

## *Las organizaciones como ciudadanos (secundarios)\**

PHILIPPE C. SCHMITTER\*\*

LA TEORÍA DEMOCRÁTICA TIENE UNA EXTRAORDINARIA VARIEDAD de definiciones, supuestos y prescripciones, pero cuenta con un elemento virtualmente constante: el papel de la ciudadanía. Al margen de las reglas de decisión, las instituciones de gobierno, el papel asignado a la deliberación y a la participación, el alcance de la política pública, el impacto sobre lo público, si no hay ciudadanos no puede haber democracia. Son un componente necesario, aunque no suficiente, de todas las formas de democracia, la antigua y la moderna.

Pero más aún, virtualmente en todas las nociones de ciudadanía ésta es una propiedad asignada en exclusiva a individuos<sup>1</sup>. A los teóricos de

\* Traducción de José María Rosales.

\*\* Este es un segmento, revisado y actualizado para esta publicación, de un trabajo inédito titulado «Corporative Democracy: Oxymoronic? Just Plain Moronic? Or a promising Way Out of the Present Impasse?» Los temas de ambos trabajos son fruto de extensas discusiones en el Center for Advanced Studies in the Behavioral Sciences de Palo Alto. Estoy particularmente en deuda con Clauss Offe por sus originales reflexiones y sus incansables críticas. James Fishkin, Terry Karl, Wolf-Dieter Narr, Ulrich Preuß y Gunther Teubner también tomaron parte en estas discusiones en distintos momentos y deseo agradecerles sus aportaciones, y absolverlos a todos de cualquier responsabilidad por el producto resultante. Una versión anterior de este ensayo apareció publicada en W. Wilson (ed.), *Sociology and Public Agenda*. Newbury Park, CA: Sage, 1993, pp. 143-163.

la democracia les ha parecido evidente que sólo los seres humanos podían tener la capacidad o el derecho de cumplir ese papel. Pero no ha ocurrido siempre así. Por ejemplo, en muchas ciudades medievales la pertenencia al *Bürgertum* o a la *cive* venía determinada por la posición de cada individuo dentro de una comunidad ocupacional. Sólo tras ser miembro en toda regla de un gremio reconocido podía una persona disfrutar de plenos derechos y asumir todas las obligaciones por vivir en la comunidad política. En consecuencia, el sistema de representación funcionaba de forma que cada gremio tenía derecho colectivamente a participar en una medida correspondiente con su responsabilidad para proveer recursos<sup>2</sup>. Las personas, por supuesto, en última instancia eran quienes se sentaban en el consejo municipal y llevaban armas para defender la ciudad, pero no lo hacían como individuos con su propia voluntad y preferencias o con capacidad de deliberación. Estas ciudades-estado puede que no hayan sido democráticas de acuerdo con criterios contemporáneos y de hecho fueron pronto desplazadas y disueltas por los procesos de formación de los estados, pero dejaron un importante y distintivo legado a la tradición política occidental: el auto-gobierno representativo y limitado.

Siguiendo la destrucción que la Revolución francesa llevara a cabo de los restos de los privilegios de gremio, la llegada del liberalismo político consagró definitivamente la base individualista de la ciudadanía. Primero, restringiéndola a unas pocas personas «valiosas» con suficiente independencia socio-económica como para hacerse juicios autónomos y una participación adecuada en el juego como para animarlas a ser prudentes en la formulación de esos juicios; y, posteriormente, extendiéndola a personas menos «valiosas» a cambio de su lealtad y conformidad. Con la excepción de «rarezas» como el *Senat* bávaro o parte del *Seanad* irlandés, la representación formal en los parlamentos europeos vino a descansar exclusivamente sobre los votos de individuos agrupados en circunscripciones territoriales, al menos en los países con regí-

<sup>1</sup> R. Nisbet ha destacado la conexión histórica que se da en Occidente entre el surgimiento de la ciudadanía y la afirmación de lo que llama «individualización política». Sugiere también la existencia de un nexo entre la temporalización de concesiones de la ciudadanía en Europa y el advenimiento de la guerra. La primera hace que el proceso parezca casi funcional, un ajuste necesario para un cambio anterior e independiente de valores; el segundo lo describe más como una estrategia calculada, un «rescate» que las élites pagaron a las masas para animarlas a luchar o para compensarlas después: «Citizenship: Two Traditions», *Social Research*, 41 (1974), pp. 612-617.

<sup>2</sup> Cf. A. Black, *Guilds and Civil Society in European Political Thought from the Twelfth Century to the Present*. London: Methuen, 1984.

menes democráticos. Incluso los regímenes autoritarios que experimentaron con diversas formas de representación corporatista en el período de entreguerras (y esto duró en España y Portugal hasta mediados de los años setenta) retenían aún algún sistema de representación territorial por individuos. Censuraban el «individualismo» en su retórica, pero encontraban dificultades para erradicarlo en la práctica<sup>3</sup>.

#### I. LAS BASES ORGANIZATIVAS DE LA POLITICA

¿Qué ocurre si comparamos este relato convencional del triunfo inexorable (aunque apenas lineal) del individualismo político occidental con la realidad de las democracias liberales contemporáneas? ¿Quién participa en realidad en la toma de decisiones colectivas y determina sus resultados? Ciertamente, no muchos ciudadanos individuales. Incluso si consideramos la naturaleza representativa de estos sistemas y nos preguntamos si quienes han sido elegidos en una lucha competitiva por los votos de ciudadanos individuales controlan efectivamente la selección y la puesta en práctica de las políticas, la respuesta tiene que ser ambigua. En algunas de las arenas más «públicas» donde las políticas son diseñadas y la revisión parlamentaria es aún efectiva, podría ser «sí», pero no en aquellas donde se requiere conocimiento técnico, información detallada y formas específicas de consentimiento para que las políticas respondan a los fines previstos. Dicho de manera más precisa, la expansión del estado moderno en los ámbitos de la protección social y de la promoción económica ha basculado el equilibrio en contra del papel de ciudadanos que jugaban los individuos: un desarrollo irónico, pues estas innovaciones se introdujeron en nombre de su bienestar y de su seguridad. Más aún, incluso donde los representantes electos son actores prominentes, los individuos no son los únicos «ciudadanos» que determinan el resultado de las contiendas que los llevan al poder.

Las *organizaciones* o, mejor, las *asociaciones* han ocupado el puesto de los individuos<sup>4</sup>. La magnitud de este desplazamiento varía consi-

<sup>3</sup> P. C. Schmitter, «Corporatism and Public Policy in Authoritarian Portugal», *Contemporary Political Sociology Series*, No. 06-011, Sage Publications, 1975.

<sup>4</sup> Tanto las organizaciones como las asociaciones son formas de acción colectiva permanente. Ambas tienen una estructura interna formal, una plantilla estable y un conjunto de «procedimientos operativos regulares», esto es, son burocráticas en alguna medida. Las asociaciones (o, mejor, las asociaciones de intereses) son una subespecie del *genus*. Están especializadas en actuar como intermediarios entre las autoridades públicas y diferentes categorías de personas, empresas, localidades, *etnias*, grupos sociales, etc. Las organizaciones con una amplia gama de tareas básicas: produc-

derablemente de país a país y de sector a sector, pero la tendencia es clara. La democracia *moderna* se está convirtiendo progresivamente en una democracia organizada<sup>5</sup>. Pero todavía más: a medida que las asociaciones crecen en número, extienden su cobertura, aumentan sus recursos y consolidan su acceso a las autoridades públicas, la toma de decisiones colectivas vinculantes se ha convertido cada-vez-más en el resultado de una negociación entre organizaciones, cada-vez-menos en una lucha entre organizaciones e individuos, y menos incluso en una pugna entre individuos.

## II. LA RESPUESTA DE LA TEORIA DEMOCRATICA

Los teóricos de la democracia no han hecho mucho esfuerzo por hacer frente a este cambio de mar. Durante bastante tiempo se han manifestado quejas contra los «grupos de presión», los «lobbies» y los «intereses especiales». Incluso se han adoptado medidas políticas para controlarlos y limitar su intrusión en la política. Pero la superficialidad de los primeros y la ineffectividad de los segundos sugieren que la cuestión

---

ción, distribución, socialización, educación, entretenimiento, etc., pueden mediar también en asuntos de política pública, pero lo hacen de una forma más episódica y subordinada.

<sup>5</sup> La expresión más antigua que he encontrado del apercebimiento del papel creciente de las organizaciones en la vida política es un oscuro panfleto de la Biblioteca del Congreso: W. E. Channing, *Remarks on the Disposition which Now Prevails to Form Associations, and to Accomplish All Objects by Organized Masses*. London: Edward Rainford, 1830.

Si uno tuviera que trazar la genealogía contemporánea de esta noción, sospecho que sus orígenes se encontrarían —como muchas otras de nuestras concepciones científico-sociales de la modernidad— en la Alemania de entreguerras. Durante los años veinte, los «sociologistas legales» o «juristas sociológicos», Hugo Sinzheimer, Ernst Fraenkel, Franz Neumann y Otto Kahn-Freund, desarrollaron la idea de un nuevo orden social al que llamaron «democracia colectiva», en obvia afinidad con la noción entonces prevalente de «capitalismo organizado». Para una recuperación y una discusión del concepto, véase W. Luthardt, «‘Collective Democracy’ during the Weimar Republic. A Semi-Corporative Conception for Societal Depoliticization?», manuscrito inédito, sin fecha, Departamento de Ciencia Política, Freie Universität Berlin.

Se debería también reconocer la contribución de los escandinavos. G. Heckscher, *Staten och organisationerna*. Stockholm: Kooperativa Forbundets Bokforlag, 1946, es una temprana expresión de este apercebimiento; J. P. Olsen, *Organized Democracy*, Bergen/Oslo/Tromsø: Universitetsforlaget, 1983, es otra más reciente.

También C. G. Gustavson, *The Institutional Drive*. Athens, Ohio: Ohio University Press, 1966, y R. Presthus, *The Organizational Society*. New York: Alfred Knopf, 1962.

básica no ha sido abordada: ¿qué sucede si muchos de los «ciudadanos» de facto en la democracia moderna son organizaciones y no individuos? Plantear propiamente esta cuestión requeriría un examen crítico de los fundamentos liberales sobre los que descansa la democracia occidental; dar una respuesta satisfactoria requeriría nada menos que una teoría «post-liberal» de la democracia moderna<sup>6</sup>. En sentido estricto, dentro del *corpus* liberal se han propuesto dos argumentaciones teóricas para resolver el dilema práctico planteado por el surgimiento de las organizaciones.

### 1. LAS ORGANIZACIONES COMO DEMOCRATAS

La primera sugiere que las organizaciones no plantean ninguna amenaza específica –fáctica o normativa– a la democracia, dado que ellas mismas están constituidas democráticamente. Incluso se ha argumentado justo lo contrario: que estos meros intermediarios de intereses mejoran de forma significativa el potencial democrático de los individuos al proporcionarles arenas próximas donde pueden experimentar su sentido de eficacia personal, aprender las reglas de la civilidad y la deliberación y experimentar con la práctica de la competencia y del compromiso. El *locus classicus* de esta argumentación se encuentra en *De la démocratie en Amérique*, de Alexis Tocqueville, que ha sido repetidamente usada por los pluralistas americanos para justificar sus optimistas conclusiones<sup>7</sup>. Debería recordarse que Tocqueville nunca imaginó que las *associations politiques* que él encontrara tan admirables en los Estados Unidos de 1830 se convertirían en organizaciones permanentes y menos aún que generarían enormes plantillas de personal y relaciones internas complejas e independientes de sus miembros. No parece que Tocqueville hubiera advertido lo que cada estudio de opinión americano ha demostrado desde entonces de forma conclusiva, a saber: que la afiliación a asociaciones se encuentra muy irregularmente distribuida entre la población y que una proporción relativamente pequeña de individuos, fa-

<sup>6</sup> Entre el 8 y el 10 de febrero de 1991 James Fishkin convocó una Conferencia en la Universidad de Texas en Austin sobre el tema *Competing Theories of Post-Liberal Democracy*.

<sup>7</sup> *Democracy in America*, tr. inglesa, New York: Doubleday, 1969, 2 vols. (publicados originalmente en 1835 y 1840). Para un nuevo y brillante esfuerzo por reinterpretar a Tocqueville a la luz de la teoría social contemporánea, véase S. A. Hadari, *Theory in Practice. Tocqueville's New Science of Politics*. Stanford: Stanford University Press, 1989.

vorecidos ya en términos de riqueza y posición social, acumulan la mayoría de los puestos de liderazgo<sup>8</sup>. Existe una evidencia creciente de que muchos grupos de interés americanos pueden tener contribuyentes, pero no miembros individuales en el sentido convencional<sup>9</sup>. Difícilmente se podría criticar a Tocqueville por no haber anticipado la «ley de hierro de la oligarquía» de Roberto Michels, pero no hay excusas para los estudiosos de la democracia pluralista posteriores por haber subestimado de modo persistente la prevalencia de prácticas no-democráticas en los procesos internos de estas asociaciones<sup>10</sup>. Es más, existen fundadas razones para creer que la oligarquía en este ámbito no es accidental ni incidental, sino que se encuentra funcionalmente vinculada al rendimiento de estas organizaciones, es decir, a la defensa y a la promoción de intereses especializados de alguna categoría social o económica. Cumplir estas condiciones modernas requiere conocimiento experto, una amplia recogida de datos, plena dedicación, acceso continuo y el desarrollo de confianza a largo plazo entre los negociadores, todos los cuales son antitéticos del tipo de sociabilidad *ad hoc*, espontánea, no profesional, deliberativa y responsable que imaginara Tocqueville.

## 2. LAS ASOCIACIONES COMO INDIVIDUOS

Si las asociaciones no pueden describirse plausiblemente como «mini-democracias», la siguiente y mejor solución puede ser ignorar por completo sus propiedades internas y tratarlas como si no fueran diferentes de los individuos. La participación, la accesibilidad, la responsabilidad y la competencia que no se logra encontrar *dentro* de las asociaciones específicas puede mostrarse, en cambio, que prevalecen *entre* asociaciones que representan diferentes categorías de intereses. De igual forma que en la sociedad moderna cada individuo está compuesto de un «haz» de intereses múltiples, superpuestos y, a veces, enfrentados entre

<sup>8</sup> Para un resumen de este material sobre la irregular distribución de la acción asociativa en los Estados Unidos, véase K. L. Scholzman y J. T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*. New York: Harper & Row, 1986, pp. 58-87. También, K. L. Scholzman y S. Verba, *Injury to Insult*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1979.

<sup>9</sup> R. Salisbury, «Interest Representation: The Dominance of Institutions», *American Political Science Review*, 78 (1984), pp. 64-76.

<sup>10</sup> *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, tr. inglesa, New York: Collier, 1962. Para una importante excepción, véase S. M. Lipset y otros, *Union Democracy*. Glencoe, IL: The Free Press, 1956.

sí, el sistema público en su conjunto puede conceptualizarse como un «haz» de intereses similarmente estructurados, cada uno representado por una serie de organizaciones. En esta versión de la teoría democrática, el modelo pluralista simplemente se ha traspuesto desde un nivel de agregación a otro. Las organizaciones se han equiparado con los individuos y no se ha planteado la necesidad de modificar los postulados liberales que subyacen a la mayoría de las versiones de la teoría democrática moderna<sup>11</sup>.

Aparte de las prevenciones generales frente al antropomorfismo al analizar los fenómenos sociales, hay al menos cinco razones específicas por las que esta ecuación es potencialmente engañosa:

1. *Desigualdad*. Para que la democracia liberal funcione plausiblemente, es importante que se pueda decir que los individuos son iguales en algún sentido específico y significativo, por ejemplo, como votantes o candidatos, como acusados o denunciadores, o como fabricantes o consumidores. «Igualdad ante la ley», «un hombre, un voto», «soberanía del consumidor», se cuentan entre las consignas más efectivas. Incluso si las decisiones posteriores no producen una igualdad de beneficio sustantiva, el proceso de llegada asegura una igualdad formal de procedimiento, y eso contribuye a su legitimación democrática.

No hay forma de describir a las asociaciones como iguales. Al recoger contribuciones de muchas personas, empresas y grupos sociales, pueden acumular «artificialmente» mucha más disparidad de recursos que los que «naturalmente» se darían entre individuos. Pero es más, si se aplica a estas donaciones la regla liberal de la elección voluntaria, podemos esperar con toda razón que las diferencias que ya existen en la sociedad debido a la desigual distribución de la propiedad y de los ingresos (que se supone serían mitigadas por la igualdad formal, legal y política) aumentarán. Esos grupos «privilegiados» en el sentido de Mancur Olson, es decir, aquellos que son pocos en número o compactos en distribución, tendrán un mayor incentivo racional para contribuir en primera instancia<sup>12</sup>. Es probable que también puedan adaptarse mejor a la subsiguiente norma de acción, dado que es más fácil dirigir su comportamiento y, presumiblemente, controlarlo. Grupos grandes y dispersos quedarán sistemáticamente sub-representados. Podríamos llamar a esto la «paradoja de la sociabilidad liberal» por la razón de que quienes po-

<sup>11</sup> El *locus classicus* para esta trasposición del paradigma pluralista de un nivel a otro es D. B. Truman, *The Governmental Process*. New York: Alfred Knopf, 1962.

<sup>12</sup> *The Logic of Collective Action*. New York: Schocken Books, 1968.

drían beneficiarse más de la libertad de acción colectiva serán los que probablemente menos lo consigan.

Por otra parte, incluso cuando las reglas precisan de una paridad formal de representación entre asociaciones con diferentes recursos materiales y humanos, su efecto queda viciado por la infrecuencia con que la votación se emplea para tomar decisiones en tales contextos. En su lugar, la norma parece ser la expresión de intensidades, el cruce de amenazas, la elaboración de un compromiso basado en la proporcionalidad y, eventualmente, la decisión por consentimiento mutuo (o «mayoría concurrente»)<sup>13</sup>, ninguno de los cuales son mecanismos intrínsecamente democráticos.

2. *Amoralidad*. Frecuentemente se describe al liberalismo y, con él, a la democracia liberal como basados en el doble supuesto del interés personal y la «no directividad», es decir, en la indiferencia ante el beneficio de otros. Sería más apropiado decir que ambos dependen, a su vez, de lo que Adam Smith llamara los «sentimientos morales». A menos que los individuos en situaciones de contacto y conflicto hayan sido socializados para aceptar ciertas reglas previas de trato mutuo con imparcialidad, auto-dominio, tolerancia y respeto hacia el sistema en su conjunto, resulta difícil imaginar cómo podría generarse la confianza suficiente para llegar a tratos momentáneos, mucho menos para establecer acuerdos duraderos, sin mencionar el respeto por la victoria del oponente en una elección. Estas «condiciones pre-contractuales para el contrato» puede que sean pre-capitalistas en su origen y que puede que estén erosionándose rápidamente bajo las condiciones sociales y económicas contemporáneas<sup>14</sup>, pero resultan esenciales para la viabilidad de la democracia moderna.

Podría parecer que el razonamiento ético y la inculcación de normas son propiedades exclusivas de los seres humanos individuales. A las asociaciones les falta un centro único que recoja e internalice estos mandatos y un mecanismo que haga obligatoria su obediencia. Pueden hablar frecuentemente de «códigos de conducta» a propósito de sus respectivas clases, sectores o profesiones, pero estos códigos no tienen el

<sup>13</sup> La referencia estándar para la tradición política americana es J. C. Calhoun, *A Disquisition on Government*, de 1851. Para una versión contemporánea, véase J. Steiner, *Amicable Agreement versus Majority Rule: Conflict Resolution in Switzerland*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1974.

<sup>14</sup> Cf. F. Hirsch, *Social Limits to Growth*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1978.

mismo estatuto imperativo que una norma moral personal (y, por otra parte, se aplican al comportamiento de los miembros, no a la asociación en sí). Las organizaciones pueden respetar ciertas normas, por supuesto, pero esto depende bien de las convicciones personales de los individuos que las componen en un momento dado, o bien de los cálculos prudentiales sobre la reacción posible de otras organizaciones, en especial las agencias del estado. Su tarea básica y, por tanto, su responsabilidad organizativa se basa en la defensa/promoción de sus intereses. Esto requiere que actúen de acuerdo con una racionalidad instrumental, y no intencional. Por ejemplo, si al tratar de influir sobre una política una asociación interpusiera una norma ética que sus miembros no respetaran fuertemente y de manera uniforme, o que no pareciera prudente ante los intereses en conflicto, se arriesgaría a ser rechazada por sus miembros o injuriada por sus interlocutores, incluso si esta acción repercutiera en el «interés general» de todos<sup>15</sup>.

3. *Inmortalidad*. El hecho de que los humanos sean mortales plantea un serio problema para una concepción de la democracia basada en el interés racional. ¿Por qué debería un individuo adoptar un curso de acción si muchos de cuyos beneficios se derivarán sólo después de su muerte? ¿Por qué deberían estar preocupados los vivos por el sistema político o, todavía menos, por la tierra entera cuando hayan dejado la escena?<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Esta carga de amoralidad parece haber inquietado a muchos lectores de una versión anterior de este trabajo. Todos tenían en mente alguna organización que «lo hacía bien» y de ahí que fuera capaz de razonar moralmente. La Cruz Roja, Amnistía Internacional, el Club Sierra y otros grupos medioambientales eran frecuentemente mencionados. Dejando al margen el hecho de que por cada uno de estos buenos grupos se pudieran citar muchos ejemplos históricos de organizaciones que cometieron egregios actos inmorales –incluso en el caso, por ejemplo, de las iglesias, que supuestamente están especializadas en proveer moralidad– la cuestión de fondo es si resulta realista esperar que las organizaciones respeten normas generales cuando no afectan al interés de sus miembros y cuando puede que no sean castigadas al hacer eso por el estado o por algún otro interlocutor. ¿Continuarían actuando de acuerdo con normas morales internalizadas si sus miembros cambiaran las normas o si su base de recursos estuviera severamente amenazada? Ciertamente, la Unión Americana para las Libertades Civiles ha asumido posturas que resultaban impopulares para amplios sectores del público americano, pero ¿provocaron bajas entre sus afiliados o entre su personal? Si así ocurre, esto demuestra que la acción asociacional puede estar condicionada por la moralidad individual, pero no prueba que su acción sea moral *per se*.

<sup>16</sup> Un problema análogo podría caracterizarse como la mutabilidad humana. El hecho de que los individuos puedan cambiar de ocupación, residencia, relaciones sociales e incluso de nacionalidad en el curso de sus vidas les hace irracional «invertir»

Parte de la respuesta radica en la socialización ética destacada anteriormente, parte en la extensión temporal de uno mismo en la familia y en la comunidad inmediata, pero fundamentalmente radica en la inmortalidad de las asociaciones y de otras organizaciones. Estas «personas permanentes» definen una identidad continua, establecen procedimientos operativos para promoverla y proporcionan un vínculo vivo entre generaciones. Gran parte de ellas anteceden a los individuos que las componen en un momento dado y se puede esperar que la mayoría seguirá existiendo bastante después de que sus miembros hayan muerto o se hayan marchado a otras ocupaciones o causas<sup>17</sup>. Por su nueva existencia –sin mencionar sus esfuerzos deliberados en la publicitación y en la indoctrinación– las asociaciones proveen muchos de los símbolos fijos que orientan a los individuos en la selección de sus identidades sociales. También despliegan una compleja serie de incentivos que pueden inducir a los individuos a contribuir a la acción colectiva al ofrecerles recompensas relativamente inmediatas. Al vincular estos incentivos en el tiempo a sucesivos grupos de contribuyentes se mantiene una continuidad básica en el comportamiento guiado por intereses que difícilmente podría explicarse con razones puramente individualistas.

Por otra parte, la sociabilidad ayuda a resolver otro rompecabezas de la política liberal de intereses, relacionado con el anterior. Los individuos deberían tener un porcentaje de descuento muy alto por los benefi-

---

en la identificación con cualquier interés ya dado, pues la acción colectiva que conlleva sólo puede producir beneficios a otros que asuman ese papel en el futuro. Papeles que se definen virtualmente por su naturaleza transitoria (como aquellos de estudiante, aprendiz o recluta) quedarían desprotegidos. La respuesta, por supuesto, es que las asociaciones que sobreviven a cualquiera de sus miembros inmediatos aseguran una cobertura continua de ese interés, mientras inducen a los individuos a contribuir durante periodos limitados al proporcionarles bienes materiales selectos o gratificaciones inmediatas de estatus.

<sup>17</sup> En realidad, se sabe bastante poco del índice de mortalidad de las asociaciones de intereses, dado que, en el mejor de los casos, sólo se expiden «certificados de nacimiento» y casi nunca «cédulas de defunción». Sabemos que su formación tiende a producirse por oleadas y que algunos sistemas políticos parece que tienen índices de natalidad más altos que otros: P. C. Schmitter y D. Brand, «Organizing Capitalists in the United States: The Advantages and Disadvantages of Exceptionalism», trabajo presentado en los Encuentros de la American Political Science Association, Chicago, 1979. La poca investigación realizada sobre el resultado de la afiliación se centra sobre todo en las asociaciones de voluntariado y en los movimientos sociales americanos. Para alguna evidencia, véase H. Ziegler, *Pluralism, Corporatism and Confucianism*. Philadelphia: Temple University Press, 1988, pp. 33-65.

cios futuros. Se ven compelidos a actuar de una forma miope, por el hecho duro de su propia mortalidad y por la mera dinámica de la sociedad moderna que les rodea. Y, sin embargo, ningún sistema político podría persistir sin al menos algunas relaciones contractuales duraderas entre sus actores sociales más importantes. En las economías capitalistas, eso implica un compromiso estable entre las clases poseedoras y las no poseedoras. La socialización ética puede contribuir a la confianza interpersonal que hace posible esos acuerdos; las constituciones políticas pueden tener el efecto de vincular a las futuras generaciones a un marco de reglas respetado; los ciudadanos individuales pueden calcular que su retirada de una distribución de beneficios ya establecida puede resultar muy costosa; pero sólo las asociaciones y otras organizaciones pueden adoptar deliberadamente y, por tanto, imponer efectivamente una perspectiva de tiempo más amplia a sus miembros/clientes/proveedores. Lo que les da esta capacidad es su inmortalidad, presidida por una estructura administrativa permanente y por una plantilla de personal constantemente renovada. Las personas en estos papeles tienen un incentivo para calcular sus intereses con vistas al futuro y considerando sus relaciones mutuas, así como para tratar de convencer a otros miembros de que actúen en consecuencia. Este salto desde una base individualista de negociación a otra organizativa no asegura que se logre un acuerdo entre los «compañeros sociales». Ni garantiza que los miembros individuales llegarán siempre a aceptar una definición menos miope de sus intereses y a conformarse voluntariamente con los contratos firmados en su nombre. Sin embargo, abre la posibilidad para un estilo de resolución de conflictos negado por la participación sobre una base predominantemente individual<sup>18</sup>.

4. *Omnisciencia*. Los individuos se encuentran estrictamente limitados por la cantidad de atención que pueden prestar a la política. Por un lado, en un momento dado sólo pueden estar en un lugar. Por otra parte, de ellos sólo se puede esperar que abarquen un ámbito de preocupaciones relativamente estrecho. Todavía más importante: en base a sus recursos deben responder a una variedad de cuestiones y existe abundante evidencia de que, bajo las condiciones modernas, la mayoría de la gente prefiere emplear su escaso tiempo y su dinero en cosas que no sean la

<sup>18</sup> Este terreno ha sido explorado bajo la caracterización de «intercambio político generalizado». Cf. B. Marin (ed.), *Generalized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*. Frankfurt/Boulder: Campus/Westview, 1990.

deliberación pública y la toma de decisiones. En la democracia de la Grecia clásica los esclavos liberaban a sus dueños para la participación política; los criados cumplían aproximadamente la misma función en las *democracias censitarias* del siglo XIX. Bajo las condiciones contemporáneas incluso el acto minimalista de votar como expresión de la ciudadanía individual ha mostrado alguna tendencia a decaer.

Las asociaciones no se encuentran tan limitadas en su atención a la política. De hecho, se dedican a hacer justo eso mismo. Ellas y otro tipo de organizaciones pueden estar en diversos sitios a un mismo tiempo y mantener la atención sobre un amplio abanico de cuestiones. Dentro de los límites establecidos por su capacidad para extraer recursos del medio ambiente, pueden contratar a especialistas y técnicos y organizarlos de acuerdo con complejas divisiones del trabajo que permitan seguir acontecimientos a largo plazo y con un amplio espectro de atención. Su existencia continua les proporciona reservas y detallados informes que pueden movilizarse y sacar a la luz nuevas cuestiones. También pueden usarse como una potente fuerza para «rutinizar» a las ya existentes.

En suma, las organizaciones no sólo tienen el potencial de ampliar el tiempo del cálculo político debido a su inmortalidad, sino también de ampliar el ámbito de atención y control sobre las políticas a través de su omnisciencia. Un modelo individualista debe asumir un proceso discontinuo y volátil con momentos de entusiasmo y ciclos de «implicación», en la medida en que las personas distribuyen sus escasos recursos y sus limitados intereses de forma episódica<sup>19</sup>. De un modelo organizativo de la democracia se puede esperar que reduzca la variación e incluso la atención entre elecciones y escándalos, haciendo un seguimiento reposado y persistente de las cuestiones cuando la mayoría del público ha perdido su interés o está distraído con otros asuntos.

*5. Indispensabilidad.* Las teorías individualistas de la democracia deben asumir un alto grado de voluntarismo. Por ejemplo, que la decisión para implicarse en la política y para abandonarla depende de la voluntad autónoma de las personas, y que cuesta relativamente poco. La facilidad para la «voz» y la «salida» está formalmente asegurada por una amplia gama de libertades protegidas constitucionalmente: opinión, petición, asociación, proceso debido, etc., y por ciertas separaciones críticas: iglesia

<sup>19</sup> Es quizá la obra de Albert O. Hirschman la que mejor ejemplifica esta tendencia a proyectar las propiedades individuales en los resultados de política colectiva. Véase, especialmente, su *Shifting Involvements: Private Interests and Public Action*. Princeton: Princeton University Press, 1982.

y estado, público y privado, civil y militar, etc. El comportamiento de los funcionarios y de los intermediarios privados puede controlarse dirigiendo quejas contra éstos o simplemente no acudiendo a sus servicios, o incluso sólo con amenazar hacer una u otra cosa<sup>20</sup>.

Una de las razones por las que los estudiosos de la democracia podrían haber ignorado tanto tiempo los efectos de la sociabilidad es porque asumían que en ese orden pluralista la salida o la voz alternativa eran siempre posibles y estaban siempre disponibles. Si los líderes o el personal de organizaciones promovían políticas en desacuerdo con las preferencias de sus miembros, éstos simplemente se desvinculaban de la relación existente. Podían organizar una facción disidente o abandonar la organización llevándose a otro lugar sus preferencias e incluso sus personas. Este mecanismo de control (que podía también operar mediante una reacción anticipada) aseguraba una coherencia estricta entre las acciones individual y colectiva y, por esa razón, liberaba a los teóricos de la necesidad de repensar las bases de la democracia liberal.

Como hemos visto más arriba, la persistente evidencia sobre la oligarquía ha restado buena parte de su carácter persuasivo al argumento según el cual los miembros pueden cambiar las políticas de la asociación expresando su «voz interna». Aunque de ningún modo imposible, las revueltas de los miembros resultan costosas tanto a quienes las instigan como a la efectividad a largo plazo de la organización. La salida parecería la alternativa más atractiva. Sin embargo, esto presupone que las asociaciones son indispensables en uno de los siguientes sentidos: 1) el miembro se las puede valer sin los servicios que se ofrecen; o 2) el miembro puede encontrar un proveedor alternativo. Ambas opciones han perdido plausibilidad. En algunos casos, la pertenencia se ha establecido sin más de un modo involuntario, como por ejemplo en los colegios de abogados, las *ordres* y gremios de profesiones selectas o los sistemas de cámaras de los pequeños comercios, artesanos, agricultores, incluso para los trabajadores austríacos. En otros, los intermediarios proveen servicios mandados por el estado que son o bien obligatorios, como las licencias profesionales, o indispensables para el bienestar de los miembros, como los precios subvencionados, los créditos blandos o la cobertura de seguros. Y todavía en otros, la competencia entre organizaciones en el pasado y el reconocimiento del estado en el presente han llevado a

<sup>20</sup> De nuevo aquí el trabajo de Hirschman es seminal para la perspectiva individualista. Véase su *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.

situaciones donde sólo una única asociación representa una categoría determinada de intereses. Bajo semejantes condiciones de monopolio, los costes de salir y crear una voz alternativa son prohibitivos. Mediante todas las estratagemas posibles, las asociaciones se han hecho a sí mismas partes indispensables del proceso político.

A medida que, a partir de la desigualdad, la amoralidad, la inmortalidad, la omnisciencia y la indispensabilidad, se acumula la evidencia, resulta cada vez más claro que la teoría democrática no puede permitirse equiparar organizaciones con individuos. La teoría debe modificar sus presupuestos básicos y el modo de hacerlo, propongo, es tomar (y tratar) a las organizaciones seriamente como «ciudadanos» –bien admitido que secundarios con respecto a los individuos–, pero elementos cruciales, sin embargo, para entender cómo funciona la democracia moderna y cómo puede mejorarse.

### III. EL CONCEPTO DE CIUDADANIA

La ciudadanía es un concepto muy discutivo, pero no resuelto. Parece comenzar con la adquisición de un *estatus*, protegido por el derecho, que otorga una igualdad general de oportunidades y trato con respecto a un (variado) haz de derechos y obligaciones; se convierte en un *proceso* por el que quienes tienen ese estatus hacen uso de él, para reducir su incertidumbre política y para satisfacer sus intereses; y presumiblemente termina con un *resultado* que consiste en la integración del ciudadano en la cultura nacional de la comunidad política que le otorga el estatus en primera instancia. Ni que decir tiene, en el mundo real hay cantidad de desajustes en el escenario: la distribución del estatus puede ser demasiado estrecha o el contenido de los derechos demasiado restringido como para proteger a los ciudadanos frente al trato arbitrario, a la discriminación social o a la explotación económica; los beneficiarios del proceso pueden explotar su estatus favorecido para incrementar la incertidumbre de los demás y para satisfacer sus intereses a expensas de quienes quedan excluidos; el resultado del proceso puede que no siempre genere lealtad o un sentido de comunidad, sino que sea convencer a los ciudadanos de que algún otro régimen o sistema político puede ofrecerles mayor seguridad o satisfacción. Por tanto, es importante destacar que la concesión de la ciudadanía implica lógicamente una serie compleja de decisiones sobre la inclusión y la exclusión, y que ha estado vinculada históricamente al desarrollo de la conciencia nacional y del estado-nación. En el contexto contemporáneo esto podría parecer hasta anacrónico dada la «globalización» de tantas relaciones económicas y sociales.

En un ensayo merecidamente famoso, T. H. Marshall sugería que el contenido de la ciudadanía había evolucionado en el tiempo. Al reconstruir el proceso en el caso de Gran Bretaña, las concesiones iniciales que hicieron las autoridades proveyeron un argumento que pudo ser empleado para pedir otras y éstas, a su vez, condujeron a demandas posteriores de igual trato. Comenzó en el siglo XVIII con la lucha por la igualdad de derechos y obligaciones ante la ley, se amplió en el siglo XIX para cubrir la participación formal igualitaria en la vida política, en especial mediante el sufragio universal, y en el siglo XX dirigió su atención hacia la igualdad de oportunidades para participar en la herencia material y cultural del país, en especial mediante la provisión de bienestar por parte del estado<sup>21</sup>. La tesis secuencial de Marshall lógicamente es convincente, pero en términos históricos no puede generalizarse. Tanto Francia como Alemania siguieron rutas diferentes para alcanzar al final, más o menos, el mismo haz de derechos y obligaciones.

Tampoco queda claro en el análisis de Marshall si el proceso de la ciudadanía ha terminado con el logro del estado del bienestar contemporáneo o si eso simplemente plantea menos argumentos en las manos de más actores que pedirían posteriores ampliaciones de la igualdad de derechos (y, en menor medida, de obligaciones). Ralf Dahrendorf, al menos, ve un serio peligro en trasladar sus principios a nuevos dominios: «la extensión de la ciudadanía ha alcanzado en los últimos años las barreras aparentemente insuperables de estatuto atribuido. No se les concede meramente a los hombres y mujeres el sufragio o igual salario por igual trabajo, sino que son tratados por igual en todos los aspectos; la sociedad se ha organizado de tal modo que pueden ignorarse las diferencias»<sup>22</sup>. A partir de esta cita no resulta claro si Dahrendorf considera esta eventualidad una imposibilidad social o la rechaza por la intervención del estado que requeriría.

Pero, ¿qué ocurriría si la siguiente extensión no implicara impulsar a quienes ya son ciudadanos, es decir, los individuos adultos, hacia nuevos ámbitos de igual derecho y obligación? ¿Qué si la frontera implicara especificar y desarrollar propiedades análogas para quienes aún no han sido reconocidos como ciudadanos, en concreto, las asociaciones? ¿Qué

<sup>21</sup> O, como Marshall señalaba, «el derecho a compartir plenamente la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo con los criterios imperantes en la sociedad»: *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950, p. 11.

<sup>22</sup> «Citizenship and Beyond: The Social Dynamics of an Idea», *Social Research*, 41 (1974), p. 683.

podría significar esto? ¿Cómo podrían mejorar (o empeorar) estos cambios la calidad de las democracias occidentales existentes? Las respuestas a estas cuestiones podrían proporcionar al actual callejón sin salida el tipo de alternativa post-liberal tan necesitada ya.

En una medida limitada, las asociaciones existentes han adquirido ya derechos de «cuasi-ciudadanía». En realidad, sería más preciso decir que se han tomado ciertas *libertades* porque, en lugar de *derechos* comúnmente definidos e igualmente accesibles, poco a poco se han labrado y han disfrutado de privilegios específicos. A algunos se les ha concedido autonomía frente a la interferencia estatal e inmunidad para actuar. Muchas han sido formalmente reconocidas por el estado como organizaciones monopolistas y éste les ha concedido un acceso regular a sus deliberaciones con un presunto derecho a ser consultados en todos los temas de sus ámbitos respectivos antes de tomar decisiones vinculantes (*Vernehmlassungsverfahren* es el término suizo, intraducible, para esto). Ocasionalmente unas pocas han llegado a recibir el equivalente de los derechos de bienestar: subsidios financieros, bienes en especie, obligaciones del estado, servicios públicos gratuitos, etc.<sup>23</sup>. Lo que falta en este recuento de acumulación gradual e irregular de privilegios a las asociaciones es una práctica general y sistemática de igualar el acceso a estos derechos y obligaciones para todos los intereses organizados, sin mencionar una justificación explícita y pública de estos sobre la base de una «ciudadanía organizacional».

¿Cuáles podrían ser, entonces, los principios sobre los que esa justificación pudiera basarse? Rogers Brubaker ha propuesto recientemente seis «normas de pertenencia» que considera definen la concepción típico-ideal de la ciudadanía<sup>24</sup>. De acuerdo con este modelo, la ciudadanía debería ser:

1. *Unitaria*: todos los que posean el estatuto deberán tener plenos derechos y deberes.

2. *Sagrada*: los ciudadanos deberán estar dispuestos a sacrificarse por el estado o la comunidad que les concede ese estatuto.

3. *Nacional*: la pertenencia debe basarse en una comunidad que sea simultáneamente política y cultural.

<sup>23</sup> Este desarrollo puede ser similar al que Dahrendorf refiere como «ciudadanía sectorial»: *ibid.*, pp. 693-697.

<sup>24</sup> «Traditions of Nationhood and Politics of Citizenship», *States and Social Structures Newsletter*, 9 (1989), pp. 4-8.

4. *Democrática*, es decir, los ciudadanos deberán tener el derecho a participar de modo significativo en el gobierno y el acceso deberá estar abierto a todos los residentes de forma que, a largo plazo, la residencia en la comunidad y la ciudadanía en ella coincidan.

5. *Única*: cada ciudadano pertenecerá a una y sólo a una comunidad política.

6. *Consecuente*: la ciudadanía debe implicar importantes privilegios sociales y políticos que distinga a sus poseedores de los no-ciudadanos.

Estos seis criterios normativos podrían aplicarse, *mutatis mutandis*, a cualquier propuesta que aspirase a convertir en ciudadanos a las asociaciones. Incluso entonces, el potencial reformador deberá actuar con cautela pues, como el mismo Brubaker advierte, «este modelo de ciudadanía (individual) es bastante rudimentario. Que sobreviva se debe menos a su propia fuerza normativa que a la falta de una alternativa coherente y persuasiva. Por lo demás, ha quedado significativamente desfasada con respecto a las realidades contemporáneas de la pertenencia al estado»<sup>25</sup>. Con esta precaución en mente, evaluaremos ahora lo que podría implicar.

*Unitaria*. El imperativo aquí señala que el estatuto de la «ciudadanía asociacional» sea general e igual. En principio, ninguna asociación debería estar sujeta a sólo algunos de sus derechos y obligaciones y ninguna debería gozar de un trato especial. En la actualidad, el universo asociativo de la mayor parte de las democracias occidentales está plagado de islas de exenciones y privilegios que suponen cosas como pertenencias obligatorias, subsidios reservados, delegaciones específicas de la autoridad pública, tratamientos fiscales diferenciados, etc. Puede ser pedir demasiado abolirlas todas. Han surgido, a menudo sin obstáculo, en un largo período de tiempo y algunas sirven a propósitos públicos defendibles, como por ejemplo la licencia de profesiones «sensibles» mediante el auto-gobierno por gremios u órdenes obligatorios. Además, las asociaciones existentes sin duda lucharían para retener sus privilegios (y eximirse de toda obligación especial). La aplicación del principio unitario tendría, sin embargo, el saludable efecto de, al menos, obligar a organizaciones específicas a justificar su especial trato e incluso a hacer que soliciten los equivalentes para organizaciones de los estatutos de «residente extranjero» o «inmunidad diplomática».

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 5.

*Sagrada.* Este principio ha sido considerablemente atenuado en el caso de individuos. La ciudadanía no sólo ha sido «secularizada», al menos en Occidente, por el declive del nacionalismo militante y por los antagonismos nacionales, sino que las obligaciones que históricamente le estaban vinculadas también se han debilitado. Con la abolición del reclutamiento y de los ejércitos de milicianos en algunos países, ya no se pide a los individuos que mueran por su nación o por su estado<sup>26</sup>. Las diferentes lealtades simbólicas que se esperaban de los ciudadanos, como el saludo a la bandera o el canto del himno nacional, se han hecho cada vez más ritualistas<sup>27</sup> y cada vez con menos frecuencia oye uno aquel eslógan clásico de lealtad cívica irreflexiva: «¡Mi país, aunque acierte o se equivoque!».

Lo sagrado en el caso de las asociaciones modernas difícilmente podría diferir del caso de los individuos modernos: una obligación de obedecer a la ley, pagar impuestos, servir a otros en momentos de emergencia, tratar a los ciudadanos con respeto y tolerancia, y estar dispuesto a sacrificar intereses personales por el bien de la sociedad en su conjunto. La última cuestión es, por supuesto, la más difícil, dado que las asociaciones están especializadas en la promoción/defensa de los intereses privados de una parte de la sociedad. No obstante, no parece excesivo exigir que, como parte del proceso de adquisición de la ciudadanía, se requiera a las asociaciones en determinados casos ser «solidarias», subordinar la satisfacción de sus propios intereses por el bien de la unidad en su conjunto. Definir esos casos y decidir lo que sacrificar no será fácil, pero de eso trata la «alta política», tanto para los individuos como para las organizaciones. Por lo demás, si el universo asociativo estuviera estructurado de acuerdo con la ciudadanía, su propio comportamiento opuesto podría proporcionar la mejor definición posible del «interés público» y garantizar que éste prevaleciera.

*Nacional.* En ningún otro caso se han devaluado tanto los principios de

<sup>26</sup> Aunque, como Michael Walzer advierte, los ciudadanos pueden aún sentirse obligados a «vivir para el estado», dado que las leyes nacionales suelen prohibir y castigar el suicidio: *Obligations. Essays on Disobedience, War, and Citizenship*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970, pp. 77-98. A lo cual yo añadiría que la actual evolución de la doctrina legal y de la política pública americanas parece estar dirigida a inducir a sus ciudadanos «a procrear para el estado» por haber ilegalizado el aborto.

<sup>27</sup> Aunque la reciente controversia en los Estados Unidos sobre la quema de la bandera sugiere que la cuestión dista mucho de estar resuelta, al menos en ésta muy patrónica sociedad industrial avanzada.

la ciudadanía. Ya no resulta absurdo descubrirse a uno mismo como «un ciudadano del mundo» o, ciertamente, «un ciudadano de Europa». Más en concreto, el acto de adquirir la ciudadanía solía implicar entrar en una comunidad bien definida con su propia cultura homogénea. En muchos países esto traía consigo un lento y absorbente «aprendizaje» en las leyes y en las costumbres nacionales<sup>28</sup>. Primero, los extranjeros se convertían en nativos y entonces, y sólo entonces, se les concedía el estatuto de ciudadanos. De hecho a menudo se decía que la segunda generación de inmigrantes naturalizados parecían «más americanos que los americanos». Hoy en día, quienes se hacen ciudadanos pueden insistir en que se les permita retener su cultura de origen y no se les arroje al «crisol de gentes». Pueden incluso pedir legítimamente que el estado del que se han hecho ciudadanos subsidie y proteja sus sub-culturas frente a la discriminación individual y a la atenuación. En suma, la ciudadanía individual ya no es una garantía de la pertenencia a una correspondiente cultura unitaria.

¿Puede uno pedirle más a las asociaciones? ¿Deben ser «nacionales» en algún sentido para hacerse ciudadanos? Ciertamente, en sentido estricto la respuesta sería «no». Por ejemplo, ¿por qué tendrían que prohibir que se unieran a sus filas empresas, especialistas o trabajadores extranjeros? Al estar dentro del sistema nacional de producción estos miembros potenciales inevitablemente contribuyen a la formación allí de intereses y sería un error forzarlos a utilizar canales externos para la expresión de sus intereses. Incluso las asociaciones integradas en su totalidad por residentes extranjeros en un territorio dado deberían tener un supuesto derecho a convertirse en ciudadanos, si así lo deciden. El criterio nacional se hace más relevante y defendible, sin embargo, cuando se aplica a la relación entre asociaciones y autoridades públicas. Más allá de obedecer las leyes nacionales relevantes como parte de su imperativo «sagrado», ¿se les debería exigir a estos ciudadanos que cumplan con las normas culturales informales que rodean al proceso político? ¿Deben adaptarse al «estilo de política», los «procedimientos de funcionamiento habituales», las «reglas empíricas» del país al que se unen? Excepto para una prohibición sobre «extra-territorialidad», esto es, insistir en que sean tratados de acuerdo con las normas de su propio país, puede que no haya razón alguna para aplicar el principio nacional en orden a

<sup>28</sup> Cualquiera que dude de esto o crea que ha desaparecido por completo, debería ver la divertida película *Die Schweizermacher*, que da cuenta de los pasos que los extranjeros tienen que dar para adquirir la ciudadanía suiza.

forzar la conformidad. Es probable que la cuestión se magnifique tanto como en el caso de los ciudadanos individuales, quienes pondrán a prueba la conformidad con las normas locales y, si éstas están lo suficientemente arraigadas y firmes, los nuevos ciudadanos colectivos las respetarán al margen de la prudencia política. Si no, surgirá alguna síntesis «híbrida» o «supra-nacional» que las reemplazará<sup>29</sup>.

*Democrática.* Este es el principio crucial desde la perspectiva de este ensayo. En efecto, su premisa mayor sostiene que las reformas que harían de las asociaciones de intereses ciudadanos secundarios mejoraría la práctica de la democracia moderna. En la concepción tradicional, individualista, de la ciudadanía, la preocupación central era la *participación*: adquirir el derecho de voto en elecciones competitivas, firmar y entrar en asociaciones, expresarse públicamente y pedir a las autoridades la rectificación, consultar y ser consultado en cuestiones de política e incluso, en las democracias directas, estar físicamente presente para decidir en todas las cuestiones vinculantes de la comunidad. La *apertura* era una preocupación secundaria: hacer accesible el sistema político a actores, cuestiones e ideas previamente excluidos.

No es éste el lugar para una amplia disquisición sobre el empobrecimiento de la participación individual en las democracias modernas, pues se ha escrito mucho sobre la cuestión<sup>30</sup>. De hecho, una de las razones por las que se considera urgente la reforma de la sociabilidad es porque puede ayudar a compensar la significativa caída de la participación «primaria». Para que las organizaciones participen democráticamente en la vida política primero deben tener el material y los recursos humanos necesarios para defender sus intereses, y estos recursos deben distribuirse

<sup>29</sup> Que es lo que puede estar emergiendo en el nivel de la Comunidad Europea, aunque el proceso haya sido vacilante e irregular. Para un resumen de la evolución de las actitudes públicas hacia la Comunidad Europea utilizando datos de los estudios de opinión del Eurobarómetro, véase R. M. Worchester, «European Attitudes to the European Community and to 1992», *International Journal of Public Opinion*, 2 (1990), pp. 227-248. Véase también R. Rose, «Is Europe a Community?», *Public Opinion* (May/June 1990).

<sup>30</sup> Para un trabajo que critica las prácticas demo-liberales y destaca la necesidad de reforzar la participación individual, véase B. R. Barber, *Strong Democracy*. Berkeley: University of California Press, 1984. J. Mansbridge ha situado el énfasis en la deliberación en su *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1983, y posteriormente en «A Deliberative Theory on Interest Representation», trabajo presentado en la Conferencia sobre *Competing Theories of Post-Liberal Democracy*, University of Texas, Austin, del 8 al 10 de febrero de 1991.

sobre una base que esté sistemáticamente viciada por desigualdades sociales y económicas pre-existentes. Como veremos, esto requiere que se liberen de la dependencia exclusiva de contribuciones voluntarias. Habrán de tener también asegurado un acceso regular a las autoridades públicas y esto tampoco deberá estar viciado en favor de clientes o patrocinadores preferentes. A falta de cambios mayores en el reclutamiento y en las pautas de socialización de los funcionarios y de los altos ejecutivos o de un desmantelamiento a gran escala de las capacidades existentes en los grupos privilegiados para la acción colectiva (ambas opciones dudosamente democráticas, aunque preferidas por una mayoría de la ciudadanía), la única vía para solventar este requisito es difundir el «arte de la asociación» tan ampliamente como sea posible y apoyarse en un proceso opuesto más equilibrado para precisar «la movilización del prejuicio».

La apertura depende de si las organizaciones actualmente excluidas o las aún no existentes pueden esperar a entrar en el juego de influencias con un esfuerzo razonable. Poner muy alto el umbral para la adquisición del estatuto de ciudadanía y para el acceso a las autoridades amañaría el juego en favor de aquellos intereses que se encuentran ya «invertidos»; bajarlo mucho permitiría la entrada a intereses espurios incapaces de representar las categorías que pretenden.

Un segundo aspecto de la apertura queda mejor expresado quizá con el término alemán *Öffentlichkeit*. Esta implica que en democracia se toman decisiones a través de un proceso público de deliberación en el que los ciudadanos, individuales y colectivos, restringen sus acciones y posiciones a aquellos que son visibles y defendibles públicamente. Se debe evitar que empleen sus recursos para actuar de forma colusoria con las autoridades o para burlar las políticas públicas. Dado que se acusa frecuentemente de actuar de este modo a los «intereses especiales» y a los «lobbies», la expectativa es que la adquisición de la ciudadanía y de los correspondientes derechos vendrían acompañados por obligaciones que tendrían el efecto de hacer público su comportamiento.

Finalmente, la participación y apertura puede que no basten cuando se trata de asegurar la *bona fides* democrática de la ciudadanía asociacional. No insistimos en que para optar a la ciudadanía los individuos sean «internamente democráticos» –tanto como podemos preferir que tengan espíritu cívico, que sean tolerantes y que estén dispuestos a comprometerse– pero ésta puede ser una condición razonable para imponerla a las asociaciones. Esto no supondría llegar a dictar el tipo de acuerdos políticos y de instituciones que deberían darse en cada asociación, ni mucho menos el tipo de normas o intereses que cada una tiene

derecho a promover/defender. Hay, de hecho, una variedad enorme de intereses para que una interferencia semejante fuera factible, pero no parece excesivo proponer un requisito general para que todas las asociaciones celebren con regularidad elecciones a los puestos ejecutivos y que especifiquen constitucionalmente los derechos y obligaciones de sus miembros con respecto a las acciones de la asociación. Controlar esto sería difícil, en efecto, y uno puede fácilmente imaginarse estrategias para saltarse la competencia y la rendición de cuentas; no obstante, tales criterios podrían resultar útiles para resolver el siempre espinoso problema de cómo tratar democráticamente con los enemigos de la democracia, pues parece altamente probable que algunos grupos normativamente opuestos a la democracia tratarán de aprovecharse de sus métodos.

*Unica.* Es ésta la cualidad que hoy día resulta más anacrónica en el plano individual y que no debería imponerse a las organizaciones. Hay mucha gente que tiene ciudadanía dual sin que esto sea causa de una gran confusión o de corrupción. Una vez que se destense el fuerte vínculo entre ciudadanía y cultura nacional, eso vendría como un ajuste obvio a un mundo cada vez más interdependiente y físicamente móvil. Debería estar permitido que las empresas individuales y las personas pertenecieran y contribuyeran a tantas asociaciones como desearan, en tantos países como vivieran u operaran. No sólo se debería permitir que las asociaciones operaran en más de una jurisdicción política –bajo o más allá del estado-nación–, sino que se las debería incentivar a hacerlo. La ciudadanía asociacional dual bajo la forma de pertenencia a jerarquías más amplias, supra-nacionales, parece ser la tendencia del futuro, especialmente en la Europa posterior a 1992.

*Consecuente.* No hay duda de que la adquisición de la ciudadanía por individuos ya no comporta las notables consecuencias que antiguamente tuvo. En las democracias occidentales contemporáneas los residentes no-ciudadanos se encuentran protegidos frente a los peligros del trato arbitrario y discriminatorio gracias al funcionamiento general del «estado de derecho» y normalmente pueden optar a los beneficios del «estado del bienestar», toda vez que han vivido allí un periodo suficiente de tiempo y pueden demostrar que entraron legalmente. Pueden ejercer incluso algunos derechos participativos, como formar asociaciones o dirigirse a las autoridades, aunque, con excepciones menores, se les deniega el derecho a votar en las elecciones. Una prueba indirecta de esta creciente inconsistencia sería la proporción en aumento de quienes sien-

do elegibles para ser ciudadanos del país en que residen ni se molestan por solicitarlo<sup>31</sup>.

Es probable que la consecuencialidad de extender la ciudadanía a las organizaciones sea más sustantiva, pero de diverso impacto. Aquellas asociaciones «privilegiadas» bien dotadas ya y que disfrutaban de un acceso seguro ganarían relativamente poco. De hecho, podrían incluso perder algunas de las ventajas que actualmente tienen en las transacciones liberales, voluntaristas: exención de responsabilidad en sus acciones; la opción de retirada de las negociaciones; la posibilidad de emplear medios *inconfesables* y de llegar a acuerdos secretos; la ausencia de cualquier obligación de controlar el comportamiento de sus miembros; la satisfacción de conservar una puridad ideológica; la necesidad de rendir cuentas a los intereses generales. Algunas pueden estar dispuestas a «negociar» la posición y la mayor seguridad que entraña convertirse en ciudadanos. El mayor impacto, sin embargo, es probable que se sienta en aquellas categorías de intereses que actualmente no pueden atraer apoyo suficiente para hacer oír su voz con eficacia, que tienen acceso restringido por una u otra razón o que tratan de representar causas «sumergidas», «no convencionales» o «impopulares». Obviamente, bastante va a depender del contenido específico de las reformas que acompañarían a la concesión de la ciudadanía para las organizaciones, o sea, de la combinación precisa de derechos y obligaciones que resultara, aunque su efecto global iría dirigido a distribuir las oportunidades para una acción colectiva permanente de la forma más igualitaria posible a través de todas las categorías de intereses, tanto los ya existentes como los que pudieran surgir en el futuro. Si esto puede lograrse, la consecuencia sería sustancial, quizá tan sustancial como la concesión del derecho de voto a los trabajadores y a las mujeres, o la libertad individual de asociación.

Si vamos a hacer de las organizaciones y, de forma más específica, de las asociaciones de intereses ciudadanos responsables y eficientes, habremos de introducir determinadas reformas. Sus «comportamientos naturales», cuando compiten en el mercado o tratan de influenciar la política pública en las condiciones actuales de la democracia liberal, no

<sup>31</sup> No conozco ningún dato sobre esta cuestión, ya sea secuencial o correlacional, y agradecería a quien me pudiera indicar alguno. Mi impresión, basada en los lugares en los que he vivido en los últimos años, es que la proporción ha tendido a incrementarse, pero yo sería el primero en admitir que esto apenas es un ejemplo representativo. Pero una explicación rival de este hecho (no probado) podría ser que cada vez más extranjeros residentes en sociedades industriales avanzadas creen que regresarán (o que se les permitirá regresar) a su país de origen.

llevarán a este resultado. Las reglas de juego de la sociabilidad en la democracia moderna deberán modificarse para superar su tendencia a perpetuar las desigualdades socio-económicas existentes a través de la sistemática sobre- o sub-representación de intereses, para reducir la tentación de aventuras oportunistas en busca de ventajas monetarias, para incentivarlas a proporcionar un marco estable y general en el que los ciudadanos primarios, los individuos, puedan deliberar sobre sus intereses, para reforzar la probabilidad de que puedan expresarse diferentes versiones de estos intereses y para asegurar que todas las categorías potenciales de ciudadanos tengan un acceso más igual a la acción colectiva y a la representación.

No es éste el lugar para explorar con detalle propuestas específicas de reforma, sin embargo parecen deseables tres directivas:

1. La necesidad de acción colectiva organizada debería estar separada de la capacidad o de la voluntad para financiarla. Es decir, el derecho voluntario de asociación habrá de complementarse con una obligación involuntaria de contribuir a ella. Uno podría llamar a esto el principio de «Sin impuestos, ninguna representación».

2. El apoyo a asociaciones debería estar sujeto a un proceso abierto y competitivo de selección llevado a cabo por los ciudadanos primarios. Es decir, la recepción de fondos habrá de estar condicionada por la distribución de bonos entre los individuos. A éste se le podría llamar el principio de la «Ciudadanía secundaria mediante bonos».

3. Las asociaciones con derecho a competir por fondos de bonos deberán someterse a determinados criterios de práctica en sus procedimientos internos y en sus normas. Es decir, quienes resulten elegibles para recibir bonos habrán de respetar prácticas tales como elecciones periódicas para sus oficiales, respeto de los derechos de las minorías, inspección pública de sus cuentas, etc. La etiqueta para este privilegio podría ser «Responsabilidad democrática a través de un estatuto semi-público»<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Medidas más específicas dirigidas a potenciar la ciudadanía secundaria a través de cambios en el sistema de sociabilidad son discutidas con detalle en «Corporative Democracy: Oxymoronic? Just Plain Moronic? or a Promising Way Out of the Present Impasse?», trabajo presentado al Coloquio sobre «Politische Institutionen und Interessenvermittlung», Universität Konstanz, del 20 al 21 de abril de 1988. Las críticas a estas propuestas son discutidas en «Some Second Thoughts about Corporative Democracy: Oxymoronic or Moronic, Promising or Problem-atic?», trabajo presentado a la Conferencia sobre *Competing Theories of Post-Liberal Democracy*, University of Texas, Austin, del 8 al 10 de febrero de 1991.