

Capítulo II. El aspecto de los poderes sociales	217
§ 25. Dominaciones de casta y de clase.....	217
§ 26. El Estado pluralista	237

Capítulo II. El aspecto de los poderes sociales

§ 25. Dominaciones de casta y de clase

§ 22: R. Dahrendorf, *Soziale Klassen und Klassenkonflikt*, 1957, Krüger, 351 ss.; G. Lenski, *Macht und Privileg* (ingl. 1966) al. 1973; B. Seidel, S. Jenkner (eds.), *Klassenbildung und Sozialschichtung*, 1968; 1 ss. (bibl.); K. B. Mayer, W. Buckley, *Soziale Schichtung* 1976.

Las comunidades pueden tipificarse bajo el aspecto de los poderes sociales, según el estrato social que ejerce la dominación política, tal como una casta sacerdotal, una casta guerrera, una nobleza feudal, una capa de capitalistas, de magnates de la industria y las finanzas, o una *clique* de partido sólidamente establecida. A menudo se encuentran entrelazados estos elementos diversos (guerrero y señor feudal, capitalista y mecnas de partido). Bajo el aspecto de su organización, tales dominaciones de casta y de clase se revelan frecuentemente como oligarquias.

I. El régimen de élites espirituales

Sobre 1: R. Maurer, *Politische Wissenschaft nach Platon*, en: *Der Staat*, 1976, 53 ss.; compárese con: *Chung-li-Chang The Chinese Gentry*, 1955, 4 1974.

Sobre 2: Jellinek, 289 ss.; A. Vierhandt-L. Wenger et al., *Allgemeine Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, I 1912. 20 ss.; 41 ss.; 51 ss.; M. Weber, *WuG*, 688 ss.; H. Schelsky, *Die Arbeit tun die anderen* 1975.

1. **El modelo platónico.** En "La República", Platón traza el más conocido modelo en la teoría política de una dominación de casta. Cautivado por el optimismo socrático, en el sentido de que el más sabio es más justo, Platón desarrolla la imagen ideal de una comunidad gobernada por una élite del espíritu.

Platón da a su teoría del Estado una base antropológica: la convivencia de los hombres en comunidad debe ordenarse en la

mejor forma posible y este orden resulta de la naturaleza humana. Los individuos se asocian a sus congéneres para poder satisfacer las múltiples necesidades que tienen, dividiendo el trabajo, "en la imposibilidad de que uno realizase bien muchos oficios" (República, 374). Se precisan labradores, arquitectos, zapateros, herreros, comerciantes y otros artesanos, pero también guardianes del orden (República 369 ss.). Estas funciones deben distribuirse correctamente entre los hombres, de manera que cada quien realice lo que corresponda a sus aptitudes (República, 370, 433 s.). Ahora bien en el alma humana hay diversas disposiciones: los apetitos sensuales, la ambición irascible y la razón (República, 439 ss.). En algunos hombres predomina éste, en otros aquel principio. Así, se puede distinguir entre los hombres ansiosos de riquezas y ganancias; el amigo de disputas y honores, y el amante de la ciencia y el saber (República, 581). Cada uno de estos grupos debe desarrollar dentro del Estado la función adecuada a él: los que buscan ganancias, ejercen el comercio y los negocios: los belicosos se convierten en guerreros; y los amantes del conocimiento en sabios que dirigen al Estado (República 473, 484 ss.). De generación en generación, habrá de comprobarse a qué grupo pertenece cada uno (República 415, 423). Todas las demás constituciones deben juzgarse de acuerdo con esta imagen ideal de la ciudad; todas las demás parecen, en relación con ésta, más o menos defectuosas (543 s.):

El duro Estado militar, cuyo ejemplo es Esparta, se aparta del régimen de la sabiduría. En él domina una casta de "guardianes" conforme a las máximas de disciplina y orden bélicos (República, 547 ss.).

En la oligarquía y la democracia mandan las clases que representan a los apetitos. En la oligarquía, los ricos manejan el timón del Estado y el pueblo al que dirigen, "los hace objeto de imitación". En tales Estados prevalece la afición al dinero y mientras más se le honra, menos se estiman la capacidad moral e intelectual, pues la virtud y la riqueza se encuentran sobre platillos distintos de una balanza, uno de los cuales baja en la medida que el otro sube (República, 550 s.).

También la democracia sin frenos, en la que cada uno tiene licencia para hacer lo que le viene en gana, es una etapa de la degeneración. En ella, la libertad desmedida que desprecia a la disciplina y el orden, conduce a un desdén de las verdaderas virtudes. Despreocupado, el Estado democrático se olvida "de la educación que han recibido los que llegan a ostentar los cargos públicos. Muy al contrario, se prodigan los honores a todo

aquel que pregona una sola cosa: su favorable disposición hacia la multitud." (República, 557 ss.).

La democracia degenerada, en la que el orden se desintegra, se convierte, con harta facilidad, en la tiranía de un "hombre fuerte". Con ella se ha llegado al punto más bajo: la dominación injusta de un solo individuo (§ 21 II 2).

Platón construyó su propio modelo de un Estado ideal hasta en sus detalles: abandono de familia y bienes privados; "crianza" eugenésica; educación y formación estrictamente programadas; selección escalonada de los dos grupos gobernantes; tutela política de la masa del pueblo artesano, que en caso necesario debe conducirse a su mejoramiento mediante fraude y engaño. Ya Aristóteles (Política, 1261 ss.) habla advertido que en semejante orden comunitario no se juzga con realismo a la naturaleza humana y que en él se reprimen necesidades humanas elementales.

Sin embargo, "La República" de Platón sigue siendo un modelo sugerente en algunos aspectos. Desde entonces se han mantenido vivos el problema y el postulado de la formación de élites, esto es, la exigencia de que ejerza el gobierno del Estado una capa destacada por sus cualidades intelectuales y morales. Asimismo, Platón planteó el problema, siempre actual, sobre la forma de impedir que los gobernantes se llenen el bolsillo y asegurar que atiendan exclusivamente al bien de la mayoría. Si bien la solución propuesta por Platón ha resultado irrealizable, es de notarse, por ejemplo que la organización de la Iglesia Católica muestre algunas similitudes con "La República", en su estricta separación de clero y laicos; en el celibato y en la importancia secundaria de la propiedad privada del clero; en la instrucción que éste recibe, graduada según el principio del mérito y en la imagen de un oficio pastoral sobre los laicos.

2. Teocracias, hierocracias. En las teocracias, desempeña el papel predominante una casta sacerdotal, que frecuentemente tiene un vértice monocrático. El órgano supremo es considerado ya sea como un dios o como representante de la voluntad divina, como lugarteniente de la divinidad. Son, pues, comunidades, que, en virtud de su constitución, se colocan en algún modo bajo la hegemonía divina. El concepto de teocracia fue acuñado en relación con el antiguo Estado judío, que ofrece un modelo clásico de esta estructura social. En general, el Antiguo Oriente, la historia primitiva de Egipto, Asiria, Babilonia y la India, presentan numerosos ejemplos de teocracias o sistemas de dominación entremezclados con rasgos teocráticos. El Antiguo Egipto, que adoraba como dioses a los faraones, era más que nada, una teocracia. En el mundo islámico, el Califa, en

cuanto sucesor del Profeta, era a la vez jefe secular y espiritual. Hallamos rasgos teocráticos en el Occidente medieval cristiano, particularmente bajo el papado del poderoso Inocencio III; sin embargo, la pretensión del papado al mando temporal y espiritual de la Cristiandad, proclamada por Bonifacio VIII en su bula *Unam sanctam* (1302), no correspondía ya a la situación política real. En el ámbito budista existió, hasta hace poco, una teocracia en el Tibet, donde el Dalai Lama era también gobernante secular por virtud de su cargo sacerdotal.

La verdadera dominación sacerdotal (hierocracia) se funda sociológicamente en el hecho de que los hombres se orientan por las imágenes guía que se han formado del orden del mundo y de la posición que ocupan en este orden (cfr. §§ 7 II, III; 28 IV 1); en segundo lugar, en el desprendimiento de una casta a la que se le reconocen las funciones carismáticas de dar sentido a este mundo de representaciones, y las de intermediaria de salvación. Una casta sacerdotal surge entonces cuando estas funciones no son asociadas (o al menos, no del todo), a la persona del fundador de una religión o de un profeta, sino que se transforman en tarea de cargos institucionalizados y de sus ocupantes.

Aun en nuestros días resurge en ocasiones un sistema de dominación con rasgos teocráticos. Ejemplo de ello es el régimen de Jomeini en Irán, después de la caída del Cha en el año de 1979. Una forma secularizada de poder carismático la hallamos en el régimen de Mao tse-tung, quien en vida, cual Mahoma mundano, daba a su pueblo una interpretación obligatoria del mundo y proclamaba reglas de vida que eran fervientemente obedecidas.

Aun en las comunidades pluralistas surgen ocasionalmente tendencias aisladas de influencia carismática. Así, por ejemplo, ciertas doctrinas de salvación (v.g. socio-políticas) pueden convertirse en moda intelectual y, a través de escritores muy leídos, de maestros populares, de redactores, moderadores y comentaristas de televisión, periodistas y otros "productores de símbolos y de imágenes del mundo", adquieren una amplia repercusión, incluso relevancia política.

La fuerza de atracción y penetración de las orientaciones carismáticas hacia el mundo no reside en su verdad objetiva, sino en que presentan una cosmovisión (aunque engañosa) que satisface los anhelos del hombre y exige un compromiso incondicional y total. Esto corresponde a una difundida y elemental necesidad del mito, de objetos de devoción; de una representación ritualizada de la convicción común; de certeza de orientación y de guía (cfr. § 28 I). Frente a esta necesidad, es obvio

que el inquietante relativismo ideológico será incapaz de despertar un compromiso igualmente amplio y decidido. A menudo, la disposición a actuar de un poder estatal que no está comprometido con una cosmovisión parece notoriamente débil en relación con uno que sí lo está.

II. La dominación de la clase propietaria. (La doctrina marxista).

K. Marx, F. Engels, Manifiesto del partido comunista (MEW 4, 459 ss.); *K. Marx*, Contribución a la crítica de la economía política, Prólogo (MEW 13, 7 ss.); *id.* Crítica del Programa de Gotha (MEW 19, 11 ss.); *id.*, El Capital I (MEW 23); *F. Engels*, El desarrollo del socialismo de la utopía a la ciencia (MEW 19, 189 ss.); *id.* El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado (sección IX), (MEW 21, 152 ss.); *V.I. Lenin*, El Estado y la Revolución (LAW II, 315 ss.); *id.*, Acerca del Estado (LAW III, 288 ss.); *Marxistisch-leninistische Theorie des Staates und des Rechts*, 1974 ss.

Bibliografía secundaria: *H. Kelsen*, Socialismo y Estado (al. 1920, ³1965) esp. 1982; *G.A. Wetter*, Der dialektische Materialismus, 1952, ⁵1960; *J. Y. Calvez*, Karl Marx (fr. 1956, ⁶1963) al. 1964; *P. Vranicki*, Geschichte des Marxismus (serbocroata 1962, ²1971) al. 1972-74; *C.D. Kerning et al.* (ed.) Marxismus y democracia (al. 1966 ss.) esp. 1975; *D. Schröder*, Die Krise der marxistisch-leninistischen Staatstheorie, 1967; *K. Hartmann*, Die Marxistische Theorie, 1970; *W. Leonhard*, Die Dreispaltung des Marxismus, 1970; *I. Fetscher*, Der Marxismus, Seine Geschichte in Dokumenten, 1976; *W. Leonhard*, Was ist Kommunismus? 1976; *F. Ch. Schroeder*, Wandlungen der sowjetischen Staatstheorie, 1979; *H.P. Waldrich*, Der Demokratiebegriff der SED, 1980.

Sobre 1: *F. Engels*, Ludwig Feuerbach y el fin de la filosofía clásica alemana (MEW 21, 265 ss.); *W.I. Lenin*, Materialismus und Empirio-kritizismus, 1909, ⁸1967.

Sobre 3: *F. Engels*, La subversión de la ciencia por el señor Eugen Dühring (MEW 20, 111 ss., 120 ss., 583 ss.); *id.*, Dialéctica de la naturaleza (MEW 20, 307, 348 ss., 481 ss.); *K.R. Popper*, Conjectures and Refutations, 1963, ²1965, 312 ss.; *E. Topitsch*, en: ZfPhilos Forsch 1979, 333 ss.; *O Weinberger*, en: E. Topitsch, Logik der Sozialwissenschaften, ¹⁰1980, 278 ss.

Sobre 4: *Th. More*, Utopía, 1517, libro II (ed. K. Heinisch, 1960); *J. Harrington*, The Commonwealth of Oceana, 1956, Works 1771.

Sobre 5: *F. Linares*, Die Revolution bei Tocqueville und Marx, 1977.

Sobre 6: bibliografía del § 18 IV.

El marxismo ha centrado su atención en la dominación de clase, es decir, la "supremacía política de la clase económicamente dominante". Un ejemplo de dominación de clase es el Estado feudal, cuya estructura está determinada por un derecho feudal, que descansa sobre el usufructo de la tierra y la fidelidad de los vasallos, y en el que la propiedad de la tierra y el poder se encuentran estrechamente asociados. Las modernas plutocracias son también dominaciones de clase, es decir, siste-

mas de dominación en que los propietarios, los magnates de la industria y las finanzas ejercen una influencia definitiva en el Estado.

1. **La base económica.** Según la doctrina marxista, lo económico es también la base tanto de la estructura político-constitucional como de su desarrollo. La estructura de clases de la sociedad y los antagonismos de clase resultantes, condicionan el tipo de Estado y el derecho en su correspondiente manifestación histórica. También la estructura de clases determina, en última instancia, cuál es la política que se lleva a cabo, cuáles son la ideología y el *ethos* imperantes. La constitución del Estado, el derecho, la ideología, la moral, la religión, no son más que una supraestructura que se eleva sobre la base económica (Marx, MEW 13, 7 ss.).

Por su parte, la estructura de clases de la sociedad está condicionada por las relaciones de producción. Estas son las relaciones de propiedad sobre los medios de producción y los vínculos por ellas determinados, que se establecen entre los hombres en el proceso productivo. De ellas resulta la distribución del producto del trabajo entre los individuos. Si las relaciones de producción son tales que un grupo de hombres puede apropiarse del producto del trabajo de otro grupo, entonces nos hallamos ante una dominación de clase (LAW III, 255, 293; OEL III, 261, 228).

Pero, ¿es posible reducir a uno solo, la base económica, la pluralidad de factores que determinan la historia de la humanidad y el acontecer político en particular? ¿Es que el derecho o las concepciones políticas, filosóficas y religiosas prevalecientes en una comunidad no pueden actuar, por su parte, sobre el proceso histórico, es decir, la base económica? ¿No existe una interacción de todos estos momentos? Engels percibió el problema y aceptó la existencia de tal interacción, pero afirmó que el factor determinante en "última instancia", el que por necesidad se impone, es el movimiento económico (MEW 37, 463 ss.). Sin embargo, queda sin respuesta la cuestión de cómo un factor que supuestamente interactúa con otros, pueda concebirse como fundamental y determinante en último término (¿qué significa eso?).

Lo cuestionable del planteamiento marxista se acentúa si, como Engels, reducimos la doctrina de la base económica al "gran problema cardinal de toda filosofía, especialmente de la moderna", a la cuestión "de la relación entre el pensar y el ser, entre el espíritu y la naturaleza, problema supremo de toda la filosofía". "¿Qué es lo primario, el espíritu o la naturaleza?... Los que afirmaban el carácter primario del espíritu frente a la naturaleza ... formaban en el campo del idealismo. Los otros,

los que reputaban la naturaleza como lo primario, figuran en las diversas escuelas del materialismo" (MEW 21, 274 s.).

Este concepto del materialismo designa, por lo pronto, un ser del mundo exterior independiente del pensamiento y la conciencia, es decir, adopta un punto de vista realista. Pero el materialismo dialéctico busca orientarse —distanciándose de un ingenuo materialismo vulgar (GMPH, 125; FFM, 129) hacia un verdadero materialismo. Lenin (1967, 141) define la materia como aquello que "produce, por sus efectos, la sensación en nuestros órganos de los sentidos" y entiende la conciencia como producto, función y propiedad de la materia cerebral, como el estado interno de los procesos fisiológicos. En la conciencia simplemente se copia, se fotografía, se refleja la realidad objetiva (1967, 124). Ya Kant había sostenido, en contra de los argumentos similares del sensualismo inglés, que detrás de las percepciones sensoriales aisladas se halla la unidad de la conciencia, que produce una síntesis entre éstas y las ideas, síntesis de que es incapaz un mero mecanismo reproductor. Asimismo, la vivencia del libre albedrío (Zippelius RPh, § 26), resulta incomprendible para el materialismo que, consecuentemente, reconoce la validez general de la ley de la causalidad: "La relación causal es universal; a ella se someten todos los fenómenos de la naturaleza y la sociedad... No existen fenómenos acausales, y no puede haberlos" (GML, 69).

2. La dialéctica del desarrollo. Según Marx, las relaciones económicas y, por consiguiente las contradicciones de clase, así como las constituciones del Estado, obedecen a una determinada ley del desarrollo. Marx está dominado por la idea hegeliana de una evolución necesaria de la historia pero, contrariamente a Hegel, considera que el motor del proceso histórico no es el espíritu, sino la base económica: el pensamiento idealista de Hegel había puesto las cosas de cabeza, por lo que habría que invertirlas nuevamente, es decir, traducirlas a lo material, sin perder por ello el contenido de verdad de la dialéctica hegeliana: "Para Hegel, el proceso del pensar, al que convierte incluso, bajo el nombre de idea, en un sujeto autónomo, es el demiurgo de lo real; lo real no es más que su manifestación externa. Para mí, a la inversa, lo ideal no es sino lo material traspuesto y traducido en la mente humana... La mistificación que sufre la dialéctica en manos de Hegel, en modo alguno obsta para que haya sido él quien, por vez primera, expuso de manera amplia y consciente las formas generales del movimiento de aquélla. En él, la dialéctica está puesta al revés. Es necesario darle vuelta, para descubrir así el núcleo racional que se oculta bajo la envoltura mística" (MEW 23, 27).

Las transformaciones de la constitución, del derecho, de las ideologías se realizan a remolque del desarrollo económico. El eje alrededor del cual gira la historia del mundo, el punto a partir del cual se le comprende e interpreta, es la dialéctica, la contradicción permanente entre el estado técnico de las fuerzas productivas, por un lado, y las relaciones de propiedad, es decir, las relaciones de producción, por el otro: las nuevas fuerzas productivas se desarrollan en el seno de la vieja sociedad y sus relaciones de producción. Así, dentro del orden feudal de la propiedad y la sociedad se creó una forma de producción que en realidad le era extraña, la capitalista, en un principio como manufactura; más tarde, después de la invención de la máquina de vapor, como producción industrial (Manifiesto comunista I). Pero las relaciones feudales de propiedad se convirtieron en un obstáculo para la nueva forma de producción, hasta que esta contradicción entre las nuevas fuerzas y las antiguas relaciones de propiedad se resolvió por la vía revolucionaria, que rompió el orden anticuado y lo sustituyó con uno nuevo, correspondiente a la actual forma de producción. Así, la revolución restablece el equilibrio perturbado entre ésta y aquél.

A través del desarrollo progresivo de las nuevas fuerzas de producción, surgen de nueva cuenta las contradicciones entre la forma de producción y el orden social, que siempre se resuelven por la adaptación revolucionaria de este orden social y jurídico al nuevo modo de producción. Este proceso gobierna, como ley dialéctica, el curso de la historia, que avanza de la contradicción a la síntesis y de una nueva contradicción a una nueva síntesis.

Marx creía que, en su época, este proceso había llegado otra vez a un punto en que las relaciones económicas ya no eran compatibles con el orden social y jurídico establecido. La nueva forma de producción industrial entra en contradicción con el orden jurídico burgués, que otorga al individuo la posibilidad de adquirir la propiedad privada mediante su trabajo; pero que ha conducido a una enorme concentración de los medios de producción en las manos de unos cuantos capitalistas, que despojan a los verdaderos productores, los trabajadores, del justo disfrute de los valores económicos que ellos han creado. Las grandes empresas absorben a las pequeñas y de este modo se concentra cada vez más el capital en manos de unos pocos, mientras que del otro lado crece la masa del proletariado. Empero, la hora de la revolución se aproxima porque, con la opresión y la explotación, se acrecienta también la rebeldía de la clase obrera, cada vez más numerosa, que está disciplinada, dirigida y organizada por el proceso de producción

capitalista. Finalmente se llega al punto en que la envoltura capitalista es desechada. Suena entonces la hora final del orden jurídico, ya intolerable, de la propiedad privada capitalista (MEW 23, 789 ss.). Las modificaciones de las relaciones económicas, el nacimiento de un nuevo antagonismo de clase y la victoria de la hasta ahora clase oprimida, traerá consigo la transformación del orden jurídico y de la constitución política.

3. Las tres leyes de la dialéctica. Engels creía que los procesos dialécticos estaban sujetos a tres leyes básicas, de las cuales una establece que el desarrollo se efectúa mediante saltos y que las relaciones sociales mismas no sufren una evolución constante, sino que se desarrollan mediante revoluciones. En otras palabras, los cambios cuantitativos devienen en cualitativos. Así como el estado físico del hielo no se altera paulatinamente con la elevación constante de la temperatura, sino que se derrite de golpe cuando pasa el punto de fusión y, nuevamente, se convierte en vapor al alcanzar el punto de ebullición, así "los cambios pequeños, imperceptibles al principio, se acumulan y rompen, tarde o temprano, la medida del objeto y desembocan en transformaciones básicas cualitativas" (GMLPh, 13; cfr. Hegel, Enciclopedia, § 108 Apéndice). Este es el fundamento de la teoría del desarrollo revolucionario en la vida de los Estados: "La inmensa importancia social de la doctrina dialéctica sobre el tránsito de los cambios cuantitativos o cualitativos reside en que fundamenta la sujeción a leyes, la necesidad de la revolución social como medio para pasar de un régimen social caduco a otro nuevo y más progresivo, por ejemplo, del feudalismo al capitalismo o de éste al socialismo" (GMLPh, 219 FFM, 236).

A ésta se agrega la ley dialéctica del automovimiento, la así llamada ley de la unidad y lucha de los contrarios, que señala la dinámica, la fuerza impulsora, de las tensiones que existen en las cosas. Afirma, que "las contradicciones internas, las facetas y tendencias opuestas, que se relacionan y niegan recíprocamente, son inherentes a todas las cosas, los fenómenos y procesos; la lucha de los contrarios proporciona al desarrollo el impulso interno, conlleva la profundización de las contradicciones que se resuelven en una etapa determinada cuando desaparece lo antiguo y surge lo nuevo" (GMLPh, 143). El impulso que hace posible la continuidad del desarrollo no proviene del exterior, sino que las tendencias antagónicas que están en las cosas mismas son el motor del progreso. Así, los nuevos tipos de Estado y formas sociales provienen del seno de lo ya dado. Todo movimiento, aun el político, es, en todo caso, automovimiento. "La naturaleza se desarrolla desde las formas inferiores a las superiores con arreglo a sus propias leyes. En virtud de su 'auto-movimiento', la naturaleza inorgánica ha en-

gendrado en su seno algo distinto y opuesto a ella, la naturaleza orgánica. Y lo mismo sucede con el desarrollo social. No son fuerzas externas, sino las propias leyes del desarrollo de las formaciones sociales las que conducen a la aparición, dentro de una sociedad dada, de las fuerzas que la llevan a su desaparición, a la transformación en su opuesto" (GMPH, 243; FFM 255 s.). Aplicado a la realidad política, esto significa, por ejemplo, que la violencia de las armas no es necesaria para introducir al comunismo en los países capitalistas. Únicamente se requiere dejar que ellos mismos se cocinen lentamente en su propio jugo y entonces es seguro el triunfo del comunismo.

Como tercer ley de la dialéctica, menciona Engels el desarrollo por contradicción (negación de la negación). Si el concepto de negación se entiende no como concepto lógico, sino dinámico (MEW 20, 126 ss.), por ejemplo, como un conflicto de fuerzas, esta ley implica entonces que las fuerzas existentes encuentran contrafuerzas que, finalmente, las superan. El desarrollo avanza de contradicción en contradicción, mientras que la tercera etapa de este desarrollo significa frecuentemente una aproximación al punto de partida, pero, en todo caso, un retorno en un plano superior, "que guarda en sí todo el contenido positivo de las etapas anteriores" (GMLPh, 149).

Popper (1963, 312 ss.), en particular, se ha pronunciado contra el dogmatismo dialéctico. De hecho, tanto el desarrollo espiritual como el real no se efectúan dentro de la camisa de fuerza de una sujeción rígida a leyes, sino en un proceso de "trial and error", en el que, "si tenemos suerte", lo mejor sustituye, por eliminación a lo menos bueno.

4. El Estado como instrumento de la dominación de clase. Los modelos hasta aquí expuestos, de la "base y la supraestructura" y de la "dialéctica del desarrollo", sirven como esquemas conceptuales a través de los cuales son comprendidos el Estado y las transformaciones básicas en el ámbito político, en especial, las revoluciones y la fase final del desarrollo del Estado.

Desde esta perspectiva, el Estado mismo aparece como "una máquina para mantener la dominación de una clase sobre otra" (LAW III, 296; OEL III, 264; en forma similar, MEW 21, 166 s.). La constitución del Estado reproduce solamente las relaciones económicas, es un reflejo del poder económico de la clase dominante, no es más que supraestructura jurídica. El Estado viene a ser un instrumento en manos de la clase dominante para oprimir a las demás clases.

Esta idea no es nueva: Thomas More veía en el Estado "un conglomerado de gentes ricas que a la sombra y en nombre de la República, sólo se ocupan de su propio bienestar, discurrien-

do toda clase de procedimientos y argucias" (1960, 108). James Harrington opinaba que la distribución de las posesiones en la sociedad es la base de la forma de gobierno (1771, 37 s.). Y Lorenz von Stein definió como "primera ley natural de todo movimiento entre el Estado y la sociedad" el que la clase dominante de la sociedad busque "adueñarse tan exclusivamente como le sea posible, del poder del Estado" (GsB, III 1).

La teoría marxista coincide en lo esencial con estas concepciones, al enseñar que los estados se clasifican primariamente de acuerdo con las clases dominantes en ellos y que, por el contrario, la organización formal del poder estatal es de importancia secundaria. Un mismo tipo de Estado, esto es la dominación de una clase determinada, puede adoptar formas de Estado diversas. Así, el Estado burgués, es decir, la dominación política de la clase capitalista, ha lucido el ropaje de la monarquía constitucional del siglo XIX, el de la república democrática y el de la dictadura fascista. La democracia burguesa es también una forma capitalista de Estado, un Estado opresor, ya que, si bien promete y otorga la igualdad ante la ley, no se trata más que una igualdad formal y no material, fáctica. En cambio, la democracia popular es la dominación real de la clase obrera o, por lo menos, una forma de tránsito hacia ella (cfr. al respecto también los §§ 22 II; 33 I, III).

5. Las revoluciones como pasos del desarrollo político. El curso del desarrollo económico requiere, de continuo, la adaptación de las estructuras sociales tradicionales, en especial del orden jurídico y constitucional, a las nuevas relaciones económicas. Esta adaptación se realiza, a través de las luchas de clases, por la vía revolucionaria (2, 3).

Entre el desarrollo de las relaciones económicas y la modificación del orden estatal y jurídico, corresponde un decisivo papel de intermediación a las clases y a las contradicciones de clase, ya que de un lado están condicionadas por el modo de producción, pero del otro lado, ellas actúan determinantemente sobre el acontecer político. "La historia de todas las sociedades hasta nuestros días, es la historia de las luchas de clases. Hombres libres y esclavos, patricios y plebeyos, señores y siervos, burgueses y proletarios, en una palabra opresores y oprimidos, se enfrentaron siempre, mantuvieron una lucha constante, velada unas veces y otras franca y abierta lucha que terminó siempre con la transformación revolucionaria de toda la sociedad o el hundimiento de las clases en pugna". "La moderna sociedad burguesa, que ha salido entre las ruinas de la sociedad feudal, no ha abolido las contradicciones de clase. Únicamente ha sustituido las viejas clases, las viejas condiciones de opresión, las viejas formas de lucha por otras nuevas". No obstante, la

época de la burguesía ha simplificado las contradicciones de clase. "Toda la sociedad va dividiéndose cada vez más en dos grandes campos enemigos, en dos grandes clases, que se enfrentan directamente: la burguesía y el proletariado". También este antagonismo de clase traerá consigo la subversión de las relaciones sociales (Manifiesto comunista I). Esta subversión, la revolución comunista, desemboca nuevamente en una dominación de clase, la dictadura del proletariado que, según el marxismo, no será más que un estadio de transición hacia la sociedad sin clases y, con ello, hacia la desaparición del Estado como tal.

Los partidos ocupan también una posición en la dialéctica de la lucha de clases, puesto que son los que representan y luchan por los intereses de éstas, suponiendo que no se trate de seudopartidos en manos de una sola y la misma clase. En sus años postreros, el propio Marx intentó promover la unificación del proletariado en un partido político especial, a pesar de sus dudas originales sobre los partidos (Estatutos generales de la Asociación Internacional de Trabajadores, MEW 17, 440 ss.; 18, 149). Para Lenin, el Partido desempeña una función central en la lucha de clases. En el partido obrero "educa a la vanguardia del proletariado, capaz de tomar el poder y de conducir a todo el pueblo al socialismo, de dirigir y organizar el nuevo régimen, de ser maestro, el dirigente, el jefe de todos los trabajadores y explotados..." (LAW-II, 338; OEL II, 310). Las exigencias de "descentralización incondicional y la disciplina más estricta del proletariado" resulta de la situación de la lucha de clases (LAW III, 396; OEL III, 354).

Los verdaderos puntos de inflexión en el desarrollo jurídico y constitucional son, según se dijo, las revoluciones, que tienen lugar sólo cuando, como resultado de la lucha de clases, el poder económico pasa de una clase a otra; si en una llamada revolución, como la nacional-socialista, este poder permanece en manos de la misma clase, como aquí en las de la burguesía, se trata entonces de un mero golpe de Estado. La verdadera revolución es solamente la revolución social, que se concibe como "un salto cualitativo en el desarrollo de la sociedad, cuyo resultado es que una formación económica de la sociedad sustituye a otra". "La característica principal de una revolución es el tránsito del poder del Estado en manos de una clase a las manos de otra" (GMLPh, 409, 411). Sólo esta revolución implica el paso hacia un nuevo tipo de Estado. La revolución socialista es también un cambio en el poder y su finalidad es desplazar a la burguesía del mando de la sociedad, dar el poder a la clase obrera y erigir su dictadura (GMLPh, 421).

Una consecuencia de la primera ley de Engels (cfr. *supra* 3) sería el eterno retorno de las revoluciones. El desarrollo de las relaciones económicas haría necesaria cada vez una adaptación del orden jurídico y constitucional (cfr. *supra*, 2) que, con arreglo a dicha ley, debería efectuarse mediante un salto de las transformaciones cuantitativas a las cualitativas, esto es, en forma revolucionaria. El marxismo recurre a esta férrea constante en su polémica contra las tentativas "revisionistas" de provocar el cambio social por la vía de la evolución. — Sin embargo, esta doctrina axiomática de la inevitabilidad de los saltos revolucionarios ha de tolerar una excepción bajo ciertas condiciones, a saber, en la sociedad socialista y sólo en ella. La explicación de tal excepción se busca en la distinción entre las, hasta ahora, formas antagónicas de las relaciones sociales de producción y las contradicciones no antagónicas dentro de una sociedad socialista, que habrán de resolverse en un modo no revolucionario (Marx, MEW 13, 7 ss.; GMLPh, 138 ss.). — Pero si se insiste en que la teoría de Engels sobre los saltos revolucionarios descansa sobre leyes verdaderamente universales, que no están sujetas a una situación especial y que incluso obran en la naturaleza inorgánica como el tránsito de los cambios cuantitativos a los cualitativos, entonces nos enfrentamos, en última instancia, a una contradicción insalvable.

La moderna sociología occidental de la organización pone básicamente en duda la tesis de la inevitabilidad de las revoluciones: explica que las estructuras sociales pueden mantenerse más o menos variables y adaptables frente a la presión de cambio que ejercen las condiciones del medio ambiente. El "umbral de estímulo" puede ser tan elevado que la presión se acumule hasta producirse una seria crisis; pero también puede situarse más abajo, el sistema es entonces capaz de reaccionar — "evolucionar" — frente a variaciones menores de las condiciones sociales dadas, mediante adaptaciones estructurales graduales, evitando así las revoluciones (cfr. Luhmann RS, 243).

6. La dictadura del proletariado y la extinción del Estado. El resultado de la revolución socialista es, de nueva cuenta, una dominación de clase, la dictadura del proletariado. El marxismo no disimula que aquí se trate también de una dominación de clase, que incluso es dictatorial (MEW 5, 402; 19, 28). En el otoño de 1917, Lenin declaró que esta dictadura de la clase trabajadora "implica una serie de restricciones puestas a la libertad de los opresores, de los explotadores, de los capitalistas. Debemos reprimir a éstos, para liberar a la humanidad de la esclavitud asalariada, hay que vencer por la fuerza su resistencia, y es evidente que allí donde hay represión, donde hay violencia, no hay libertad ni hay democracia" (LAW II, 391;

OEL II, 360). Y un año más tarde escribía: "La dictadura revolucionaria del proletariado es un poder conquistado y mantenido mediante la violencia ejercida por el proletariado sobre la burguesía, un poder no sujeto a ley alguna" (LAW III, 80; OEL III, 69).

El partido comunista, cuya primera misión consistía en auspiciar la victoria de la clase trabajadora, conserva en el Estado socialista una importante función. "Los partidos comunistas de los países socialistas son la fuerza dirigente y orientadora de los Estados socialistas (GMPH, 463; FFM, 478). El Partido elabora "la línea política en todos los campos de la edificación del socialismo — en la economía, la administración, el ejército, la educación, la política exterior — y conduce la realización en la práctica de esta línea" (GML, 635). El sistema electoral asegura la influencia decisiva del partido en los consejos o soviets. Esto es válido no sólo en los estados en que el Partido ocupa una posición monopólica (§ 43), sino también en las democracias populares de Europa Oriental, en las que, si bien se admiten otros partidos, es el partido socialista dominante el que dirige la formación de la voluntad política con ayuda del sistema de bloque y las elecciones de lista única (Maunz-Zippelius, § 48. I 3d).

La dictadura del proletariado es igualmente un estadio de transición hacia la sociedad sin clases. Una vez destruida la clase de los capitalistas, no hay más antagonismos de clase y, por consiguiente, tampoco es necesario el Estado. "Una vez que en el curso del desarrollo hayan desaparecido las diferencias de clase y se haya concentrado toda la producción en manos de los individuos asociados, el poder público perderá su carácter político. El poder político, hablando propiamente, es la violencia organizada de una clase para la opresión de otra. Si en la lucha contra la burguesía el proletariado se constituye indefectiblemente en clase; si mediante la revolución se convierte en clase dominante y, en cuanto clase dominante, suprime por la fuerza las viejas relaciones de producción, suprime, al mismo tiempo que estas relaciones de producción, las condiciones para la existencia del antagonismo de clases en general y, por tanto, su propia dominación de clase" (Manifiesto comunista, II). "El Estado se extingue en tanto que ya no hay capitalistas, que ya no hay clases y que, por lo mismo, no cabe *reprimir* a ninguna clase" (LAW II, 397; OEL II, 365; más sobre el particular en el § 18 IV).

Esta doctrina no solamente está expuesta a las mismas objeciones de principio que el anarquismo, (§ 18), sino que también cabe preguntarse cómo es posible armonizar una etapa final con las leyes, postuladas por Engels, de la negación de la

negación y del tránsito revolucionario de los cambios cuantitativos en cualitativos. Según estas leyes de la dialéctica, no existiría una solución definitiva de las contradicciones, sino únicamente el eterno desenvolvimiento, siempre revolucionario, en el juego de las fuerzas contrarias (cfr. *supra* 3).

El clásico objetivo de una superación del Estado es sostenido, dentro del marxismo, cuando los movimientos marxistas actúan como fuerzas revolucionarias en los Estados no comunistas. En cambio, una vez establecido el poder político comunista, se busca una nueva legitimación del Estado, deduciéndola de la idea de que la organización política de la sociedad debe garantizar su cohesión general (Schroeder 1979, 52 s., 61 ss.).

7. Crítica.— La pluralidad de las determinantes. Marx tiene el mérito de haber señalado, con penetración insuperable, la influencia que las circunstancias económicas, así como la posición de poder económico de determinadas clases, pueden ejercer sobre el derecho y la constitución política.

Sin embargo, el materialismo histórico pretende atribuir a las condiciones económicas solas la influencia decisiva: lo económico sería el factor determinante en "última instancia" (cfr. *supra* 1). Pero, conforme a las reglas de la lógica, no hay lugar para una verdadera interacción entre éste y otros factores, porque, si la base económica, recibe por su parte el influjo de otros factores, no sería ya la causa última de una conexión de acción. Si se ve en las condiciones económicas dadas las causas determinantes, en último término, del acontecer histórico-político, si se califica a un factor como condicionante del todo, se llega entonces a una teoría monista, esto es, una teoría de las que toman poco en cuenta la complejidad de los hechos sociológicos, la interdependencia de los diversos factores:

El marxismo estima que las relaciones feudales de propiedad eran la base del poder político de la aristocracia feudal, pero aquellas relaciones, por su parte, no se fundaban en posiciones económicas, sino que a menudo eran resultado de una participación destacada en conquistas, muchas veces con el fin de enriquecer a la Iglesia (Mitteis-Lieberich, caps. 12, 16). — El Manifiesto Comunista (1) refiere, además, que mediante las grandes expediciones de exploración se abrieron nuevos mercados y que con ello se transformó la situación económica. Pero, ¿la aventura de Colón fue exclusiva o primordialmente condicionada por lo económico? ¿Es que la época de los descubrimientos e inventos científico-naturales no tiene raíces histórico-espirituales tan poderosas al menos como las económicas? Por lo que, además concierne al capitalismo moderno el conocido estudio de Max Weber sobre la ética protestante y el espíritu del capitalismo pone en evidencia que los factores ideológicos

intervinieron también en el surgimiento de esa formación económica (§ 7 II).

Por otro lado, la India actual ofrece un ejemplo notorio de la influencia represiva de las tradiciones ideológicas, y de un espíritu tradicional de casta, sobre el desarrollo económico. — Nadie podría negar que las ideas de Karl Marx han transformado al mundo, con lo cual ellas mismas dan testimonio de su fuerza. A partir de 1949, en la China Continental y en Taiwán se han desarrollado, a partir de condiciones económicas similares, dos sistemas políticos muy distintos, principalmente en razón de que eran muy diversas las representaciones políticas y sociales rectoras de la acción. En una palabra, las concepciones predominantes pueden ejercer una influencia considerable sobre el acontecer social cuando se convierten en modelos de orientación para la conducta humana, en "representaciones-guía" que motivan y coordinan la acción (§ 7 II; 28 IV I).

Frente a los enfoques unilaterales, la experiencia enseña que dentro del acontecer social siempre actúa una pluralidad de condiciones: determinantes económicas, e incluso geográficas y climáticas, tanto como los factores espirituales, las concepciones religiosas, el saber tradicional, los golpes de intuición de los inventores y el ansia de descubrimientos, la sed de aventuras, la voluntad de poder. Estos factores y sus posibilidades de acción se sitúan en múltiples interdependencias, es decir, en cierto sentido son "variables dependientes" y no pueden reducirse a una "gran variable independiente" (§ 2 II). Ahí donde el marxismo suponía una necesidad fundada en la materia, existen en realidad sólo regularidades que dejan sitio a la intervención creativa. Una importante deducción de ello es que la complejidad de las determinantes, incluido el papel de los influjos espirituales y la libertad humana de decisión, no permite, en suma, hacer política sobre una base científica, o fundamentar un dirigismo según una concepción global (cfr. al respecto el § 35 II).

Además, hoy ya no es del todo exacto que en las democracias occidentales, una sola capa homogénea reúna en sus manos el poder político y social (§§ 22 II; 26).

III. El régimen de los funcionarios

§§ 35 IV; 37; *H. Schelsky*, *Auf der Suche nach der Wirklichkeit*, 1965, 88 ss., 439 ss.; *C. Koch*, *D. Senghaas* (eds.), *Texte zur Technokratiediskussion*, 1970; *D. Bell*, *Die nachindustrielle Gesellschaft* (ingl. 1973) al. 1975; *H. Lenk* (ed.), *Technokratie als Ideologie*, 1973; *Zippelius* GuR, cap. 15.

Sobre I; *A. Huxley*, *Brave New World*, 1932; *J. Burnham*, *Das Regime der Manager* (ingl. 1941) al. 1948; *G. Orwell*, *Nineteeneighy-four*, 1949;

K. Renner, *Wandlungen der modernen Gesellschaft*, 1953; M. Djilas, *Die neue Klasse* (ingl. 1957) al. 1958; R. Ahlberg, *Die sozialistische Bürokratie*, 1976; G. Meyer, *Bürokratischer Sozialismus*, 1977; M. Wilke, *Die Funktionäre*, 1979; M. Voslensky, *Nomenklatura* (1980, ³1980) esp. 1982.

Sobre 2: F. Bacon, *Nova Atlantis*, 1638; C.H. de Saint-Simon, *L'organisateur*, 1819/20 (Oevres 1966, vol. II); *id.*, *Catéchisme des industriels*, 1823/24; M. Durkheim, *Über die Teilung der sozialen Arbeit*, (fr. 1893) al. 1977.

1. Diagnóstico y temores. A muchos les parece anticuada la consigna que exige liberar a la humanidad de la dominación del capital, considerando el hecho de que las naciones industrializadas ha mucho que están en camino de "cambiar a sus amos" (§ 22 I), para caer en la dominación de las élites. La "dominación del hombre sobre el hombre" es más extensa en aquellos estados en que se ha eliminado a la clase capitalista, para hacer lugar a un grupo de funcionarios dominantes. En forma típica, el poder social se adquiere y ejerce actualmente con base en una posición influyente en la estructura de la organización del Estado o de la sociedad, incluso los medios de comunicación masiva.

Teniendo en mente incluso a la Rusia estalinista, Burnham (1941) y otros han presentado como el modelo de dominación del futuro a un régimen en el que un aparato de funcionarios, totalmente organizado, no sólo controla los medios de poder del Estado, sino que también dirige el proceso de la producción y dispone sobre los medios de comunicación masiva. Gracias a su posición destacada, la capa de funcionarios se procura múltiples privilegios, tales como el suministro de viviendas y bienes de consumo, y abre a sus descendientes un acceso ventajoso a las instituciones educativas y las carreras profesionales. Djilas (1957), Voslensky (1982) y otros han aportado datos empíricos que confirman que el sistema soviético funciona, en gran parte, conforme a este modelo.

También las sociedades industrializadas de Occidente se hallan, en buena medida, bajo el régimen de sus aparatos de funcionarios. Las burocracias y las disposiciones estatales se multiplican como tumores cancerosos y los ciudadanos tienen cada vez más la sensación de ser "hombres administrados". Hace tiempo que la "ley de Parkinson" dejó de ser una simple broma. En la actualidad, los sindicatos y otras organizaciones cuentan también con influyentes aparatos burocráticos, regidos por funcionarios. En la industria y la banca, el poder de disposición ha pasado, en buena proporción, de los propietarios del capital a manos del respectivo *management*. Incluso un conocido socialista ha formulado el siguiente diagnóstico: la

función de los capitalistas se reparte, en la sociedad industrial, entre un número creciente de empleados, quienes toman las decisiones. La función empresarial se ha transferido a los directivos empleados por contrato y el capital es administrado por una clase sirviente, mientras que el capitalista puro se convierte en simple rentista (Renner 1953, 119, 182, 226).

Los aparatos de funcionarios de la administración del Estado, de los partidos políticos, de los sindicatos y otras asociaciones, de la industria y la banca, se estructuran de maneras distintas y sus esquemas de selección son diversos; al lado de la "carrera burocrática", que se desarrolla dentro de la organización principalmente según la antigüedad en servicio, el rendimiento y la capacidad de adaptarse e imponerse, desempeña también un papel la vía a través de los cargos electivos, sobre todo en la carrera política de Occidente (§ 22 II 2, 3). Sin embargo, todos estos aparatos de funcionarios poseen actualmente un considerable elemento "burocrático". A menudo, las organizaciones burocrático-tecnocráticas producen sus propios altos funcionarios. Incluso la carrera política a través de cargos de elección está asociada, la mayoría de las veces, a una labor en las secretarías de partido. Con mayor razón, en otros aparatos de funcionarios se transgrede y se borra cada vez más, en el interior de la organización, la línea divisoria "clásica" (que por cierto nunca fue del todo nítida) entre una cúpula dirigente (que en lo particular fija las metas) y una burocracia subordinada (que aporta su saber técnico para la realización de estos objetivos) (§ 37 IV 2).

El estilo burocrático (§ 37 II) determina con mayor claridad la acción pública en los Estados monopartidistas, en los que las burocracias estatales y de partido se han convertido en aparatos todopoderosos que no están sujetos a ningún control externo eficaz. No obstante, también en los Estados pluralistas el "componente burocrático" impregna, en mayor o menor grado, la actuación de los funcionarios y los rasgos negativos que caracterizan a la acción burocrática resaltan en todo el mundo: el esquematismo, la cómoda rutina, el formalismo del procedimiento, la percepción deficiente de la importancia o intrascendencia relativas de los intereses que se administran y, en relación con esto, la apreciación exagerada de los intereses del ministerio o la asociación; la evasión de la responsabilidad por el resultado total de la acción propia, detrás del anónimo "sistema", no menos que la ambición del poder, que es posible ejercer amparado en el anonimato o por el aparato.

En ocasiones se han plasmado en vívidos cuadros la preocupación y los temores de caer bajo la manipulación y el control

crecientes de instituciones administrativas muy poderosas. Tocqueville describía en el año de 1840 su visión de "un poder enorme, paternalista, que únicamente se encarga de garantizar los placeres de los ciudadanos y de velar por su destino. Es ilimitado, particular, regular, previsor e indulgente" (§ 35 IV). Aldous Huxley (1932) esbozó el cuadro de una sociedad de bienestar en la que los individuos son genética y síquicamente manipulados en beneficio de una "happiness" general y sin problemas. A Orwell (1949) debemos el sombrío modelo de un Estado totalitario que guía, vigila y reprime a los súbditos aun en los ámbitos más privados de la existencia.

2. Motivos de la burocratización. Ya que la burocratización se difunde en todas las sociedades industriales, es natural suponer aquí un proceso favorable en algunos aspectos, cuando menos, incluso sujeto a leyes.

La idea de un régimen de élites de expertos nació primeramente con el ascenso de la era científico-técnica. El modelo social de Bacon (1638) atribuía ya a los investigadores y científicos un papel preeminente en la explotación de las fuerzas y recursos de la naturaleza, para ponerlos al servicio de la comunidad. Tiempo después, opinaba Saint-Simon que los intereses comunes de la sociedad debían ser administrados por aquellos hombres, que gracias a sus conocimientos, pudieran promover el provecho más positivo y general. Por tanto, en lo referente a las finanzas, la dirección de los asuntos públicos debía quedar a cargo de los "industriales" más destacados, y los demás asuntos, distintos de los financiero-administrativos, en manos de los expertos más capacitados (*Catechisme*, IV). La meta del orden social sería la "simple administración de las cosas por el hombre" (*L'organisateur*, 181). La soberanía se limitaría a actuar, en cada caso, conforme a un principio que "se deriva de la naturaleza misma de las cosas", cuya verdad y necesidad han proclamado y reconocido los hombres (*op. cit.* p. 198); en una palabra, también en lo político se obra con arreglo a necesidades objetivas.

Max Weber atribuía la burocratización creciente a la superioridad técnica de la organización burocrática, que ofrece "el óptimo de posibilidad para la realización del principio de la división del trabajo en la administración según puntos de vista objetivos, distribuyendo trabajos entre funcionarios especializados que se van adiestrando con la práctica constante". Así, la burocracia perfecciona su particularidad característica cuanto más se objetiviza, es decir, cuanto más se "deshumaniza", cuanto más logre "la eliminación del amor, del odio y de todos los elementos sensibles puramente personales, de todos los

elementos irracionales que se sustraen al cálculo" (WuG, 128 s., 561 ss.; ES, 178 s., 731 ss.).

Contra la dominación del mero saber burocrático-tecnocrático cabe, sin embargo, oponer la tesis de la "estrechez del saber técnico". Ya Max Weber había mostrado que el verdadero campo del saber técnico es la búsqueda y la preparación de los medios adecuados para fines políticos, económicos o sociales dados. Pero la elección misma de estos fines no es un problema de simple saber técnico (§ 37 IV 2), como tampoco es cuestión de un conocimiento especializado. Así, el saber burocrático y tecnocrático ha de complementarse con las decisiones sobre los fines deseados.

Es claro que en la práctica, el razonamiento político y el técnico están más estrechamente ligados de lo que, de pronto, pareciera evidente por su contraposición típico-ideal, ya que las metas deben escogerse tomando también en cuenta los medios necesarios y los efectos secundarios previstos. Además, no deben extremarse las expectativas puestas en la planeación racional de los procesos sociales y, por tanto, en la idoneidad del mero saber técnico (§ 36 III), ya que, por lo regular, quedan a la elección alternativas de conducta que permiten y requieren, en el marco de lo posible, una decisión entre varios fines deseables.

Si se desatiende este elemento, se llega a la idea errónea de que es posible disolver completamente la totalidad de las funciones estatales y sociales en la "administración racional de las cosas", convertida entonces en dominio exclusivo del saber burocrático-tecnocrático, de una "social engineering" o de una política ejercida científicamente.

3. ¿Qué hacer? Más aún que estas objeciones teóricas, es el asedio creciente, e incluso opresión por parte de los aparatos de funcionarios, estatales o no, que da motivo a reducirlos a una dimensión tolerable y hacer su actividad más transparente y controlable.

Una condición esencial para ello es, en el ámbito estatal, la supresión limitada de funciones del Estado, así como una reducción en las expectativas de prestaciones frente a éste; fuera del ámbito estatal, una restricción en el poder de las asociaciones para representar y defender los intereses del ciudadano. No se puede ser un ciudadano bien atendido, sin ser, a la vez, un ciudadano ampliamente administrado. Los ciudadanos, municipios, universidades y otras "instituciones autónomas" deben tomar bajo su control una parte sustancial de la "procura existencial", si no desean que el Estado o las grandes organizaciones las controlen a ellas. Esto no es más que otra

formulación del "principio de subsidiariedad", considerado desde antiguo como remedio decisivo contra el Estado nivelador (§ 17 I 2). Suiza puede servir como caso modelo de la extensión en que es posible, en la sociedad industrial, transferir tareas y responsabilidad a ámbitos abarcables.

Es posible indicar, en su concepción básica, la respuesta que deba darse al reto que representa el poder de los funcionarios. Sin embargo, de acuerdo con las experiencias obtenidas hasta el momento, es dudoso que los sistemas políticos en los cuales ya se ha impuesto una fuerte burocratización, posean todavía suficiente fuerza de innovación para llevar a cabo una reforma. Los parlamentos respetan el instinto de conservación y multiplicación de las burocracias estatales por tratarse de una pregunta "necesidad objetiva", en vez de emplear el probado medio de ocupar sus posiciones, lo que por sí mismo acarrearía una reducción de las tareas administrativas superfluas.

Al menos existen medidas que funcionan todavía contra un aparato de Estado totalitario de dimensiones orwellianas. Radica en la pluralidad estructural en la división de funciones, no sólo en el ámbito de los poderes estatales, sino también en el de los poderes sociales; en suma, en la estructura de un Estado pluralista, con división de poderes (§§ 29 I 3; 31 I).

§ 26. El estado pluralista

W. Weber, SpuK, 44 ss., 121 ss.; *Th. Eschenburg*, Herrschaft der Verbände, 1955, ²1963; *J.H. Kaiser*, Die Repräsentation organisierter Interessen, 1956; *W. Beutler et al.* (eds.), Der Staat und die Verbände, 1957; *H. Huber* Aufs., 361 ss.; *Loewenstein* VL, 367 ss.; *A. Albrecht*, en: StL VIII 1963, 1 ss. *Fraenkel* Dwd, 40 ss., 197 ss.; *Krüger*, 379 ss.; *M. Olson*, Die Logik des Kollektiven Handelns (ingl. 1965) al. 1968; *R. Herzog*, en: EvSrL, 1848 ss.; *J. Hirsch*, Die öffentlichen Funktionen der Gewerkschaften, 1966; *G. Leibholz*, G. *Winkler*, Staat und Verbände, VVDStRL 24 (1966), 5 ss., 34 ss.; *K.v. Beyme* Interessengruppen in der Demokratie, 1969, ⁵1980; *J. Bennemann et al.*, Verbände und Herrschaft, 1970; *E. Buchholz*, Interessen, Gruppen, Interessengruppen, 1970; *F. Scharpf*, Demokratietheorie zwischen utopie und Anpassung, 1970, ²1972; *H.F. Zacher*, Pluralität der Gesellschaft als rechtspolit. Aufgabe, en: Der Staat, 1970, 161 ss.; *Narr-Naschold* III, 204 ss.; *R. Eisfeld*, Pluralismus zwischen Liberalismus und Sozialismus, 1972; *F. Nuscheler*, *W. Steffani* (ed.), Pluralismus, 1972; *H.J. Verain* (ed.), Interessenverbände in Deutschland, 1973; *H. Arndt* Wirtschaftliche Macht 1974, ²1977; *H. Gudrich*, *S. Fett*, Die pluralistische Gesellschaftstheorie, 1974; *W. Schmidt R. Bartlshperger*, Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung, VVDStRL 33 (1975), 183 ss. 221 ss.; *K.H. Giessen*, Die Gewerkschaften im Prozess der Volks- und Staatswillensbildung, 1976; *H. Lessmann* Die öffentl Aufgaben und Funktionen privatwirtschaftl. Wirtschaftsverbände, 1976; *H.H. v. Arnim*, Gemeinwohl und Gruppenninteressen, 1977; *H. Kremendahl*, Pluralismustheorie in Deutschland, 1977; *J. Weber*, Die Interessengruppen im polit. System der

BRD, 1977; K. M. Afeessen (ed.), *Verbände und europäische Integration*, 1980; H. Oberreiter (ed.), *Pluralismus*, 1980; H. Quaritsch, *Zur Entstehung der Theorie des Pluralismus*, en: *Der Staat*, 1980, 29 ss.; R. Steinberg (ed.), *Staat und Verbände*, (a).

La democracia concede a todos los grupos y asociaciones posibles que buscan influir sobre la vida social y política, la oportunidad de constituirse y de competir entre sí por el poder y la influencia. Esta oportunidad de adquirir poder e influencia en el Estado no sólo es prerrogativa de los partidos políticos, que en forma legítima aspiran a ocupar directamente los órganos supremos del Estado, particularmente el parlamento y el gobierno. También las organizaciones patronales, los sindicatos, las iglesias y las comunidades ideológicas obtienen y aprovechan la posibilidad de reclutar adeptos y ejercer influencia sobre la vida económica y social, así como sobre el poder mismo del Estado.

En las democracias occidentales tenemos hoy día una pluralidad tan amplia de fuerzas sociales, que pudiera temerse que el poder del Estado se disuelve y que, con su unidad, se pierda nuevamente un factor esencial de seguridad y estabilidad en nuestra vida pública. Se ha hablado incluso de una liquidación de la dignidad, la autoridad y las competencias del Estado.

I. El pluralismo como perturbación

Es obvio que la democracia no tiene el monopolio sobre tales organizaciones de intereses y grupos de influencia, ya que en toda asociación de dominación hay fuerzas en pugna mutua. También en los Estados monopartidistas existen agrupaciones rivales entre los altos funcionarios. Algo similar es aplicable a la Iglesia Católica, a pesar de su estructura rigurosamente jerárquica y de que su orientación doctrinal es uniforme en gran medida. No obstante, en dichas formas de dominación, los partidismos aparecen como cuerpos extraños, como factores de perturbación. Hobbes, a quien su época impartiera una enérgica lección sobre la faz oscura de los partidos políticos y religiosos, y que buscaba, el remedio en un poder estatal fuerte era un opositor decidido de las corporaciones porque son, en cierto modo, como estados menores en el seno de uno más grande, como gusanos en las entrañas de los hombres (*Leviatán*, cap. 29). El gobernante debería disolver y dispersar los partidos, pues si las corporaciones se enfrentan unas a otras en el estado de naturaleza, y este es un estado de guerra, el gover-

nante que admite diferentes bandos, actúa como aquel que abre las puertas al enemigo (*De cive*, cap. 13, No. 13). Para la imagen del Estado autoritario, el pluralismo se presenta como fenómeno de decadencia.

II. El pluralismo como principio estructural constitutivo (El compromiso como forma de vida)

J. Wössner, Die ordnungspolitische Bedeutung des Verbandswesens, 1961; *Scheuner St.*, 135 ss.; *D. Göldner*, Integration und Pluralismus im demokratischen Rechtsstaat, 197.

Sobre 1: *J.A. Schumpeter*, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie (ingl. 1942) al. 1972, caps. 21-23; *K.J. Arrow*, Social Choice and Individual Values, 1951, 1966; *Krüger*, 288 ss.; *Ch. Lindblom*, The Intelligence of Democracy, 1965; *Hochschule Speyer* (ed.), Wohl der Allgemeinheit und öffentlichen Interessen, 1968, 13 ss., 32 ss.

Sobre 2: § 28 II; *J. Goebbels*, Der Angriff, Aufsätze aus der Kampfzeit, 1935; *K. R. Popper*, La sociedad abierta y sus enemigos (ingl. 1954, al 1975) esp. 1957; *Mauunz-Zippelius*, §§ 7 III, 22, 45 I; *Krüger*, 178 ss.; *K. Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 1972; *Steinberger* (citado en el § 42 I), 196 ss.; *G. Püttner*, Toleranz als Verfassungsprinzip, 1977; *Stern*, §§ 6 III, 16.

Sobre 3: § 23, II 2 (iniciativas ciudadanas); *A. Oberschall*, Locker strukturierter kollektiver Konflikt, PVS 1978, 497 ss.

1. La búsqueda de compromisos susceptibles de consenso.

Los grupos de intereses en competencia aparecen como elemento constitutivo en el modelo del Estado liberal-democrático. Entre los intereses y opiniones antagónicas que están presentes en la sociedad debe allanarse un compromiso.

La compensación de intereses se efectúa según el esquema, ya descrito, de la depuración "escalonada" o "cooperativa" de conflictos (§ 3 I): ya en el campo previo del proceso político, los intereses se organizan (II 3), son confrontados y articulados según se juzgen dignos de ser satisfechos, y en no pocas ocasiones, se realiza una mediación entre las extremas de los grupos. Así articulados, los intereses son presentados en el foro de los partidos políticos y se buscan compromisos entre los antagonismos que en ellos llegan a manifestarse (III, VI, 2). El resultado de los compromisos surgidos dentro de uno u otro partido, dependerá de la fuerza con que se hagan valer los diversos grupos. Las divergencias restantes son primeramente negociadas entre los partidos en el plano parlamentario y resueltas después por mayoría. Las diferencias de fondo, por ejemplo, sobre los lineamientos de la política social, pasan finalmente a ser tema electoral y objeto de la decisión de los electores. Estos aprobarán la regulación de intereses adoptada o proyectada por la

mayoría en el gobierno, o bien, darán preferencia a la alternativa presentada por otro partido.

Desde la perspectiva del Estado, esto es, la del sistema político total, se plantea el problema de tomar en consideración, tan ampliamente como sea posible, los intereses y opiniones presentes en la comunidad, de sopesarlas justamente entre sí y de buscar un óptimo en su satisfacción (V 1; § 27). La tarea de hallar un compromiso susceptible de consenso entre intereses diversos, así como el ponderar aquellos que son incompatibles, es objeto de la teoría sociológica de las decisiones (Lindblom 1965, 205 ss., 226 ss.). Bajo el aspecto jurídico, es tema central de la jurisprudencia de intereses (Zippelius GuR cap. 11 d). Las metas políticas también se aclaran y transforman en la polémica continua entre fuerzas sociales, intereses e ideas encontradas (BVerfGE 5, 135, 198). Por esta vía se espera poder alcanzar "la mayor felicidad del mayor número", "el máximo-composible de la satisfacción de intereses a lograr en la vida comunitaria" (Mezger). Tal teoría de la democracia no considera al "bien común" como dado de antemano, sino como algo que resulta en buena parte, de la discusión y el compromiso.

Con todo, estas discusiones no se efectúan en un proceso completamente racional. Carecemos de magnitudes iniciales (del provecho individual) que sean exactamente mensurables y comparables, según las cuales pudiera calcularse el "máximo-composible de la satisfacción de intereses". Tampoco es posible encuadrar en un orden racional y coherente (Arrow) las diversas preferencias (orden jerárquico de deseos) de una mayoría de personas. Asimismo, es de dudarse que los ciudadanos en general estén siempre en aptitud de conocer y comprobar cuál acción política favorece sus "verdaderos" intereses (Schumpeter). Esta desconfianza concierne a la cuestión fundamental de si la forma democrática de Estado es apta, en suma, para la regulación óptima de intereses. En este punto, únicamente representa un problema el cómo llegar a una optimización de la satisfacción de intereses que sea susceptible de comprobación racional. Sin embargo, nadie posee una fórmula racional convincente sobre el mayor "bien común", que pudiera oponerse, como mejor alternativa, al compromiso democrático.

Y, en todo caso, bajo el aspecto democrático de la mayor autonomía posible (es decir, la máxima participación) de los interesados, las discusiones y los compromisos abiertos constituyen la forma legítima de la regulación de intereses (§ 17 III). Quien quiera democracia, debe conceder a cada uno una oportunidad, igual por principio, de hacer valer su opinión e intereses conforme a las reglas de juego de la democracia.

2. **Competencia abierta de los intereses y las opiniones.** El modelo de la sociedad pluralista, que concede a una variedad de grupos concurrentes la posibilidad de un desarrollo independiente, tiene como contraparte a la sociedad centralmente manipulada y uniformada. El modelo pluralista corresponde al postulado ético de garantizar al mayor número posible de seres humanos el grado de desarrollo personal autónomo que sea compatible con los intereses, igualmente legítimos, de sus conciudadanos. A través de una mayor diferenciación y libertad de acción, ofrece también superiores oportunidades de desarrollo y múltiples posibilidades de experimentar con ideas y formas de vida social, eliminando así lo menos acreditado. Mantiene vigente, en alto grado, el gran proceso de "*trial and error*" a través del cual se desarrollan el conocimiento y la civilización humanos (cfr. § 3 III). Sin embargo también encubre peligros, pues la escasa perspectiva del compromiso menos malo, que de momento ofrece la máxima satisfacción de intereses, desplaza fácilmente la previsión para un futuro lejano (§ 42 I).

El Estado pluralista introduce como elementos constitutivos en el proceso político una multiplicidad de factores étnicos; económicos, religiosos e ideológicos, que de este modo obtienen la oportunidad de manifestarse políticamente. Esta oportunidad abierta puede caracterizarse también como el hecho de que el Estado no se identifique, desde un principio, con intereses y opiniones específicos — por ejemplo, con los intereses de una determinada nacionalidad o clase, o con las concepciones de una determinada confesión religiosa o ideología — y rechaza o elimina a las demás. Quien aboga en favor de la identificación del Estado con determinadas ideas "quizá espera, calladamente, que el Estado se decida precisa y exclusivamente por las suyas. Pero es claro que puede ocurrir justamente lo contrario. Desde el punto de vista del ciudadano y de sus ideales personales, el Estado que no toma partido representa prácticamente la mejor solución posible: si bien el ciudadano debe renunciar a que el Estado inscriba en sus banderas los ideales que le son caros, y a que los imponga con sus medios sobre los indiferentes y los que piensan en forma distinta, incluso por la fuerza, a cambio de esto, puede estar seguro que no correrá la suerte que habría destinado a otros" (Krüger, 184).

Ejemplos de cómo la "tolerancia" estatal se convirtió verdaderamente en una fórmula que permitió la supervivencia de una comunidad, fueron la Paz de Augsburgo y la Paz de Westfalia, en que el *Reich* alemán renunció a identificarse exclusivamente con alguna de las confesiones religiosas. En la evolución del Estado moderno se advierte, en términos generales, un proceso creciente de eliminación de concepciones e intereses es-

pecíficos del catálogo de aquellos con que se identifica el Estado y por tanto, una ampliación del horizonte de intereses y opiniones que tienen cabida en él. Sin embargo, con estas tendencias progresistas se mezclan otras regresivas, que las sustituyen; tal enseña, por ejemplo, la historia del movimiento del Estado nacional.

Toda disposición a "mantener abierto" el proceso político encuentra su frontera última en el hecho de que toda constitución estatal ha de optar por un determinado orden político fundamental y por ciertos principios políticos básicos, que constituyen el esquema fundamental de integración de esa comunidad jurídica (§ 8 II). En otras palabras: la aceptación de divergencias puede darse solamente en el marco de un consenso básico y de las reglas fundamentales de la convivencia que se apoyan en éste. La primera y fundamental "regla de juego" de una sociedad abierta debe ser, en este sentido, el respeto y la salvaguarda permanentes de la igualdad de cada uno en dignidad y capacidad de participación, es decir, que el orden constitucional de democracia y libertad como tal no sea puesto en peligro. Ésta es la promesa en la que se basa generalmente la legitimidad de la sociedad abierta: que cualquiera tenga, en principio, igual capacidad de participación en la formación de la opinión pública y, en general, en el proceso político. Con razón la Ley Fundamental de Bonn declara como principio constitucional intocable, y no revisable, el orden fundamental de libertad y democracia que respeta la dignidad humana de cada individuo (arts. 1, 18, 20, 21, 79, inciso 3 LF). Dejar a disposición tales decisiones políticas fundamentales significaría tanto como una invitación a la revuelta, es decir, sería la rendición del sistema político.

A través de sus decisiones políticas fundamentales la democracia en libertad otorga un mayor campo de acción al desenvolvimiento pluralista de opiniones e intereses de lo que permiten los estados dirigistas. Sin embargo, si pretende afirmarse como orden libre, solamente podrá conceder un margen de acción. Aquí actúa una ley fundamental de la política, en el sentido de que la libertad en el Estado sólo puede optimizarse, pero no radicalizarse; que debe tener límites si a largo plazo ha de preservarse tanta libertad para el mayor número como sea posible (§ 28 II, c; 29 III, 34 I 2). Dentro de esos límites (como los marcados por los arts. 18 y 21, inciso 2 LF), es posible y necesario que en la democracia pluralista los variados intereses y opiniones se manifiesten continuamente, se armonicen y pongan de acuerdo.

La idea de trazar ciertos límites a la libertad, incluso en la sociedad abierta, no nació de reflexiones teóricas. La verdad;

ra elección provino de la destrucción de la República de Weimar por las fuerzas radicales, (que emplearon los medios que les ofrecía la sociedad abierta para aniquilarla. Ya en el año de 1928 describía Goebbels este proceso en los siguientes términos: "Entramos en el Reichstag para aprovisionarnos en el arsenal de la democracia con sus propias armas. Seremos diputados del Reichstag para paralizar el credo de Weimar con su propio apoyo. Si la democracia es tan torpe como para concedernos dietas y transporte gratis a cambio de este favor, es asunto suyo. No hemos de quebrarnos la cabeza por ello. Todo medio legal nos conviene para subvertir la situación actual. ¡Exigimos convicción, entrega, pasión! El voto no es para nosotros más que un medio auxiliar. Entraremos en el parlamento... con paso sólido, a él llevaremos la voluntad revolucionaria de las masas populares. No venimos como amigos, ni como neutrales. Venimos como enemigos! Así como el lobo se introduce en el rebaño de ovejas, así venimos nosotros" (1925, 71-88).

3. Organización de los intereses. Abandonado a sus propios medios, el individuo es incapaz de hacer valer suficientemente sus intereses y opiniones personales. Por ello, debe buscarse asociarse con simpatizantes y con aquellos que tengan iguales intereses que él, con el fin de imponer una opinión o intereses determinados con fuerza unificada. Dicha organización de los intereses no sólo es necesaria para su articulación, sino también para conceder cierta igualdad de oportunidades a los intereses en pugna. Un ejemplo histórico de esta lucha por la igualdad de oportunidades es la organización de los obreros en sindicatos con el fin de tener una posibilidad de imponerse a los entonces prepotentes empresarios.

En tanto que instrumentos para la articulación de intereses y la agrupación de interesados, las asociaciones de intereses desempeñan, asimismo, la importante función de contribuir a la preconstitución de la voluntad política del pueblo. En este sentido, se hallan bajo la protección jurídico-constitucional de la libertad de asociación y asamblea, y particularmente, de la libertad de coalición y de reunión religiosa, de la libertad de opinión y de conciencia. Así, aparte de la representación del pueblo a través de los órganos estatales electivos, nace una representación meramente fáctica de los intereses, por medio de las asociaciones, que buscan influir sobre las decisiones de los órganos del Estado. Las organizaciones de intereses se distinguen de los partidos políticos en la limitación de su actividad y metas. (La particularidad de los partidos consiste en que a diferencia de las asociaciones de intereses, se proponen como fin inmediato obtener para sus candidatos, con motivo de las

elecciones un escaño en el parlamento y, en lo posible, nombrar por esta vía también a los miembros del gobierno y otros altos órganos del Estado.)

Al lado de las organizaciones permanentes de intereses, creadas para la defensa de intereses particulares duraderos, surgen espontáneamente agrupaciones estructuradas con menor rigidez, que hacen uso de las "iniciativas ciudadanas" con motivo de conflictos concretos de intereses, para lograr, *hic et nunc*, ciertos objetivos, disolviéndose después. Se conciben generalmente como representantes de un interés general o preponderante de la comunidad (que a menudo es una corporación territorialmente muy reducida) y, por lo mismo, como órganos de democracia directa. De conformidad con esto, buscan lograr algún efecto, sobre todo mediante la movilización de la opinión pública (III). Las iniciativas ciudadanas resultan ser expresión de intereses meramente particulares cuando, a través de minorías activistas, pretenden influir en forma desproporcionada sobre las decisiones administrativas. También las iniciativas ciudadanas que representan a la mayoría de una región circunscrita, pueden manifestar un mero interés particular cuando, desde una perspectiva suprarregional, éste deba ser sopesado frente a otros intereses a tomar en cuenta en este nivel. Ejemplos de decisiones que tienen una repercusión suprarregional son la planeación de importantes vías de comunicación o de universidades, aeropuertos y centrales nucleares. También en estos casos, no menos que cuando se trata de intereses especiales organizados en asociaciones, se plantea como tarea la de equilibrar los intereses particulares mediante una instancia supraordinada.

La organización de intereses y opiniones particulares no solamente favorece su articulación en el campo previo de la formación democrática de la voluntad política, sino que también contribuye al equilibrio de los poderes. En la colaboración o el antagonismo de los grupos de interés y opinión (v.g. de empresarios y asociaciones obreras en cuestiones de política social, o de las iglesias, los liberales y los socialistas tratándose de asuntos de política cultural) implica un control de poder que no debe subestimarse, y, por lo mismo, una garantía de la libertad. Cuanto más deficientemente funcione, como esquema de equilibrio, la separación organizativa de los poderes ejecutivo y legislativo porque ambos órganos se hallen bajo la influencia determinante de un mismo partido, tanto más indispensable será el balance de los grupos pluralistas de poder, que se limitan y controlan mutuamente (§ 31 IV).

III. Técnicas de la influencia pluralista

V. O. Key (citado en el § 42 III); Th. Eschenburg, *Ämterpatronage*, 1961; V. Gräfin Bethusy-Huc, *Demokratie und Interessenpolitik*, 1962; F. Fischer, *Die institutionalisierte Vertretung der Verbände in der EWG*, 1965; J. Deakin, *The Lobbyists*, 1966; G. Kocher, *Verbandseinfluss auf die Gesetzgebung*, 1970, ²1972, 187 ss.; H. Kaack (citado en el § 23 II 1), 451 ss., 621 ss.; M. Wambach, *Verbändestaat und Parteienoligopol*, 1971; D. Vöpel, *Rechtlicher Einfluss von Wirtschaftsgruppen auf die Staatsgestaltung*, 1972; F. Knöpfle, *Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung*, DVBl. 1974, 707 ss.; E. P. Müller, *Die Sozioökonom. und verbandl. Struktur des VIII Dt. Bundestages*, 1977; J. Raschke, *Organisierter Konflikt in westeuropäischen Parteien*, 1977; H. Adam, *Der Einfluss der Industrie- und Handelskammern auf polit. Entscheidungsprozesse*, 1979, *Die Europäischen Interessenverbände und ihre Beziehungen zum Wirtschafts- und Sozialausschuss*, 1980 (EG-Dokumentation).

Para realizar sus objetivos, los grupos buscan y ejercen influencia sobre el poder del Estado, por ejemplo, al introducirse directamente en sus órganos y al ocupar sus funcionarios escaños parlamentarios o cargos en el gobierno y la administración, o en forma mediata, influyendo sobre los diputados o los titulares del poder ejecutivo.

El camino preferido en los parlamentos modernos consiste en "proyectar" a los "activistas" propios hacia los órganos del Estado. Cuando el sistema de elección proporcional concede alguna oportunidad a los partidos fragmentarios, se crean en ocasiones partidos políticos en función de intereses especiales, como los de refugiados o campesinos. Sobre todo se encuentran cada vez más funcionarios de las asociaciones dentro de los grandes partidos políticos. Así por ejemplo, se toma ya en cuenta a los sindicatos, asociaciones campesinas y uniones empresariales para la elaboración de las listas de candidatos (Kaack 1971, 622 ss.). Debido a tales prácticas, la norma constitucional que estipula que los diputados son representantes del pueblo en su conjunto y que no están sujetos a un mandato particular, viene a ser más y más una farsa. Sin embargo, también se ejerce influencia sobre la ocupación de los cargos del ejecutivo. Dicho "patrocinio de los cargos" (*Ämterpatronage*) no sólo es útil para colocar y recompensar a los adeptos leales y, en consecuencia, para reclutar miembros indirectamente, sino que actualmente los partidos y demás grupos tienen un interés de primer plano en colocar a gente de su línea en posiciones clave, para asegurarse influencia sobre las decisiones de la autoridad en relación con personas y asuntos, así como el acceso a información importante. En ocasiones, algunas asociaciones consideran, con toda ingenuidad, que ciertos cargos o dependencias de la autoridad que están relacionados con sus

intereses, son en algún modo un "bien doméstico"; la asociación pretende que dicho cargo lo ocupe alguien proveniente de sus filas o que al menos sea *persona grata* (Eschenburg 1961, 12 ss.). Hoy día se ha legalizado ya la entrada de los grupos de intereses en los órganos públicos, cuando existe una representación de profesionistas en los órganos constitucionales. Como ejemplos en este sentido pueden citarse el Consejo Económico y Social de la Quinta República francesa y los Senados bávaro e irlandés. En la administración y la jurisdicción participan algunas veces en el proceso de decisión los representantes de intereses próximos, en calidad de miembros de un comité o como jueces legos (más al respecto, VI 2).

Otro procedimiento opta por influir desde el exterior sobre la acción de los órganos del Estado, nuevamente en las formas más variadas. Un método eficaz para influir sobre el poder estatal es el *lobbyism*, que recibe su nombre del *lobby* o vestíbulo del parlamento, en el que se propone a alguno de los diputados una conversación confidencial. Obviamente, las técnicas mencionadas se han perfeccionado. Así, por ejemplo, las oficinas de los grupos de intereses pueden elaborar material de asistencia informativa para los comités parlamentarios. Los deseos de los interesados reciben énfasis mediante las contribuciones electorales y otras ayudas financieras a las arcas de los partidos. También tienen mucho que ver los "contactos" sostenidos con los miembros del gobierno y con los puestos clave de la burocracia. Con menos reservas se adopta actualmente la difundida práctica de que los ministerios escuchan primero a todas las organizaciones afectadas por los proyectos de ley o medidas administrativas radicales, con la intención, del todo legítima, de obtener información tan detallada como sea posible, sobre el estado de cosas a regular y los intereses presentes, así como para hallar un equilibrio entre éstos. En estos casos se evita, en alguna medida, la influencia unilateral de los intereses; a través del amplio espectro de las opiniones recabadas (que obviamente son incapaces, por sí solas, de hacer valer, en forma suficiente, intereses contradictorios), además, por el hecho de que la autoridad competente ya esté compenetrada ampliamente de la situación material y de los intereses, así como por la participación de otras dependencias y departamentos; finalmente por el hecho de que en lo personal, un empleado vitalicio no depende del favor de grupos particulares en igual medida que un diputado que espera reelegirse. Asimismo, ya se ha institucionalizado la deliberación como forma de ejercer influencia, mediante la creación de consejos consultivos en que están representadas las asociaciones de intereses.

Los partidos políticos desempeñan un importante papel de

mediación en la acción de influencia de los intereses. Son una articulación importante dentro del proceso político, que media entre los intereses presentes en la sociedad (especialmente entre los organizados), pues ellos mismos están expuestos a la influencia de los interesados, a quienes (en tanto que votantes potenciales, "opinion leaders", donantes o detentadores de importantes medios de presión) deben tomar en cuenta y satisfacer en el mayor grado posible, si han de asegurar sus propias oportunidades. Dentro de los partidos mismos se dedica una buena cantidad de trabajo a la búsqueda de compromisos aceptables para intereses y opiniones influyentes, y a resolver los conflictos que se originan entre sus portavoces y representantes. Los partidos mismos, o al menos grandes partidos de masas, funcionan como instrumentos de la depuración organizada de conflictos (II 1). Los resultados de la formación de la voluntad en los partidos se traducen en el influjo múltiple que éstos ejercen sobre la ocupación de posiciones en el Estado y sobre la actividad estatal misma. En esa forma, los partidos mediatizan la intervención de las asociaciones en los cargos públicos y su influencia sobre las decisiones estatales. Iguales consecuencias produce la práctica, ya mencionada, de tomar en consideración los deseos de organizaciones importantes para la elaboración de las listas de candidatos a las elecciones parlamentarias.

También se intenta influir indirectamente sobre el poder estatal a través de la opinión pública, que se pretende movilizar por conducto de la prensa y otros medios de las "public relations" (§ 28 IV). Las iniciativas ciudadanas prefieren causar sensación, con lo cual movilizan a la opinión pública y presionan al poder estatal y a la administración en particular.

Finalmente, el chantaje político es particularmente grave como forma de ejercer influencia; tal práctica pertenece a la patología del Estado pluralista y de ella trataremos después con mayor detalle (IV 4b).

Dondequiera que el poder soberano institucionalizado se extienda, le siguen como sombras las asociaciones de intereses y su influjo: cuando se transfieren competencias soberanas a las organizaciones supranacionales, los grupos de intereses actúan allí en igual medida que en el ámbito interno del Estado.

IV. El peligro de disolución del poder político

W. Hennis et al. (eds.), *Regierbarkeit*, I 1977, 223 ss., 296 ss. II 1979, 159 ss., 177 ss., 334 ss., 375 ss.; W. Leisner, *Die demokratische Anarchie*, 1982.

Sobre 3, Krüper, 410 ss.; P.K. Galbraith (citado en el § 35), caps. 5, 12, 17, 19, 24 s.

1. Permanencia de la unidad jurídica del poder estatal. De ninguna manera puede hablarse de la disolución de la unidad jurídica del poder estatal. Bajo el aspecto meramente jurídico, el poder del Estado se presenta como poder plasmado en un sistema de competencias jurídicas (§ 9 III 3). Para trasladar las aspiraciones de las fuerzas políticas y sociales a la realidad jurídica, se requiere una ley, un acto administrativo o algún otro acto jurídico en el que se equilibren los intereses e influencias más diversos. Así, por ejemplo, una ley puede ser la resultante de las múltiples fuerzas económicas, ideológicas y religiosas, que chocan entre sí en el cuerpo legislativo. Las competencias jurídicas son los instrumentos para decidir jurídicamente los conflictos de los intereses sociales. En el Estado moderno, estas competencias integran un sistema homogéneo y sujeto a una misma supremacía de competencias. En pocas palabras, la indiscutible pluralidad de las fuerzas políticas y sociales desenvuelve su eficacia jurídica en un orden homogéneo de competencias de derecho público.

Por el hecho de que el orden jurídico tenga dispuestos competencias y procedimientos dentro de los cuales se resuelven los conflictos, se logra socialmente un cierto grado de integración funcional. El orden jurídico actúa como esquema de canalización y coordinación específicas de los intereses e influencias presentes en una sociedad. Si éstos pretenden eficacia jurídica, deben manifestarse por intermediación de las competencias jurídicas. De este modo permiten el surgimiento de una estructura de normas jurídicas de conducta, cuyo cumplimiento es garantizado por la acción organizada de la autoridad. Mientras no posean la fuerza para romper revolucionariamente el orden jurídico y constitucional vigente, los poderes sociales se ven precisados a ejercer su influencia dentro de este esquema, y dada la plena organización del aparato de poder del Estado moderno — no podrían escapar, de hecho, a la aplicación del derecho estatal.

Con el transcurso del tiempo, el derecho actúa en otro sentido como un factor estabilizador, a saber, por el hecho de que siempre avanza detrás de los cambios en las fluctuantes constelaciones de intereses y opiniones, en virtud del formalismo y la "racionalidad" del procedimiento legislativo. Así impide también que cualquier tendencia o trivialidad del momento se conviertan en regla de conducta jurídicamente obligatoria.

2. La limitación de la función real de ordenación del Estado. En el Estado pluralista "abierto", no tiene lugar la consolidación estatalmente dirigida, de los poderes sociales en el propio ámbito social, ya que estas fuerzas, cuya influencia se hace sentir en el proceso político, no han integrado todavía una

estructura homogénea de poder en el campo previo al derecho; las concepciones presentadas en este proceso no surgen de una concepción política global preconstituida, sino que gobernar y legislar implican, en el Estado pluralista, la negociación continua, caso por caso, de los compromisos entre fuerzas y opiniones encontradas.

La viabilidad y capacidad de acción de un sistema pluralista no dependen menos de aquellos factores que facilitan o entorpecen los compromisos de esta clase:

Por lo regular, será más difícil abrirles camino cuanto más extremos sean los antagonismos de intereses y opiniones en una comunidad; es por ello que la filosofía social ha exigido siempre un equilibrio de las relaciones sociales, y en particular de las económicas, entre los ciudadanos (Zippelius *Gesch* Caps. 2c, 3a, 10, 17a).

Un compromiso se dificulta más, en la medida que los grupos estén menos dispuestos a establecerlo, cuando menos se inclinen a respetar opiniones e intereses opuestos, cuanto más intolerantes sean y, en especial, cuanto más fuerte sea su impulso misionero.

El sistema de regulación ordenada de los intereses sufre una sobrecarga en forma particularmente crítica, cuando los individuos y los grupos no están ya dispuestos a obedecer las reglas de juego establecidas en esa comunidad jurídica para la solución de conflictos.

Además, la función del sistema pluralista, consistente en el procesamiento de las contradicciones de opiniones e intereses y en la búsqueda de una compensación aceptable entre ellos, sufre un mayor desgaste cuanto más inestable sea la situación social, cuanto mayor sea la rapidez con que se transforman las circunstancias, especialmente las económicas y las representaciones valorativas dominantes; ya que con igual celeridad deberán hallarse y negociarse soluciones a los imprevisibles conflictos de opiniones e intereses que sean aceptadas por la mayoría de los partícipes; tanto más inestables se vuelven las agrupaciones de intereses y opiniones que actúan como factores de integración en el sistema social.

3. La disposición de las asociaciones sobre los hechos relevantes para la política social. Aun en la vida política cotidiana, los poderes no estatales ejercen un control previo sobre los hechos fundamentales de la política social, ya que el Estado moderno se ha impuesto como tarea, por ejemplo, procurar la estabilidad de precios, la plena ocupación del equilibrio económico externo, un crecimiento económico adecuado y la

justicia social, incluso una justa distribución del producto social (§ 35 III). Sin embargo, los poderes no-estatales disponen también sobre las bases esenciales de la política económica y social. El ejemplo más significativo de ello son las estipulaciones de las partes contratantes, quienes determinan ampliamente gracias a la autonomía contractual (esto es, el poder de regulación que les otorga el Estado) sobre las condiciones de trabajo y de vida de una buena parte de la población. Loewenstein exagera notoriamente al afirmar: "Los grupos pluralistas se han convertido, en lo que atañe a sus miembros, en un verdadero gobierno que establece las normas sociales y profesionales... y extienden su influencia también a todos los miembros de la misma rama profesional, aun en el caso de que no estén unidos al grupo" (VL, 387; TC, 440 s.). En vista de la dimensión de los estados de cosas afectados, tales regulaciones tienen trascendencia económica y social para toda la colectividad. Mediante sus acuerdos sobre salarios y jornada laboral, las partes contratantes deciden, en medida considerable, la distribución del producto social, la liberación del poder de compra y, en forma indirecta, el comportamiento de los precios, la competitividad en el exterior, la disposición a invertir, y la creación de plazas de trabajo. En otras palabras, establecen situaciones decisivas, pero por cuyos resultados debe responder más tarde el Estado. Este ejemplo podría compararse con el poder de disposición de las grandes empresas que describe Galbraith. En estos casos se pone de manifiesto la falta de lógica de un sistema en el que el Estado se propone ciertas tareas, pero a la vez que renuncia a los instrumentos de decisión para lograrlas.

Después habrá que someter a discusión las diversas salidas a aquel dilema (VI 2, 3): tanto las asociaciones participantes en el proceso político como sus modos de establecer compromisos podrían incorporarse, si es posible, en la estructura de las instituciones reguladas jurídicamente y controladas por la democracia y el Estado de Derecho. Además, entra en consideración una política de equilibrio permanente entre las fuerzas sociales y, en el caso de los contratantes, sobre todo una política que amaine sus antagonismos al otorgar derechos de decisión y participación a los trabajadores mismos, no a los sindicatos; así puede reducirse la necesidad de una organización de intereses unilateral y masiva y, por tanto, la importancia de las propias organizaciones.

A. Debilidades del Estado pluralista. La "apertura de oportunidades" a tantos intereses y opiniones como sea posible, característica de la democracia pluralista, su disposición al compromiso, a una negociación de los antagonismos y su vincu-

lación a las formas del Estado de Derecho, significan que la comunidad pluralista establece una "relación fracturada con el poder". Precisamente esto permite que, por un lado, el Estado de la "sociedad abierta" se presente como una forma de organización digna del hombre. Por otro lado, coloca a este Estado en una posición de capacidad de reacción disminuida frente a los poderes internos y externos que están prontos a recurrir a la violencia. Los éxitos de Hitler en su trato con opositores internos y externos ofrecen, en este sentido, un ejemplo que no ha perdido nada de su actualidad.

Aquella "tolerancia estructural" encubre el peligro, especialmente agudo en lo interno, de que las fuerzas particulares intenten someter a su poder al Estado, aprovechándose de su tolerancia, ya sea en forma total o sólo en cuanto a determinadas decisiones.

a) *Debilidad frente a la "toma del poder"*. En términos generales y no solamente bajo las condiciones de una estructura social pluralista, las minorías decididas y prontas a emplear la fuerza poseen una considerable oportunidad de imponerse a las mayorías, menos disciplinadas y menos dispuestas a recurrir a la violencia. Tal demostró, en un caso modelo, la ocupación de la administración comunal de París por los radicales el 10 de agosto de 1792, con la consiguiente influenciabilidad de la Asamblea Nacional, pero también, en especial, el régimen de la cerrada y feroz minoría jacobina, en la Convención Nacional que fuera electa tiempo después.

Aun sin la violencia directa, se les presenta a las minorías políticas, resueltas y rígidamente organizadas, la ensayada oportunidad de iniciar una "marcha a través de las instituciones" y, de este modo, controlar las posiciones clave y ocupar un sitio dominante, no apoyado en los intereses y opiniones de la mayoría, en una comunidad algo desorganizada desde el punto de vista social. En este sentido, la intervención de los cuadros revolucionarios apunta primordialmente hacia las posiciones clave en las fuerzas armadas, la economía y los medios de comunicación masiva; en el caso de una estrategia más duradera, también hacia las instituciones educativas. Los puntos de ataque preferidos son entonces los puestos de mando militar en la sede del gobierno, la directiva de los sindicatos, el personal de aquellas empresas desde las cuales se pueda perturbar sensiblemente la economía, las redacciones e importantes editoras de periódicos, así como el servicio técnico de las empresas de radio y televisión. A esto se agregan prácticas de organización, consistentes en movilizar sectores de la población, creando de este modo la apariencia de un amplio movimiento popu-

lar; así se busca legitimidad democrática y se oculta el hecho de que este movimiento carece del apoyo, expresado en las elecciones, de la mayoría del pueblo. Las maniobras de esta clase se han puesto a prueba en situaciones de transformación radical en el Estado y precisamente la tolerancia de la comunidad pluralista puede ofrecerles un punto de partida. Puesto que es posible llevarlas a cabo formalmente según las reglas de juego del Estado pluralista, a menudo éste se encuentra políticamente indefenso ante ellas.

b) *Extorsión*. La sociedad industrial altamente organizada es, además, propensa a las presiones. Debido a las múltiples interdependencias que se dan en ella, su capacidad de funcionamiento puede verse afectada en lo más sensible si determinados factores clave son perturbados o desactivados. Quien obtiene el control de estos factores, aprovechando la tolerancia del Estado pluralista, puede, por esta vía, presionar a los detentadores del poder estatal.

Un ejemplo corriente de ello (pero en modo alguno único), es la huelga enfocada hacia estos puntos neurálgicos, y con ayuda de la cual, un grupo relativamente pequeño logra una influencia claramente desproporcionada. Maniobras de este tipo causaron, por ejemplo, la sustitución del gabinete Heath en la Gran Bretaña, a principios de 1974. La huelga no solamente contribuye a crear igualdad de oportunidades entre fuerzas particulares, sino que, como "huelga política", sirve también para imponer a la mayoría la voluntad de una minoría. Se llega al punto crucial cuando gobierno y parlamento carecen de la posibilidad fáctica de conducir decisivamente los compromisos sociales. En este punto queda sin efecto el esquema de compensación democrática de los intereses, la cual exige que sean la mayoría del pueblo y sus representantes electos, y no los diversos grupos de intereses quienes determinen, en última instancia, la regulación de intereses que parece apropiada.

Para evitar que el proceso democrático deje de funcionar a causa de los poderes sociales particulares, el derecho estatal debe regular eficazmente sus posibilidades de acción (en nuestro ejemplo, significa limitar la huelga a su función legítima o garantizar una contienda equilibrada entre las fuerzas particulares), una tarea tanto más difícil de realizar cuando ya existen, de hecho, esas posibilidades de presión.

c) *Influencia de los poderes externos*. También los poderes externos pueden aprovechar las formas de presión descritas. La tolerancia, de las democracias pluralistas les concede buenas oportunidades de organizar y movilizar, a través de sus agentes, grupos de opinión y de acción que puedan ponerse al servicio

de sus objetivos de política exterior. En parte, agentes y simpatizantes logran infiltrarse en las instituciones de la sociedad pluralista, y en parte se busca influir sobre la opinión pública. Así, por ejemplo, al difundir consignas se logra que ciertos temas se sitúen en el punto central del interés público, o bien, infundir temores y despertar ilusiones. Aparte de los manifestantes y portadores de carteles, participan especialmente en este proceso los medios de comunicación masiva, que frecuentemente tienen un interés económico en informar sobre lo espectacular, con lo cual acaban por procurar a aquellas actividades la repercusión buscada. De una u otra manera — la influencia ejercida dentro y por medio de las instituciones pluralistas o sobre la opinión pública — las aspiraciones intervencionistas del exterior pueden transformarse, en el Estado pluralista, en medios de presión interna.

5. La "sociedad abierta", una forma política amenazada. Una opinión antigua pero siempre reiterada, afirma que las formas liberales de Estado sólo tienen perspectivas de permanencia, si los individuos y las agrupaciones sociales no ejercen sus libertades en forma desconsiderada, sino con moderación y teniendo en mente las libertades e intereses legítimos de los demás; en suma, si persiguen sus intereses de modo razonable. Tal presupone un grado considerable de cultura política, a la cual corresponde también que el Estado impida a las minorías influyentes o ruidosas desactivar el esquema de la formación democrática de la voluntad política, esto es, la apoyada y legitimada por la mayoría y, en especial, que se defienda enérgicamente de los intentos de extorsión política.

No es posible estar muy seguros de que subsista esta amenazada forma de vida política. El Estado liberal de Derecho ha sido hasta el momento sólo un intermedio, aquí y allá, en el gran teatro del mundo, y es cierto que puede quedar en intermedio si a la larga resulta excesivamente pesado para los pueblos que, por otro lado, muchas veces se someten sin resistencia a los sistemas autoritarios. Sólo el futuro mostrará si el intento de llevar a la práctica la cultura política de la sociedad abierta bajo la forma de la democracia liberal del Estado de Derecho, no exige demasiado de la autodisciplina de los pueblos y de su *management* político y social (cfr. también el § 30 III).

V. El peligro de una satisfacción inadecuada de intereses

El poder real de disposición de las fuerzas particulares sobre los hechos políticamente relevantes, así como los casos extremos de toma del poder o extorsión, nos llevan a atender fundamen-

talmente un riesgo que en forma general es inherente a los sistemas pluralistas: que sea puesta en peligro aquella función del Estado que consiste en garantizar una regulación equilibrada y justa de los intereses.

1. **La tarea de procurar una compensación justa de intereses.** El punto de partida de esta reflexión es la idea de que en el proceso de compensación de los intereses sociales reside también un problema de justicia. En el ámbito de las ciencias puramente descriptivas nos habituamos a explicar y aceptar las fuerzas y sus efectos. Pero en el campo de la *praxis*, es decir, en la esfera de elección de la conducta humana, particularmente en el derecho y la política, se plantea siempre la cuestión de la justicia: por ejemplo, si sea correcto y apropiado satisfacer este interés, aun a costa de otros intereses concurrentes; igualmente se suscita una cuestión de procedimiento, es decir, si los intereses son satisfechos imparcialmente en una competencia leal. Nunca consideramos suficiente una compensación de intereses determinada por las relaciones de poder, sino que siempre nos aproximamos crítica y reflexivamente a esta regulación.

De las reflexiones que hemos expuesto hasta el momento se deduce la exigencia, aparentemente obvia, de garantizar cuando menos la igualdad de oportunidades y el control público en la realización de intereses, esto es, justicia procesal. Sin embargo, también debe decidirse con justicia el fondo mismo, en particular, hay que ponderar rectamente los intereses opuestos, y esto significa valorar.

Esta contraposición (de las necesidades fácticas, por un lado, y de la tarea de su regulación justa, por el otro) nos lleva, por lo pronto, a destacar una función específica del poder estatal organizado: si bien éste debe incorporar las motivaciones sociales en sus reglas obligatorias de conducta, de ahí le nace, sin embargo, el deber (no siempre cumplido) de establecer una compensación justa entre los intereses. En su contenido esencial, este postulado es el fundamento de la distinción clásica entre Estado y sociedad: el sistema de las necesidades es contrapuesto al Estado como institución en que habría de realizarse la justicia, la libertad y la igualdad de todos (§ 27).

Este dualismo plantea la búsqueda de una escala según la cual se mida lo que es una regulación justa de intereses, pero esta escala no puede residir en los intereses mismos que han de valorarse y regularse. Los principios para ordenar y ponderar correctamente los intereses no pueden hallarse exclusivamente en un mero modo de proceder, como por ejemplo, en las reglas del procedimiento legislativo parlamentario, ya que un procedimiento tal desemboca invariablemente en una decisión: así, la cuestión de cómo deba resolverse aceptablemente un conflic-

to de intereses y a cuáles de éstas deba dárseles preferencia (§ 16 II). Tampoco el concepto indeterminado de "bien común" contiene un criterio suficiente de lo que es justo (Zippelius RPh, § 16). La búsqueda de una pauta para la ponderación de intereses conduce, a final de cuentas, a las concepciones jurídicas y ético-sociales que prevalecen en la comunidad, es decir, aquellas que se basan en el consenso más amplio (Zippelius RPh, § 12 II; 22).

2. **El peligro contra una compensación adecuada.** La experiencia demuestra que los intereses presentes en la comunidad no siempre se hacen valer en forma "adecuada" o "proporcional", es decir, no en correspondencia con su situación real. A menudo no llegan a adquirir vigencia en la medida adecuada al número de los interesados y la importancia de sus intereses. Es particularmente obvio el peligro de que salgan perdiendo los intereses de las minorías estables (por ejemplo, raciales o religiosas). Sin embargo, es de mayor significación el hecho de que la representación de intereses particulares, como los de la agricultura o la industria del transporte, sea desproporcionadamente fuerte, mientras que los intereses comunes a todos o la mayoría de los ciudadanos son comparativamente más débiles en muchas ocasiones (por ejemplo, el interés de los contribuyentes en una menor carga fiscal y en un gasto público más austero, o bien, el interés de los consumidores en una oferta veraz de bienes de consumo).

En este punto rige la ley de que los intereses generales, es decir, los que todos los ciudadanos tienen en común, son más difíciles de organizar que los particulares, como en general los intereses comunes tienden en menor grado a despertar la solidaridad y el compromiso (Olson 1968). En ello radica un riesgo fundamental para la democracia pluralista y el cual no sólo repercute en el campo de la representación organizada de intereses: la inclinación de los ciudadanos a ocuparse preferentemente de sus intereses particulares dificulta a los gobernantes emprender una acción "política" (*staatsmännisch*) es decir, orientada sobre todo por los intereses comunes. Así por ejemplo, existe el peligro de que una gestión financiera ahorrativa por parte del Estado que favorece a todos los contribuyentes, tenga menos éxito en las elecciones parlamentarias, que un número de ventajas fiscales para grupos particulares, ventajas que a menudo no son equitativas y que no sólo pesan directamente sobre el presupuesto público, sino que también conducen a un oneroso gasto administrativo y, consecuentemente, a la dañina inflación del aparato burocrático. Los órganos estatales electos democráticamente deben tener en cuenta

la opinión de los votantes, si pretenden conservar su posibilidad de acción. En la democracia, una acción política que considere convenientemente los intereses generales, sólo puede realizarse en la medida en que reciba buena acogida entre los electores. Sin embargo, esto presupone un grado considerable de conocimiento y sentido cívicos, esto es, de cultura política (§ 42 I).

Obviamente las "inconveniencias" en la compensación de intereses en el Estado pluralista no son eliminadas por el hecho de que esta compensación se lleva a cabo en un procedimiento jurídicamente regulado (como el parlamentario). Una integración meramente funcional (consistente en que los poderes sociales logren regulaciones jurídicamente obligatorias por intermedio de los órganos estatales y sus competencias, IV) no excluye por sí el riesgo de que los mejor organizados, los activistas, aquellos con mayor empuje o los que tienen los mejores "contactos", impongan a través de las competencias jurídicas sus intereses particulares a costa de los demás. Las grandes asociaciones y sus burocracias no sólo se conducen como instancias públicas, de política social, económica, o de ética social, sino que también intentan adquirir una preeminencia que no les corresponde. El cuadro de los intereses realmente existentes puede verse deformado cuando, a menudo, la influencia de los grupos no se ejerce en una competencia abierta y bajo el control de la opinión pública, sino por vías ocultas, de manera que los intereses contrarios presentes no se movilizan a tiempo.

Las burocracias de asociación desempeñan un papel ambivalente en este acontecer: por un lado, son casi indispensables como oficinas de colaboradores expertos, familiarizados con las cuestiones jurídicas y la práctica del proceso político y que hacen valer técnica y oportunamente los intereses que representan en la compleja estructura de las relaciones sociales y económicas. Su intervención puede incluso dar origen a un cierto progreso en la satisfacción de intereses, especialmente, a una mediación entre las alas extremas de los intereses representados. Por otro lado, en no pocas ocasiones tienden a imponer unilateral y desconsideradamente los intereses que representan sobre los ajenos.

De este modo puede producirse una posición desventajosa inaceptable para aquellos cuyos intereses y opiniones están mal organizados, o no lo están del todo, y que no encuentran una representación enérgica en la vida pública. Quizá con alguna exageración, Karl Loewenstein llega a una conclusión realmente amarga: "Las verdaderas decisiones políticas, de las que dependen la existencia y el bienestar de las masas... las toman los todopoderosos grupos de intereses. La política misma se desenvuelve en el vacío en manos de *cliques* de partidos, profesionis-

tas y representantes al servicio de los intereses de la organización" (AöR 77, 481).

En suma, la democracia enfrenta un dilema: por un lado, la moderna democracia de masas requiere de "puntos de cristalización" para los intereses y opiniones presentes. La "voz del pueblo" necesita articulación si no desea permanecer como vocerío indiferenciado. El pluralismo de los grupos de poder cumple también con la importante función de un equilibrio de fuerzas sociales. No obstante, el reverso de todo ello es que la organización de los intereses y opiniones presentes en el pueblo, distorsiona, a la vez, la imagen de estos intereses y crea oportunidades desiguales, para su satisfacción, porque grupos particulares adquieren una influencia que está fuera de proporción respecto de su verdadera participación en la totalidad de los intereses y opiniones existentes.

VI. Medidas de control contra estos peligros

§§ 29 II 2; *H. Krüger*, Öffentliche Elemente der Unternehmensverfassung, en *H. Coing, J.H. Kaiser* (eds.), *Planung*, V 1971, 19 ss.; *F. Nicklisch*, Gesetzl. Anerkennung und Kontrolle von Verbandsmacht, en: *F. G. Schiedermaier*, 1976, 459 ss.; *K.v. Beyme*, Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in kapitalist. Ländern, 1977, 101 ss., 198 ss.; *P. Saladin, H.J. Papier*, Unternehmen und Unternehmer in der verfassungsrechtl. Ordnung der Wirtschaft, *VVDStRL* 95 (1977), 7 ss.; *H. Lessmann*, Die Verbände in der Demokratie und ihre Regelungsprobleme, *NJW* 1978, 1545 ss.; *W. Schmidt*, Gesellschaftl. Machtbildung durch Verbände, en: *Der Staat*, 1978, 244 ss. (bibl.); *U.v. Alemann, R.G. Heinze* (eds.), *Verbände und Staat*, 1979; ² 1981.

Sobre 2: *Loewenstein* VI, 402 ss.; *R. Steinberg*, Zur Institutionalisierung des Verbandsinflusses in einem Bundeswirtschafts- und Sozialrat, *DOV* 1972, 837 ss.; *H.J. Schröder*, Gesetzgebung und Verbände, 1976; *K. Stern*, Zur Einführung eines Wirtschafts- und Sozialrates, *JöR* 1976, 103 ss. (bibl.); *K. Winterhoff*, Histor. und vergl. Überblick über Modelle eines BWSR *JöR* 1976, 115 ss.; *U.V. Alemann et al.*, Neo-Korporatismus, en: *ZParl* 1979, 469 ss.

Sobre 3: *E. Küng*, Eigentum und Eigentumpolitik, 1964; *E. Boettcher et al.*, Unternehmensverfassung als gesellschaftspolit. Forderung, 1968; *V. Emmerich*, Wettbewerbsrecht, 1975, 153 ss.; *W. Witjes*, Gewerkschaftl. Führungsgruppen, 1976, 177 ss., 214 ss.; *K. Scheller*, Demokratisierung der Verbände, 1976; *K. Popp*, Die Willensbildung innerhalb der Verbände, *JöR*, 1977, 145 ss.; *R. Wimmer*, Brauchen wir ein Verbändegesetz?, *DVB* 1977, 401 ss.; *G. Teubner*, Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung, 1978; *R. Göhner*, Demokratische Willensbildung in privatrechtlichen Interessenverbänden, 1979; *W. Leisner*, Organisierte Opposition in Verbänden und Parteien?, *ZRP* 1979, 275 ss.

Sobre 4: *Maunz-Zippelius*, § 11 II (sobre el financiamiento de los partidos); *V. Langbein*, Die rechtliche Regelung des Lobbyismus in den Vereinigten Staaten, 1967; *K. Zweigert*, Parteienfinanzierung und Parteienfreiheit, en: *F.f. Arndt*, 1969, 499 ss.; *W. Wellner*, Parteienfinanzierung 1971, ² 1974; *U. Schleth*, Parteifinanz, 1978.

1. **El principio del control del poder.** El hecho de que el poder de intereses influyentes se desenvuelva en buena medida fuera del sistema de controles del Estado de Derecho y la democracia, forma parte del cuadro paradójico que siempre ofrecen los estados: por un lado, el sistema de los controles se extiende hasta los detalles políticamente insignificantes de la vida estatal, mientras que, por otro lado, estos controles abarcan en forma insuficiente a otros procesos de poder de relevancia considerable.

A grandes rasgos, esta discrepancia puede remediarse solamente si el derecho constitucional es adaptado continuamente a la transformación progresiva de los grupos y estructuras sociales de poder. Así se plantea en lo particular, la exigencia de incorporar en la estructura de las instituciones reguladas por el derecho y controladas, democráticamente a las asociaciones y organizaciones que participan en el proceso político. Así, por ejemplo, en correspondencia con este postulado, los partidos políticos, que se habían convertido en importantes factores de poder, fueron elevados en la República Federal de Alemania a la categoría de instituciones constitucionales y se les sujetó, a través del derecho electoral, a un control y una reglamentación jurídicos (art. 21 LF)^a.

Asimismo, la exigencia de que las asociaciones de intereses y otros poderes sociales sean controlados, parte de su misma posición de poder, esto es, del principio: que no haya poder sin un control que garantice sea tomada en consideración la totalidad de los intereses afectados. Entre las esferas del poder estatal institucionalizado, por un lado, y la privacidad individual, por el otro, se introducen hoy día agrupaciones, instituciones, empresas con poder suficiente para influir en alto grado sobre las condiciones de vida de la colectividad política. Si alguna de aquellas adquiere demasiada fuerza y supera a los demás poderes sociales en concurrencia, tendrá la oportunidad, ya descrita, de conferir una influencia desproporcionada a sus intereses particulares, e incluso, de extorsionar a los órganos constitucionales, dejando sin efecto, por tanto, el esquema de la compensación democrática de intereses (IV 3, 4, V 2). Independientemente de su naturaleza de "derecho privado", se trata aquí de fuerzas con relevancia política que, debido precisamente a su poder, justifican y requieren un mayor control, regulación y limitación por parte del Estado que el ámbito privado de la acción de los ciudadanos (§ 27 II 2). En vista del peligro de que la política caiga bajo la poderosa influencia de la gran industria o los sindicatos, y ante la amenazadora concentración, en la prensa y la radiodifusión, resulta de ello una tarea imperativa para el Estado industrializado. Solamente

cuando ésta sea llevada a cabo, quedará garantizada duraderamente una compensación de intereses equilibrada (es decir, proporcional) y democrática (esto es, apoyada en la voluntad mayoritaria de la colectividad).

2. Integración de la influencia de intereses en el proceso político. Existen ensayos, más o menos acreditados, de incorporar en forma equilibrada, la influencia de los intereses en la acción del Estado:

Según el modelo de los "Consejos económicos y sociales", los órganos constitucionales se integran con representantes de importantes grupos e instituciones sociales; se busca una representación de interés público y proporcional, dentro del marco de las competencias de estos órganos; tenemos ejemplos de ello en el Consejo Económico y Social francés (arts. 69 ss. de la Constitución francesa de 1958/63) y el Comité Social y Económico Conjunto de las Comunidades Europeas (arts. 4, 193 ss. del Tratado de la CEE; arts. 3, 165 ss. del Tratado de la Euratom). El conocido Senado bávaro posee funciones similares, pero sus facultades son más amplias (arts. 34 ss. de la Constitución de Baviera, de 1946), y en cuanto a organización y función, presenta varias semejanzas con la antigua Cámara Corporativa de Portugal (arts. 102 ss. de la Constitución portuguesa de 1933). En una segunda cámara se ha convertido el Senado irlandés, cuyas listas de candidatos son integradas de tal manera que las especialidades e intereses de las agrupaciones sociales relevantes estén representados en él (arts. 15, 18 ss. de la Constitución irlandesa de 1937/72); en la práctica, este esquema ha sido asfixiado por el de partidos, precisamente en razón de las importantes competencias formales de este cuerpo.

En ocasiones participan en la administración y la jurisdicción con facultades consultivas o también decisorias, los representantes de intereses próximos, en calidad de miembros de un comité o de asesores judiciales. Así, por ejemplo, en la República Federal de Alemania, los representantes de asociaciones de beneficencia, comunidades religiosas y uniones de beneficiarios de la ayuda social, intervienen consultivamente en los comités de asistencia social (§ 114, inciso 2 de la Ley federal de Asistencia social). En algunas ramas de la jurisdicción se permite que los representantes de los principales intereses afectados actúen como asesores en los tribunales colegiados. En la jurisdicción laboral se trata fundamentalmente de los representantes de las asociaciones de trabajadores y de patrones (Ley del Tribunal del Trabajo de la RFA). En la jurisdicción de la seguridad social son, por ejemplo, los representantes de los ase-

gurados y las asociaciones patronales, o de las cajas del seguro médico y las asociaciones médicas (Ley del Tribunal Social de la RFA).

Otro modelo está constituido por los "Consejos consultivos", integrados en forma equilibrada por los representantes de grupos diversos y que son anexados a determinados órganos estatales con una función meramente de asesoría.

La compensación "balanceada" de intereses concurrentes que es la más importante, tiene lugar, sin embargo, fuera de la organización estatal propiamente dicha en el marco de los partidos políticos, pues cuando los partidos de masas totalmente organizados dominan el proceso político, desempeñan la función de confrontar y definir intereses importantes en sus círculos de trabajo, así como la de promover compromisos entre intereses antagónicos (II 1, III). Aquí, el propio interés de los partidos los impulsa hacia una "retroalimentación democrática", es decir, a buscar compromisos de los que cabe suponer que serán aceptables para el mayor número de votantes; esto es válido sólo en la medida en que los compromisos sean dados a conocer y afecten el interés público.

3. Controles en el ámbito de los propios poderes sociales.

Otros controles se aplican ya en el campo de los poderes sociales mismos. En lo esencial, se trata de esquemas ya conocidos en la esfera de los poderes políticos.

Un sector de estos controles afecta la estructura interna de los poderes, y en este sentido, una de las metas consiste en que los poderes sociales se mantengan transparentes, y especialmente, en poner al descubierto su número de miembros, su organización y funcionamiento real, sus programas, su campo de actividades y sus principales puntos de influencia. Otro objetivo es la creación de estructuras democráticas internas, las cuales no solamente han de establecer un control, sino también la legitimación democrática de las actividades con relevancia social. Sin embargo, dicha "democratización" no puede realizarse de igual modo en todas las instituciones; conforme a su estructura, pueden "democratizarse" en mayor grado las organizaciones de masas que, al igual que los sindicatos, se conciben como representación de los intereses de miembros con iguales derechos; aun aquí, los funcionarios de la asociación deben tener un margen suficiente, para arreglar compromisos sensatos dentro de los conflictos de intereses sociales, evaluar lo "factible" en términos económicos y reducir a una medida razonable las opiniones y pretensiones extremas. Los componentes "gerenciales" deben ser considerablemente mayores en el ámbito de las empresas económicas, en interés de una gestión

empresarial racional y efectiva. En el ámbito de los medios privados de comunicación, la "democratización" interna iría a costa de la receptividad de los deseos y expectativas de los consumidores, ya que la retroalimentación con estas expectativas funciona primordialmente a través del mecanismo de mercado y, por tanto, según el cálculo comercial del editor (§ 28 IV 4c). Finalmente, las sociedades religiosas podrían rechazar una "democratización" decretada por el Estado como intromisión en su derecho de autonomía y buscar refugio en la libertad religiosa. También contribuiría al "control interno" y la prevención de la prepotencia del aparato, el fortalecimiento de la posición de las agrupaciones internas y la instauración de una "tutela de minorías" en la asociación.

Otro sector de los controles apunta hacia el equilibrio externo de los poderes sociales, en cuanto éstos deben mantenerse recíprocamente en jaque, al menos en una visión de conjunto. La exigencia de desconcentración y diversificación de los poderes sociales se halla en conexión con lo anterior. Posiblemente se encuentre aquí, en términos generales, el planteamiento más importante para contrarrestar el abuso de poder por las fuerzas sociales; si ya es indispensable la organización de los intereses y las opiniones sociales, de todas maneras debe evitarse la concentración excesiva del poder de la asociación, con el fin de que los representantes de intereses particulares no se hallen en situación de controlar previamente los datos esenciales de la política social, o bien, que extorsionen a los órganos estatales electos democráticamente, dejando sin efecto el esquema democrático de la compensación de intereses, apoyado por la voluntad mayoritaria.

Hasta el momento no existe más que una base insuficiente de controles estatales orientados hacia la descentralización, la competencia y el equilibrio de los poderes sociales. Entre estas medidas se cuenta una legislación sobre cárteles, que pretende evitar la condensación del poder económico, y una legislación sobre prensa y radiodifusión que haga frente a la concentración excesiva de las fuerzas que forman opinión (§ 28 IV 4). En este contexto se sitúa, asimismo, la exigencia de desacoplar las organizaciones económicas y las patronales y, por otro lado, limitar nuevamente las actividades de los sindicatos a sus fines de coalición y evitar una concentración desmedida del poder sindical. No menos debe procurarse que la participación y codeterminación de los trabajadores en la empresa se conviertan en instrumentos de la descentralización del poder social, y no en instrumentos de un dirigismo unilateral de los funcionarios concentrado en sindicatos únicos (IV 3).

La "discusión sobre monopolios" que desde hace tiempo se

desenvuelve en el ámbito de los medios de masas (§ 28 IV), debe también, *mutatis mutandis*, trasladarse al campo de los otros poderes sociales. Asegurar una pluralidad equilibrada de los poderes sociales (§ 29 I 3) implica una condición básica general para una vida en libertad dentro de la sociedad industrial, con el fin de que algunas fuerzas particulares, representantes de intereses u opiniones particulares, no adquieran una posición preeminente duradera.

Tampoco en este punto reside la solución en respuestas simples. La sociedad pluralista industrial depende, en gran parte, de la capacidad de integración de las grandes organizaciones. Tan pronto la cuestión social, por ejemplo, se convierte también en un problema de distribución entre diversos grupos de la clase trabajadora, el mantenimiento de la paz social estará determinantemente supeditado a que la organización sindical constituya un subsistema funcional de depuración integrada de conflictos respecto del ámbito total de los intereses obreros, para que algunos sindicatos desorganizados no promuevan una *bellum omnium contre omnes*. Mantener aquí el justo medio entre una insuficiente fuerza de integración de los sindicatos y la prepotencia sindical parece un acto de precario equilibrio.

Si se pretende impedir la concentración del poder social y las perturbaciones en la compensación justa de intereses que aquélla condiciona, habrá que evitar también la concentración de la riqueza y procurar su repartición equilibrada. Hasta el día de hoy no se ha hallado una solución plenamente satisfactoria a este postulado clásico de la teoría del Estado (IV 2), ya que el modelo radical del comunismo de bienes descuida la necesidad natural de llamar propio a algo, sobre todo la necesidad de un "dominio" propio; el comunismo consecuente tiene también que suplir con medios artificiales el estímulo natural a la iniciativa que supone poder gozar de los frutos del trabajo propio. Si mantiene la propiedad privada, el derecho fiscal tradicional no ofrece más que algunos instrumentos imperfectos para regular la riqueza, bajo la forma de impuestos al ingreso, al patrimonio y sobre herencias. Una creciente participación de los trabajadores en el capital de producción (por ejemplo, mediante salarios de inversión) puede contribuir a una distribución más amplia de la riqueza nacional y a contrarrestar, con mayor o menor éxito, la concentración patrimonial.

4. Controles de la influencia sobre los órganos del Estado. Una democracia liberal es incapaz de establecer plenamente controles en el ámbito social, en el grado necesario para impedir una satisfacción inadecuada de intereses. Por ello deben crearse controles adicionales en aquellos puntos en que la

influencia de los intereses incide sobre el sistema de regulación estatal (§ 27 II). El parlamento, el gobierno y particularmente la burocracia profesional del Estado, tienen el deber de actuar como factores de justa compensación (V 1). Deben admitir sólo el avance de los intereses que no vayan en demérito de la *justitia distributiva*. Aun donde los intereses mismos están representados en un órgano estatal, como el parlamento, los miembros que en concreto no tengan un interés inmediato, reciben una función "arbitral". También en ello se advierte la dualidad de Estado y poderes sociales. Sin embargo, estos postulados pueden traducirse en reglas e instituciones únicamente en un grado restringido:

Los poderes legislativo y ejecutivo deberían efectuar una confrontación, tan amplia como sea factible, de los intereses y opiniones presentes, sobre todo escuchar a los representantes de intereses opuestos y no fiarse de la información unilateral proporcionada por grupos activos. Bajo este aspecto es necesario, precisamente, que los diputados cuenten con la información técnica pertinente para obtener por sí mismos una visión de la respectiva situación de los intereses.

Donde exista la posibilidad técnica, por ejemplo en las deliberaciones legislativas o también ante los comités parlamentarios, los puntos de vista de los interesados deberían ser expuestos en audiencia pública, sometiéndolos al control público. También en la exposición de motivos de una ley, por ejemplo, debería aclararse ampliamente qué intereses y posturas ha tomado en consideración un órgano estatal y las razones que lo han llevado a la solución propuesta. Obviamente éstas no son más que muletas. Por experiencia la simple audiencia y negociación públicas de los deseos de los interesados no es impedimento a las presiones y negativas a puerta cerrada que podrían conducir al favorecimiento unilateral de algunos intereses. Siempre queda un amplio margen para introducir simples pretextos.

Un importante *desideratum* pide exponer las influencias ocultas de los grupos de intereses, que de este modo son llevadas a la luz de la crítica y el control públicos. La *Regulation of Lobbying Act* norteamericana de 1946, es un ejemplo de los esfuerzos tendientes a este objetivo. Esta ley dispone que todo aquel que desempeñe; a cambio de un salario, una actividad encaminada a la expedición o no expedición de leyes, debe inscribirse como *lobbyist* ante la Cámara de Representantes o el Senado. Al hacerlo, debe informar de su mandante, la duración de sus actividades, su remuneración, el género y el monto de sus gastos. Además, ha de presentar trimestralmente un informe sobre los principales ingresos y egresos, sobre los benefi-

ciarios y la finalidad de estos gastos, también sobre los proyectos de ley que se le ha comisionado apoyar o combatir. Todas estas declaraciones deben confirmarse mediante juramento, pueden ser examinadas públicamente y son divulgadas, cuatro veces por año, en el informe del Congreso. En la práctica, esto parece cubrir únicamente una fracción de las formas efectivas de ejercer influencia. El reglamento interno del Parlamento alemán (Anexo 1º) queda por debajo del modelo estadounidense.

Si se quiere liberar a los partidos de su dependencia económica frente a los intereses privados, o también frente a las potencias extranjeras, y se quiere cortar el mal de raíz, entonces no debe permitirse que sean financiados por donativos de particulares. Quien tolera lo particular como fundamento de existencia de las instituciones públicas, introduce la corrupción como elemento del sistema político.

Sin embargo, no es fácil cubrir el vacío resultante de la supresión de donativos, ya que, por experiencia, nunca son suficientes las cuotas de los miembros. A la financiación complementaria por parte del Estado puede objetársele que convierte a los partidos en "pupilos" de los órganos estatales (principalmente del parlamento), cuando estas por su parte, deben constituirse mediante la voluntad libre y pública del pueblo, con la participación de los partidos, esto es, en un proceso que no deben influenciar los propios órganos estatales (BVerfGE 20, 56 ss). De todas formas, existen modelos de promoción estatal que evitan estas fallas. Así, por ejemplo, se puede distribuir recursos del Estado entre los diversos partidos, en relación con los votos obtenidos en las elecciones pasadas, si bien es cierto que tal modo de repartición contribuye a consolidar una mayoría, ya establecida. Con el fin de impedir esto, en un sistema bipartidista es de considerarse el otorgamiento de fondos en igual cantidad al partido del gobierno y al de la oposición — un camino que, comprensiblemente, queda excluido en un sistema con varios partidos grandes. Finalmente, subsiste la objeción de que, a través de sus diputados, los partidos traten de adjudicarse magnánimamente los recursos públicos y de erigir grandes burocracias de partido con financiamiento del Estado.

Mientras sea lícito el financiamiento de los partidos mediante donativos, debe éste ser divulgado, para someterlo así al control público. Obviamente persiste la tendencia a encubrir los donativos de las asociaciones en favor de los partidos, así como la "ayuda" para elaborar las listas electorales. Un deber de exposición habrá de poner en claro la cuestión: entre cuáles partidos y grupos existen lazos, qué intereses hay que buscar

detrás de ciertas posiciones partidistas, según el lema "*cherchez le mécano*".

El proceso democrático aporta también un importante correctivo a la influencia inadecuada de intereses, cuando ésta es contraria a las representaciones ético-sociales y políticas dominantes, pues la atención o postergación inapropiadas de ciertos intereses es capaz de entrar en la conciencia pública, sobre todo gracias a los medios de comunicación masiva (§ 28 IV). Si esto acontece tan vigorosamente que pueda influir sobre la decisión de los votantes, habrá un motivo para buscar una compensación adecuada de intereses no sólo en los programas electorales, sino también en las decisiones actuales del parlamento y el gobierno (§ 23 II 3; 41 III 2).

§ 27. Estado y sociedad

Krüger, 341 ss., 526 ss.; *Leibholz StP*, 206 ss., 328 ss.; *Herzog*, 48 ss.; *E. Böckenförde* (ed.), *Staat und Gesellschaft*, 1976.(bibl.); *W. A. Kelso*, *American Democratic Theory-Pluralism and its Critics*, 1978.

El análisis del Estado pluralista ha mostrado justamente la posibilidad de extraer un sentido racional de la antigua contraposición de Estado y sociedad, ya que en la estructura de los grupos de intereses y de poder en pugna se advierte la necesidad de una instancia reguladora. No solamente se precisa canalizar y coordinar formalmente los intereses presentes en una sociedad por la vía de una estructura de normas de conducta obligatorias (§ 26 IV), sino establecer también mediante tal regulación, una compensación justa entre necesidades antagónicas (§ 26 V). El medio más importante para llevar a cabo esta regulación de intereses continúa siendo la diferenciación, amplia y efectiva, de las instancias que enfrentan a las fuerzas particulares de la sociedad con independencia y un poder superior de decisión.

Bajo otro aspecto, la polémica con el liberalismo habrá de mostrar el funcionamiento deficiente de la autorregulación de los procesos sociales, de los económicos en particular, y la necesidad de una instancia que intervenga correctivamente, para alcanzar el mayor grado de bienestar público y de justicia social (§§ 29 II; 35).

En la teoría anglosajona del pluralismo se hallan reflexiones similares: la mano reguladora del Estado debe establecer aquella compensación adecuada de intereses que, según las expectativas del liberalismo del *laissez-faire*, hubiera creado por sí mismo el libre juego de las fuerzas, pero que en realidad no llegó a producirse. Los órganos del Estado deben procurar que