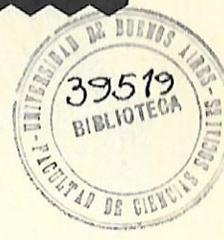


LOS NOVENTA



# Los dilemas del pluralismo democrático

*Autonomía versus control*

Para Ann

LOS DILEMAS DEL PLURALISMO DEMOCRÁTICO  
*Autonomía versus control*

Título original en inglés: *Dilemmas of Pluralist Democracy*  
*Autonomy versus control*

Primera edición: 1982

Primera edición en idioma español: 1991

Traducción: Adriana Sandoval

© 1982, Yale University

D.R. © 1991, Editorial Patria, S.A. de C.V.,  
bajo el sello de Alianza Editorial  
San Lorenzo 160, Col. Cerro de la Estrella  
México, D.F., C.P. 09860

Primera edición en la colección Los Noventa

Coedición: Dirección General de Publicaciones del  
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/  
Editorial Patria, S.A. de C.V.

La presentación y disposición en conjunto  
y de cada página de LOS DILEMAS DEL PLURALISMO  
DEMOCRÁTICO son propiedad del editor. Queda estrictamente  
prohibida la reproducción parcial o total  
de esta obra por cualquier sistema o método  
electrónico, incluso el fotocopiado,  
sin autorización escrita del editor.

ISBN 968-39-0521-8

IMPRESO EN MÉXICO

Todas las sociedades políticas se componen de otras sociedades, más pequeñas, de distintos tipos, cada una de las cuales con sus propios intereses y máximas... La voluntad de estas sociedades particulares siempre tiene dos relaciones: para los miembros de la asociación, es una voluntad general; para la sociedad mayor, es una voluntad privada, que frecuentemente se considera recta en el primer sentido y perversa en la segunda.

ROUSSEAU, *Economía política* (1755).

A fin de que se exprese la voluntad general, es importante, por tanto, que no haya una sociedad parcial en el Estado, y que cada ciudadano sólo dé su propia opinión... Si hay sociedades parciales, debe multiplicarse su número e impedirse su desigualdad... Estas precauciones son los únicos medios válidos para asegurar que la voluntad general siempre sea ilustrada y que no se engañe a la gente.

ROUSSEAU, *El contrato social*, libro 2, cap. 3 (1762).

El privilegio más natural del hombre, junto al derecho de actuar por sí mismo, es el que consiste en combinar sus prácticas con las de sus prójimos, y el de actuar en común con ellos. Por tanto, ello me lleva a concluir que el derecho de asociación es casi tan inalienable con el derecho de la libertad personal. No obstante, si la libertad de asociación es una fuente fructífera de ventajas y prosperidad para algunas naciones, puede

pervertirse o ser llevada a excesos por otros, y el elemento vital puede convertirse en un elemento de destrucción.

TOCQUEVILLE, *La democracia en América*,  
vol. I, cap. 12 (1835).

Entre las leyes que rigen las sociedades humanas está una que parece ser más precisa y clara que todas las demás. Si los hombres han de seguir siendo civilizados, o de llegar a serlo, el arte de asociarse unos con otros debe crecer y mejorarse, en la misma proporción en que se incrementa la igualdad de condiciones.

TOCQUEVILLE, *La democracia en América*,  
vol. I, libro segundo, cap. 5 (1840).

## Capítulo I

### EL DILEMA SUBYACENTE

Las organizaciones independientes son altamente deseables en una democracia, al menos en una democracia a gran escala. Cuando se utilizan procesos democráticos en una proporción tan grande como la de una nación-Estado, tienden a surgir organizaciones autónomas. Sin embargo, estas son más que una consecuencia directa de la democratización del gobierno de la nación-Estado. También son necesarias para el funcionamiento del proceso democrático mismo, para reducir la coerción gubernamental a la mínima expresión, para la libertad política y para el bienestar humano.

Sin embargo, lo mismo que sucede entre los individuos ocurre con las organizaciones; la independencia o la autonomía (uso estos términos indistintamente) crea la oportunidad de hacer daño. Las organizaciones pueden aprovechar la ocasión para incrementar o perpetuar la injusticia en lugar de reducirla, de fomentar el egoísmo mezquino de sus miembros a expensas de la preocupación por un bien público más amplio e incluso para debilitar o destruir la democracia misma.

Como los individuos, entonces, las organizaciones deberían poseer cierta autonomía, y al mismo tiempo deberían ser controladas. Expresado crudamente, este es el problema fundamental de la democracia pluralista. El propósito de este libro es explorar el problema de la democracia pluralista y algunas soluciones posibles.

El problema de la democracia pluralista, o el pluralismo democrático (también uso estos términos indistintamente) es sólo un aspecto de un

dilema general en la vida política: ¿autonomía o control? O, para plantear una pregunta menos simplista: ¿qué tanta autonomía y qué tanto control? O, para anticipar aún más la complejidad del problema: ¿qué tanta autonomía debe permitirse a cuáles actores, con respecto a qué acciones y en relación con qué otros actores, incluyendo al gobierno del Estado? Más la pregunta complementaria: ¿qué tanto control deben ejercer cuáles actores, incluyendo al gobierno, empleando qué medios de control sobre qué otros actores con respecto a qué acciones?

Planteado en estos términos generales, el problema del pluralismo democrático está muy cerca de ser una descripción de todo el proyecto de la teoría política desde sus inicios en la Antigüedad. El objetivo de este libro es mucho más restringido. Por un lado, como ya indiqué, mi enfoque no será hacia los individuos, sino hacia las organizaciones, una reducción de perspectiva tal vez artificial pero operativa. La perspectiva se reduce aún más porque mi argumentación se ocupa no de regímenes de todo tipo, sino sólo de regímenes democráticos. Más aún, en un gran brinco por encima del nido de serpiente de los problemas, tomo por supuesta la deseabilidad de la democracia. Incluso así, la discusión se aplica no a las democracias en un sentido universal, sino sólo a los procesos democráticos relativos a los gobiernos de sistemas a gran escala —concretamente, los gobiernos de los países o naciones-Estado.\* Además, al igual que con la cuestión altamente debatible de la deseabilidad de la democracia, hago una gran cantidad de suposiciones que, aun cuando sean obviamente debatibles, espero resultarán ser lo suficientemente aceptables para dejarme avanzar en la discusión.

Finalmente, no he hecho esfuerzos para llegar a soluciones específicas para el problema de la democracia pluralista. Las soluciones específicas —que sean satisfactorias, en cualquier caso— sólo pueden obtenerse en el contexto de las características y circunstancias especiales de un país particular. No obstante, es probable que ninguna solución sea satisfactoria, a menos de que esté formada por algunas ideas y principios rectores. Mi propósito, por tanto, es explorar ciertos aspectos del problema, llegar a algunas conclusiones generales sobre varias opciones fundamentales, y ofrecer algunos principios generales relativos a los juicios sobre estas soluciones alternativas.

Pese a esta perspectiva reducida, las consecuencias del argumento para las ideas políticas e ideologías contemporáneas se extienden más allá de las fronteras porosas entre la teoría y la práctica del pluralismo democrático.

\* Para muchos países, el término nación-Estado es una designación equivocada. Sin embargo, al usarlo indistintamente como país, sigo una práctica común. El término me resultó útil al contrastar una democracia a gran escala de la nación-Estado con una democracia en la pequeña escala de la ciudad-Estado.

tico. Pues todas las ideologías más poderosas de nuestra era adolecen de haber adquirido su forma y sustancia en el curso de los siglos XVIII y XIX, o mucho antes, antes de que el mundo en el que ahora vivimos hubiera llegado a ser vislumbrado plenamente. Son como los mapas medievales del mundo, encantadores pero peligrosos para navegar en mares desconocidos. A la manera de los adeptos a la cosmología ptolemeica después de Copérnico, los firmes partidarios pueden sostener sus ideologías tradicionales al costo de añadir más epíclidos a la teoría original; pero su comprensión del mundo se ve afectada cada vez más por experiencias y percepciones frescas. El liberalismo, el conservadurismo, el capitalismo, el socialismo, el marxismo, el corporativismo, el anarquismo, incluso las ideas democráticas, todas se enfrentan a un mundo que en su forma y empuje confunde los supuestos, requerimientos, descripciones, predicciones, esperanzas o preceptos cruciales que expresan.

Más específicamente, todas las teorías e ideologías políticas contemporáneas están amenazadas por el dilema de la autonomía y el control de las organizaciones. Las soluciones satisfactorias —mucho menos las ideales— eluden tanto la teoría como la práctica en todos los países tecnológicamente avanzados, ya sean capitalistas o socialistas (para usar términos que en sí mismos están un poco dislocados de la realidad). Si bien el dilema está más oculto a los ojos del público en los países gobernados por regímenes autoritarios, las presiones a favor de la autonomía de las organizaciones son como resortes enrollados, sujetados precariamente por la contrafuerza del Estado, y listas a desenrollarse cuando el sistema se sacude.

No obstante, aun cuando el argumento conlleva consecuencias poderosas y perturbadoras para los regímenes no democráticos, lo que me preocupa aquí es el problema del pluralismo democrático. Como veremos, el problema es en realidad un conjunto de problemas.

dunidense, el periodo colonial, etcétera; orientaciones cívicas anteriores aún prevaletentes, como la ética protestante, o la pasión por la igualdad descrita por Tocqueville; y estructuras anteriores, como el esclavismo, la propiedad diseminada de granjas, etcétera.

Así, los límites que giran en torno a una explicación de por qué Beta hace  $x$  no están rígidamente fijas por algunos fenómenos palpables revelados por nuestros sentidos, como una barda de alambre alrededor de una fábrica. Más bien, los límites son creaciones de la mente humana, más similares a los límites que los antiguos establecieron alrededor de las constelaciones que observaban en el cielo en noches claras. Cuando uno decide establecer límites alrededor de un sistema causal que busca explicar las acciones humanas, ello parece depender de una manera significativa de muchos factores, incluyendo la curiosidad propia, los objetivos y juicios previos con respecto a la utilidad de una sección particular de conocimiento adicional. A fin de responder al persistente ¿por qué?, uno puede responder al reto de moverse de una región de la explicación a otra. Cuando uno se detiene en la búsqueda de respuestas concluyentes, ello depende de juicios discutibles en cuanto a lo que uno piensa que es crucial explicar, y cuán lejos en el tiempo y espacio social uno desea llegar finalmente a una frontera en donde se cierra el sistema causal, en el sentido de que no necesitan tomarse más factores en cuenta a fin de explicar completamente el resultado. Pero cuando han de explicarse acciones humanas significativas, el cierre completo ciertamente requerirá un sistema vasto.

Estas dificultades podrían resultar en conflictivas descripciones de actividades. A medida que las descripciones se mueven hacia causas más remotas, cada vez se vuelve más difícil confirmarlas o falsificarlas, y más y más depende de nuestros supuestos interpretativos, incluyendo juicios *a priori* en cuanto a la validez de la teoría sobre la cual se basa la explicación misma. Así, la teoría corre el riesgo de una autoconfirmación.

Debido a estas y otras fuentes de juicios conflictivos y no fácilmente resolubles, la propuesta con la que empezó este capítulo probablemente no puede demostrarse como verdadera o falsa. Y por eso la ofrezco como una suposición. El que uno acepte o rechace la premisa de que las organizaciones independientes existen en todos los países democráticos, dependerá probablemente menos en cualquier explicación que proponga, aun si este libro estuviera enteramente destinado a ese esfuerzo, que a nuestro juicio previo. Lo que he intentado hacer en esta sección es aclarar el significado de la premisa, así como otras declaraciones sobre la autonomía y el control en otras partes en este libro, y asegurar que no he hecho que la premisa sea verdadera o falsa en gran medida por definición.

Sin embargo, si ahora he escapado a la trampa de la trivialidad de la

definición, prevalece la posibilidad de que la premisa sea empíricamente verdadera o falsa de una manera trivial. Consideremos: si un sistema puede describirse como pluralista cuando cualquier organización posea alguna autonomía política, entonces ¿no todos los sistemas políticos son pluralistas, incluso los regímenes totalitarios? El modelo totalitario es, después de todo, una mera abstracción; en la práctica, probablemente ningún régimen ha privado a todas las organizaciones de toda su independencia en todos los campos. Inversamente, si calificar como pluralista a todas las organizaciones importantes en un sistema debe ser plenamente independiente de todos los controles, entonces ningún régimen puede llegar a ser descrito como pluralista. (De hecho, uno ni siquiera desearía dar el nombre de *sistema* a una reunión de organizaciones totalmente independientes.)

Propongo, por tanto, definir la *autonomía relativa*: una organización es relativamente autónoma si emprende acciones que *a)* son consideradas dañinas por otra organización y *b)* ninguna otra organización, incluyendo al gobierno del Estado, puede impedir, o podría impedir, excepto incurriendo en costos tan altos que excedieran las ganancias del actor al hacerlo. Los juicios en torno al daño, costos y ganancias no son enteramente objetivos ni están fijos. Sin embargo, permítaseme describir algunas organizaciones que son, creo, relativamente autónomas en todos los países democráticos. ]

#### ORGANIZACIONES

La palabra *organización* es tal vez demasiado peliaguda. Rousseau, quien estaba profundamente preocupado por la presencia de las organizaciones independientes dentro del Estado, las llamó *sociedades parciales o particulares*. Tocqueville las llamó *asociaciones*, y las consideró (si bien no sin reservas) como necesarias para un pueblo que deseaba gozar no sólo de la democracia y la igualdad, sino también de la libertad y la civilización. La palabra *grupos* frecuentemente servirá, y en algunos contextos es útil usar un término de reciente acuñación y referirse a ellos como *subsistemas*.

[Las organizaciones, sociedades parciales, asociaciones, grupos y subsistemas no tienen fin, y en diversos tiempos y lugares, múltiples asociaciones han pretendido una medida de independencia del Estado y otras asociaciones.] Probablemente la más antigua en pretender una posición de derecho como una asociación parcialmente autónoma consista de un

grupo de personas que están cercanamente afiliadas en virtud de sus vínculos de afinidad, como la familia. Aun cuando los regímenes autoritarios extremos algunas veces han considerado a la familia como el penúltimo eslabón en una cadena jerárquica que se extiende sin rupturas desde el gobernante hasta el súbdito, se ha pensando más comúnmente que la vida interna de la familia requiere cierta libertad del control estatal. Los lazos familiares son excepcionalmente difíciles, e incluso en los regímenes más despóticos los grupos íntimos familiares parecen haber preservado cierta autonomía.

Parte del área de independencia de la familia del Estado ha sido ocupada por organizaciones religiosas, las cuales a su vez han insistido usualmente en su propia esfera de autonomía dentro del aparato estatal, incluso cuando la Iglesia y el Estado son aliados. Las asociaciones educativas, científicas y culturales, y en Europa desde las universidades medievales, frecuentemente han logrado obtener alguna independencia respecto del Estado.

Asociaciones como estas, basadas en la familia, la religión y la vida cultural, son, sin embargo, menos centrales para el problema de la autonomía y el control en los órdenes democráticos modernos que ciertos otros tipos de organizaciones que agruparé en tres compartimientos generales, los cuales deseo clasificar como gubernamental, político y económico. En cuanto al primero, cualquiera que sea lo que prescriba la teoría constitucional, en todos los países democráticos las principales instituciones del gobierno —el jefe del ejecutivo, las burocracias, el parlamento, lo judicial— son, en sentidos importantes, independientes entre sí. Aun cuando la legislatura y el jefe del ejecutivo son probablemente más independientes entre sí en países donde la doctrina de separación de poderes está consagrada explícitamente en la teoría y práctica constitucionales (como en Estados Unidos), existe cierta independencia entre las principales instituciones del gobierno nacional en todos los países democráticos hoy en día. Si bien la autonomía de los Estados, provincias, regiones o municipios es sin duda mayor en países con constituciones federales, en todos los países democráticos los gobiernos locales son, en la práctica, si no en la teoría constitucional, más que meramente armas burocráticas del gobierno nacional.

En una interacción de maneras complejas con las organizaciones gubernamentales, se encuentran una variedad de asociaciones políticas, particularmente partidos políticos y grupos de interés. Desde una perspectiva histórica o comparativa, la pretensión de que el orden político debería permitir la existencia de partidos políticos y grupos de interés independientes ha sido mucho más rechazada que aceptada. Pero la medida de la independencia permitida a los partidos y grupos de interés

es una característica de los regímenes democráticos modernos que los distingue no sólo de los regímenes autoritarios sino de las antiguas repúblicas como Venecia. Lo que por siglos se sostenía como un veneno letal de las repúblicas, el espíritu de facción, en las democracias modernas está institucionalizado en los partidos y grupos de interés.

Las organizaciones económicas, principalmente las empresas mercantiles y los sindicatos, también están profundamente implicadas en el problema de la autonomía y el control. Su autonomía es al mismo tiempo un hecho, un valor y una fuente de daño. En todos los países democráticos, las empresas mercantiles toman decisiones importantes que usualmente no están plenamente controladas por los funcionarios gubernamentales; incluso las empresas propiedad del Estado usualmente gozan de una medida significativa de autonomía en relación con el parlamento, el gabinete y las burocracias centrales. Probablemente nadie negaría que sus acciones algunas veces son dañinas. En consecuencia, su autonomía se ha enfrentado a una oposición constante. Aun cuando los socialistas y otros críticos de las empresas han sostenido frecuentemente que el daño podría minimizarse con un mayor control del Estado, en años recientes más y más defensores del socialismo democrático han concluido que el socialismo centralizado de Estado tiende, no sólo a ser ineficiente, sino también inhumano y antidemocrático. En consecuencia, muchos socialistas ahora defienden algún sistema de socialismo descentralizado con empresas de propiedad social, pero relativamente autónomas. Por tanto deseo sugerir, de paso, un punto que explicaré en mayor detalle más adelante: un orden socialista descentralizado tendría sus propios problemas de autonomía y control.

Los sindicatos independientes que ejercen el derecho de huelga, existen en todos los países democráticos. De hecho, se ha argumentado que las negociaciones colectivas respaldadas por el derecho a huelga, son esenciales para un orden democrático. Independientemente de cómo pueda suceder ello, el derecho a huelga está protegido en todos los países democráticos. Al ejercer este derecho, los sindicatos son relativamente autónomos en relación tanto con los patrones como con el gobierno mismo. Aun cuando los patrones usualmente previenen serios daños a resultados de las huelgas, no pueden impedir que sus trabajadores organizados estallen una huelga. Incluso los gobiernos frecuentemente se encuentran sin el poder suficiente para impedir que los sindicatos se embarquen en huelgas y negocien contratos contrarios a la política gubernamental —algunas veces incluso contrarios a la ley.

## CONCLUSIÓN Y PREMISA

De los más de ciento cincuenta países en el mundo actual, existen instituciones poliárquicas en unos treinta. En estos países, algunas importantes organizaciones gubernamentales, políticas y económicas son relativamente autónomas entre sí. En este sentido, entonces, todos los países democráticos también son pluralistas.

Para evitar malentendidos, permítaseme señalar que no todos los sistemas pluralistas son democráticos: también existen organizaciones relativamente autónomas bajo ciertos regímenes no democráticos. Tampoco todos los sistemas democráticos son necesariamente pluralistas: es concebible que exista la democracia a una escala muy pequeña sin subsistemas relativamente autónomos, como Rousseau parece haber esperado. Sin embargo, todos los sistemas democráticos a gran escala, todos los países democráticos, todas las poliarquías son pluralistas en un sentido organizacional, dentro de los significados de términos que he intentado aclarar en este capítulo.

Si todos los países democráticos son pluralistas en un sentido organizacional, entonces el problema del pluralismo democrático existe en todos los países democráticos; es un problema universal en la democracia moderna. Ahora pasaré a describir el problema mismo en más detalle.

## Capítulo III

## EL PROBLEMA DE LA DEMOCRACIA PLURALISTA

Sostener que existe una pluralidad de organizaciones importantes y relativamente autónomas en los países democráticos no implica que su existencia cree un problema serio. Si las consecuencias del pluralismo organizacional fueran enteramente ventajosas, no habría problema; si, aun cuando existieran desventajas, estas fueran minúsculas en comparación con las ventajas, el problema no sería serio; si las organizaciones independientes pudieran eliminarse fácilmente sin hacer mucho daño, el problema se resolvería sencillamente. El problema del pluralismo democrático es serio, sin embargo, precisamente porque las organizaciones independientes son altamente deseables y, al mismo tiempo, su independencia les permite ocasionar daño.

POR QUÉ SON DESEABLES LAS ORGANIZACIONES  
INDEPENDIENTES

Autores como Durkheim y los primeros pluralistas en materia legal subrayaron que las asociaciones son esenciales a las necesidades humanas por la sociabilidad, intimidad, afectos, amistad, amor, confianza y fe; para el crecimiento individual, la integridad personal y la socialización dentro de las normas de una comunidad; para la preservación y transmi-

sión de la cultura; para las cualidades humanas de los seres humanos. Tocqueville y otros han argumentado que las asociaciones también son esenciales para la libertad.

Estos son, me parece, argumentos válidos. Más pertinentes para el problema del pluralismo democrático son otras dos razones por las que son deseables las organizaciones relativamente independientes.

#### PARA EL CONTROL MUTUO

En los grandes sistemas políticos las organizaciones independientes contribuyen a impedir la dominación y a crear un control mutuo. La principal alternativa al control mutuo en el gobierno del Estado es la jerarquía. Gobernar un sistema tan grande como un país, exclusivamente a través de la jerarquía, es invitar a la dominación de parte de quienes controlan el gobierno del Estado. Las organizaciones independientes ayudan a refrenar a la jerarquía y la dominación.

Si bien esta conclusión puede parecer obvia, está en contradicción fundamental con las posiciones de los teóricos sociales que sostienen que la dominación es inevitable. Dos cuerpos de pensamiento que se ocupan de la dominación como un factor inherente en todos los sistemas políticos —hasta el momento, por lo menos— han tenido una influencia particular. En el marxismo clásico, una sociedad burguesa está dominada necesariamente por una minoría que consiste de una clase capitalista explotadora. Sin embargo, en esta posición la dominación no es inherente a la existencia social, sino que está destinada a ser superada por la libertad y la reciprocidad cuando el capitalismo sea sustituido por el socialismo. Las teorías del régimen de las élites desarrolladas por Pareto, Mosca y Michels son aún más pesimistas. Desde su punto de vista, la dominación por parte de una minoría —ya sea una clase, una élite o una capa social— es inherente a una sociedad a gran escala. Así, este trío de teóricos de la élite transformaron el profundo optimismo de Marx en un pesimismo igualmente profundo.

Ya sea que elijamos aceptar la posición de que la dominación es inherente a la existencia social, o que se desvanecerá bajo el socialismo, ello dependerá obviamente de lo que entendamos por el término. En el capítulo anterior ofrecí razones para rechazar una versión de la dominación que dependía, para su validez, más de la definición que de la observación y del análisis. Sin embargo, sería posible cometer el error opuesto de descartar la dominación por definición. La tendencia hacia la

dominación ha sido tan ampliamente descrita por los teóricos sociales que, sin embargo, no podemos descartarla como carente de bases o de significado. Supongamos, por tanto, que intentamos captar el significado de este término resbaladizo adoptando algo como lo siguiente: Alfa domina a Beta si el control de Alfa *a)* es estrictamente unilateral, *b)* si persiste a través de un periodo relativamente largo, *c)* se extiende a través de un rango de acciones de gran importancia para Beta y *d)* si obliga a Beta a actuar de formas que, mirándolo bien, le resultan costosas. Imaginemos ahora, un sistema en donde los gobernantes dominan a sus súbditos en las condiciones de trabajo, digamos, o con respecto a las creencias y prácticas políticas y religiosas, o con respecto al acceso a los medios de producción, o a las leyes que definen el crimen y el castigo, o a las condiciones de acceso a la educación, o todas estas cosas a la vez y aún más. Surge la pregunta: ¿podrían posiblemente los sujetos transformar un sistema tal de dominación en un sistema de controles mutuos (si bien no necesariamente iguales, justos o democráticos) con respecto a cuestiones importantes como estas?

Las posiciones de la dominación como las que se encuentran en el marxismo clásico y en la teoría italiana de la élite ciertamente tienen razón al subrayar la fuerza y universalidad de las tendencias hacia la dominación. Donde estas posiciones se equivocan, es al subestimar la fuerza de las tendencias hacia la autonomía política y el control mutuo. A través de la historia, se han desarrollado organizaciones relativamente autónomas alrededor de ciertas situaciones humanas universales que generan experiencias, identificaciones y valores comunes: nosotros y ellos, el de adentro y el de afuera, amigo y enemigo, sagrado y profano, creyente e infiel, hombre civilizado y bárbaro. Los nexos familiares, la lengua, el lugar de nacimiento, el lugar de residencia, la religión, la ocupación, todo estimula un impulso hacia la organización y la independencia. Junto con la famosa ley de hierro de Michels de la oligarquía —“Quien dice organización dice oligarquía”—, está otra: Cada organización desarrolla un impulso hacia su propia independencia. Las dos tendencias universales se mezclan; y en la aleación, la ley de la oligarquía se dobla más fácilmente que el hierro.

Menos metafóricamente, algunas veces los individuos pueden obtener un grado de independencia de sus gobernantes en cuestiones de importancia para sí mismos, si pueden hacer que los costos de dominación sean tan altos que la dominación ya no aparezca como valiosa para los gobernantes. Después de todo, los recursos no son indefinidos, y ejercer un control casi siempre requiere de un gasto de recursos. La dominación, es justo decir, siempre lo requiere. Así, el control es siempre costoso en cierto sentido para el gobernante; y la dominación siempre lo será —aun

cuando pueda ser barata, no es gratis. Por tanto, los gobernantes tienen que decidir si el juego de la dominación vale la pena, y cuándo la vale. Algunas veces no la vale.

Al describir cómo podría suceder esto, es útil imaginar que el gobernante es por lo menos moderadamente racional. Un gobernante cuyas acciones estuvieran dirigidas únicamente a maximizar sus propias metas y que fuera racionalmente calculador, no comprometería sus recursos más allá del punto en el que el valor de los beneficios que esperara ganar fuera excedido por los costos. El valor del control puede definirse como el exceso de los beneficios esperados sobre los costos esperados. Si los costos de control exceden a los beneficios, entonces el control efectivo en ese rango o dominio no tiene valor para el gobernante. Frente a la perspectiva de que los costos de control excedan a los beneficios, entonces los gobernantes con grandes recursos, pero finitos, antepondrán racionalmente el logro pleno de sus metas a fin de ejercer control dentro de los límites de sus recursos. Los gobernantes irracionales distribuirían sus recursos finitos entre sus objetivos, a fin de maximizar los beneficios netos (evaluados desde la perspectiva de sus objetivos). Cuando los costos de control exceden a los beneficios, sería racional que estos gobernantes redujeran costos, dejando algunas de las acciones fuera de su control, o aceptando un nivel menor de confiabilidad y uno de mayor incertidumbre en su control. Para los individuos, desde luego, el truco consiste en elevar los costos de dominación y reducir así su valor para los gobernantes.

Muy bien en teoría, podría uno objetar, pero ¿qué pasa con el pobre diablo cuyo pellejo está bajo el yugo del gobernante? Sostener que los individuos siempre pueden escapar a la dominación sería insensato. No obstante, una variedad de factores permiten a las personas, en ocasiones, elevar los costos de la dominación. Para empezar, es virtualmente imposible que un solo actor o un equipo unificado adquiriera un monopolio completo sobre todos los recursos. En consecuencia, los sujetos casi siempre tienen acceso a *algunos* recursos, independientemente de cuán insignificantes puedan ser. Más aún, los sujetos pueden cooperar algunas veces, combinar sus recursos e incrementar así los costos de control. Además, los gobernantes rara vez son un grupo solidario. Aun cuando cada miembro de una élite dominante puede tener un interés en mantener la dominación de la élite sobre el resto de la sociedad, y asimismo un interés en aislar las disputas internas de los extraños, la seguridad alrededor del muro no siempre es perfecta y el tránsito a través de ella puede resultar mutuamente beneficioso. Si algunos extraños tienen recursos que pueden entrar en la lucha, su ayuda podría ser crucial para la victoria de una facción intramuros.

Por razones como estas, las personas algunas veces impulsan los

costos de control sobre ciertas cuestiones a un punto en el que a los gobernantes ya no les resulta útil intentar dominar a sus sujetos en estos puntos particulares. Los individuos adquieren así un grado de autonomía política. El cambio hacia la tolerancia religiosa en Europa después de los conflictos religiosos sangrientos y destructivos de los siglos XVI y XVII se reflejaron en una apreciación, por parte de los monarcas, de que las ganancias de la conformidad religiosa forzada eran mucho menores de lo que se había supuesto, los costos eran mucho más altos, y en suma, los costos excedían en gran medida a los beneficios. En los siglos XVI y XVII, ni el emperador ni el papa lograron dominar todas las ciudades-Estado del norte de Italia. En su deseo de independencia, las ciudades-Estado hicieron que la dominación externa fuera demasiado costosa, pese a los recursos superiores —en conjunto— de los dos contendientes principales. En Gran Bretaña, Suecia, Noruega y los Países Bajos, los parlamentos obtuvieron independencia de la dominación de las monarquías centralizadas. En el siglo XVIII, la creciente aceptación de las oposiciones políticas organizadas en Gran Bretaña reflejaron una perspectiva fundamentalmente transformada en donde —como había sucedido antes con la religión—, declinaron los costos esperados de la represión. En el siglo XIX y principios del XX, los trabajadores juntaron sus escasos recursos en los sindicatos, y pusieron fin exitosamente a la dominación unilateral de los patrones sobre salarios, horas y condiciones laborales.

Uno podría multiplicar al infinito los ejemplos históricos para mostrar cómo los miembros de un grupo más débil han combinado sus recursos, elevado los costos del control, superado la dominación sobre ciertas cuestiones importantes para ellos, y adquirido alguna medida de autonomía política. A menudo, lo que resulta es un sistema de controles mutuos. Así, después de que el parlamento obtuvo su independencia del monarca, durante largo tiempo ninguno pudo dominar al otro; cada uno dominaba parcialmente al otro de maneras importantes. Más adelante se desarrollaron controles mutuos entre el gabinete y el parlamento; aún más tarde, entre el parlamento y el electorado. E incluso después, el surgimiento de los sindicatos independientes ayudó a establecer controles mutuos entre los sindicatos y los patrones.

Así, la dominación puede transformarse en un sistema de controles mutuos. A fin de no exagerar esta posibilidad, sin embargo, permítaseme hacer algunos señalamientos. Si bien la dominación no es inherente a la existencia social, las personas no siempre pueden poner fin a la dominación; basta preguntar a los prisioneros en los campos de concentración si pueden deshacerse de sus carceleros. Más aún, si bien Michels exageró la fuerza de la ley de hierro, la tendencia hacia la oligarquía siempre está presente. Una organización que logra impedir exitosamente la domina-

ción de parte de extraños puede proporcionar los medios, como Michels observó atinadamente, a través de los cuales sus propios líderes pueden dominar luego a sus miembros. El control mutuo tampoco equivale a un control equitativo, mucho menos es igual a un control igualitario o democrático. Decir, entonces, que las organizaciones independientes ayudan a impedir la dominación y establecer un control mutuo no es decir que se garantiza la justicia, la igualdad o la democracia. Un sistema político puede ser pluralista y sin embargo carecer de instituciones democráticas. Los sistemas no democráticos pueden contener importantes organizaciones que son relativamente autónomas frente al gobierno del Estado; algunos países autoritarios las tienen.

*Para el caso de una democracia a gran escala*

No obstante, si bien las organizaciones relativamente autónomas no son suficientes para una democracia *per se*, son un elemento necesario en una democracia a gran escala, tanto como un prerrequisito para su operación como una consecuencia inevitable de sus instituciones.

Los derechos que se requieren para establecer una democracia a gran escala hacen que las organizaciones relativamente autónomas sean simultáneamente posibles y necesarias. Por ejemplo, las elecciones no pueden disputarse en un gran sistema sin organizaciones. Prohibir los partidos políticos imposibilitaría a los ciudadanos a coordinar sus esfuerzos a fin de nominar y elegir a sus candidatos preferidos y violaría así los criterios de la igualdad en la votación y la participación efectiva. Prohibir todos los partidos políticos salvo uno sería otorgar oportunidades excepcionales a los miembros de un partido en comparación con los demás ciudadanos. Prohibir a los ciudadanos organizarse libremente a fin de que puedan dar a conocer a los legisladores y otros ciudadanos sus puntos de vista, violaría los criterios de participación efectiva y una comprensión ilustrada, y sería una burla a la idea de un control final sobre la agenda del cuerpo ciudadano. Así, la introducción de procesos democráticos en el gobierno de un país y la puesta en vigor de los derechos requeridos, si los procedimientos democráticos han de protegerse efectivamente, hacen tanto posible como ventajoso para varios grupos la formación de organizaciones autónomas. Debido a que las organizaciones son posibles y ventajosas, también son inevitables.

Con la perspectiva de la sección anterior, las instituciones de la poliarquía hicieron posibles las organizaciones en un país democrático, porque impusieron costos muy altos a los esfuerzos para destruir la autonomía relativa de las organizaciones que se forman para juzgar

la conducta del gobierno. Cuando las instituciones obtienen un apoyo amplio, como generalmente ha sucedido en países con sistemas poliárquicos establecidos desde hace tiempo, los costos de supresión superan por mucho los posibles beneficios, incluso para los actores con más influencia, con el mayor acceso a los recursos políticos, esto es, las élites políticas. Si las instituciones de la poliarquía en un país hicieron posible que los grupos formaran organizaciones autónomas, también hicieron que fuera ventajoso hacerlo —no menos para las élites políticas mismas. En particular, como descubrieron las élites, comparativamente en las primeras etapas del desarrollo de las instituciones poliárquicas, a fin de ejercer un máximo de influencia en la conducta, política, laboral y estructura del gobierno al competir por puestos en las elecciones o afectar las oportunidades de que un legislador (o un jefe del ejecutivo elegido democráticamente) sea reelegido, es altamente ventajoso organizar partidos políticos y grupos de presión. Una vez que existen los partidos y los grupos de presión, ningún grupo de la élite puede suprimirlos sin destruir las instituciones que distinguen a la poliarquía de regímenes más autoritarios. De hecho, uno de los primeros actos de un régimen autoritario nuevo es generalmente suprimir todos los partidos de oposición; uno de los primeros actos de un régimen formado para instituir la democracia es permitir que existan los partidos políticos.

La autonomía no está sólo limitada a las organizaciones que, como los partidos, son expresamente políticos. Los países democráticos se distinguen por una libertad general para formar y unir organizaciones, religiosas, culturales, intelectuales, laborales, agrícolas, comerciales, profesionales. Sólo se necesita la más mínima diversidad para hacer parecer ventajoso a algunas personas la cooperación en subsistemas que son independientes en algunos sentidos del gobierno del Estado y de otras organizaciones. El impulso social hacia la organización se intensifica a medida que crece la conciencia de las ventajas que se obtendrán de la cooperación y de los recursos combinados. En los países modernos, hay un sentido altamente desarrollado de las ventajas de la organización; este sentido es, de hecho, una de las características de lo que queremos decir por modernidad. En cualquier país moderno, entonces, las organizaciones tienden a proliferar a menos de que sean suprimidas por la fuerza. Eliminar la cantidad y variedad asombrosa de organizaciones autónomas que surgen a la vida en un país moderno requiere un régimen altamente coercitivo, capaz de movilizar vastos recursos en su esfuerzo para mantener un control hegemónico entero en el centro. Debido a que en los países democráticos es donde la existencia de las organizaciones independientes está más plenamente protegida por las instituciones del régimen, es en los países democráticos donde florecen.

¿Afirmaciones como estas son más que meras suposiciones? Permítame sugerir una prueba de dos etapas: primero un experimento mental, luego una experiencia específica. Para nuestro experimento mental imaginemos un país con asombrosa diversidad entre su gente con respecto a una cantidad considerable de características: lengua, religión, ideología, región, grupo étnico, identificación nacional, raza... Supongamos, sin embargo, que estas diferencias no se manifiestan en un conflicto político. Para impedir estas escisiones en la vida política se requiere de un régimen, suponemos, en donde un pequeño conjunto de gobernantes unificados sea capaz de movilizar una cantidad apabullante de recursos políticos para su propio uso y para mantener una burocracia severamente jerárquica, y pueda negar a los demás prácticamente todo el acceso a los recursos políticos. Dado un régimen altamente autoritario de este tipo, aparecen pocos conflictos abiertos, y el patrón latente de conflicto permanece sin manifestarse en la vida política.

Imaginemos ahora que las barreras a las oposiciones se reduzcan gradualmente. ¿No es razonable esperar que a medida que las barreras bajen, surgirán organizaciones relativamente autónomas, y que algunas de estas organizaciones buscarán plantear las demandas de los grupos y subculturas políticamente latentes hasta ese momento? ¿No tendríamos que esperar que, hasta cierto punto, mientras más se reduzcan las barreras a la organización y la participación, mayor será la proliferación de organizaciones relativamente autónomas y que, con el tiempo, surgirán patrones de durabilidad considerable?

Afortunadamente, la experiencia histórica nos proporciona hechos que están tan cerca de la prueba de nuestro experimento mental como podríamos estarlo en la vida política. Algo muy similar a esto ocurrió en Italia, Austria, Alemania y Japón después del desplazamiento de regímenes autoritarios como resultado de la acción militar en la Segunda Guerra Mundial. O para tomar otro ejemplo, la desestalinización en Yugoslavia después de 1950 condujo a una gran multiplicidad de grupos de interés, aun cuando en el momento final no se llegó a la poliarquía. En Checoslovaquia durante la famosa Primavera de Praga de 1968, abruptamente surgió una rica gama de organizaciones. Más recientemente, la democratización y liberación de los regímenes autoritarios en Portugal y España ha tenido las mismas consecuencias.

Como una película que corre hacia atrás, el proceso también ha ocurrido cuando algún grupo ha establecido un control hegemónico sobre el gobierno, destruido todas las organizaciones autónomas, impedido la manifestación del conflicto público y construido una estructura jerárquica de orden sobre los restos de la oposición silenciada. Así sucedió en Chile después de la destrucción de la poliarquía por parte de los militares. De



hecho, así había sucedido en Italia, Alemania y Japón; y así también sucedió en Checoslovaquia cuando la Primavera de Praga llegó a su fin con la invasión militar soviética.

En el mismo país, en un periodo demasiado corto para que ocurrieran cambios singificativos en el patrón latente de enclaves sociales, los cambios en el régimen han resultado en enormes cambios en la cantidad de pluralismo en las organizaciones. En consecuencia, no cabe duda de que el pluralismo en las organizaciones sea concomitante, tanto como causa y efecto, de la liberación y democratización de los regímenes hegemónicos.

#### LOS DEFECTOS EN LA DEMOCRACIA PLURALISTA

Si bien son deseables las organizaciones independientes por estas razones, también aparecen implicadas en cuatro problemas del pluralismo democrático: pueden ayudar a mantener injusticias, deformar la conciencia cívica, distorsionar la agenda pública y enajenar el control final sobre la agenda.

#### *La estabilización de las desigualdades políticas*

Aun cuando existen las garantías institucionales de una poliarquía y el sistema político de un país es democrático en esta medida, el pluralismo de las organizaciones es perfectamente consistente con amplias desigualdades. Más aún, la influencia y el poder de las organizaciones hacen algo más que simplemente registrar las desigualdades existentes en otros recursos. La organización en sí misma es un recurso. Confiere directamente una ventaja a sus líderes y a menudo indirectamente por lo menos a algunos de sus miembros.

Aun cuando la organización es indispensable para compensar la tendencia universal hacia la dominación, el patrón del pluralismo en un país particular, incluso supervisando la dominación, puede ayudar a sostener desigualdades de diversos tipos. Por ejemplo, cuando las organizaciones no son ampliamente inclusivas en cuanto a la afiliación, es probable que la desigualdad política sea una consecuencia porque, si lo demás permanece igual, los ciudadanos organizados son más influyentes que una cantidad equivalente de ciudadanos no organizados.

Las desigualdades a las que contribuye el pluralismo de las organiza-

ciones serían de menores consecuencias si el pluralismo fuera invariablemente una fuerza dinámica con un impulso más o menos constante hacia la reducción de desigualdades. No se ha planteado ningún razonamiento teórico del que yo tenga noticia, para demostrar que existe tal dinámica. Hay bases para pensar, más bien, que en algunos países democráticos el pluralismo de las organizaciones desarrolla un patrón autosostenible a través de largos periodos. En este sentido, la dinámica del pluralismo de las organizaciones puede tener distintas consecuencias para las poliarquías que para los regímenes autoritarios. Debido a que estas diferencias en las consecuencias pueden dar cuenta en parte de las posiciones conflictivas en torno a los valores del pluralismo, puede resultar útil una breve digresión.

Como las poliarquías, los regímenes autoritarios existen en países con distintas cantidades de diversidad. En algunos países, notablemente en la Unión Soviética, la diversidad cultural y social es enorme. Parecen existir enclaves potenciales en casi cada tipo de diferencia que es familiar en los países democráticos: lengua, región, grupo étnico, raza, religión, estatus, ocupación, ideología... Una concentración extraordinaria de recursos en manos del liderazgo central, sanciones extremadamente severas en contra de los opositores, y un esfuerzo avasallador (si no es invariablemente exitoso) de eliminar todas las formas de autonomía organizacional son necesarias para impedir que aparezcan estas diferencias en conflictos públicos. Uno puede imaginar fácilmente que proliferarían una pluralidad de intereses y organizaciones si ocurriera una liberación amplia en la Unión Soviética. Lo que es cierto de la URSS en forma extrema debido a su gran tamaño y diversidad es cierto, si bien en una forma menos extrema, en muchos otros países con regímenes autoritarios. La liberación siempre plantea un serio peligro a los regímenes autoritarios; en algunos amenaza la unidad territorial del país mismo.

Una demanda de mayor autonomía personal y de las organizaciones y un descenso en las barreras a las oposiciones es un punto importante en el que los diversos críticos internos de un régimen autoritario tienden a concordar; mencionemos a Sajarov, el demócrata occidentalizador y liberal; Solyenitzin, el eslavófilo cristiano; y Medvedev, el neoleninista. Pero debido a que la liberación socavaría la capacidad de los líderes actuales de dominar el gobierno del Estado, y a través de él a gran parte de la sociedad, esta es una demanda que es probable que los líderes consideren, justificadamente, como revolucionaria. Aun en un orden hegemónico comparativamente liberado, como el de Yugoslavia, existe un umbral más allá del cual los líderes consideran subversivas las demandas de una mayor liberación, debido a que cualquier descenso ulterior de las barreras conduciría inevitablemente a oposiciones políticas organiza-

das, lo cual amenazaría con socavar la posición dominante del partido, sus líderes y posiblemente la unidad del país mismo.

La situación es distinta en los países democráticos. Como resultado de las barreras comparativamente bajas a la autonomía organizacional, las organizaciones tienden a existir alrededor de los enclaves más conspicuos. Cuando no se dan cambios constitucionales drásticos, si los mismos enclaves persisten por un periodo amplio, y si el patrón de conflicto político permanece más o menos estable, entonces puede persistir un patrón específico de pluralismo organizacional. Las principales organizaciones —partidos políticos y sindicatos, por ejemplo— alcanzan los límites particulares de sus seguidores, lo cual puede considerarse insuficiente con respecto al total de seguidores disponibles hipotéticamente, pero cerca del máximo efectivo establecido por las actitudes y expectativas de los líderes, miembros y no miembros de las organizaciones. Las disputas se vuelven más rutinarias a medida que las técnicas de negociación y conciliación se institucionalizan, y cada antagonista se percata de los límites generales a los cuales llegarán los demás. En sistemas de "pluralismo corporativo", para usar el término de Rokkan (Rokkan, 1966: 105), las consecuencias de un rompimiento auténtico en las negociaciones pueden asumir las proporciones de un desastre nacional casi impensable. Los líderes de las principales organizaciones pueden concluir que una "política de acomodo", como ha llamado Lijphart al sistema holandés (Lijphart, 1975), es necesaria para la sobrevivencia misma del propio país.

Incluso en países donde las principales organizaciones económicas son menos comprensivas y centralizadas que en los Países Bajos o en los países escandinavos, las organizaciones que participan en conflictos importantes a menudo alcanzan un acomodo con otras. En la práctica, si no en la propaganda, cada una acepta la existencia de las demás e incluso le concede, si bien algunas veces con reticencia, su legitimidad como voceros de los intereses de sus seguidores. A partir de ahí, nadie busca seriamente destruir a los otros; en cualquier caso, cada uno tiene recursos suficientes para hacer que los costos sean demasiado altos. Aun cuando se dice que un sistema tal está en equilibrio, sería más preciso decir que entre los principales intereses organizados hay un acomodo mutuo o *détente*. Cuando esto ocurre, el pluralismo organizado es una fuerza estabilizadora que es altamente conservadora frente a las demandas de un cambio estructural innovador. Cada una de las principales fuerzas organizadas en un país impiden que las demás lleven a cabo cambios que pudieran dañar seriamente sus intereses. En consecuencia, las reformas estructurales que redistribuirían significativa y rápidamente el control, el estatus, el ingreso, la riqueza y otros recursos, son imposibles de alcanzar,

a menos, irónicamente, que se haga a expensas de los no organizados. Así, una poderosa fuerza social que en los países autoritarios lleva consigo el olor inequívoco de la revolución, en los países democráticos puede reforzar fuertemente el *statu quo*.

#### *El proceso de deformación de la conciencia cívica*

La posibilidad de la existencia de organizaciones con un grado relativamente alto de autonomía, lealtad e influencia dentro de los límites de un Estado —ciudad-Estado o nación-Estado— siempre ha creado dificultades tanto para la teoría política como para la práctica política. Algunas de estas dificultades surgen debido a que generalmente existe un pluralismo organizacional en simbiosis con una pluralidad de intereses. Cuando los ciudadanos u otros actores pueden expresar más o menos libremente y defender sus intereses (tal como ellos los perciben), y cuando las organizaciones pueden constituirse más o menos libremente, los activistas forman y se unen a organizaciones a fin de promover sus intereses. Las organizaciones, a su vez, crean, promueven, protegen, fortalecen y preservan ciertos intereses de algunos de sus miembros. Este nexo entre el pluralismo organizacional y una pluralidad de intereses significa que lo que crea uno crea el otro, siempre y cuando esté permitido formar organizaciones y defender una diversidad de intereses. Rousseau entendió claramente los nexos entre una pluralidad de asociaciones y una pluralidad de intereses. Al expresar y dar fuerza a intereses particulares, las asociaciones impiden la expresión de la voluntad general. Aun cuando él nunca fue ni tan ingenuo ni tan optimista como para creer que todos los intereses y asociaciones particulares podrían impedirse de hecho —se encontraban demasiado dentro del orden natural de cosas para eso— desde su punto de vista podían y debían ser inhibidos severamente.

Las organizaciones, entonces, no son meras estaciones de relevos que reciben y envían señales de sus miembros sobre sus intereses. Las organizaciones amplían las señales y generan nuevas. A menudo afinan demandas particulares a expensas de necesidades más amplias, y necesidades en el corto plazo en contra de otras a largo plazo. De hecho, en la lucha para influir sobre las decisiones y las políticas, una organización que intentara representar un amplio rango de las preocupaciones latentes de sus miembros estaría seriamente limitada, pues no sólo dispersaría así sus recursos a través de una variedad de actividades y perdería con ello la ventaja de concentración, sino que, en un país con una multiplicidad de enclaves, todos los conflictos del país se reflejarían entonces dentro de la organización misma. Los líderes, por tanto, restan importancia a

enclaves y conflictos potenciales entre sus propios miembros y exageran la prominencia de los conflictos con los elementos externos. Las organizaciones fortalecen así tanto la solidaridad como la división, la cohesión y el conflicto; fortalecen la solidaridad entre los miembros y los conflictos con los no miembros. Debido a que las asociaciones ayudan a fragmentar las preocupaciones de los ciudadanos, los intereses que pueden compartir muchos ciudadanos —tal vez latentes— pueden debilitarse.

Más aún, al enfatizar aspectos del ser que son subrayados por los logros de la organización o de un segmento, el pluralismo organizacional ayuda a producir en los actores políticos un conjunto de percepciones y creencias, incluso una cultura política persistente, en donde la ausencia de un conjunto común, público o ampliamente compartido de intereses es una profecía que se cumple a sí misma. Yo y mis “intereses” nos unimos a mi segmento social y mis organizaciones; los líderes en mis organizaciones a su vez buscan incrementar la fuerza y prominencia de mis nexos; mi interés público se liga en mi mente a mi segmento social; dado que lo que es verdadero de mí es verdadero de otros, todos apoyamos pasiva o activamente la lucha de la organización en representación de nuestros intereses particulares; finalmente, a medida que surgen niveles de desconfianza y declina la comunicación efectiva, la búsqueda “racional” que cada uno de nosotros realiza en su propio beneficio puede conducir a resultados mutuamente dañinos.

#### *La distorsión de la agenda pública*

Supongamos que los funcionarios gubernamentales adoptan la política *x* en lugar de la *y* o *z*. Aun cuando *y* está en la agenda, no ha sido considerada seriamente, mientras que *z* no ha sido considerada seriamente porque simplemente no está en la agenda. Supongamos que tenemos buenas razones para creer que si los funcionarios hubieran considerado seriamente estas opciones, hubieran podido preferir una de ellas a *x*. Podríamos concluir entonces que la agenda pública se ha distorsionado.

Como la noción de una conciencia cívica deformada, la idea de una agenda pública distorsionada presupone una alternativa hipotética: una agenda pública no distorsionada. Debido a que ambas nociones dependen para su significado de una descripción comparativa de los hechos, corren el riesgo de afirmar nada más convincente que las tendencias propias. Pese a esta limitación, sería un error descartar la idea de una agenda pública distorsionada como carente de sentido. Pues en algunos casos es posible proporcionar una descripción convincente de una alternativa que *a*) esté excluida de una consideración seria y *b*) en el caso de

ser considerada seriamente, alterara significativamente el resultado del proceso de la toma de decisiones.

Consideremos el proceso presupuestal en el congreso hasta 1974. Aun cuando el presidente presenta anualmente al congreso un documento presupuestal que contiene una visión general de ingresos y egresos, antes de la Ley Presupuestal de 1974, el congreso consideraba gastos e ingresos de una manera altamente fragmentada y descentralizada. En cada cámara, las autorizaciones para las agencias federales eran consideradas separadamente por varios comités legislativos; las asignaciones eran manejadas de hecho por los comités de asignaciones, que trabajaban básicamente a través de subcomités; y los ingresos eran considerados por otro comité en cada cámara (Modos y Medios en la cámara baja, Finanzas en el senado). En ningún momento cada cámara consideraba la magnitud de los gastos totales, mucho menos la relación entre gastos totales e ingresos totales. Los gastos totales y la magnitud del excedente o déficit probable eran productos laterales no considerados de una cantidad de decisiones detalladas, cada una de las cuales estaba influida fuertemente por grupos de interés con el acceso y recursos para participar efectivamente. Debido a que el presupuesto general no estaba en ningún momento en la agenda del congreso, el proceso presupuestal respondía más a las presiones de estos grupos de interés altamente organizados que a consideraciones de las consecuencias económicas generales de los gastos e ingresos federales, con respecto a los cuales el congreso nunca tomaba decisión alguna. Aun cuando muchos académicos y miembros del congreso juzgaban que el proceso era seriamente defectuoso, hasta 1974, aquellos que obtenían los mayores beneficios en el corto plazo de la manera en que esto funcionaba —intereses organizados con cabilderos en Washington, miembros del congreso que servían en comités particulares y funcionarios en agencias ejecutivas específicas— lograron impedir el cambio con éxito.

De una manera muy similar, hasta 1934 el proceso de la toma de decisiones en el congreso sobre aranceles proteccionistas ofrecía un campo abierto para grupos productores organizados ansiosos de obtener ventajas para sus productos. Al igual que con el presupuesto, el nivel general de aranceles era un producto lateral no considerado de una gran cantidad de decisiones descentralizadas y descoordinadas sobre aranceles particulares, cada una hecha primordialmente en respuesta a presiones de grupos de productores que eran los que obtenían los mayores beneficios. En ambos casos, entonces, la agenda del congreso excluía la consideración de cuestiones de central importancia —el nivel general del presupuesto o los aranceles. En ambos casos, había razones convincentes para creer que la mayoría de los miembros de cada cámara y probablemente

la mayoría de ciudadanos preferían que se consideraran los niveles generales en lugar de que fueran ignorados. En ambos casos, por tanto, es razonable afirmar que la omisión distorsionó la agenda pública. En ambos casos, la corrección de la distorsión requirió de un cambio básico en el proceso de la toma de decisiones. El que el cambio en ambos casos fue finalmente llevado a cabo muestra que, si bien no siempre es fácil cambiar los procesos de toma de decisiones en sistemas de pluralismo organizado, no han sido necesariamente encerrados para siempre en algún lugar, por arrolladoras fuerzas sociales.

Estos ejemplos también sugieren algunas maneras en las que el pluralismo organizado puede contribuir a producir una agenda pública distorsionada. Los recursos desiguales que permiten a las organizaciones mantener la injusticia también les permiten ejercer una influencia desigual para determinar cuáles alternativas son consideradas seriamente. Más aún, al fortalecer las orientaciones cívicas que estimulan el egoísmo de los grupos alientan la desconfianza hacia otros grupos, y debilitan las percepciones de un interés general más importante que las preocupaciones específicas de cada grupo organizado, las organizaciones estimulan más consideraciones serias de opciones que prometen beneficios visibles en el corto plazo a una cantidad relativamente pequeña de ciudadanos organizados, que opciones que prometen beneficios sustanciales en el largo plazo a una gran cantidad de ciudadanos no organizados.

#### *La enajenación del control final*

Los críticos describen algunas veces el pluralismo organizacional como un sistema en donde grupos privados se apropian sin razón funciones públicas. Los principales culpables se identifican por lo general como organizaciones económicas —empresas mercantiles, sindicatos, asociaciones de granjeros, etcétera. Se dice que las decisiones cruciales sobre cuestiones económicas están fuera del control efectivo de la legislatura nacional, por no hablar del electorado. Así se ha descrito a Estados Unidos, al igual que a los sistemas escandinavos de “pluralismo corporativo”.

No es difícil mostrar que las organizaciones privadas o no gubernamentales desempeñan funciones públicas. Mostrar que se han apropiado *sin razón* de funciones públicas, no obstante, requiere varios juicios normativos, conceptuales y empíricos que rara vez se hacen explícitos. En la práctica, ¿cómo hemos de juzgar si un subsistema en un país democrático se ha apropiado sin razón de una función pública?

La pregunta es mucho más capciosa de lo que parece. Al hacer

explícitos mis supuestos, me propongo considerar la pregunta exclusivamente desde la perspectiva democrática descrita en el capítulo II. Como vimos ahí, un criterio de democracia en su significado ideal es el control final sobre la agenda del demos. El control final proscribiera cualquier cesión irrecuperable por parte de los ciudadanos de su control propio sobre cuestiones públicas, esto es, la enajenación. El control final, sin embargo, no impide la delegación. Rosseau, el archienemigo de la alienación de la soberanía popular, reconocía que en la práctica difícilmente podría esperarse que incluso un cuerpo ciudadano lo suficientemente pequeño para gobernarse a sí mismo directamente por medio de una asamblea ciudadana administrara sus propios asuntos públicos y, por tanto, tendría que delegar algunas decisiones a los funcionarios. Si los ciudadanos en una ciudad-Estado deben delegar, entonces *a fortiori* un cuerpo mucho mayor de ciudadanos, como el de la nación-Estado, se vería en la necesidad de delegar. En la práctica, por tanto, todo sistema democrático requiere delegación.

En un sistema democrático tan grande como el que se necesita para gobernar un país, ¿a qué agentes pueden elegir razonablemente los ciudadanos para delegar parte de su autoridad colectiva sobre los asuntos públicos? Al principio, a sus representantes. Para simplificar la discusión, quiero suponer, de acuerdo con el *Contrato social*, que la representación no constituye una enajenación en principio y que, pese a la experiencia contraria, no corre el riesgo de la enajenación en la práctica. Una simplificación ulterior también me ayudará a hacer más manejable un argumento difícil. Para evitar la introducción de un conjunto altamente complejo y variable de relaciones, quisiera referirme a la legislatura y al ejecutivo colectivamente, simplemente como representantes. De modo que ahora nuestra pregunta es: ¿a qué agentes pueden delegar adecuadamente los representantes en una sociedad democrática parte de su autoridad? Las posibilidades más obvias son las burocracias sobre las cuales los representantes preservarían un control unilateral, las cortes y las asociaciones privadas o no estatales. Los representantes podrían delegar explícitamente la autoridad a agentes como estos; o podrían hacerlo implícitamente, dejando simplemente ciertos asuntos en sus manos.

Supongamos ahora que barreras prácticas o constitucionales impiden a los representantes ejercer un control sobre decisiones importantes tomadas por uno o más subsistemas, ya sean burocracias, tribunales, gobiernos locales u organizaciones privadas. ¿Debemos concluir que el demos carece del control final sobre la agenda de los asuntos públicos, y en esta medida que el sistema político no es democrático?

No debemos apresurarnos. Las fronteras entre delegaciones y la enajenación del control final sobre los asuntos públicos están lejos de ser

claras. Por un lado, incluso en un sistema democrático pleno ciertos derechos fundamentales residirían propiamente fuera de la autoridad del demos o de sus representantes. En consecuencia, sería un grave error decir que en estas cuestiones el demos ha delegado su control; porque un demos no puede delegar legítimamente a otros el control sobre materias que no le pertenecen por derecho propio. Por tanto, sería equivocado concluir que su incapacidad para controlar las decisiones sobre estas cuestiones implica que ha enajenado su control. Porque lo que no puede delegar legítimamente, no lo puede enajenar. Por último, debido a ello, sería equívoco decir que en estas cuestiones los grupos privados se han apropiado sin razón de funciones públicas.

¿Cómo podemos justificar la conclusión de que incluso en un sistema democrático pleno algunas organizaciones tendrían el derecho a cierto rango de autonomía frente al demos y sus representantes? La conclusión se sigue del compromiso con el proceso democrático mismo. Decir que el proceso democrático es deseable, es afirmar que los ciudadanos deben poseer todos los derechos necesarios para ese proceso. Si un cuerpo de ciudadanos fuera a privar a algún ciudadano de cualquier derecho necesario para el proceso democrático, entonces por su propia acción, violaría los criterios del proceso democrático. La pregunta no es si lo haría como una cuestión práctica, sino si podría hacerlo legítimamente. No podría hacerlo legítimamente porque ciertos derechos deberían ser considerados por lógica como inalienables en un sistema democrático: ceder estos derechos sería inconsistente con la existencia del proceso democrático mismo. Se sigue, entonces, en primer lugar, que cuando el control del cuerpo ciudadano está limitado por los derechos políticos fundamentales de sus ciudadanos, uno no podría describir adecuadamente esta limitación como enajenación, dado que estas cuestiones no son propiamente de la competencia de los ciudadanos para delegar.

No es necesario decir que determinar lo que constituyen los derechos políticos fundamentales en un orden democrático es en la práctica algo lejos de ser simple. Antes, en este mismo capítulo, argumenté que en un sistema político tan grande como un país, los derechos requeridos para el proceso democrático hicieron que los partidos políticos fueran tanto necesarios como políticos. Obviamente, este razonamiento no justificaría que un partido político hiciera lo que le viniera en gana. Sí justifica la conclusión, sin embargo, de que en un país plenamente democrático, el demos y sus representantes no podrían demandar poder para suprimir los partidos políticos. Como los partidos políticos, en un país plenamente democrático muchos otros tipos de organizaciones también tendrían derecho a un rango de autonomía, no meramente porque una delegación de autoridad es contingente del consentimiento de los representantes, sino

porque un cierto rango de autonomía organizacional es necesaria para el proceso democrático mismo. El resultado es que a fin de justificar una afirmación sobre la enajenación del control final, o la apropiación privada de funciones públicas, uno debe proporcionar un juicio razonado —independientemente de cuán difícil sea— en cuanto a los tipos y rango de la autonomía organizacional que, en tanto que una cuestión de derechos políticos fundamentales, debe considerarse fuera del control final de los representantes.

Sin embargo, nadie sería tan iluso como para insistir en que cualquier rango de autonomía que posea cualquier organización en cualquier país democrático, lo posee como una cuestión de derecho político fundamental. En un país plenamente democrático, los representantes podrían ejercer control sobre un amplio rango de actividades de las organizaciones. Dentro de este rango, sobre una base puramente de prudencia, los representantes podrían delegar su control inmediato a otros. Ahora regresamos al círculo completo: ¿Cómo determinaremos en la práctica si los representantes han preservado el control final sobre las decisiones de un subsistema?

Una determinación de este tipo evidentemente requiere respuestas a tres preguntas: 1) ¿Es la autonomía del subsistema una cuestión de derecho político fundamental? Si no, 2) ¿el subsistema toma decisiones que violan importantes políticas de los representantes? Si es así, 3) ¿pueden los representantes afirmar un control suficiente sobre los subsistemas voluntariosos a fin de que se sometan?

Por tres razones, la respuesta a la última pregunta es algunas veces negativa. En primer lugar, porque los subsistemas invariablemente tienen acceso a recursos propios, usualmente pueden elevar los costos de control por medio de los representantes. Su resistencia al control a menudo se facilita por el gran peso de las estructuras institucionalizadas, la ideología prevaleciente, la tradición, etcétera; todos los factores poderosos mencionados en el capítulo anterior. Segundo, porque debido a estos factores, las ventajas relativas de algún grado de descentralización y las desventajas relativas de una centralización extrema, los representantes están limitados en los medios que pueden usar para hacer que los subsistemas voluntariosos se sometan a sus políticas. A menudo no pueden depender exclusivamente del mando legal o administrativo. Tampoco pueden convertir simplemente los subsistemas autónomos en agencias burocráticas centrales (que en muchos casos también son notoriamente difíciles de controlar por parte de los representantes). Para obtener la conformidad, los representantes a menudo se ven obligados a ofrecer costosos incentivos a subsistemas importantes, que a su vez proporcionan recursos a los subsistemas para resistir. Lindblom ha descrito "la lista de incentivos

necesarios" que protegen "la posición privilegiada de los hombres de negocios" en cuanto a "lo que necesitan los hombres de negocios como una condición para llevar a cabo las tareas que les caen en un sistema de mercado: el ingreso y la riqueza, la deferencia, el prestigio, la influencia, el poder y la autoridad, entre otros" (Lindblom, 1977: 174). Otras organizaciones también están, en este sentido, en una posición privilegiada, aun cuando sus privilegios puedan ser considerablemente menores que los de los hombres de negocios. En Gran Bretaña, por ejemplo, a los gobiernos laborista y conservador por igual les ha resultado imposible llevar a cabo sus políticas económicas porque los sindicatos rechazan los límites a los incrementos salariales que requieren las políticas del gobierno, y ningún gobierno puede obligarlos a consentir. En los países escandinavos, el control de los representantes sobre la política económica nacional está severamente limitada por los acuerdos entre las cabezas de los sindicatos y las asociaciones de patrones en sus negociaciones mutuas. En los sistemas escandinavos de "pluralismo corporativo" las decisiones económicas de importancia crucial para el país han sido turnadas a las organizaciones que, para fines prácticos, el gobierno no puede controlar; un hecho claramente visible en Suecia durante las huelgas nacionales y cierres forzosos de 1980, después de que se interrumpieron las negociaciones anuales entre la asociación de los patrones y la organización laboral.

Un tercer factor imposibilita a los representantes en un país democrático el sometimiento de las organizaciones recalcitrantes: la complejidad misma del pluralismo organizado. De hecho, hoy en día la política nacional frecuentemente se basa en este supuesto. Los representantes dan de buena gana parte de su control, a sabiendas de que en el caso de que debieran imponer una política nacional a subsistemas complejos, producirían un caos.

Aun cuando la complejidad ha probado ser en sí misma un concepto complejo, podemos captar un significado suficiente para la discusión en curso, al afirmar que la complejidad se incrementa con un incremento en la variedad y cantidad de subsistemas relativamente independientes, y con un incremento en la medida de la variación en las relaciones posibles entre los subsistemas. A medida que la complejidad se incrementa en un sistema controlado centralmente, aquellos a cargo del timón necesitan más y más información para evitar el desastre, para no hablar de llegar cerca de la meta elegida. Sin embargo, en los países democráticos modernos la complejidad de los patrones, procesos y actividades de gran cantidad de organizaciones relativamente autónomas ha aventajado a la teoría, la información existente, la capacidad del sistema para transmitir tal información como existe y la habilidad de los representantes

—u otros, para el caso— para comprenderla. Gary Brewer ha proporcionado una comprensión iluminadora con el experimento de un modelo computacional de una economía nacional (Brewer, 1975).

Brewer contruyó un "simple modelo computacional de un sistema nacional ficticio" en donde el producto nacional bruto en el tiempo  $t$  es una función del consumo, la inversión y los gastos gubernamentales. Luego incrementó la complejidad del modelo añadiendo diez cambios, tales como desagregar el sistema nacional en diez sectores espaciales, introducir subsistemas de población, dar lugar a la migración entre los sectores espaciales e introducir varias perturbaciones aleatorias. En el décimo periodo, en un conjunto de supuestos, había 2 770 nexos estructurales internos en el modelo. "Un simple cambio ha *duplicado* aproximadamente el número de nexos estructurales en el modelo y ha incrementado considerablemente el grado de complejidad" (191). Brewer comenta: "Si nuestro análisis simple es indicativo, la comprensión de un modelo simbólico formal, la imagen teórica que repite y el contexto descrito supuestamente por el modelo y la imagen, declina rápidamente a medida que se incrementa el tamaño. Se pierde el control. La confianza en la estructura de los símbolos del sistema decrece a medida que se incrementan la cantidad de elementos, sus interconexiones, sus relaciones y el error en la medición. El punto central es esencialmente el siguiente: en algún nivel de tamaño para un modelo dado decididamente perdimos la habilidad para hacer revisiones estructurales, es decir, para mejorar teóricamente el modelo" (199).

Si por estas tres razones los representantes en los países democráticos modernos encuentran extremadamente difícil, y en momentos imposible, afirmar un control suficiente sobre los sistemas voluntariosos a fin de ponerlos bajo control, entonces, ¿no tenemos derecho a decir que ellos —y el demos— han pedido el control final sobre la agenda de asuntos públicos?

Al introducir los cuatro defectos que acabo de describir, dije que el pluralismo organizacional está "implicado" en estas dificultades. Así, elegí una palabra que permite una gran ambigüedad en cuanto a las causas. ¿Podemos achacar razonablemente al pluralismo organizacional en los países democráticos de *ocasionar* estos problemas, o al menos a constituir un factor causal significativo? ¿O es el cargo tan diferente que la existencia del pluralismo organizacional no basta para remediar estos defectos e incluso inhibir soluciones?

Pueden usarse dos procedimientos en las mejores circunstancias para proporcionar respuestas concluyentes a preguntas como las anteriores: experimentos controlados y métodos estadísticos cuasiexperimentales.

Por razones obvias, ninguno de estos puede usarse para proporcionar respuestas satisfactorias a nuestras preguntas. Podemos seguir, más bien, el proceso más usual de trabajar con las pruebas disponibles, sustituyendo los experimentos mentales por otros reales, y los datos cualitativos por otros cuantitativos. En este proceso, sin embargo, es útil aislar algunos de los factores cruciales que pueden estar "implicados" en el problema del pluralismo democrático.

1. ¿En qué medida los defectos que he descrito son característicos del pluralismo democrático en cuanto tal, y en qué medida son peculiares de países específicos, como Estados Unidos? En años recientes los científicos políticos estadounidenses han hecho muchas descripciones y críticas al pluralismo (a menudo con significados atribuidos al término distintos de los que yo le he dado aquí), quienes explícita o implícitamente enfocan su trabajo a la experiencia estadounidense.\* Sin embargo, hay buenas razones para pensar que los patrones del pluralismo organizacional varían en gran medida en distintos países democráticos. En el siguiente capítulo, por tanto, deseo estudiar algunas de estas variaciones.

2. ¿En qué medida los defectos son un resultado del hecho de que la poliarquía es una realización incompleta de ideales democráticos? Los defectos del pluralismo democrático pueden ser menos una consecuencia de fracasos en el pluralismo en cuanto tal, que fracasos en la democratización. Inversamente, ¿el intento de aplicar el proceso democrático a gran escala necesariamente impone límites a todos los remedios, en el sentido de que algunos de los remedios tienden a sufrir graves desventajas? En el capítulo V consideraré si los defectos del pluralismo democrático pueden ser remediados por un pluralismo más democrático.

3. ¿En qué medida los defectos son una consecuencia del hecho de que la poliarquía existe sólo en países con economías orientadas hacia el mercado, con propiedad privada? En otras palabras, ¿los defectos son una consecuencia más de las estructuras del capitalismo que del pluralismo o la poliarquía? Para explorar estas preguntas, en el capítulo VI consideraré si los defectos pueden remediarse por cambios estructurales en el orden económico que incluyen un control radicalmente más centralizado del gobierno sobre las decisiones económicas, o una descentralización más radical, o (acompañando a cualquiera de estas dos posibilidades) un cambio radical del régimen de propiedad privada, de la pública, de grandes empresas.

4. ¿En qué medida los defectos son primordialmente un resultado de

\* Entre estos, podemos mencionar a Bachrach y Baratz (1962), Connolly (1969), Kariel (1961), McConnell (1966), Lowi (1969) y Lindblom (1977, 1979) [véase, sin embargo, Lindblom (1965) y Braybrooke y Lindblom (1963)]. Varias de las deficiencias del pluralismo descritas en este capítulo han sido subrayadas por estos autores.

una conciencia cívica que subraya el egoísmo en lugar del altruismo o la benevolencia? ¿Y en qué medida estas orientaciones cívicas son un resultado de una sociedad capitalista y tal vez remediabiles en un orden económico distinto? Inversamente, ¿en qué medida el egoísmo es más el resultado de la escala de la sociedad moderna y de estructuras económicas independientes en cuanto tales? Estas preguntas serán exploradas en el capítulo VII.

## Capítulo IV

### VARIACIONES NACIONALES

Así como sería equivocado pensar que cada país que manifiesta un pluralismo organizacional es necesariamente democrático, sería igualmente erróneo suponer que todos los países democráticos muestran la misma constelación de organizaciones independientes. La constelación del pluralismo en los países democráticos parece ser un resultado de por lo menos cinco características estructurales importantes. De estas, dos son comunes a todos los países democráticos. Por definición, todos los países democráticos están gobernados por regímenes poliárquicos; en el capítulo anterior mostré cómo las instituciones políticas de la poliarquía hacen que las organizaciones independientes sean tanto necesarias como inevitables. También es cierto, si bien en este caso empíricamente, y no por definición, que el orden económico en todos los países democráticos ha sido capitalista históricamente, en el sentido de que las empresas son fundamentalmente privadas y orientadas hacia el mercado. En el siguiente capítulo consideraré si el pluralismo democrático está inextricablemente unido al capitalismo o si también puede existir en un país con una economía socialista.

Los dos factores comunes difícilmente pueden explicar las variaciones en la constelación del pluralismo organizacional en distintos países. Para dar cuenta de las variaciones debemos buscar las características que varíen de un país democrático a otro. Tres de estas características estructurales son los patrones de conflicto y enclaves, las instituciones políticas concretas, y la capacidad inclusiva y concentración de las organizaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alford, Robert R. 1967. "Class voting in the Anglo-American political system." En Lipset y Rokkan, pp. 67-94.
- Arrow, Kenneth, J. 1951. *Social choice and individual values*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- Balbus, Isaac. 1971. "The concept of interest in pluralist and Marxian analysis." *Politics and Society* 1:151-177.
- Barnes, Samuel. 1966. "Italy: oppositions on left, right and center." En Dahl, 1966, pp. 303-331.
- . 1974. "Italy: religion and class in electoral behavior." En Rose, 1974b, pp. 171-226.
- Barry, Brian. 1965. *Political argument*. Londres: Routledge and Kegan Paul.
- Berlin, Isaiah. 1958. *Two concepts of liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Braybrooke, David, y Lindblom, Charles E. 1963. *A strategy of decision, policy evaluation as a social process*. Nueva York: Free Press.
- Brewer, Garry D. 1975. "Analysis of complex systems: an experiment and its implications for policy making.." En Todd R. LaPorte, *Organized social complexity, challenge to politics and policy*, pp. 175-219. Princeton: Princeton University Press.
- Budge, Ian; Crewe, Ivor; y Farlie, Dennis. 1976. *Party identification and beyond*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- Cameron, David R. 1980. "Economic inequality in the advanced capitalist societies: a comparative analysis." Documento preparado para Harvard University Center for European Studies and the Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 1979-80.
- Castles, Francis G. 1978. *The social democratic image of society. A study of the*

- achievements and origins of Scandinavian social democracy in comparative perspective*. Londres: Routledge and Kegan Paul.
- Clark, John Bates. 1902. *The distribution of wealth: a theory of wages, interest and profits*. Nueva York y Londres: Macmillan.
- Connolly, W. E. (comp.). 1969. *The bias of pluralism*. Nueva York: Atherton.
- Daalder, Hans. 1966. "The Netherlands: opposition in a segmented society." En Dahl, 1966, pp. 188-236.
- . 1981. "Consociationalism, center and periphery in the Netherlands." En *Mobilization, center-periphery structures and nation building*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, Robert A. 1956. *A preface to democratic theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- . 1961. *Who governs?* New Haven: Yale University Press.
- . 1966. *Political oppositions in Western democracies*. New Haven: Yale University Press.
- . 1971. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- . 1973. "Governing the giant corporation." En Ralph Nader y Mark J. Green (comps.), *Corporate power in America*, pp. 10-24. Nueva York: Grossman.
- . 1977. "On removing certain impediments to democracy in the United States." *Political Science Quarterly* 92 (1977):1-20.
- . 1979. "Procedural democracy." En Peter Laslett y James Fishkin, *Philosophy, politics and society*. 5a. serie, pp. 97-133. New Haven; Yale University Press.
- . 1980a. "Introduction to John Hersey." *Aspects of the presidency*, pp. ix-xix. New Haven: Ticknor and Fields.
- . 1980b. "The Moscow discourse: fundamental rights in a democratic order." *Government and Opposition* 15 (1980):3-30.
- . 1980c. "Federalism and the democratic process." Nota preparada para la 26a Annual Meeting of the American Society for Political and Legal Philosophy, Boston, Mass., 27-28 de diciembre, 1980.
- . 1981. *Democracy in the United States*. 4a. ed. Boston: Houghton Mifflin.
- Dahl, Robert A., y Lindblom, Charles E. 1953. *Politics, economics, and welfare*. Nueva York: Harper and Bros.
- Dahrendorf, Ralf. 1959. *Class and class conflict in industrial society*. Stanford: Stanford University Press.
- De Lone, Richard H. 1979. *Small Futures*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Denison, E. F. 1974. *Accounting for United States economic growth 1929-1969*. Washington: Brookings Institution.
- Eckstein, Harry. 1966. *Division and cohesion in democracy: a study of Norway*. Princeton: Princeton University Press.
- Edelstein, J. David, y Warner, Malcolm. 1976. *Comparative union democracy: organization and opposition in British and American unions*. Nueva York: John Wiley and Sons.

- Engelmann, Frederick C. 1966. "Austria: the pooling of opposition." En Dahl, 1966, pp. 260-283.
- Flathman, Richard E. 1973. *Concepts in social and political philosophy*. Nueva York: Macmillan.
- Frankena, William. 1955. "Natural and inalienable rights." En Flathman, 1973, pp. 450-456.
- Goodwyn, Lawrence. 1976. *Democratic promise: the Populist moment in America*. Nueva York: Oxford University Press.
- Hale, J. R. 1977. *Florence and the Medici: the pattern of control*. Nueva York: Thames and Hudson.
- Hart, H. L. A. 1955. "Are there any natural rights?" En Flathman, 1973, pp. 440-450.
- Haug, Marie. 1967. "Social and cultural pluralism as a concept in social system analysis." *American Journal of Sociology* 73 (1967):294-304.
- Haworth, Lawrence. 1973. "Utility and rights." En Flathman, 1973, pp. 468-484.
- Hicks, John D. 1961. *The Populist revolt: a history of the Farmer's Alliance and the People's party*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Hofstadter, Richard. 1955. *The age of reform, from Bryan to FDR*. Nueva York: Vintage Books.
- Hyde, J. K. 1973. *Society and politics in medieval Italy; the evolution of the civil life, 1000-1350*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Kariel, Henry. 1961. *The decline of American pluralism*. Stanford: Stanford University Press.
- Kinder, Donald R., y Kieweit, D. Roderick. 1981. "Sociotropic politics: the American case." *British Journal of Political Science* (1981):129-161.
- Kolakowski, Leszek. 1978. *Main currents of Marxism*. Vol. 1, *The Founders*. Oxford: Clarendon Press.
- LaPalombara, Joseph. 1974. *Politics within nations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Lehmbruch, Gerhard. 1969. "Segmented pluralism and political strategies in continental Europe: internal and external conditions of 'concordant democracy'." Turin: Round Table of International Political Science Association.
- Lijphart, Arend. 1968. *The politics of accommodation: pluralism and democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.
- . 1975. *The politics of accommodation: pluralism and democracy in the Netherlands*. 2a ed. Berkeley: University of California Press.
- . 1977. *Democracy in plural societies*. New Haven: Yale University Press.
- . 1979. "Religious vs. linguistic vs. class voting: the 'crucial experiment' of comparing Belgium, Canada, South Africa, and Switzerland." *American Political Science Review* 73 (1979):442-458.
- Lincoln, Abraham. 1861. "First inaugural address." En Henry Steele Commager (comp.), *Documents of American history*, Vol. 1, to 1898. 9a. ed, 1973. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, pp. 385-388.
- Lindblom, Charles E. 1965. *The intelligence of democracy: decision making through mutual adjustment*. Nueva York: Free Press.

- . 1977. *Politics and markets; the world's political-economic systems*. Nueva York: Basic Books.
- . 1979. *Policy making*. 2a ed., Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Lipset, Seymour M., y Rokkan, Stein. 1967. "Cleavage structures, party systems, and voter alignments." En Lipset y Rokkan (comps.), *Party Systems and Voter Alignments*, pp. 1-64. Nueva York: Free Press.
- Lorwin, Val R. 1966. "Belgium: religion, class, and language in national politics." En Dahl, 1966, pp. 147-187.
- . 1971. "Segmented pluralism: ideological cleavages and political cohesion in the smaller European democracies." *Comparative Politics* 3, núm. 2, pp. 141-144, enero.
- Lowi, Theodore. 1969. *The end of liberalism*. Nueva York: Norton.
- Mackay, Alfred F. 1980. *Arrow's theorem: the paradox of social choice*. New Haven: Yale University Press.
- Martines, Lauro. 1979. *Power and imagination: city-states in Renaissance Italy*. Nueva York: Knopf.
- Marx, Karl. 1974a. "The civil war in France." En Karl Marx, *Political Writings*. Vol. 3, *The First International and after*, pp. 187-236. Nueva York: Vintage Books.
- . 1974b. "Critique of the Gotha Program." En *ibid.*, pp. 339-359.
- MacConnell, Grant. 1966. *Private power and American democracy*. Nueva York: Knopf.
- Merkel, Peter H. (comp.). 1980a. *Western European party systems*. Nueva York: Free Press.
- . 1980b. "The sociology of European parties—members, voters, and social groups." *Ibid*, pp. 614-667.
- Mill, J. S. 1947. *On liberty and considerations on representative government*. Oxford: Basil Blackwell.
- . 1962. *Utilitarianism, on liberty, essay on Bentham*. Nueva York: New American Library.
- Newton, Kenneth. 1976. *Second city politics*. Oxford: Clarendon Press.
- Nilson, Sten Sparre. 1980. "Parties, cleavages, and the sharpness of conflict." En Merkel, 1980a, pp. 205-234.
- Nordlinger, Eric A. 1972. *Conflict regulation in divided societies*. Cambridge: Center for International Affairs, Harvard University.
- Ollman, Bertell. 1976. *Alienation, man's conception of man in capitalist society*. 2a. ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur, Jr. 1965. *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pechman, Joseph A., y Okner, Benjamin A. 1974. *Who bears the tax burden?* Washington: Brookings Institution.
- Pestoff, Victor Alexis. 1977. *Voluntary associations and Nordic party systems—a study of overlapping memberships and cross-pressures in Finland, Norway and Sweden*. Estocolmo: Stockholm University.
- Pocock, J. G. A. 1975. *The Machiavellian moment; Florentine political thought and the Atlantic republican tradition*. Princeton: Princeton University Press.

- Polanyi, Karl. 1944. *The great transformation*. Nueva York: Rinehar and Co.
- Pole, J. R. 1978. *The pursuit of equality in American history*. Berkeley: University of California Press.
- Pollack, Norman. 1962. *The Populist response to industrial America*. Cambridge: Harvard University Press.
- Polsby, Nelson W. 1980. *Community power and political theory: a further look at problems of evidence and inference*. 2a. ed. New Haven: Yale University Press.
- Powell, G. Bingham, Jr. 1970. *Social fragmentation and political hostility: an Austrian case study*. Stanford: Stanford University Press.
- Pullan, Brian. 1972. *A history of Early Renaissance Italy, from the mid-thirteenth to the mid-fifteenth century*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Rae, Douglas W. 1979. "A principle of simple justice." En Peter Laslett y James Fishkin (comps.), *Philosophy, politics and society*. 5a serie, pp. 134-154. New Haven: Yale University Press.
- Rae, Douglas, y Taylor Michael. 1970. *The analysis of political cleavages*. New Haven: Yale University Press.
- Rae, Douglas et al. 1981. *Equalities*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rawls, John. 1971. *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rokkan, Stein. 1962. "The comparative study of political participation: notes toward a perspective on current research." En Austin Ranney (comp.), *Essays on the behavioral study of politics*, pp. 47-90. Urbana: University of Illinois Press.
- . 1966. "Norway: numerical democracy and corporate pluralism." En Robert A. Dahl, *Political oppositions in Western democracies*, pp. 70-115. New Haven: Yale University Press.
- . 1967. "Geography, religion and social class: cross cutting cleavages in Norwegian politics." En Lipset y Rokkan, 1967, pp. 367-444.
- Rose, Richard. 1974a. *The problem of party government*. Londres: Macmillan.
- (comp.). 1974b. *Electoral behavior: a comparative handbook*. Nueva York: Free Press.
- Rousseau, Jean Jacques. 1978. *On the social contract (1762), with Geneva manuscript (1756) and political economy (1755)*, Roger D. Masters (comp.). Trad. Judith R. Masters. Nueva York: St. Martin's Press.
- Rusinow, Dennison. 1977. *The Yugoslav experiment 1948-1974*. Berkeley: University of California Press.
- Sánchez Vázquez, Adolfo. 1977. *The philosophy of praxis*. Londres: Merlin Press.
- Sartori, Giovanni. 1969. "European political parties: the case of polarized pluralism." En J. LaPalombara y Myron Weiner (comps.), *Political parties and political development*. Princeton: Princeton University Press.
- . 1976. *Parties and party systems, a framework for analysis*. Vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scanlon, T. M. 1978. "Rights, goals, and fairness." In S. Hampshire (comp.), *Private and public morality*, pp. 93-111. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schattschneider, E. E. 1942. *Party government*. Nueva York: Farrar and Rinehart.

- Schlozman, Kay Lehman, y Verba, Sidney. 1979. *Injury to insult: unemployment, class and political response*. Cambridge: Harvard University Press.
- Schumacher, E. F. 1973. *Small is beautiful: economics as if people mattered*. Nueva York: Harper and Row.
- Schweikart, David. 1980. *Capitalism or workers' control? and ethical and economic appraisal*. Nueva York: Praeger.
- Shils, E. 1951. "The study of the primary group." En Daniel Lerner y Harold D. Laswell (comps.), *The policy sciences*, pp. 44-69. Stanford: Stanford University Press.
- Smith, James D.; Franklin, Stephen D.; y Wion, Douglas A. 1973. *The distribution of financial assets*. Washington: Urban Institute.
- Staebler, Neil O. 1979. *The campaign finance revolution*. Los Ángeles: Citizens Research Foundation.
- Steiner, Jurg. 1974. *Amicable agreement versus majority rule: conflict resolution in Switzerland*. Ed. rev. Chapel Hill: University of North Dakota Press.
- Stepan, Alfred. 1978. *The state and society: Peru in comparative perspective*. Princeton: Princeton University Press.
- Sternberger, Dolf, y Vogel, Bernhard. 1969. *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane*. Vol. 1, *Europa*. Berlín: Walter De Gruyter.
- Stourzh, Gerald. 1970. *Alexander Hamilton and the idea of republican government*. Stanford: Stanford University Press.
- Thurow, Lester C. 1980. *The zero-sum society: distribution and the possibilities for economic change*. Nueva York: Basic Books.
- Tönnies, Ferdinand. 1957. *Community and society (Gemeinschaft und Gesellschaft)*. East Lansing: Michigan State University Press.
- Truman, David B. 1951. *The governmental process*. Nueva York: Knopf.
- Turner, Frank M. 1981. *The Greek heritage in Victorian Britain*. New Haven: Yale University Press.
- U. S. Census Bureau. 1980. *Statistical abstract of the United States*. Washington: Government Printing Office.
- Vanek, Jaroslav. 1970. *The general theory of labor-managed market economies*. Ithaca: Cornell University Press.
- Verba, Sidney, y Ahmed, Bhatt. 1971. *Caste, race, and politics: A comparative study of India and the United States*. Beverly Hills: SAGE Publications.
- Wolfinger, Raymond E., y Ronsenstone, Steven J. 1980. *Who votes?* New Haven: Yale University Press.
- Young, Ronald. 1956. *Congressional politics in the Second World War*. Nueva York: Columbia University Press.

## ÍNDICE

Capítulo I	
<i>El dilema subyacente</i> . . . . .	11
Capítulo II	
<i>Esclarecimiento de la premisa fundamental</i> . . . . .	15
Capítulo III	
<i>El problema de la democracia pluralista</i> . . . . .	39
Capítulo IV	
<i>Variaciones nacionales</i> . . . . .	61
Capítulo V	
<i>¿Más democracia?</i> . . . . .	85
Capítulo VI	
<i>La redistribución de la riqueza y del ingreso: capitalismo y socialismo</i> . . . . .	109
Capítulo VII	
<i>Cambios en las orientaciones cívicas</i> . . . . .	137
Capítulo VIII	
<i>Remedios</i> . . . . .	161