

EL INSUMO PUBLICO EN LA FORMULACION DE POLITICAS Y EN LA ADMINISTRACION: LA SITUACION ACTUAL Y ALGUNOS REQUERIMIENTOS PARA EL FUTURO*

Kenneth Bryden

Traducido del Inglés por

Ma. Cecilia Alvarado V. P.

Sumario

La sociedad moderna es inevitablemente burocrática, y el problema central que se plantea en la formulación y administración de políticas, consiste en armonizar la burocracia con la democracia, a través del aumento del insumo público. Se distinguen dos modelos para este insumo, designados como de representación y de participación directa. En los últimos años se ha progresado considerablemente en el incremento del rol del Parlamento, la democratización de los partidos políticos, la expansión del rol de los grupos de presión, la multiplicación de los puntos de acceso, y haciendo que la burocracia sea "representativa". Lo anterior ha dado como resultado un mejoramiento del modelo de representación, pero irónicamente también ha tenido el efecto de incrementar las oportunidades de aquéllos que ya tienen una influencia desproporcionada en el proceso de la formulación de políticas. El problema reside en que el modelo de representación involucre solamente la participación "instrumental", esto es, la participación diseñada para fomentar el interés propio. Para que sea plenamente efectivo, el insumo público necesita que exista la participación "integral", la cual fomenta el desarrollo personal del individuo a través de su incorporación en la construcción comunitaria. Esta es la esencia del modelo de participación directa del insumo público. Sin embargo, dos modelos no son mutuamente excluyentes. Más bien, el modelo de representación provee la base desde la cual se puede desarrollar el de participación directa. Las mejoras en la primera forma son deseables por sí mismas, pero su potencial pleno sólo se realizará dentro del marco de la última. Las estrategias para el desarrollo del modelo de participación directa incluyen: el establecimiento de una "red de información", la devolución de la autoridad en las grandes organizaciones, la participación directa en la toma de decisiones en el vecindario y especialmente en los

* Tomado de *Canadian Public Administration*, Vol. 25, No. 3, primavera 1982, pp. 81-107. Reproducido con autorización del editor: The Institute of Public Administration of Canada.

lugares de trabajo, y lo que es fundamental para todos los demás, el progreso hacia una sociedad más igualitaria.

En este artículo se da por un hecho que vivimos en un mundo burocrático.¹ Es un mundo que corresponde —si no en todos sus detalles— en sus principales lineamientos, al modelo de Weber de la sociedad compleja, racional y orientada hacia metas, con una estructura de autoridad basada en la jerarquía y en la subordinación, con esferas definidas de competencia y de reglas impersonales.² Es inútil anhelar, como muchos recientemente lo han hecho, una sociedad más simple y menos impersonal. El surgimiento de la organización social burocrática ha sido concomitante con el desarrollo de la producción capitalista bajo la cual la capacidad productiva se ha aumentado exponencialmente durante los últimos tres siglos. Un intento por volver a un sistema precapitalista no sólo reduciría los estándares de vida, sino que también podría hacer posible alimentar, aún a un nivel de subsistencia, a la población enormemente incrementada la que constituye un subproducto del incremento en el producto económico. El reto que se le presenta a la sociedad burocrática no es el de abandonar la burocracia sino el de superar sus aspectos malsanos y conducir a la sociedad en una dirección firmemente democrática. Este no es un reto que tiene que afrontar exclusiva o aun primordialmente el servicio público. La burocracia no es peculiar de ese segmento de nuestro sistema social, sin embargo, en éste tiene ciertas características distintivas. Algunas veces los aspectos malsanos son más agudos en la corporación moderna, debido a que ésta tiene una estructura más autoritaria y a lo que Berle una vez refirió como su falta: “un desconocido sentido de responsabilidad”.³ Este artículo, sin embargo, sólo trata del servicio público.

Jacoby diagnosticó que el “problema real” de la sociedad burocrática yace en sus relaciones con los valores democráticos.⁴

“... el sistema democrático de valores contiene el concepto de la participación directa en la organización de la sociedad. Precisamente han surgido problemas debido a que, con la mengua de esta participación, la efectividad del principio mismo la organización democrática ha llegado a ser incierta.”⁵

“... el problema crucial puede ser expresado por medio de una pregunta: *¿cómo se puede controlar la concentración del poder ya sea que este poder sea privado o estatal?*”⁶

Muchos estudiosos de la formulación y administración democrática de políticas se han interesado sobre esta pregunta y han ofrecido una variedad de respuestas a lo largo de la generación pasada. Este artículo tratará primero de revisar y clasificar las principales respuestas que a la fecha han sido ofrecidas. Sobre esta base se abordará luego la tarea más difícil, la de proponer algunos requerimientos fundamentales para realzar el rol del público en el proceso de formulación de políticas, es decir, para hacer menos incierta “la efectividad del principio de la organización democrática”.

1. Modelos de insumo público

Las proposiciones para acrecentar el producto público lógicamente están incluidas bajo dos modelos principales. Estos, a su vez, se derivan de dos modelos básicos de gobierno democrático: la democracia representativa y la democracia directa. Los modelos de insumo público derivados, se designarán aquí como: el modelo de representación y el modelo de participación directa.

1.1 El modelo de representación

Considerando este modelo en su forma pura, su característica esencial consiste en que el insumo público principalmente se realiza a través de los representantes popularmente electos. En la variante del gabinete parlamentario, que es la que de inmediato más nos concierne, la rendición de cuentas (accountability) y la capacidad de satisfacer las demandas (responsiveness) están garantizadas por una cadena de responsabilidades que va del gabinete hasta el parlamento y en última instancia, a la población en el momento de las elecciones. El hecho de que los servidores públicos no sean electos no invalida el modelo, porque supuestamente ellos no formulan políticas sino que sólo administran las políticas elaboradas por los representantes electos. Es más, ellos se incorporan en la cadena de responsabilidad, por el hecho de estar sujetos a la dirección y al control ministerial. Este modelo, si alguna vez constituyó una descripción adecuada de la realidad, ha llegado a ser cada vez más inadecuado, debido a la creciente complejidad de la sociedad y al surgimiento de la democracia de masas. El servicio público de hecho está involucrado, íntima y continuamente, en la formulación de políticas. Además, cada eslabón en la cadena de responsabilidad es tenue. El control ministerial sobre el servicio público algunas veces sólo es parcialmente efectivo. Lo mismo puede decirse de la rendición de cuentas por parte de los ministerios al Parlamento, especialmente bajo un gobierno de mayoría, mientras que las elecciones generales que se llevan a cabo sólo cada tantos años, difícilmente llegan a proporcionar más que una limitada y esporádica rendición de cuentas de los gobiernos electos y de sus miembros hacia el público.

No se necesita hacer hincapié en lo anterior. La mayoría de los estudiosos y de los que ejercen el gobierno parlamentario y la democracia representativa generalmente han considerado estos conceptos como bien establecidos, y muchos, durante la generación pasada, han estado dirigiendo su atención, hacia reformas orientadas para acrecentar la rendición de cuentas y la capacidad de satisfacer las demandas. Tales propuestas de reforma pueden ser clasificadas en cinco categorías:

a) El mejoramiento del rol del Parlamento

Muchos analistas bien informados ponen el énfasis principal en las reformas tendientes a hacer que el modelo clásico sea más plenamente efectivo. Por ejemplo, uno de los más distinguidos estudiosos del gobierno del Canadá dijo recientemente:

"... la mejor, si no la única garantía de un pueblo, consiste fundamentalmente en la renovación de la confianza en un gobierno representativo y responsable. Sospecho que mucho del clamor de los ciudadanos por lograr su participación no sería amortiguado simplemente porque ellos estén comprometidos y participen en detalles diversos, pues este clamor surge por otras razones que no aparecen inmediatamente: primero, debido a la intervención creciente de los gobiernos centrales en la vida cotidiana de la gente, o al menos en cuestiones que afectan su vida cotidiana; segundo, por una sospecha de que las decisiones que pesan dolorosamente sobre ellos en realidad son tomadas, no por sus representantes en la legislatura o por los ministros directamente responsables ante sus representantes. La sospecha consiste en que muchas de las decisiones están siendo tomadas en los altos niveles por personas desconocidas para ellos."⁷

Una autoridad sobresaliente sobre el Gabinete de Gobierno quien también fue diputado privado del Partido Laborista en el Parlamento Británico, dijo hace unos pocos años:

"... debe quedar muy claro a todos los que participan que ellos representan únicamente una sección del público. Quién representa al resto? La respuesta es: los representantes electos a nivel distrital, regional y nacional, porque sólo ellos son los verdaderamente responsables si se toman decisiones erradas y se logra un balance equivocado."⁸

Este experto resumió las propuestas para dar a los representantes electos la capacidad de asumir esta responsabilidad de la siguiente manera:

"Primero, debemos retrotraer los mayores o principales problemas a la arena parlamentaria. Segundo, nos debemos esforzar por persuadir al público de que el gobierno representativo, en oposición a la democracia directa, tiene una virtud real. Tercero, debemos producir una definición de las áreas de competencia del Parlamento y, cuarto... debemos establecer el poder de los parlamentarios que no tienen a su cargo un ministerio para permitir que el control del ejecutivo pueda llevarse a cabo en forma apropiada."⁹

Han habido movimientos activos para efectuar una reforma parlamentaria en el Reino Unido desde 1930 y en el Canadá desde alrededor de 1960. Estos han tenido como resultado cambios sustanciales en el procedimiento parlamentario, en la estructura y función de los comités parlamentarios, y en los recursos puestos a la disposición de los miembros titulares, todos con el propósito de acercar más la actuación real del parlamento con la que se contempla en el modelo clásico. Que el progreso ha sido menos sustancial de lo mucho que se esperaba, está indicado por lo que parece ser un incremento por la reforma parlamentaria en los años recientes.¹⁰ Al mismo tiempo, el hecho mismo de que el interés sobre el tema esté vivo y hasta creciendo, sugiere que se ha logrado suficiente progreso para que los críticos que están interesados y bien informados sobre la reforma, no la consideren una causa perdida.

b) La democratización de los partidos políticos

Tradicionalmente se ha considerado que los partidos juegan un papel central para convertir el insumo público en formulación y administración de políticas. Un prominente sociólogo político de una generación anterior, los describió como los "principales mediadores" entre los votantes y los gobiernos en las democracias modernas, y como "la agencia a través de la cual la opinión pública se traduce en política pública".¹¹ El argumento ha sido llevado aún más allá por los partidos socialistas y laboristas, organizados de acuerdo a los lineamientos del modelo de "partido de masas" de Duverger.¹² Los que apoyan esta tesis arguyen que la clave para el gobierno democrático es un partido político en el cual los miembros regulares inscritos tienen el control último sobre la política y el liderazgo del partido. Este tipo de partido no ha constituido la norma en el Canadá. Sólo los partidos *Progressive* y *United Farmer*, ya extintos, el CCF/NDP* y el *Parti Québécois*, podría decirse que están conformados en su estructura y funcionamiento según el modelo de masas. Sin embargo, durante los años sesenta y los primeros años de 1970, los partidos *Liberal* y *Progressive Conservative* se movieron en la dirección de estructuras más democráticas.

En el caso de estos dos partidos los informes no son claros en lo que respecta al efecto producido por estos cambios, pero pareciera razonable presumir que las sesiones para la rendición de cuentas y las revisiones del liderazgo han causado algún efecto sobre la política de partido, e indirectamente sobre la política gubernamental, si el partido está en el poder o a punto de asumirlo. En el caso de los partidos de masas o basados en membresía, la suposición es aún más fuerte. En la única investigación sistemática llevada a cabo en el Canadá sobre este asunto (aplicada a los gobiernos de la CCF en Saskatchewan de 1944 a 1964 y comparándolos con las administraciones liberales que gobernaron después por dos períodos), se encontró que existieron continuamente concesiones mutuas entre el gobierno y el partido, a lo largo del período del CCF, que influenciaron claramente las políticas públicas.¹³ Los artículos de prensa sobre las relaciones entre el gobierno y el partido en el PQ (Parti Québécois), apuntan en la misma dirección. Un editorial en el periódico *Vancouver Sun*, que no es partidario del NDP decía lo siguiente sobre la convención federal del NDP efectuada en Vancouver en julio:

"Una de las cosas encantadoras sobre las convenciones del NDP es que usualmente se llevan a cabo de conformidad con sus nombres: son super democráticas. Y ésta no constituyó una desilusión en cuanto a la extensión y embergadura del debate."¹⁴

Al mismo tiempo esa participación no representa realmente un insumo público significativo para el proceso de formulación de políticas. Esto ha sido verdadero aun

* Nota del Traductor: CCF = Cooperative Commonwealth Federation (Montreal, Canadá). Se trata de un partido político que después se llamó NDP (New Democratic Party).

en aquellos casos, raros en el Canadá, en los que un partido basado en la membresía ha gobernado en las provincias. Por mucho tiempo he sido observador participante en el CCF/NDP y puedo asegurar que sólo una pequeña fracción de los que votan por el partido son miembros del mismo, que sólo una pequeña fracción de los miembros participan en las actividades del partido en forma consistente, y que sólo una fracción de esos participantes pocas veces son elegidos como delegados en las convenciones (en parte porque muchos no tienen el tiempo ni los recursos para asistir a ellas). La representación de los otros partidos en las convenciones y conferencias probablemente sea, al menos tan escasa, como la del NDP. Aún el simple hecho de ser miembro de los partidos políticos alcanza en su totalidad a menos de un cinco por ciento de la población canadiense elegible.¹⁵ Kornberg y sus asociados encontraron evidencia sustancial de "que las posiciones formales en las organizaciones de partido en las sociedades democráticas, aun en aquellas a nivel local, están desproporcionadamente preservadas por un pequeño pero fuertemente politizado segmento de la clase media y media alta".¹⁶

c) Expansión de los grupos de presión

Muchos escritores consideran que los grupos de interés juegan el papel más importante en la canalización del insumo público hacia el proceso de formulación de políticas. Verdaderamente este es el tema dominante del pluralismo norteamericano contemporáneo, el que, como muchas otras cosas norteamericanas, ha derramado efectos sustanciales en el Canadá. Esta variedad de pluralismo representa una aceptación demorada de la teoría de grupo de Bentley, al menos como esa teoría ha sido reducida en teoría de los grupos de interés por Truman, Latham y una cantidad de sucesores.¹⁷ La exposición más sofisticada de este modelo pluralista ha sido el concepto de Dahl de la "democracia poliárquica" o de la simple "poliarquía".¹⁸ En ese modelo la interacción vital de los grupos entre sí y con las autoridades, entre una y otra elección, sirve para mantener una amplia gama de intereses en primer plano y para prevenir que un grupo particular pueda llegar a dominar:

"En esta forma, la toma de las decisiones gubernamentales no es una marcha majestuosa de grandes mayorías unidas sobre ciertos asuntos de política básica. Es el apaciguamiento constante de grupos relativamente pequeños. Aún cuando estos grupos constituyan una mayoría numérica a la hora de las elecciones, por lo general no es de utilidad interpretar esa mayoría como algo más que una expresión aritmética."¹⁹

Idealmente, todos los grupos legítimos deberían de estar en posición de ser escuchados. A pesar de que este ideal no ha sido logrado en la práctica, no obstante, "este híbrido extraño, el sistema político normal Norteamericano . . . parece ser un sistema relativamente eficiente para reforzar acuerdos, fomentar la modernización y mantener la paz social . . .".²⁰

Sin embargo, Dahl, en sus más recientes escritos, ha sido menos ardiente acerca de las poliarquías,²¹ declarando *inter alia*: "ninguna de ellas llena los criterios para un

proceso democrático. Deberían estar democratizadas más ampliamente.”²² Esto señala las limitaciones de los grupos de interés como canales del insumo público. En las democracias occidentales existe abundante evidencia empírica de que una gran cantidad de grupos en desventaja son regularmente excluidos del proceso político y que esto es aplicable tanto a la actividad de los grupos de interés, como a otras actividades. Verdaderamente, Verba y Nie concluyeron que en los Estados Unidos “es más probable que los grupos de interés soslayen las políticas gubernamentales en favor de ciertos grupos participantes”,²³ específicamente los de las personas ricas y bien educadas. Al revisar los limitados datos disponibles para el Canadá, Mishler encontró que a pesar de que la mitad de los canadienses pertenecía al menos a una asociación de voluntarios (una de las tasas más altas en las democracias occidentales), la participación real en esos grupos era mucho menor.²⁴ Stanbury reveló, en melancólicos detalles, cómo la intención del gobierno para vigorizar la ley de competencia del Canadá se vio reducida a una chapucería por la vigorosa y no eximiente oposición de los grupos de negocios y de sus aliados en los medios de comunicación, con la voz de los intereses del consumidor ahogada en el estrépito.²⁵

Vale la pena notar, sin embargo, que en el caso de la política de competencia el que capituló fue el gobierno de los ministros electos, y no el servicio público. Las propuestas para efectuar una reforma emanaron de los servidores públicos y no existe indicación de que sus puntos de vista cambiaran materialmente durante la larga e ignominiosa retirada. El estudio de Lang sobre la reforma administrativa en el campo farmacéutico, diseñada para reducir los precios de las drogas prescritas, también mostró que los servidores públicos se mantenían firmes en su creencia de la necesidad de la reforma. Aquí, sin embargo, el resultado fue diferente, al menos en la situación inmediata. La *Canadian Pharmaceutical Manufacturers' Association (CPMA)*, una asociación formada principalmente por compañías norteamericanas, con sólo un conocimiento limitado de cómo trabajaba el sistema de formulación de políticas en el Canadá, no pudo aplicar el tipo de presión producido por la alianza de las principales organizaciones de negocios en el caso de la política de competencia, mientras que los servidores públicos, trabajando silenciosamente en el trasfondo, tuvieron éxito en que prevaleciera su caso.²⁶

Sin embargo, a largo plazo, la CPMA no sufrió una derrota tan claramente definida, puesto que la política fue suavizada considerablemente en la administración (por otros funcionarios públicos que no fueron los que formularon la política legislativa).²⁷

Una política no es mejor que su administración, y la información es escasa e impresionista sobre el efecto de la actividad del grupo de interés en la ejecución cotidiana de la política. Sin duda la situación varía de un caso a otro y de cuando en cuando, pero es difícil escapar de la inferencia que continuamente se asocia entre los grupos de interés y los funcionarios públicos en el efecto que tendrán las áreas de una política específica. Ciertamente, Presthus, quien hizo el único intento sistemático a la fecha para estudiar la interacción de los grupos de interés tanto con los políticos como con los funcionarios públicos en el Canadá, estaba convencido de que el acceso preferente

y la influencia de los grupos con recursos superiores, es particularmente grande en el Canadá. Hasta percibió "una síntesis difundida entre el gobierno y las elites de los grupos de interés", la que describió como corporatista.²⁸ Una de las consecuencias "es el refuerzo del *status quo* en términos del patrón de distribución existente, de la dádiva pública y del poder político".²⁹

En años recientes se intentó incluir en el proceso a los grupos excluidos proporcionándoles fondos públicos. Tradicionalmente estos fondos consistían en pequeñas subvenciones a los esfuerzos que se consideraban dignos especialmente en el dominio de la caridad. A pesar de haberse aumentado este tipo de fondos, estos han sido eclipsados por fondos destinados para ayudar a los grupos a proporcionar un insumo en el proceso de formulación de políticas. Estos últimos a menudo no han conseguido sus objetivos, han tenido consecuencias indeseables, y/o efectos efímeros.³⁰ A menudo constituyen también un reflejo de la simbiosis entre los administradores públicos y los grupos de interés, en la cual estos últimos sirven los propósitos de los administradores en tanto que logran acceso a los procesos de formulación de políticas.³¹ Estos, no obstante, permiten obtener el acceso que podría ser el que les había sido negado antes. El ejemplo más sobresaliente indudablemente ha sido el caso de los nativos. Durante los últimos años se han proporcionado millones de dólares a las uniones y asociaciones indígenas y también en menor escala a los *Inuit*,* con el resultado de que estos grupos han adquirido un acceso que previamente no habían soñado. A pesar de que todavía están lejos de obtener un tratamiento justo en la sociedad canadiense, ¿quién podría haber pensado una generación antes que hubieran sido capaces de forzar el retiro de un informe oficial del gobierno sobre la política indígena, o bloquear el proyecto de un gran oleoducto o lograr el reconocimiento de sus derechos específicos en una nueva Constitución propuesta?

d) Multiplicación de los puntos de acceso

Otro método que ha sido usado para ampliar el insumo público ha sido incrementar el número y el alcance de los puntos de acceso a través de la renovación de viejos recursos y del desarrollo de nuevos, incluyendo las comisiones reales, los comités parlamentarios, los grupos de trabajo para un tema específico, los consejos de asesoría, los informes oficiales del gobierno y los "libros verdes" (que solicitan la participación social).³²

Las comisiones reales han sido usadas tradicionalmente por los gobiernos canadienses para ayudar a idear políticas que tratan con problemas complejos (y algunas veces para enfriar asuntos álgidos) sin embargo en la opinión de uno de los funcionarios públicos más distinguidos del Canadá (ahora pensionado) no fue sino hasta cuando (existió) la *Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism*, que se llevaron a cabo esfuerzos deliberados para inducir el insumo público.³³ Desde entonces esta

* Nota del traductor: esquimales (palabra tabú en el Canadá).

actividad ha llegado casi a ser reconocida como parte del trabajo de la comisión. La *Ontario Royal Commission on Electric Power Planning* proporcionó un notable ejemplo cuando trató el insumo público como ingrediente clave en su extensa investigación.³⁴ Los comités parlamentarios, también un recurso tradicional, han hecho algo más que las comisiones en lo referente a los puntos de acceso; han viajado por el país para escuchar los puntos de vista de los grupos interesados y de los individuos, sobre numerosos asuntos sobre los cuales se formulan políticas. Se han desarrollado grupos de trabajo sobre un tema específico para proporcionar procedimientos menos formales y más rápidos que los de las comisiones reales, y el desarrollo más reciente es la creación en el Parlamento de grupos de trabajo sobre un tema específico para reforzar al trabajo de los comités parlamentarios.³⁵ Se han establecido consejos y comités asesores en un número creciente de áreas de política, en parte para proporcionar a los grupos interesados un acceso regular de modo que los que formulan las políticas y los administradores estén mejor informados acerca de las consecuencias de sus decisiones. Los documentos políticos públicos de Gobierno (*white paper*), un recurso tradicional copiado del Reino Unido, han sido revividos para fomentar los insumos, y los documentos verdes que solicitan la participación social (*green paper*), una invención relativamente reciente, han sido también trasplantados del Reino Unido para fomentar la discusión y comentarios públicos, durante las primeras etapas en la formulación de políticas.

No existe ninguna duda en cuanto a que los recursos antes mencionados han abierto enormemente el proceso de la formulación de políticas al insumo público. Sin embargo, es dudoso que hayan reducido significativamente el carácter elitista del proceso de formulación de políticas. De hecho, hasta podrían haber hecho lo opuesto por medio de la apertura de nuevos canales para aquellos cuyos recursos son tales, que ya constituyen las influencias exteriores predominantes. El caso de la reforma tributaria durante los últimos años de 1960 es ilustrativa. Aquí se involucraron varios de los recursos a los que nos hemos referido, empezando con una investigación pública masiva llevada a cabo por una comisión real, seguida de extensivas representaciones ante el Ministro de Finanzas, que condujo a la publicación de un informe oficial gubernamental (*white paper*), el cual luego se sometió a audiencias públicas y fue el tema de informes emanados de los comités de ambas cámaras del Parlamento.³⁶ Sin embargo, los ricos y los poderosos dominaron los procedimientos en todas las etapas. El contribuyente de pocos medios, quien probablemente no captó las implicaciones de las propuestas, no se hizo presente.³⁷ El resultado final fue que las recomendaciones de la comisión real para lograr mayor equidad en el sistema tributario fueron sustancialmente suavizadas en el informe oficial del gobierno (*white paper*), y las propuestas de este informe fueron aún más drásticamente suavizadas en la revisión de la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1971.

e) Elaboración de la burocracia "representativa"

En todas las propuestas anteriores implícitamente se considera al servicio público como pasivo, reaccionando a los estímulos externos, canalizados ya sea a través

de las asambleas representativas, de los partidos políticos, de los grupos de interés o de la combinación de todos éstos. Muchos escritores cambian el énfasis y argumentan que la reestructuración del mismo servicio público más bien que los canales de insumo hacia éste, constituyen la clave para mejorar la rendición de cuentas (accountability) y la capacidad para satisfacer las demandas (responsiveness). Redford, por ejemplo, aunque considera al acceso como la variable crítica en la democratización de lo que él llamó "el Estado administrativo", argumentó que el acceso significativo requiere no solamente que haya una oportunidad para que cada interés relevante pueda ser expresado, sino que éste pueda ser escuchado.³⁸ Esto ocurriría según él lo expresó, solamente "si el interés individual y el interés general se reflejan en la totalidad de las operaciones institucionales".³⁹

En lo anterior él estaba retro trayendo, con algunas modificaciones, una idea a la que Kingsley con anterioridad le había aplicado el término de "burocracia representativa",⁴⁰ y que por parte de Kranz⁴¹ había recibido lo que a la fecha quizás consiste su tratamiento más completo. La esencia de la idea, tal y como la concibió Kranz consiste en que "la proporción de cada grupo étnico-racial minoritario y de las mujeres en todos los niveles, en una agencia gubernamental específica, igualan el porcentaje de ese grupo de la población contenida en el grupo geográfico al que la agencia presta sus servicios."⁴² En otras palabras, la representación en este contexto asume el distintivo de una muestra representativa, lo que Mosher ha designado la representación "pasiva" para distinguirla de la representación "activa", reclamada para las instituciones representativas.⁴³ Kranz consideró una correlación perfecta entre el público y el servicio público como un ideal del cual podrían haber desviaciones en el mundo real, pero indicó que una aproximación al ideal produciría "resultados óptimos". ¿Por qué? Kranz ofreció tres razones principales.⁴⁴ Primero un aumento sustancial de la representación pasiva incrementaría el *status* económico, político y social de las mujeres y de las minorías. Lo anterior puede ser deseable en sí mismo por razones éticas, pero no queda inmediatamente claro que necesariamente incrementaría la capacidad de satisfacer demandas en el servicio público. Como lo han observado los críticos, aquéllos que logran entrar en el servicio bien podrían olvidarse o repudiar su origen y asumir la coloración de su nuevo ambiente. Aunque Kranz no concede que esta crítica sea necesariamente válida, enfocó el asunto de una manera diferente en su segunda razón. En ésta indicó que no "solamente burócratas negros o de color pueden servir a los clientes negros o de color", sino que las sospechas y los antagonismos serán superados y la legitimidad fomentada, sólo cuando los grupos excluidos no se consideren a sí mismos como grupos excluidos. De cualquier forma los productos serán mejores debido a que, como lo indicó Kranz en su tercera razón, una burocracia más representativa socavará la estructura jerárquica, no democrática, del servicio público en la que la élite toma las decisiones, y en el proceso proporcionará mayor sensibilidad y capacidad de respuesta a los "sentimientos, necesidades, problemas y puntos de vista de la minoría". Una burocracia representativa, será participativa en el único sentido en el que ese término pueda tener significado en una moderna sociedad burocrática: estará abierta para que participen en ella todos los grupos "aun los que antes estaban excluidos

y subrepresentados . . . permitiéndoles hablar y actuar por ellos mismos dentro de la burocracia” y no se limitará a las agencias que prestan servicios a las minorías o a los grupos desposeídos.⁴⁵

En los Estados Unidos ha habido una creciente controversia sobre los efectos probables de una burocracia representativa y la resolución de la disputa no ha sido ayudada por el hecho de que la evidencia empírica satisfactoria es casi imposible de obtener.⁴⁶ Meier y Nigro, después de probar la hipótesis en los niveles altos del servicio federal de los Estados Unidos no encontraron ningún mérito en ello:

“Sus vinculaciones teóricas están críticamente debilitadas por afirmaciones empíricas sin apoyo, supuestos insostenibles, definiciones vagas y unidades de análisis pobremente definidas.”⁴⁷

Sin embargo, otro estudio, en el cual se revisaron una gran variedad de investigaciones empíricas, fue menos dogmático, llegando a la conclusión de que existen varias situaciones en las cuales la representación pasiva de hecho se convierte en activa.⁴⁸

“ . . . no tiene sentido el negar que un conjunto impresionante de influencias puede debilitar las vinculaciones entre la representación pasiva y la activa. Sin embargo, de igual importancia es el hecho de que otras circunstancias pueden contrarrestar esas influencias. Aquellos factores de contrapeso pueden ser ambientales (por ejemplo, un carácter penetrante de orgullo racial dentro de un grupo social, grupos minoritarios vigorosos en la comunidad). También pueden ser organizacionales, teniendo que ver con el área del asunto bajo consideración, la movilización de los empleados de la minoría, dentro de la agencia, y la ubicación ocupacional y física de éstos. Se espera que la investigación futura especificará factores adicionales conducentes a vincular y acelerar el desarrollo de un modelo.”⁴⁹

La evidencia disponible en la actualidad indica que se está llevando a cabo un progreso perceptible, aunque no dramático, en el servicio público federal del Canadá en cuanto a hacerlo más representativo en el sentido pasivo. Campbell y Szablowski encontraron, en 1976, que el personal del strato superior a los empleados de oficina en las agencias centrales era reclutado de una base social y demográfica sustancialmente más amplia, que la descubierta por Porter en 1953, en el personal que ocupaba puestos comparables en el servicio público en general. Campbell y Szablowski concluyeron que la representación pasiva en el Canadá en el último período excedió a la de cualquier otra democracia occidental.⁵⁰ Entre otras cosas el *status* ocupacional de los padres de los servidores públicos fue, en promedio, considerablemente más bajo que en el período anterior o en otros países. Adicionalmente, hubo un marcado incremento en la proporción del occidente de Canadá. El Quebec francófilo estaba subrepresentado en el Ministerio de Finanzas, pero eso fue balanceado por una sobrerrepresentación en las otras agencias centrales mientras que el Ministerio de Finanzas tenía un fuerte contingente de occidentales. Sólo las provincias del Atlántico parecieron estar signifi-

cativamente subrepresentadas. Con esa excepción, el nivel educativo fue el factor más importante en la obtención de empleos en las agencias centrales. Sin embargo, Campbell y Szablowski también encontraron que el ideal weberiano de vocación y servicio al público tenía importancia secundaria como motivación para trabajar en el servicio público; el deseo de progresar en la carrera consistía la motivación dominante.⁵¹ Quizá, el servicio público federal de Canadá está llegando a ser más una meritocracia que una burocracia representativa.

1.2 El modelo de participación directa

La clave de la diferencia entre los modelos de representación y de participación directa se encuentra en la distinción hecha por Verba y Nie, entre la participación "instrumental" y la participación "integral".⁵² La primera se refiere a la participación dirigida al logro de otros fines, la segunda a la participación como un fin en sí misma. Scaff ha indicado que una distinción de este tipo ha sido inextricablemente involucrada, implícita o explícitamente, en la teoría política desde antes de Aristóteles.⁵³ La participación como una acción instrumental se basa en la idea de *tomar parte* en la vida política para proteger y avanzar los intereses individuales de alguien en una situación competitiva. La participación como un fin en sí misma, involucra *compartir* en una comunidad cooperando para un bien común, con lo cual se fomenta el desarrollo y la auto realización de los participantes.

Los requerimientos de la participación instrumental están adecuadamente satisfechos en el modelo de representación del insumo público. Si los motivos de un individuo consisten en fomentar sus propios intereses al máximo de extensión posible, necesariamente tendrá que tomar en consideración, los costos y beneficios involucrados en cualquier curso de acción. Puesto que la participación involucra costos reales en términos de gasto o tiempo invertido, energía, conveniencia y posiblemente también de dinero, el individuo racional la mantendrá al mínimo. Como lo expresó Breton "el grado de coacción ejercida sobre un individuo X debe exceder el límite positivo . . . antes de que se comprometa en actividades políticas", y "para un nivel dado de costos, la participación del ciudadano X se relaciona con la diferencia entre su posición deseada o equilibrada y su estado actual o experimentado . . .".⁵⁴ Puesto que el límite positivo no es probable que se alcance muy a menudo, se puede esperar un nivel global bajo de participación, el que se reduce para la mayoría de la gente durante la mayor parte del tiempo, a votar en las elecciones.

Es esta línea de pensamiento la que anteriormente proporcionó las bases para la célebre definición de la democracia de Schumpeter, como "aquel arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en las que los individuos adquieren los medios de decidir en una lucha competitiva por los votos de los ciudadanos."⁵⁵ La actividad de los grupos de interés ampliará y profundizará la política electoral proporcionando al sistema un insumo continuo, pero tal actividad estará restringida a los pequeños círculos de los líderes de los grupos de interés, quienes a menudo tendrán que ofrecer un aliciente especial para mantener a la mayoría de los miembros en el redil.⁵⁶

En breve, la división del trabajo que está difundida en las sociedades burocráticas modernas se inscribe en el sistema político. Los pequeños grupos que se especializan en el gobierno como políticos y administradores están sujetos a las coacciones inherentes a un sistema electoral competitivo, mientras que el resto de las personas participan principalmente emitiendo su voto en las elecciones, y en un grado más limitado, incorporados en los grupos de presión y en otras actividades relacionadas.

Los que proponen la participación integral niegan que lo precedente constituya una participación genuina. Admiten que de hecho es aproximadamente hasta donde se extiende la participación real en las sociedades burocráticas modernas. Esto, sin embargo, simplemente indica que estas sociedades no constituyen democracias plenas como se contemplaron en la teoría democrática clásica. Se indica que, la cualidad única de la democracia, se encuentra en la arremetida ética de Rousseau, J. S. Mill y otros teóricos clásicos, quienes valoran la participación integral sobre todo lo demás, porque sólo ésta puede permitir a los seres humanos, a todos ellos y no sólo a unos pocos privilegiados, desarrollar al máximo su potencial. Ryan indicó, admitiendo que estaba sobre simplificando un tanto, que la diferencia fundamental entre los dos puntos de vista estaba introducida en el trabajo de los dos Mills. El padre consideró al hombre como "un ser privado, como un consumidor que llega al mercado a adquirir bienes, y cuyo comportamiento se entiende en términos de contratos y de regateos", mientras que el hijo visualizó "un agente, un ser que necesita hacer que el mundo se conforme a los planes que él comparte como un miembro de una comunidad."⁵⁷ Para satisfacer la receta del más joven de los Mills, los miembros de la comunidad necesitan una conjunción de poder: la simple influencia sobre la política como se contempla en la participación instrumental no es suficiente. "En la teoría participativa" indicó Pateman en su clásico moderno sobre la materia, "la participación se refiere a (igual) participación en la formulación de decisiones . . .". Adicionalmente, "la justificación, de un sistema democrático en la teoría participativa de la democracia, descansa primordialmente en los resultados humanos que provienen del proceso participativo", de lo que se deduce que "para que exista una forma política (régimen) democrática, es necesario que exista una sociedad participativa".⁵⁸

El problema con la participación integral es que la sociedad burocrática en la que vivimos requiere organizaciones de gran escala, geográficamente extensas, mientras que es factible que los individuos participen directamente y de tal modo compartan el poder sólo en unidades pequeñas muy localizadas. Para la izquierda radical, la que llegó a su cenit, durante los años sesenta, la forma de sortear la dificultad, fue la de destruir el orden existente por medio de una continua confrontación ("la oposición extra parlamentaria") en una versión corregida de la huelga general de los sindicalistas.

"Lo indicado es una política de desorden creativo, inmediatamente orientada a revelar las iniquidades del presente, y construir un contrasistema que sea participativo de las bases hacia arriba."⁵⁹

Los campeones más prosaicos de la participación integral, que no tienen el *élan* de la fe sindicalista, han concentrado su atención en el fomento de la participación en la pequeña unidad, esperando así proporcionar los bloques para construir una sociedad global más participativa. El concepto de la participación obrera en la administración de la industria (la democratización en el trabajo) ha sido revivido, habiéndose puesto especial interés a los experimentos llevados a cabo en Europa Occidental y Yugoslavia y a los *kibbutz* de Israel.⁶⁰ Sin embargo, la participación obrera en Norteamérica casi que no ha pasado de la etapa de discusión. Aquí, el énfasis se ha puesto en fomentar otras formas de participación.

De hecho hubo un espectacular resurgimiento de la participación ciudadana en los años de 1960. Comenzando con el movimiento de los derechos civiles en los Estados Unidos, se extendió a todo el país y al Canadá, manifestándose por medio de confrontaciones en las universidades, sublevaciones en los *ghetitos*, así como también en formas menos violentas incluyendo multitud de reivindicaciones vecinales, del medio ambiente, del consumidor, y de otros programas de acción. Esta participación sin embargo, continuó siendo de tipo instrumental en un grado considerable: representaba una expansión, y estamos tentados a decir que casi una explosión de grupos de presión. Observando este hecho, Riedel indicó que todo lo que se necesitaba era educación pública y darle aliciente a las personas para que aprovecharan las oportunidades ya existentes.⁶¹ Irland vislumbró ventajas en este tipo de participación para los administradores y para las personas que formulan las políticas. Al tratar específicamente con el caso del planeamiento y administración de la tierra, indicó que el conflicto es inevitable en ese campo y que el compromiso temprano y continuo de los ciudadanos los conduciría a aceptar como legítima la decisión finalmente tomada.⁶²

Al mismo tiempo existieron tendencias pronunciadas hacia la participación integral en este resurgimiento de actividad, y estas tendencias fueron apoyadas y aun estimuladas por los gobiernos. El empuje central de esta fase de actividad estaba orientado hacia el desarrollo del poder a nivel del vecindario y hacia el establecimiento de "gobiernos vecinales". La Guerra de Kennedy contra la pobreza y la de Johnson contra la Gran Sociedad le dieron estímulo al movimiento. Los principales instrumentos de las políticas Kennedy/Johnson fueron los *Community Action Programs* y el *Community Economic Development*, administrados por la *Office of Economic Opportunity* establecida en 1964 y las actividades de las ciudades modelo bajo la Ley de Vivienda y Desarrollo Urbano de 1965. Implícito en estos programas se encontraba la creencia de que solventar las necesidades económicas no era suficiente en sí mismo para eliminar la pobreza. Era esencial que los mismos pobres estuvieran involucrados en los programas diseñados para ayudarlos. La legislación OEO (*Office of Economic Opportunity*) pedía la "máxima participación posible" de parte de las personas afectadas y la HUD (*Housing and Urban Development*), requería "una participación general".

Canadá tuvo su propia Guerra contra la Pobreza más moderada, la que estaba centrada al principio en la funesta *Company of Young Canadians* y a la que siguieron

programas más modestos tales como *Opportunities for Youth, Local Initiatives, New Horizons* y *Neighbourhood Improvement*. El Secretario del Departamento de Estado y la *National Health and Welfare* proveyó fondos sustanciales a los grupos en desventaja (además de los fondos en gran escala donados a los grupos indígenas a los que nos referimos con anterioridad). Los gobiernos provinciales y urbanos estimularon y apoyaron de diversas formas las actividades locales.

Es casi imposible efectuar una evaluación global de estos programas debido a que tienen una naturaleza muy variada. En los Estados Unidos los críticos expresaron que los programas estaban caracterizados por improvisación, conflictos burocráticos internos y por la desviación de sus metas.⁶³ Sin embargo, otros investigadores (en su mayoría) expresaron que se había llevado a cabo un trabajo útil en lo que respecta a estimular la participación en el vecindario y en otros pequeños grupos.⁶⁴ No obstante, nadie niega que los resultados alcanzados se quedaron muy cortos frente a las expectativas. A pesar de que la asociación con el programa contra la pobreza fomentaba involucrar a los pobres, y de que particularmente los negros se aprovecharan de esa oportunidad, la curva global de participación se mantuvo todavía inclinada en favor de las clases media y alta.

De este lado de la frontera, Lotz expresó confidencialmente que "el poder de los ciudadanos en un hecho viviente en el Canadá de 1976". Sin embargo, los numerosos proyectos de desarrollo de la comunidad descritos por él, la mayoría de ellos en el Atlántico del Canadá, difícilmente justifican su optimismo. Su libro es más una discusión de fracasos y de las razones de éstos, que de los éxitos.⁶⁵ La historia fue similar en otras partes. Keating logró un éxito sustancial ayudando a la clase trabajadora en el distrito de Riverdale del este-central de Toronto, a mejorar su vecindario a través de la acción cooperativa, pero cuando trató de coronar estos logros por medio de la formación de una organización de protección para el distrito, toda la empresa fracasó, dejando apenas un pequeño trazo de la misma.⁶⁶ Los experimentos de participación de los ciudadanos en Vancouver y en Okanagan Basin tuvieron algún éxito temporal pero dejaron una herencia muy pequeña.⁶⁷ En Winnipeg, donde se les dio a los gobiernos vecinales una base institucional formal por medio de un estatuto provincial, el experimento fue esencialmente un fracaso, sustancialmente porque el concejo municipal y la burocracia protegieron celosamente sus poderes en contra de lo que consideraron como organizaciones ilegítimas.⁶⁸ Podríamos ampliar esta lista de ejemplos, pero sería sumamente tedioso hacerlo.

Mirando al amplio panorama de la participación de los ciudadanos a través del Canadá y de los Estados Unidos en la última década, está claro que, a pesar de que ha habido mucha actividad, ha habido muy poca delegación del poder. Ciertamente aún estamos muy lejos del ideal de Pateman de la igualdad de participación y del poder igualitario. Sin embargo, los grupos de ciudadanos pueden mostrar realizaciones, a pesar de que muchas de éstas han tenido un carácter negativo o defensivo.⁶⁹ Aun las realizaciones defensivas indican una participación instrumental exitosa, y no hay

ninguna duda de que este tipo de participación se ha extendido. Sin embargo, el progreso hacia la participación integral ha sido lento y se ha efectuado sólo a manera de ensayo.

2. ¿Hacia dónde nos encaminamos ahora?

Mejorar el insumo público en el proceso de formulación de políticas es un complejo y siempre cambiante rompecabezas, para el cual probablemente no exista una solución final. Es un reto continuo para el cual se necesita una gran variedad de respuestas y quizás respuestas diferentes en momentos diferentes. Todas las que hemos discutido con anterioridad tienen limitaciones. Sin embargo, ninguna de ellas, podría afirmarse con justicia que ha sido un completo fracaso. La reforma parlamentaria de hecho ha expandido la oportunidad para que el representante electo tome parte en el proceso de formulación de políticas. Existen procedimientos de rendición de cuentas en los partidos políticos que no existían antes. Existen más oportunidades para que los ciudadanos proporcionen un insumo, de las que existían en el pasado. Al menos algunos de los grupos que previamente estaban excluidos ahora tienen la oportunidad de ser escuchados y de producir efectos sobre las políticas. El servicio público ha llegado a reflejar mejor la composición de la sociedad a la que sirve. Todos estos cambios han abierto el proceso de formulación de políticas a un grado que puede ser completamente apreciado sólo si se compara la situación actual con el fuerte control burocrático de los años cincuenta.

Sin embargo, existe un largo camino por recorrer. En una extensión considerable, el efecto de haber abierto más canales ha sido proveer aun mayores oportunidades para aquéllos que tienen recursos superiores. Los ricos y los poderosos tienen todavía mayores posibilidades de ser escuchados y de tener influencia. Todo lo que se puede afirmar es que probablemente tengan menos oportunidades de salirse con la suya, que las que tenían, digamos en los tiempos de C. D. Howe. Lo que tiene mayor interés para algunas personas (dependiendo de su subyacente filosofía gubernamental), es que estos avances han sido hechos en gran parte en la esfera de la participación instrumental. De eso no se debe inferir que tal participación no es importante. Por el contrario, el proteger y alcanzar los intereses propios constituye una parte integral de la participación democrática de la ciudadanía, especialmente cuando esos intereses se ven amenazados, como ocurre a menudo hoy día. El problema no estriba en que los intereses propios sean ilegítimos, sino en que muchos intereses legítimos se quedan sin salir a la superficie. Habiendo expresado lo anterior, nos vemos obligados sin embargo, a reafirmar el principio fundamental de la teoría democrática clásica, de que la plena ciudadanía democrática puede lograrse sólo con la plena realización del potencial de cada ciudadano individual. Y esto requiere de la participación integral.

De hecho, este artículo irá más lejos y argumentará que sólo será dentro de un marco de referencia de la participación integral ampliada, que la participación instru-

mental logrará realizarse, en el sentido de que todos los intereses relevantes sean reconocidos. El proyectar estrategias para lograr mayor participación, ya sea instrumental o integral, será un proceso que marcha hacia adelante, en el que aprenderemos por experiencia, igual que (como se espera) hayamos aprendido de la experiencia de las dos últimas décadas. Siguiendo la experiencia más reciente como guía, el resto de este artículo atenderá la indicación de algunas direcciones que, para el desarrollo futuro, parecen ser prometedoras.

2.1 Una red de información

La falta de recursos constituye la principal causa del fracaso del insumo público en el proceso de formulación de políticas, y la información constituye un recurso esencial. Sin ella el público ni siquiera entendería las políticas públicas y mucho menos podría proporcionar un insumo inteligente. La legislación sobre la libertad de información ha llegado a ser en el Canadá, algo así como un *football* político. Todo el mundo pareciera estar a su favor, sin embargo, no pareciera que hayamos logrado hacer algo concreto con respecto a ella. Las propuestas legislativas que hasta ahora han sido presentadas contienen tales restricciones que se tienen dudas sobre su efectividad. De cualquier modo, la experiencia pertinente a la libertad de información en los Estados Unidos indica que, aunque su balance es beneficioso, no es una bendición totalmente pura. A pesar de que esta legislación ha hecho posible mostrar la apertura de mucha información que debiera ser presentada abiertamente (incluyendo, irónicamente información concerniente al Canadá que debiera presentarse abiertamente en este país), es también un hecho que la legislación ha puesto nuevas armas en las manos de intereses poderosos que van cautelosamente tras algo. De nuevo afrontamos la paradoja de que los instrumentos diseñados para abrir canales para todos, se tornan especialmente disponibles para que aquellos que tienen recursos se aprovechen de ellos. Esto no quiere decir que neguemos la importancia de la legislación sobre la libertad de información; más bien es para aseverar que por sí misma esta legislación no es suficiente. Se requiere algo más: lo que un escritor ha descrito como una "red de información".⁷⁰ Más específicamente, como lo ha expresado el mismo escritor, lo que necesitamos no es "mayor información *per se*", sino "información más relevante, bien organizada y de fácil acceso", así como "maneras baratas y eficientes de comunicarnos unos con otros y con las personas apropiadas que formulan las decisiones políticas".⁷¹ La tecnología moderna, en la cual entre paréntesis el Canadá es un líder, ha traído dentro de la esfera de la posibilidad inmediata una red interactiva a través del país basada en computadoras con una terminal fácilmente operable en cada casa. En realidad no existe un límite a la información que puede ser almacenada en este sistema y recuperada por cualquier ciudadano en su terminal doméstica. La meta debería ser que el banco de información sea tan completo como sea posible. Lo anterior debería ser aplicable no sólo (y es necesario poner énfasis en este punto) a la información en posesión del gobierno sino que también a aquélla que tienen las principales corporaciones y asociaciones. A estos gobiernos privados, a menudo internacionales en su alcance, no se les debería de permitir disfrazarse como personas iguales a usted y a mí. La información que tienen

y el uso que de ella hacen tienen tanto impacto en la vida de los ciudadanos, como en el gobierno. Manifiestamente, ningún ciudadano deseará nunca recuperar más que una fracción infinitesimal de la información contenida en el sistema. La meta es que toda esta información esté disponible a un costo nominal para cualquiera que desee obtenerla. El individuo llegará a ser igual, en este aspecto, a aquéllos que tienen recursos mucho mayores. Es más, la comunicación entre los individuos y los grupos se facilitará, con el resultado de que los ciudadanos se podrían organizar más rápidamente para apoyar los intereses comunes.

Sin duda, esta propuesta hará que el lector evoque rápidamente una gran cantidad de dificultades sobre ella. ¿Se difundirá indiscriminadamente la información delicada, ya sea que se relacione con las operaciones del gobierno o de las organizaciones privadas? ¿La información personal sobre los individuos estará disponible para ser usada por cada chismoso y malhechor del país? ¿No estarían las personas inescrupulosas, que ocupan posiciones de poder o de influencia, en posición de explotarla para su propia ventaja y para el agravio público? ¿Podrían sólo unos pocos ciudadanos utilizar constructivamente la información que tienen disponible? Las respuestas a estas preguntas son difíciles pero no son privativas de una red de información como la aquí descrita. La seguridad de la información delicada y personal constituye un problema urgente que tiene que ser superado aunque no exista esta red. La manipulación de la información para propósitos incorrectos no es nada nuevo: su potencial será reducido por medio de la expansión de la disponibilidad de la información. Que la mayoría de la gente usará la información para ellos disponible está realmente abierto a dudas. La evidencia actual sobre la alienación y la apatía sugieren que probablemente no lo harán. Sin embargo, lo que es seguro, es que no usarán la información que no esté disponible. Es de esperar que la mayor disponibilidad lo hará posible, y que le proporcionará alicientes a algunas personas (quizás su número crezca conforme pasa el tiempo) para usar la información en mayores cantidades y en forma más efectiva. Ya en los grupos públicos de interés y los miembros electos se están quejando de que lo inadecuado de la información los pone en gran desventaja en los debates sobre políticas públicas. Ellos al menos podrán servirse de la red de información y el uso de ésta por su parte constituirá un buen ejemplo para otros. Aparejado a lo anterior, con la mayor igualdad de los otros recursos que posteriormente se proponen, y la mayor disponibilidad de información, el uso podría ser bien conducido y mucho más difundido.

Sin embargo, falta, probablemente, la pregunta más difícil de todas. ¿Cómo podemos prevenir el monopolio del control de la red y la manipulación de la información que alimenta el sistema? La tendencia inherente al monopolio en los medios de comunicación, la que fue demostrada por el *Davey Committee* es ilustrada detalladamente por la *Kent Commission*,⁷² será aún más fuerte en un sistema donde tanto las consideraciones tecnológicas como las económicas refuerzan poderosamente esta tendencia. El colocar el sistema bajo el control gubernamental no necesariamente soluciona el problema, porque el mundo está lleno de gobiernos que son tan manipuladores como los monopolios privados. Sin embargo, en nuestra propia situación, la

experiencia con una corporación casi independiente como la *Canadian Broadcasting Corporation*, sustenta la esperanza de que una agencia de propiedad pública con salvaguardias internas de su independencia, una oposición parlamentaria alerta y un público que asegure que estas salvaguardias no van a ser violadas, prevendrá que la red de información se torne en un instrumento de propaganda. De todas formas, lo mismo que sucede con los problemas ya discutidos, este problema se suscita bastante independientemente de la propuesta aquí presentada. Es seguro el advenimiento de una red de información basada en computadoras.⁷³ La cuestión real es saber si somos capaces de tornarla en un instrumento para lograr un insumo público efectivo para el proceso de la formulación de políticas. Lo anterior no debería estar más allá de la inventiva, en un país con una tradición democrática.

2.2 Devolución de la autoridad

Ha llegado a ser parte de la sabiduría convencional que la responsabilidad de la formulación de políticas sobre cualquier cuestión recaiga en el nivel más bajo del gobierno que sea capaz de manejarla. El hecho de que esta proposición no sólo tenga un extenso linaje en la teoría democrática sino que en la actualidad también sea adoptada por muchos, tanto de la derecha como de la izquierda democrática sugiere que ésta no es otra cosa que la verdad. El hecho, sin embargo, de que la derecha y la izquierda tengan en mente propósitos bastante diferentes —la primera de reducir al gobierno al mínimo y la última de involucrar tanta gente como sea posible— sugiere que la simplicidad aparente de la proposición puede ser engañosa. De hecho, no es fácil pensar en otras funciones que no sean las elementales, tales como reparar las aceras, o limpiar las cloacas que no tengan ramificaciones que se extiendan más allá de la municipalidad o aún de la provincia. ¿Deberían por ejemplo, retornar a las provincias las pensiones de vejez con la variación en los beneficios y los problemas de trasferencia que inevitablemente se suscitarán? ¿Debería un gobierno, a cualquier nivel, ser capaz de trasferir a otros sus problemas de contaminación o de frustrar los esfuerzos de conservación de sus vecinos no prestándoles su cooperación? ¿Deberán variar drásticamente los estándares educativos, de una localidad a otra, debido a la incapacidad financiera y/o a la falta de compromiso con la educación en algunas localidades? El hecho es que durante el último siglo ha existido una tendencia poderosa para trasladar la responsabilidad de la formulación de políticas a los niveles más altos del gobierno, y no a la inversa. A pesar de alguna mitología contemporánea, esto no se debe en medida sustancial alguna al ansia burocrática por el poder, más bien ha reflejado las presiones de una sociedad crecientemente compleja, en la cual menos y menos problemas tienen dimensiones principalmente locales.

De cualquier forma existe poca evidencia real de que los niveles más bajos del gobierno tengan mayor capacidad de satisfacer las demandas que los altos. A menudo se asegura que los gobiernos provinciales están más cerca de la gente y por lo tanto tienen más sentido de responsabilidad que el gobierno federal. Sin embargo no se ha emprendido un estudio sistemático de este asunto y las letanías de las quejas de los

políticos de la oposición, de los individuos y de los grupos descontentos sugieren que los problemas de la burocracia son similares en ambos niveles. Las investigaciones en los Estados Unidos indican que los gobiernos estatales como un todo no son más responsables que el gobierno federal sino que probablemente hasta menos.⁷⁴ Aun los gobiernos locales están llegando a un tamaño y a una complejidad tan grande en las municipalidades donde ahora viven la mayoría de los canadienses, que también sufren los problemas causados por la lejanía burocrática.

No estoy atacando el principio de la división territorial del poder. Sin lugar a dudas esta división es necesaria y deseable, especialmente en un país tan extenso geográficamente como el Canadá. Lo que estoy tratando de argumentar es que esta división por sí misma no puede vencer los problemas de la burocracia. Cuando Rousseau idealizó la pequeña unidad gubernamental él tenía en mente una situación de democracia directa donde las políticas eran formuladas por toda la ciudadanía. Traspasar esta responsabilidad a los representantes consistía en —de acuerdo a Rousseau— abandonar la libertad de cada individuo.

“Tan pronto como el servicio público deje de ser el trabajo principal de los ciudadanos y ellos prefieran servir con sus bolsillos más que con sus personas, el Estado se encuentra ya al borde de la ruina . . . Ellos (los ciudadanos) nombran delegados y permanecen en sus casas . . . terminan teniendo mercenarios que esclavizan a su país y representantes que lo venden.”⁷⁵

Las demandas de la teoría clásica son bastante más rigurosas de lo que pareciera ser factible en la actualidad.

Al mismo tiempo los experimentos llevados a cabo en el gobierno vecinal en los años setenta fueron un intento por rescatar una parte del ideal de Rousseau en la sociedad burocrática moderna. Que logran sólo un éxito muy limitado no debe ser una razón para dar por concluida la idea. Puesto que estos experimentos involucraron la interacción cara a cara y un involucramiento general en las decisiones que proporcionan una atmósfera óptima para el insumo público, el reto debería de consistir ahora en encontrar formas de hacer que ellos trabajen mejor. Más adelante se expresarán algunas indicaciones para ese fin. Mientras tanto se deberá notar que aún obteniendo un éxito completo, los gobiernos vecinales no son suficientemente fuertes en sí mismos para vencer los obstáculos que impiden el insumo público, puesto que sólo tienen un alcance relativamente limitado de asuntos dentro de su esfera.

Es por lo tanto necesario idear otros medios complementarios de devolución de la autoridad. Schumacher, el profeta de la pequeñez estaba convencido de que “la organización en gran escala llegó para quedarse” y argumentó que como una consecuencia:

“La tarea fundamental consiste en lograr la pequeñez dentro de la gran organización . . . cualquier organización tiene que luchar continuamente para el

ordenamiento del orden y el desordenamiento de la libertad creativa. Y el peligro específico inherente a la organización en gran escala consiste en que su prejuicio y tendencia natural favorecen el orden, a expensas de la libertad creativa.”⁷⁶

Schumacher tenía en mente a las organizaciones económicas y lo que él abogaba el caso de éstas era un sistema de tecnología intermedia, en el cual las pequeñas unidades de trabajo usando mano de obra y recursos locales tuvieran una autonomía sustancial dentro de la gran organización. En este sistema podrían haber problemas de coordinación pero éstos estarían más que compensados por la creatividad liberada.

En la esfera del gobierno, en el Canadá, se han hecho muchos intentos para proporcionar a las unidades locales una discreción administrativa sustantiva, especialmente en lo correspondiente a la prestación de servicios a la población. No habiendo estudiado a fondo estos experimentos no estoy en posición de evaluarlos. Intuitivamente, sin embargo, uno siente que tienen sentido a pesar de estar destinados a hacer más difícil el mantenimiento de estándares uniformes. Whitaker lleva este argumento a una etapa más allá.⁷⁷ A su manera de ver la prestación de los servicios locales abre avenidas para que los ciudadanos puedan participar en la administración.

“Los ciudadanos ‘coproducen’ servicios públicos al pedir asistencia a los agentes de servicio, al cooperar con éstos en la realización de los programas de la agencia, al negociar con ellos y reorientar las actividades de los agentes.”⁷⁸

Es importante que los administradores locales respondan a este tipo de insumos producidos por los ciudadanos en un proceso para optimizar y transformar el servicio.

3. Una sociedad más participativa

La tesis de este artículo, a la que por fin hemos llegado, es que el insumo público en la formulación de políticas y en la administración, por parte de toda la ciudadanía, y no desproporcionadamente por parte de los pequeños grupos y de las elites con recursos excepcionales a su disposición, se logrará sólo en la medida que seamos capaces de movernos hacia una sociedad más participativa. Las precondiciones de tal sociedad incluyen un desarrollo continuo de todas las estrategias discutidas en la primera parte de este artículo. También incluyen la red de información y la devolución de la autoridad discutida en esta parte. Existen dos precondiciones adicionales, aún más importantes, que discutiremos a continuación.

Primero, es necesario involucrar a más gente, y en forma más regular, en las actuales decisiones políticas. Esto puede ser logrado, en parte, a través de los gobiernos vecinales y de la descentralización administrativa ya discutida. Sin embargo, el proceso de participación directa debe ser redondeado, para comenzar, extendiéndolo al lugar

de trabajo, que continúa siendo el centro de la vida de la mayoría de las personas. De hecho, el lugar de trabajo es probablemente el *locus* más importante de participación, puesto que las decisiones que ahí se toman tienen mayor proximidad para el individuo, que aquéllas que se toman en cualquier otro lugar. Tomar parte en esas decisiones ayudará a preparar al individuo para participar en la formulación de decisiones del vecindario. La combinación de la participación en esas unidades pequeñas, económicas y geográficas, puede darle a él o a ella la experiencia para proporcionar un insumo más efectivo a las autoridades más remotas, con áreas de jurisdicción más amplias. Sin duda se objetará que la gente no tiene tiempo para toda esa participación, y que si se toman el tiempo necesario para esto, no se podría efectuar el trabajo de la sociedad. Sin embargo, no se necesita tanto tiempo como podría parecer a primera vista. Los experimentos han mostrado que la participación en la planificación de un proyecto de trabajo se logra mejor conforme el trabajo procede. De cualquier forma, la tecnología moderna promete una sociedad en la que el tiempo libre aumentará rápidamente. Una sociedad totalmente participativa estará organizada de tal forma que tanto el trabajo como el tiempo libre serán ampliamente compartidos. Por supuesto, es posible visualizar un futuro en el cual unos pocos harán todo el trabajo y el resto no tendrán empleo. Esta, sin embargo, será la menos participativa de todas las sociedades.

El argumento más fuerte a favor de la estructura jerárquica en el lugar del trabajo es que es esencial para la eficiencia. Sin embargo, existe una evidencia creciente de que esto no es necesariamente verdadero.

“ . . . las ganancias en eficiencia, que son logradas por el fraccionamiento de las tareas, puede ser contrarrestada en el largo plazo por una tasa mayor de enfermedad y de tensión psicológica entre los trabajadores . . . las cifras sobre los contratos de trabajo, así como sobre la productividad, a menudo aumentan más rápido en las plantas y en los departamentos que emplean nuevas formas de organización del trabajo que en las plantas que no las usan.”⁷⁹

Al empleado público todo esto puede parecerle muy remoto. Aunque la participación se expanda a las pequeñas unidades de trabajo y al vecindario, pasará mucho tiempo antes de que se manifieste un efecto perceptible sobre la naturaleza de los insumos públicos en el proceso de formulación de políticas en los niveles más altos del gobierno. Sin embargo, el principio de la democracia en los lugares de trabajo es igualmente aplicable a su propio funcionamiento interno. Es verdad que el argumento de la eficiencia es reforzado por el argumento de la rendición de cuentas para justificar las estructuras jerárquicas en el servicio público. Lo anterior sin embargo, es un argumento *a priori* con pequeña fundamentación empírica. Los libros sobre casos están llenos de ejemplos de cómo se pasa por alto la estructura formal de la autoridad, de funcionarios públicos que usan su propio criterio —como realmente deben de hacerlo en muchos casos— y de ministros que lavan las manos de la responsabilidad por lo que se hizo sin su conocimiento. Deberíamos estar preparados para al menos considerar la otra posibilidad, que la participación fomentará el sentido de responsabilidad, que fortale-

cerá, en lugar de debilitar, la rendición de cuentas. Que la participación traerá como consecuencia una mayor capacidad de satisfacer las demandas del público, como lo indicó Kranz.

La precondition final de una sociedad más participativa, y que es fundamental para todas las otras, es el marchar en la dirección de una sociedad más igualitaria, en la que exista mayor igualdad de recursos económicos y de *status* social. En nuestra discusión anterior se observó, una y otra vez, que los procedimientos diseñados para ampliar el insumo en el proceso de formulación de políticas fueron vencidos por el hecho de que aquéllos que tienen mayores recursos fueron capaces de tomar una excesiva ventaja de ellos. Mientras que se mantenga esa situación, el insumo público continuará siendo de carácter predominantemente elitista. Por otra parte,

“(Con) una redistribución de la riqueza y del poder político para lograr mayor igualdad de acceso a nuestras instituciones políticas, económicas y sociales . . . podemos encontrar que muchas de las instituciones políticas y sociales existentes trabajarán mejor que como ahora muchos de nuestros ciudadanos lo creen posible.”⁸⁰

Las ideas expresadas en la parte final de este artículo pueden parecer utópicas para algunos, o quizás, “extrañas” es la palabra que usarán los menos corteses. No obstante, la sociedad burocrática en la cual vivimos está comenzando a sujetarse al cambio acelerado y el cambio tradicionalmente es una condición para la cual la burocracia no se adapta con rapidez. Es por lo tanto necesario abrir nuestras mentes, para no aceptar las ideas simplemente porque son diferentes pero tampoco para rechazarlas sólo por esta razón. Waldo, en una de sus últimas conferencias en la Universidad de Syracuse presentó algunos temas nuevos sobre la administración pública, incluyendo los temas de la participación y de la burocracia representativa que hemos discutido aquí, y concluyó que tales temas

“. . . extienden el diálogo y, al grado en que reflejan acciones y no sólo ideas, lo extienden a la experimentación. Son temas que buscan una redefinición de los límites entre el entrelazamiento de la política y la administración; y de acuerdo con mi definición de democracia, representan ideas y experimentos para extender la democracia, entrelazándola con la administración de una manera nueva y más efectiva.”⁸¹

A pesar de reconocer que existen dificultades con los nuevos temas, nos previno para que no expresáramos que “la relación de la democracia con la burocracia no puede ser desarrollada más allá del orden establecido hace varias generaciones.”⁸²

- 1 Henry Jacoby, *The Bureaucratization of the World* (traducido por Eveline L. Kanes), Berkeley, University of California Press, 1973.
- 2 Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization* (traducido por A. M. Henderson y Talcott Parsons), New York, Free Press, 1947, pp. 324-341.
- 3 Adolf A. Berle, *The 20th Century Capitalist Revolution*, New York, Harcourt, Broce, 1954, p. 181.
- 4 H. Jacoby, *op. cit.*, p. 198.
- 5 *Ibid.*, p. 202.
- 6 *Ibid.*, p. 211, en cursiva en el original.
- 7 J. Alex Corry, "Sovereign People or Sovereign Governments", en: H. V. Kroeker, ed., *Sovereign People or Sovereign Governments*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1981, p. 11.
- 8 John P. Mackintosh, "The Politician's View: The Perspective of a Member of the House of Commons in the U.K.", en: W. R. Derrick Sewell y J. T. Coppock, eds., *Public Participation in Planning*, London, John Wiley & Sons, 1977, p. 200.
- 9 John P. Mackintosh, "The Future of Representative Parliamentary Democracy", en: W. A. W. Neilson y J. C. MacPherson, eds., *The Legislative Process in Canada*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1978, pp. 316-317.
- 10 Con relación a estudios canadienses sobre el tema, véase W. A. W. Neilson y J. C. MacPherson, *op. cit.*; Harold D. Clarke, et. al. eds., *Parliament, Policy and Representation*, Toronto, Methuen, 1980; y *Legislative Studies Quarterly*, 3, No. 4, noviembre de 1978, un número totalmente dedicado al estudio de las legislaturas canadienses.
- 11 R. M. MacIver, *The Web of Government*, New York, Macmillan, 1947, p. 213.
- 12 Maurice Duverger, *Political Parties: their Organization and Activity in the Modern State*, Cap. 2 (traducido por Bárbara y Robert North), London, Methuen, 1954.
- 13 Evelyn Eager, *Party, Government and Administration in Saskatchewan since 1944*, ponencia presentada en la reunión anual de la Canadian Political Science Association, 1970.
- 14 "Democracy at Work", *vancouver Sun*, 7 de julio de 1981.
- 15 William Mishler, *Political Participation in Canada: Prospects for Democratic Citizenship*, Toronto, Macmillan of Canada, 1979, p. 44.
- 16 Allan Kornberg, et. al., *Citizen Politicians-Canada: Party Officials in a Democratic Society*, Durham, N. C., Carolina Academic Press, 1979, p. x y *passim*.
- 17 Arthur F. Bentley, *The Process of Government: a Study of Social Pressures*, Chicago, University of Chicago Press, 1908; David B. Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York, Alfred A. Knopf, 1951; Earl Latham, *The Group Basis of Politics*, Ithaca, N. Y., Cornell University Press, 1952.
- 18 Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956; *Polyarchy: Participation and Oposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.
- 19 Robert A. Dahl, *Democratic Theory, op. cit.*, p. 146.
- 20 *Ibid.*, p. 151.
- 21 Robert A. Dahl, "On Removing Certain Impediments to Democracy in the United States", en: *Political Science Quarterly*, 92, No. X, primavera de 1977, pp. 1-20; "What is Political Equality?", en: *Dissent*, verano de 1979, pp. 363-368.
- 22 Robert A. Dahl, "Political Equality", *art. cit.*, p. 364.
- 23 Sidney Verba y Norman H. Nie, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, New York, Harper & Row, 1972, p. 342. Subrayado nuestro.
- 24 William Mishler, *op. cit.*, pp. 50-51.
- 25 W. T. Stanbury, *Business Interests and the Reform of Competition Policy, 1971-1977*, Toronto, Carswell/Methuen, 1977.
- 26 Ronald W. Lang, *The Politics of Drugs: a Comparative Pressure Group Study of the Canadian Pharmaceutical Manufacturers' Association and the Association of the British Pharmaceutical Industry, 1930-1970*, Westmead, Hants, and Lexington, Mass., Saxon House/Lexington Books, 1974.
- 27 J. E. Anderson, *The Drug Bill: Aspects of the Policy Process*, ponencia presentada en la reunión anual de la Canadian Political Science Association, 1970.

- 28 Robert Presthus, *Elite Accommodation in Canada Politics*, Toronto, Macmillan of Canada, 1973.
- 29 *Ibid.*, p. 349.
- 30 Para un análisis de los tipos de problemas involucrados con especial referencia al Programa Opportunities for Youth, véase Robert S. Best, "Youth Policy", en: G. Bruce Doern y V. Seymour Wilson, eds., *Issues in Canadian Public Policy*, Toronto, Macmillan of Canada, 1974, pp. 137-165.
- 31 V. Seymour Wilson, *Canadian Public Policy and Administration: Theory and Environment*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1981, pp. 389-394.
- 32 Para discusiones informativas sobre los usos contemporáneos de estos recursos véase Hugh Whalen, *Commissions, Task Forces and Public Hearings*; y Audrey D. Doerr, *The Role of Coloured Papers: Information, Debate on Advocacy?*, dos ponencias presentadas a la conferencia anual de 1981 del Institute of Public Administration of Canada.
- 33 Robert Bryce, "Citizen Involvement in Policy Formation through Commissions, Councils and Committees", en: Krockner, ed., *Sovereign People, op. cit.*, pp. 59-67.
- 34 Royal Commission on Electric Power Planning, *First Report: Shaping the Future*, mayo 1976.
- 35 Nora S. Lever et. al., "The Parliamentary Task Forces: Committee of the Future", en: *Canadian Parliamentary Review*, 4, No. 1, primavera de 1981, pp. 15-20.
- 36 Royal Commission on Taxation, *Report*, 5 vols., Ottawa, Queen's Printer, 1966; E. J. Benson, *Proposals for Tax Reform*, Ottawa, Queen's Printer, 1969; *White Paper on Tax Reform: Summary of Public Hearings*, Don Mills, Ont., CCH Canadian, 1970; *Act to Amend the Income Tax Act, etc.*, S. C., 1970-1972, c. 63.
- 37 A. D. Doerr, "The Role of White Papers", en: G. Bruce Doern y Peter Aucoin, eds., *The Structures of Policy - Making in Canada*, Toronto, Macmillan of Canada, 1971, pp. 195-197; Ernie, Dic, "Tax Reform - The 'Debate', the People Last", en: *Canadian Welfare*, noviembre-diciembre de 1970, pp. 3-6; M. W. Bucovetsky, "The Mining Industry and the Great Tax Reform Debate", en: A. Paul Pross, ed., *Pressure Group Behaviour in Canadian Politics*, Toronto, McGraw-Hill, Ryerson, 1975, pp. 89-114.
- 38 Emmette S. Redford, *Democracy in the Administrative State*, New York, Oxford University Press, 1969.
- 39 *Ibid.*, p. 197.
- 40 J. Donald Kingsley, *Representative Bureaucracy*, Yellow Springs, Ohio, Antioch Press, 1974.
- 41 Harry Kranz, *The Participatory Bureaucracy: Women and Minorities in a More Representative Public Service*, Lexington, Mass., D. C. Heath, 1976.
- 42 *Ibid.*, p. 67.
- 43 F. C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, New York, Oxford University Press, 1968, p. 11.
- 44 Harry Kranz, *op. cit.*, Cap. 4.
- 45 *Ibid.*, pp. 78-79.
- 46 Para un resumen de la controversia y de los problemas de investigación véase, Grace Hall Saltzstein, "Representative Bureaucracy and Bureaucratic Responsibility: Problems and Prospects", en: *Administration and Society*, 10, No. 4, febrero de 1979, pp. 465-475.
- 47 Kenneth John Meier y Lloyd C. Nigro, "Representative Bureaucracy and Policy Preferences: a Study in the Attitudes of Federal Executives", en: *Public Administration Review*, 36, No. 4, julio-agosto de 1976, p. 467.
- 48 Frank J. Thompson, "Minority Groups in Public Bureaucracies: Are Possible and Active Representation Linked?", en: *Administration and Society*, 8, No. 2, agosto de 1976, pp. 201-226.
- 49 *Ibid.*, pp. 217-218.
- 50 Colin Campbell y George J. Szabrowski, *The Superbureaucrats: Structure and Behaviour in Central Agencies*, Cap. 4, Toronto, Macmillan of Canada, 1979; John Porter, *The Vertical Mosaic: an Analysis of Social Class and Power in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1965, pp. 433-444.
- 51 Colin Campbell y George J. Szabrowski, *op. cit.*, pp. 127-128.
- 52 Sidney Verba y Norman H. Nie, *op. cit.*, p. 5.
- 53 Lawrence A. Scaff, *Participation in the Western Political Tradition: a Study of Theory and Practice*, Tucson, University of Arizona Press, 1975.

- 54 Albert Breton, *The Economic Theory of Representative Government*, Chicago, Aldine, 1974, p. 76. La "coerción" se define como "la diferencia (ya sea positiva o negativa) entre el monto deseado de políticas públicas (a los precios e ingresos existentes) y el monto proporcionado" (p. 56).
- 55 J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York, Harper & Bros., 1942, p. 269.
- 56 Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965, especialmente el capítulo 6.
- 57 Alan Ryan, "Two Concepts of Politics and Democracy: James and John Stuart Mill", en: Martin Fleisher, ed., *Macchiavelli and the Nature of Political Thought*, New York, Atheneum, 1972, pp. 76-113.
- 58 Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Eng., Cambridge University Press, 1970, p. 43.
- 59 C. George Benello y Dimitrios Roussopoulos, "Introduction", en: Benello y Roussopoulos, eds., *The Case of Participatory Democracy: Some Prospects for the Radical Society*, New York, Grossman, 1971, p. 6.
- 60 Véase por ejemplo, David Jenkins, *Job Power: Blue and White Collar Democracy*, New York, Doubleday, 1973; G. David Garson y Michael P. Smith, eds., *Organizational Democracy: Participation and Self-Management*, Beverly Hills, California, Sage Publications, 1976. Dos libros canadienses sobre la materia con puntos de vista opuestos son: H. B. Wilson, *Democracy and the Work Place*, Montreal, Black Rose Books, 1974; John Crispo, *Industrial Democracy in Western Europe: a North American Perspective*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1978.
- 61 James A. Riedel, "Citizen Participation: Myths and Realities", en: *Public Administration Review*, 32, No. 3, mayo-junio de 1972, pp. 211-220.
- 62 Lloyd C. Irland, "Citizen Participation, a Tool for Conflict Management on Public Lands", en: *Public Administration Review*, 35, No. 3, mayo-junio de 1975, pp. 263-269.
- 63 Harold Wolman, "Organization Theory and Community Action Agencies", en: *Public Administration Review*, 32, No. 1, enero-febrero de 1972, pp. 33-42; Daniel P. Moynihan, *Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in the War on Poverty*, New York, Free Press, 1969.
- 64 Howard W. Hallman, *Neighborhood Government in a Metropolitan Setting*, Beverly Hills, California, Sage Publications, 1974; Robert K. Yin y Douglas Yates, *Street-Level Governments: Assessing Decentralization and Urban Services*, Lexington, Mass., D. C. Heath, 1975; Frank X. Stegert, *Community Action Groups and City Governments: Perspectives from Ten American Cities*, Cambridge, Mass., Ballinger, 1975; Curt Lamb, *Political Power in Poor Neighbourhoods*, New York, John Wiley & Sons, 1975; Rita Mae Kelly, *Community Control of Economic Development: The Boards of Directors of Community Development Corporations*, New York, Praeger Publishers, 1977.
- 65 Jim Lotz, *Understanding Canada: Regional and Community Development in a New Nation*, Toronto, NC Press, 1977.
- 66 Donald R. Keating, *The Power to Make it Happen: Mass-Based Community Organizing What it is and How it Works*, Toronto, Greentree Publishing, 1975,
- 67 Timothy O'Riordan, "Citizen Participation in Practice: Some Dilemmas and Possible Solutions", en: Sewell y Coppock, *Public Participation in Planning*, pp. 159-171.
- 68 Meyer Brownstone y T. J. Plunkett, *The Politics and Process of Reform of Urban Government: the Winnipeg Experience*, Berkeley, University of California Press, 1982.
- 69 Elizabeth Amer, *Yes We Can! How to Organize Citizen Action*, Ottawa, Synergistics Consulting, 1980. Trata de definir las condiciones bajo las cuales la actividad del ciudadano probablemente tenga buen éxito, y en el proceso proporciona información sobre una considerable gama de estas actividades en el Canadá. Véase también *Organizing for Social Action*, Ottawa, National Council of Welfare, 1975; Graham Fraser, *Fighting Back: Urban Renewal in Trefann Court*, Toronto, Hakkert, 1972; John Sewell, *Community Planning Models*, ponencia presentada en la conferencia anual de 1981 del Institute of Public Administration of Canada.
- 70 Michael Margolis, *Viable Democracy*, London, Macmillan, 1979, pp. 158-170.
- 71 *Ibid.*, p. 158, en cursiva en el original.
- 72 Special Senate Committee on the Mass Media, *Informe*, Ottawa, Queen's Printer, 1970, especialmente Vol. 2: *Words, Music and Dollars*, Royal Commission on Newspapers, *Informe*, Ottawa, Supply and Services Canada, 1981.

- 73 *Ibid.*, Caps. 11-12.
- 74 Para una breve y buena discusión de los problemas de la capacidad de satisfacción de las demandas (responsiveness) a nivel estatal en los Estados Unidos, véase Ronald E. Weber, "The Political Responsiveness of the American States and their Local Governments", en: Leroy N. Rieselbach, ed., *People vs. Government: the Responsiveness of American Institutions*, Bloomington, Ind., Indiana University Press, 1975, pp. 189-225.
- 75 J. J. Rousseau, *Social Contract*, varias ed., 3a. parte, Cap. 15.
- 76 F. F. Schumacker, *Small is Beautiful*, London, Blond & Briggs, 1973, pp. 202-203, en cursiva en el original.
- 77 Gordon P. Whitaker, "Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery", en: *Public Administration Review*, 40, No. 3, mayo-junio de 1980, pp. 240-246.
- 78 *Ibid.*, p. 240.
- 79 Bengt Abrahamsson, *Bureaucracy or Participation: the Logic of Organization*, Beverly Hills, California, Sage Publications, 1977, p. 209.
- 80 Howard I. Kalodner, "Citizen Participation in Emerging Social Institutions", en: J. Roland Pennock y John W. Chapman, eds., *Participation in Politics*, New York, Lieber Atherton, 1975, p. 184.
- 81 Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: a Summary View*, Novato, California, Chandler & Sharp Publishers, 1980, p. 96.
- 82 *Ibid.*, p. 97.