representativo o democracia* no puede plantearse como si los actos del gobierno fuesen producto de una razón crítica indisturbada, sino exclusivamente en términos de las variadas presiones de grupo. Tejiendo sutilezas en torno a la confusión común entre representación y delegación, y a la pobreza de argumentos sobre la primera, señala que en ciencia política los tipos de gobierno representativo se presentan a partir de la combinación entre un sistema elec-

toral y ciertas divisiones territoriales que pasan luego a los partidos y la actividad congresional. Puesto que el sistema de determinación del electorado mediante una calificación —que a su vez es resultado de presiones grupales previas— nunca incluye a la ciudadanía entera, los electores quedan como mediadores entre el gobierno y otros elementos numerosos de la población que no intervienen en el proceso político. Independientemente de ulteriores sugerencias acerca de la posibilidad de medir las fuerzas y los valores implicados en ese proceso entendido cuasidialécticamente,⁴⁷ el electorado integra un tipo de proceso representativo cuyo carácter amorfo lo somete fácilmente a los grupos semipolíticos y de ahí a los grupos más fuertes de presión.

Borrada la noción de un interés inclusivo de la sociedad, reducida la de opinión pública a reflejo de la actividad de los grupos y uncida la de liderazgo a los dictados de los grupos subyacentes, el “control del gobierno por el pueblo” carece de sentido en su connotación común. Al asumir que, en su integridad, el proceso político es *control* en el sentido de organización de presiones, entre las cuales la opinión pública no es sino una agencia diferenciada que representa al proceso sin conferirle nunca una expresión exacta, lo que corrientemente se denomina *control por el pueblo* no es más que uno de los elementos controladores; representa un planteo generalizado, pobremente representativo, que traduce determinadas reacciones directas de grandes masas de hombres contra ciertas masas más pequeñas que controlan el proceso gubernamental en grado excesivo. Cuando el gobierno —entendido aquí como el representante de grupos “ausentes” o que permanecen en quietud— falla en responder como debería a esa representación al ser pervertido de su función por las presiones concentradas de grupos más pequeños, en sí resultantes de nuevas oportunidades abiertas en la masa social, el clamor de “control por el pueblo” expone no más la reacción de grupos mayores de interés contra sus propias agencias habituales de actividad. Así, oposición “al margen del proceso gubernamental” la de las grandes masas no deviene significativa y comprensible sino en el contexto de *masas de control subyacente*.

Por otra parte, Bentley encuentra la acción directa de las masas como delegada en agencias o grupos técnicos mediante los cuales “el pueblo” presiona en forma habitual (los partidos), o excepcional (los grupos revo-

Study in Basing-Point Legislation, Octagon Books, Inc., New York, 1965, esp. pp. 33-38.

⁴⁵ A. F. Bentley. *The Process...*, p. 483.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 443-446.

⁴⁷ A. F. Bentley. *Relativity...*, pp. 114-118.

lucionarios que asimila en los grupos demagógicos). Si bien Bentley incorpora —tras su denuncia la intemperancia de los movimientos oligopolistas y proletarios— una teoría de la revolución mecanicista y abstracta, descrita como resultado de fricciones y retardamientos que ocasionan una “acción explosiva”, cuya interpretación no depende ni de la opinión ni de las formas gubernamentales sino de los valores representativos del “hombre-sociedad”,⁴⁸ sus observaciones de 1908 engrazan mejor en el cuerpo general de sus consideraciones acerca de la democracia masiva. Contra la interpretación de la historia en términos de movimientos de masas, Bentley muestra a un nivel histórico cómo todo grupo revolucionario representa un interés especializado cuyas técnicas se encaminan, en un inicio pobremente, a contrastar las técnicas de gran intensidad y efectividad de un grupo minoritario. Eventualmente triunfantes, o asimilados al gobierno, esos grupos, que han sido llamados a mantener el orden en representación de subgrupos diferenciados con interés común se transforman en maquinarias de gobierno jerárquicamente organizadas, más o menos aristocráticas, que a su vez vuelven contra sí mismas a otros movimientos de grupos demagógicos.⁴⁹

Alejado de la oratoria de la “democracia pura”, que sólo encubre fases de la actividad de grupos particulares, el concepto de “control por el pueblo” reclama puntualización científica. Cuando Bentley afirma que sin “control por el pueblo” no podría darse gobierno, a no ser el de amos extranjeros, no habla en forma alguna de un control popular directo e inmediato. Sin que ello lleve a admitir un gran interés común, éste significa el conjunto de reacciones y ajustes habituales forzado por grandes intereses débiles unidos en intensidad relativa a su número de adherentes, incorporado en una ley mantenida diariamente. Puesto que en amplio sentido el control implica el ajuste de unos grupos con otros, lo que aquí se da a entender es un “cuadro normal” en la organización del gobierno que incluye métodos de supervisión y balance, primero entre las agencias gubernamentales, luego en las esferas federal, estatal y local; que reconoce la existencia de actividades de opinión pública, de sistemas de sufragio mayoritario, de una amplísima variedad de técnicas para la operación de múltiples intereses y de un cierto límite de tolerancia para la exageración de sí mismos requerida por los intereses a nivel de discusión para hacerse efectivos.

Sólo ese *arreglo estructural del gobierno* puede dar realidad a la democracia o al gobierno representativo, cualquiera que sea el término preferido.⁵⁰

4. Bentley, contemporáneo

Cuando el abstracto y filosofante Bentley de 1926 confiesa que su temprano volumen de dieciocho años atrás no constituyó directa o primariamente un esfuerzo por aclarar temas como la soberanía, la clasificación y los poderes del gobierno, los partidos políticos y la opinión pública, sino que éstos no fueron sino el material más asequible para ilustrar el vasto *proceso* de la conducta, cuando su relativismo le lleva incluso a desplazar de lo político las actividades representativas en busca de un valor funcional más propio, no deja de reconocer que su apreciación sobre aquella temática “no está en absoluto fuera de línea con las recientes tendencias de la ciencia política”.⁵¹ Y es que, al margen de adiciones o mutilaciones ulteriores, la teoría bentleyana de los grupos de interés mantiene un punto de convergencia para la ciencia política norteamericana. Replicado inmediatamente por Albion Small, discretamente apreciado por James Garner y Charles Beard, reconociendo su meticulosidad el primero, achacándole el segundo al lado de la aprobación a su empeño por superar el formalismo una tediosidad e innecesaria rudeza con sus predecesores, *The Process of Government* cruza un periodo de opacidad de la que emergerá lentamente hasta que en 1950, reseñando una reedición del año anterior, Bertram M. Gross califica la obra como “uno de los libros más importantes sobre gobierno jamás escritos en América”.⁵²

Sin que ello traduzca en modo alguno una parálisis de cuarenta años en derredor del estudio de los grupos de presión —los trabajos de Beard, de Beck, de Odegard o de V. O. Key lo evidencian casi en cada década—, el “redescubrimiento” de Bentley ofrece a la teoría política americana de los cincuenta un basamento nada extemporáneo. Como lo explica McConnell, “la ortodoxia del poder privado” se vigoriza en los Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial como resultado de varios factores, entre los que podrían ci-

⁵⁰ *Ibid.*, cap. xx, pp. 447 a 459.

⁵¹ A. F. Bentley. *Relativity...*, pp. 277 y 278.

⁵² Cit. por Peter H. Odegard. Introducción a *The Process...*, p. xxx.

⁴⁸ *Ibid.*, cap. xxiii, pp. 186-187.

⁴⁹ A. F. Bentley. *The Process...*, p. 234.

tarse la disposición conservadora frente al comunismo, las frustraciones de la guerra fría que contrastan con el extenso incremento del poder nacional, la vívida memoria de los horrores del nazismo, los excesos del macartismo, la marcha acelerada del cambio tecnológico y el arribo de una gran fase de prosperidad. Desprendida de todo esto surge una inclinación común a justificar las instituciones norteamericanas a través de debates acerca del lugar de los grupos de interés en el orden político. Y el pluralismo bentleyano ofrece aquí, con su “revuelta contra la ideología —incluso contra cualquier amplia meta en política— y su cinismo sobre el ‘interés público’”, una garantía de preservación de la diversidad, de la libertad, de la limitación del poder, de protección contra los movimientos de masas y la irracionalidad política.⁵³

En mayo de 1965 el presidente Lyndon B. Johnson formuló ante el seminario Arthur F. Bentley de la Universidad de Syracuse como una interrogante, entre otras, cuáles serían las mejores técnicas para propiciar la conjunción de esfuerzos entre las agencias públicas y las privadas sin poner en peligro la independencia de las últimas. Refiriéndose al campo de la ciencia dentro de la “gran sociedad”, Don K. Price señaló que el vislumbre más fructuoso de Bentley al romper la perspectiva legalista fue el percatarse de que las instituciones y grupos convencionalmente considerados privados son partes tan efectivas del proceso gubernamental como lo son las legislaturas, los burócratas y los líderes de los partidos; vislumbre corroborado por el carácter de los mayores programas científicos y tecnológicos del gobierno desde comienzos de la Segunda Guerra Mundial. Asentando que “el mundo ha cambiado”, Price observa que ahora el gobierno semeja, a través de los espejuelos de Arthur Bentley, menos la encarnación de la ley natural o la voluntad general y más un conglomerado de intereses especiales. Por “la combinación resultante de más dinero y menos riesgo”, los negocios privados aparecen como el “socio operante” en los más de los programas gubernamentales, el trabajo organizado es menos afín a una liga de oprimidos que a un poderoso grupo de presión; los radicales, al menos en sus tipos contemporáneos más conspicuos, no poseen ya más la fórmula para salvar al mundo, “sino han evidentemente decidido que no merece salvarse, especialmente por nin-

gún proceso que implique esfuerzo racional y organizado”.⁵⁴

Profundamente atractiva en el campo de la política práctica, la ciencia de los grupos de presión de Bentley entra al terreno académico con un grupo de encendidos partidarios que encabezan David Truman y Earl Latham. Adecuándolo a su nueva dimensión temporal, sustituyendo terminología y enriqueciendo motivaciones en el proceso, soslayando el carácter más darwinista que hobbesiano que Bentley atribuyese al concepto de “ajuste”, ambos reacomodan las nociones de simetría y equilibrio, zozobranes atrás ante la crisis y la guerra, como sinónimos del *statu quo*. Según observación de Mackenzie, al elaborar una “situación poliárquica” como clave de la democracia americana, el “nuevo pluralismo”, cuya paternidad se presume en Bentley, confiere al análisis político un signo distintivo adecuado y recomendado por el propio *establishment* académico.⁵⁵ De cierta manera esto explica el hecho de que otros enfoques dentro de la ciencia social hayan reclamado también a Bentley como temprano antecedente. En grados diversos se les presenta como congruente aunque exagerado iniciador del behaviorismo, como decidido postulante del enfoque matemático de la política, como primero en centrar al poder como clave de estudio, como pionero de la teoría de la “toma de decisiones” o como precursor de los temas básicos de la escuela del “desarrollo político”.

Influyente en el clima de los años cincuenta, la obra de Bentley encontrará, alteradas en parte las condiciones de su resurrección, una acusada actitud de recelo durante la década siguiente. Más por el brillo conservador de sus adaptadores que por sí misma, recibe una crítica que raras veces incide en su núcleo. Al lado de consideraciones acertadas el ataque a las “incongruencias” de su empirismo tiene facetas que van desde el reproche por no haber incluido un enorme catálogo de hechos observados por sus contemporáneos, incluso ajenos a la ciencia política, hasta la impugnación del apriorismo que suponen tanto sus analogías mecanicistas como su manejo de categorías constitucionales y políticas prevalentes en los Estados Unidos de principios de siglo. Fácilmente objetables las primeras por la pretensión no enciclopédica de la obra de Bentley, las se-

⁵³ Grant McConnell. *Private Power and American Democracy*, New York, Vintage Books, A Division of Random House, 1970 (Orig. 1966) pp. 352-353.

⁵⁴ Don K. Price. “Science in the Great Society”, en Bertram M. Gross, Ed., *op. cit.*, pp. 227-247, esp. pp. 232 y 242.

⁵⁵ W. J. M. Mackenzie. *Politics and Social Science*, Baltimore, Maryland, Penguin Books, 1967, pp. 230 y 231.

gundas pueden referirse a la idea bentleyana de que la ciencia es concepción y no percepción; de que sin sus- traerse a circunstancias de tiempo y espacio está preve- nida de no absolutizarlas. En el otro extremo de la crí- tica el “temor clasificatorio” que se aduce como prueba de incorregible empirismo, su abstención para formular técnicas definidas de investigación, no evidencian sino imposibilidades autoimpuestas por el prurito científico de Bentley que convierte su trabajo “más en un mapa que en un compás”, según el juicio acertado de Odegard.

Donde el enjuiciamiento va quizá más profundo es en derredor de las nuevas categorías analíticas introdu- cidas por Bentley. Pero si conceptos como el *interés*, la *actividad*, la *acción* o la *presión* pueden parecer abstracciones metapolíticas es porque se les ha considerado categorías fijas olvidando la advertencia de que sólo pueden ser definidos operativamente. A partir de ese reconocimiento la crítica se desplaza hacia el centro operativo del sistema, el *grupo*. Poco atractivo para el nominalismo y empirismo anglosajones, el prudente rea- lismo de Bentley, alejado con mucho del germánico, atrae sobre sí la recriminación algo menos que unánime de haber “reificado”, “fetichizado”, una entidad cuya legitimidad no es más que metodológica, e incluso dis- cutiblemente metodológica. Injustamente acusado de confundir una categoría analítica con una entidad em- pírica, Bentley, y con él sus seguidores, se presenta “in- terpretando” distorsionadamente las operaciones reales de grupos humanos concretos mediante un prisma sim- plicificador; tratando de anteponer la independencia de los intereses grupales ante los propósitos universales de la voluntad general, del Estado o la clase, termina postu- lando una personalidad también supraindividual que “desea”, que “reclama”, que “tiene intereses”.

El supuesto olvido, supresión o subordinación del individuo conduce a estimaciones desiguales. Frente a la censura de no haber consignado sino grupos como actores en el proceso político y de haber olvidado que éstos no son sino el ámbito dentro del cual transcurre la acción del individuo como verdadero actor, Bentley responderá con su noción posterior del “hombre-socie- dad”, que elimina toda asunción de fijeza o instrumen- talización del individuo convirtiéndole en un actor *plu- rigrupal* que busca y promueve *su* interés propio en diversos planos más o menos voluntarios, en grupos que no son más que conjuntos de hombres comprometidos en una actividad común en la que están interesados. Por lo demás, el dilema moral al que lleva el no en- contrar en cada plano grupal un desarrollo íntegro de

la personalidad, el verse en todos segmentariamente y no como unidad ética, evidentemente que escapa al pro- pósito de la obra. De otra parte es incorrecto culpar a Bentley de haber marginado del proceso político a los individuos desorganizados, tanto activos como apáticos; si la marginación de los últimos no amerita comenta- rio, la de los primeros obedece más a que su actividad no podría darse fuera de un grupo mínimo, salvo pro- bablemente en casos patológicos en los que incluso la motivación sale de la esfera individual rigurosa.

Sin embargo, el punto tal vez más importante y menos subrayado de la falta de consideración individual estriba en que el abstraccionismo tanto del “grupo” como del “hombre-sociedad” asume que el contacto del individuo con sus planos de interés automáticamente le equipara con todos los individuos colocados al nivel grupal correspondiente, esto es, formula una identidad plena del individuo con los demás dentro del grupo, en razón de que sus intereses son exactamente iguales y, por tanto, su posición es la misma. Si en el seno del grupo se da una jerarquía, ésta obedece —para Bentley— a dictados técnicos y no de otra especie, los líderes no poseen otra calidad que la de reflejos un tanto místicos de la voluntad general grupal. Al mantenerse apar- tado de la estructura y de los propósitos reales internos de los grupos, al no discriminar entre grupos grandes, medianos o pequeños, Bentley evade la posibilidad del sometimiento permanente de unos a otros y el hecho de la instrumentalización de ciertos individuos a otros dentro del grupo a pesar de la presunción de pertenen- cia equivalente. Así, más que haber creado un imper- sonal grupo supraindividual, su obra teje un “modelo abstracto” que encubre la conducta de personalidades concretas que están en posición de manipularlo; igno- rando las dimensiones, la estructura y los fines del grupo, el análisis de las actividades de las facciones “supragru- pales” se ha perdido para la ciencia.

Naturalmente la crítica tradicionalista ha enfocado el ataque a Bentley por el ángulo de su negativa a la “función integrante del Estado”. Asemejándola a la concepción marxista o a la liberal-spenceriana, la imagen del proceso político es apreciada como si Bentley hu- biese admitido algo así como un gran conflicto en el que partes de la nación aparecen dispuestas unas con- tra otras. Pero aquí no debe exagerarse: al margen de la abstracción del Estado rechazada de antemano, los mecanismos regulatorios y de control son suficientemente especificados como para que queden dudas acerca de los elementos ordenadores del proceso. Al fin, si son

fuerzas espontáneas o en un pretendido concierto supragubernamental o supraestatal, no se altera la asunción final que deja, no obstante, pendiente toda una problemática. Cuando MacIver observa que el conjunto de acuerdos a los que se llega en la arena política representan una delgada diagonal de presiones particularistas opuestas, está en lo correcto al indicar que ésta es una visión arduamente compatible con la relativa estabilidad del sistema político y el desarrollo ordenado que exhibe por largos periodos.⁵⁶ En otras palabras, un poco más allá de MacIver, el pluralismo de Bentley no logra solucionar el problema de la continuidad del dominio, de su organización para la permanencia. Su visión de la sociedad es extremadamente permeable y dinámica, tan permeable y dinámica que concluye creyendo que el dualismo clásico entre gobernantes y gobernados carece de sentido. Proceso complejísimo en el que lo oficial se subordina a presiones más profundas e intensas, éste borra las diferencias entre lo público y lo privado; tesis útil en cuanto permite abrazar fenómenos interactuantes que escaparían al formalismo, su postulación lleva de una parte a un cuestionable democratismo; de la otra al bosquejo de una enorme autoridad anónima ante la cual toda resistencia es imposible.

Si admitimos, con reservas, que el *marco habitual* bentleyano encierra el reconocimiento de ciertas categorías políticas institucionales, sería ilegítimo considerarlo extensivamente como un contexto cultural del que derivan la cohesión y el "sentido" del proceso. Y es que el conductivismo de Bentley nunca pretendió desviarse por caminos normativos en busca de una "causalidad significativa" a la manera de Max Weber; de ahí que sus críticos culturalistas no hagan sino especular reprochándole algo fuera de su intención. Pero hay que subrayar aquí que esa ausencia de finalismo en la actividad humana políticamente orientada augura y auspicia lo que algunos politólogos de la década de los cincuenta llamarán "el fin de las ideologías". La vaciedad formal de la categoría de *interés*, su potencialidad de adquirir contenidos sancionados sólo por su efectividad, le orillan a un amontonamiento indiscriminado de promociones

⁵⁶ Robert M. MacIver. *Politics & Society*. Edited by David Spitz, New York, Atherton Press, 1969, p. 278.

particulares o generales, bondadosas o nocivas, cuyo procesamiento conforme a su presión corre a cargo de agencias gubernamentales imparciales. Primer gran "desideologizador" de la ciencia política americana, Bentley se apoya en la premisa pragmática de la acción e impone como único criterio de moralidad política el de la relatividad de cualquier pretensión grupal, clasista, racial o nacional, seguro de evitar con ello la universalización del privilegio, de la estratificación, del monopolio, de la conquista a escala internacional.

Obviamente el trasplante del modelo teórico del *laissez faire* a la ciencia política realizado por Bentley no escapa a las objeciones metodológicas, estructurales e ideológicas. Sin contar su carácter esencialmente restringido a la descripción que le invalida para propósitos predictivos de largo y mediano alcance, la gran dispersión de sus unidades analíticas hace a la obra de Bentley impotente para desentrañar el problema de la tenencia efectiva del poder, para abordar la temática de la estratificación y del elitismo, para esclarecer los niveles reales de decisión. Más que obsoleto su sistema de análisis se antoja marginal a la compleja realidad política y económica de las naciones modernas, a sus imperativos de desarrollo e integración, de organización y administración, a sus peculiaridades de socialización y cultura política, a sus giros de movilidad social, a su problemática nacional imbricada en un juego de presiones internacionales e ideológicas, a sus tendencias hacia la burocratización y el totalitarismo. Con todo, constituye un resuelto aliento metódico por librar a la reflexión política de ataduras espiritualistas y de fantasmas verbales, representa el eslabón que se rompe de una filosofía que, cuando no apartada de la acción, aparece urdiendo sueños milenarios y aventuras multitudinarias con beneficiarios más exclusivos. Al restaurar la dimensión social de lo político, al mostrar el valor de los fenómenos asociativos, al rastrear las funciones y formas del conflicto, la teoría bentleyana de los grupos de presión sienta los pilares de una ciencia de la conducta cuyo futuro inmediato está todavía a prueba. Y es por ello que puede juzgarse entonces como germen de errores y germen de aciertos, de fracasos y de triunfos quizá modestos al trasluz de la estentórea retórica de nuestra época.