

Burocracia y Desarrollo Económico

Por Morroe BERGER, de la Universidad de Princeton. Colaboración especial para la Revista Mexicana de Sociología. Traducción del Inglés por Angela Müller Montiel.

SI se toma en consideración la extraordinaria importancia que se concede al desarrollo económico en las ciencias sociales, seguramente resulta innecesario subrayar el valor de la administración pública y de la clase administrativa en los países que tratan de industrializarse. Sea que los gobiernos establezcan y manejen industrias o se contenten con ayudar a las empresas privadas, necesitan un gran conjunto de talentos técnicos. Además, las naciones se encaminan por la ruta de la industrialización y tienen gran interés en evitar el costo en miseria, enfermedad, debilidad y dislocación social que pagaron las sociedades que se industrializaron en el siglo XIX. El servicio civil debe ser un instrumento muy importante para la creación y ejecución de esos planes.

Sin embargo, la burocracia pública no sólo es importante como instrumento político, sino también como grupo social. Especialmente en las sociedades ruragrícolas, constituye frecuentemente una elevada proporción de la población educada y de la clase media existentes en dichas sociedades. Como una de las pocas carreras para la élite educada, el servicio civil frecuentemente constituye un foco de agitación nacionalista, así como de rivalidad política doméstica.

Finalmente, la calidad del gobierno depende no sólo de la política legislativa, de los partidos políticos y del ejecutivo, sino también de la eficiencia y justicia de la administración cotidiana, que afecta el grado de confianza pública en los procesos ordinarios del gobierno y determina el que la burocracia sea considerada como un instrumento de servicio o de opresión.

En la voluminosa bibliografía que hay sobre las determinantes eco-

nómicas y sociales y sobre las consecuencias de la industrialización, se ha concedido gran atención a la experiencia de Europa occidental y de los Estados Unidos de América. Pero no podemos decir lo mismo acerca de los estudios sobre la administración pública y el servicio civil en relación con el desarrollo económico. La experiencia que han tenido las sociedades industrializadas en el desarrollo de sus burocracias públicas ha sido ignorada en su mayor parte, aunque su historia, como la de todas las relaciones humanas, puede tener valor en dos sentidos: como conjunto de datos para la formación de la ciencia de la sociedad y como guía para las naciones dedicadas a una expansión similar de los servicios gubernativos.

Aunque los sistemas de servicio social contemporáneo en Occidente tienen su origen en reformas introducidas hace más de un siglo, la burocracia pública en sí misma es, desde luego, casi tan antigua como el gobierno formal. Se formó primero como un sistema de conveniencia para los gobernantes, y sus métodos fueron aplicados posteriormente a otros terrenos: en las asociaciones religiosas, en las empresas comerciales, en las instituciones educativas, y después en la industria, las organizaciones de trabajo y los partidos políticos. La historia de la burocracia pública, desde luego, está íntimamente relacionada con la organización social y económica. Nuestro propósito en este artículo consiste en presentar algunos aspectos de esta relación entre la burocracia pública y el desarrollo económico, cuando este último se convierte en tema dominante en una sociedad.

Cuando un gobierno trata de fomentar el desarrollo económico al través de la acumulación pública o privada y de las inversiones de capital, generalmente introduce cambios en los poderes, funciones y fuentes sociales de la burocracia pública. Consideraremos dos períodos de dichos cambios en la moderna historia occidental: durante el crecimiento del absolutismo y del mercantilismo en los siglos xvi y xvii y durante la industrialización en el siglo xix. En estos dos períodos, hubo diferentes impulsos para reformar la burocracia pública; diferentes agentes la realizaron y fueron diferentes los beneficiarios.

La aparición del sistema estatal europeo a partir del feudalismo se logró por una extraordinaria centralización del poder en las manos del rey, el más grande feudatario, que logró someter a los demás señores a su gobierno. A medida que sus dominios crecían, sus asuntos de Estado se diferenciaban en función y en financiamiento. Para conducir más eficientemente sus asuntos y sus cuentas personales, y para librarse de la dependencia de los poderes feudales que se oponían a sus nuevas pre-

tensiones, el rey sistematizó su maquinaria administrativa y la puso en manos de hombres leales a su Estado (personificado en el rey). Esta fue la era del rey Federico Guillermo de Brandenburgo en Prusia, del cardenal Richelieu en Francia, de Thomas Cronwell en Inglaterra, la cual abarcó los siglos xvi y xvii. Durante este período, el poder real llegó a ser absoluto, y se introdujeron sistemas administrativos que se lanzaron a grandes empresas económicas en un esfuerzo para fomentar la riqueza del Estado (en Inglaterra fue menos, debido a que una fuerte legislatura impedía que el Ejecutivo lograra el grado de centralización que había en el Continente).

La razón y el motivo para estos cambios fueron: el esfuerzo del rey para establecer y consolidar una autoridad central y para fomentar los intereses económicos del propio Estado, estrechamente concebidos como el tesoro del gobierno central.

Entre esta primitiva serie de reformas burocráticas y las del siglo xix, el Occidente pasó a través de una gran era de industrialización, urbanización y democratización, todo lo cual no sólo aumentó las funciones del gobierno, sino que también amplió su alcance y su acción. La racionalización de las manufacturas, el desarrollo de nociones acerca del papel limitado del Estado, y la difusión de ideas de individualismo y democracia, dio forma a los cambios en las tareas del gobierno, al control sobre el mismo y a su forma de reclutar su fuerza administrativa.

A pesar de la importancia de las ideologías que reducen el papel del Estado, la burocracia aumentó considerablemente en el siglo xix; según Finer,¹ en 1881 en el servicio civil en la Gran Bretaña era casi cinco veces más numerosa que en 1841, mientras que la población total había aumentado solamente un poco más de la mitad. En Prusia, el servicio público en 1881 era seis veces mayor que en 1850, aunque la población total apenas si se había duplicado durante ese lapso.

En Francia, el aumento de 1841 a 1881 fue de cuatro veces para la burocracia pública y solamente de cerca de 10% para el total de la población. Aun en los Estados Unidos de América, en donde la inmigración en gran escala contribuyó a triplicar la población, el servicio civil aumentó cinco veces entre 1841 y 1881; en las dos décadas siguientes, el servicio civil de los Estados Unidos de América aumentó en un 150% mientras que la población había crecido solamente la mitad.

Fue durante este período cuando los sistemas de servicio civil en

¹ Herman Finer, *Theory and Practice of Modern Government*, Edición Revisada, Holt, N. Y., 1949, Cuadro 22, pág. 710.

los principales países occidentales fueron reformados radicalmente. Estos cambios quedan ejemplificados por la introducción de exámenes de competencia como base para el reclutamiento, con lo cual la burocracia pública quedaba abierta para nuevas clases de la sociedad. Este cambio fue introducido en la Gran Bretaña en 1853 y en Francia y EE. UU. hacia 1880. Sin embargo, en Prusia, había estado en efecto desde fines del siglo xvii, pero la Alemania unificada introdujo otros cambios importantes en su servicio civil de este período.²

Permítasenos ver con un poco más de detalle el panorama de la Gran Bretaña, en donde la industrialización, la urbanización, la democratización y las reformas a la burocracia fueron quizá más importantes que en ninguna otra parte en el siglo xix. A pesar del triunfo del liberalismo, con sus severas limitaciones sobre la actividad del Estado, la Gran Bretaña extendió las funciones gubernativas y el servicio del Estado. Como indica un estudio reciente,³ la policía y el sistema de ayuda a los pobres se modernizaron, las fábricas se reglamentaron, se establecieron programas de salubridad pública, se amplió el servicio postal, se desarrollaron los servicios estadísticos y se inició el sistema de seguridad en los ferrocarriles y de control de la velocidad. Como resultado creció desproporcionadamente el servicio civil según indicamos anteriormente. Sin embargo, este crecimiento no fue tan grande como la expansión que se produjo en la primera mitad del siglo xx, cuando el liberalismo y el *laissez faire* habían declinado en su carácter de frenos de la actividad del gobierno.

Así, en Europa el siglo xix vio a los gobiernos asumir obligaciones que habían evitado hasta entonces, pero que ya no podían seguir ignorando si querían mantener la estabilidad de la propia sociedad. La burguesía industrial triunfante, violando su propia ideología del *laissez faire*, tenía que permitir que el gobierno reincorporara las masas industriales a la comunidad política. En los términos recientemente empleados por Reinhard Bendix,⁴ las masas dislocadas adquirieron una nueva "posición cívica" que correspondía a la nueva relación económica; el gobierno asumió la obligación, que la burguesía se negó a aceptar, de

² Finer, "Civil Service", *Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. VIII, pág. 518b, and *op. cit.*

³ Moses Abramovitz and Vera F. Eliasberg, *The Growth of Public Employment in Great Britain*, National Bureau of Princeton, 1957, págs. 13-14, 18-20, 24, 27.

⁴ Reinhard Bendix, *Work and Authority in Industry*, Wiley, N. Y., 1956, págs. 434-439.

mitigar el impacto del rápido cambio económico sobre el *status* y el bienestar de las masas.

Después de haber estado de acuerdo con el advenimiento de esta nueva "posición cívica", la victoriosa burguesía de Occidente fue llevada a dar dos pasos más, de importancia para el tema que tratamos en este artículo: primero, conceder a todas las clases mayor acceso a los puestos del gobierno (aunque no igual), basando el reclutamiento sobre exámenes abiertos de competencia que requerían ciertos tipos de educación; segundo, modernizar la maquinaria administrativa y ponerla a la altura de las tareas de reglamentación de la industria y protección de las clases dejadas al margen por los vastos cambios que acompañaron al desarrollo de la empresa capitalista. Así, el impulso para reformar la burocracia pública en el siglo XIX difirió de la que hubo en el período anterior en cuanto se dirigió al fomento de los intereses de los gobernados, más que a los de las clases dirigentes; además, aunque lo mismo que las reformas anteriores aumentó la esfera y los poderes del gobierno, lo hizo dentro de un contexto de supremacía legislativa sobre el ejecutivo y con cierto grado de control popular sobre la legislatura, a través de la votación.

Las dos condiciones principales de la reforma del servicio civil en el siglo XIX, fueron la industrialización y la democracia. La industrialización dio el poder económico a una clase colocada fuera de la clase gobernante, en una escala sin precedente en Occidente. La ideología de esta nueva clase dominante subraya la habilidad, la individualidad, la frugalidad, la eficiencia, y estas medidas se aplicaron también a la maquinaria del gobierno. La industrialización produjo también un gran número de problemas que solamente los gobiernos podían resolver. Democracia significa compartir el poder político en todas sus formas, incluyendo la administrativa. Significa el fin de los privilegios especiales y un acceso igual a los puestos del gobierno sobre la base del talento.

Los países insuficientemente desarrollados de la actualidad se enfrentan a condiciones similares, pero con una diferencia en cada uno. La industrialización es el objetivo de muchos de estos países. La necesidad de una mejor maquinaria gubernativa está relacionada principalmente con el papel que el Estado debe desempeñar para el establecimiento o fomento de nuevas industrias, y sólo en forma insignificante con el deseo de mitigar los trastornos sociales que pueden resultar de la industrialización. En cuanto a la democracia, sigue siendo principalmente un objetivo más que una realidad en muchos de los países insuficientemente desarrollados. El impulso en pro de la reforma administra-

tiva no es tanto el tradicional impulso democrático de las nuevas clases que comparten el poder político, sino el de las clases sociales bajas que ansían una igualdad que han aprendido a conocer en la lucha contra el colonialismo, en la lucha de las pequeñas en contra de las grandes potencias, o de los países productores de materias primas que tratan de emular a los países industrializados.

Marx escribió: "El país que está más desarrollado industrialmente muestra, al menos desarrollado, la imagen de su propio futuro."⁵ Sin llevar demasiado lejos las analogías históricas podemos ver que las regiones insuficientemente desarrolladas en la actualidad se enfrentan a problemas de desarrollo económico y de administración pública semejantes a los que encontraron otros países durante los últimos cien años.

Consideremos brevemente dos ejemplos de partes diferentes del mundo y en épocas diferentes. En Japón, los fundamentos del actual servicio civil fueron puestos en 1885, cuando se introdujeron las reformas administrativas, y en 1887, cuando los exámenes constituyeron la base del reclutamiento.⁶

Este período, de 1868 a 1890, nos dice otro sabio, fue el de la etapa formativa del gran desarrollo económico que siguió en el siglo xx.⁷ En Egipto, el actual régimen militar trata de industrializar la economía y ha podido aumentar la producción industrial en una creciente proporción durante los últimos años.⁸ En el mismo período, el gobierno ha realizado varias reformas en el procedimiento administrativo y en la reglamentación del servicio civil.⁹

Más que discutir las dificultades que tienen dichos países para adaptar el aparato administrativo a las necesidades del desarrollo económico (estos problemas han sido bien estudiados en uno de los primeros libros de esta índole, el del Dr. Mendieta y Núñez.¹⁰) consideramos al-

⁵ Karl Marx, *Capital*, Edición de la Modern Library, Vol. 1, pág. 13.

⁶ Sterling Tatsuji Takeuchi, "The Japanese Civil Service", in Leonard D. White, ed., *The Civil Service in the Modern State*, University of Chicago Press, 1930, págs. 515, 518, 423.

⁷ W. L. Lockwood, *The Economic Development of Japan*, Princeton University Press, Princeton, 1954, págs. 16, 18.

⁸ Géase Gamal Abdel Nasser, "The Egyptian Revolution", *Foreign Affairs*, Vol. 33, No. 2, January, 1955, págs. 199-211, especialmente págs. 204-207. También "A Preliminary Index of Industrial Production", *Economic Bulletin*, National Bank of Egypt, vol. X, No. 1, 1957, págs. 6-7.

⁹ Véase el estudio del autor acerca de *Bureaucracy and Society in Modern Egypt*, Princeton University Press, Princeton, 1957, especialmente págs. 33-36.

¹⁰ Lucio Mendieta y Núñez, *La Administración Pública en México*, Imprenta Universitaria, México, 1942.

gunos aspectos de las relaciones entre vida económica y gobierno, que afectan bastante el grado hasta el cual dicho esfuerzo de adaptación puede tener éxito. Aquí consideraremos específicamente a los países árabes del Medio Oriente, conocidos, hasta cierto punto, para el autor.

Antes de que puedan introducirse cambios en la burocracia debe haber algún grupo social interesado en dichos cambios y éste debe ser bastante poderoso para imponerlos. En el Medio Oriente, así como en otras zonas teonológicamente no desarrolladas, sólo hay grupos sociales pequeños o débiles, cuyos intereses quedarían mejor servidos por un servicio civil que fuera eficiente, seleccionado sobre la base del talento, honesto, e independiente del control político. Históricamente, el ascenso de la clase media al poder económico y político en el Occidente, fue seguida y estimulada por una liberalización general de valores espirituales y artísticos y por la participación en el poder político de un conjunto cada vez más amplio de elementos de la nación. Lo que es más importante para nuestro tema, el desarrollo del capitalismo industrial creó centros de riquezas fuera de las clases que tradicionalmente habían controlado a los gobiernos. Y esta nueva característica de la vida social una clase que disfruta del poder independientemente de los gobernantes políticos, significaba que había un grupo social numeroso y potente, interesado en reformar los procedimientos gubernativos, el carácter y la conducta del propio servicio gubernamental. Sin embargo, en el Medio Oriente, aún en la actualidad, esta separación entre riqueza económica y poder político no ha ido muy lejos, y hasta es posible que el advenimiento de regímenes nuevos, más autoritarios y eficientes, logre unir los poderes económicos y políticos más que nunca.

Desde luego que hay diferencias dentro del Medio Oriente. Desde Koweit o Qatar hasta Arabia Saudita y Líbano o Egipto, pueden verse varios grados de evolución de la administración y de la burocracia pública. En Koweit, por ejemplo, un ejecutivo rudimentario está personificado por la familia del gobernante. No hay presupuesto, no hay auditoría, no hay distinción entre los gastos personales y oficiales de los ministros, y el jefe ha hecho que un miembro de su familia sea socio en varios proyectos de desarrollo económico.¹¹ En Arabia Saudita hay una mayor diferenciación entre el aparato del Estado y los negocios particulares del gobernante, y Egipto tiene, desde luego, una maquinaria de gobierno totalmente desarrollada.

¹¹ Paul Johnson, "The Struggle for the Middle East — II", *New Statesman*, Vol. 54, No. 1374, July 13, 1957, pág. 54.

Los esfuerzos para reformar la conducta y la organización de la burocracia en el Medio Oriente, han encontrado poco apoyo en la comunidad en general. Desde luego, existe un sentimiento muy difundido de que "tiene que hacerse algo" sobre el asunto, pero es el grupo dominante el que tiene los medios para hacer efectivo este deseo que existe de un instrumento de control administrativo eficiente. Un observador encontró que los industriales del Líbano "son favorecedores efectivos de la reforma, y que pueden llegar a romper el control de los terratenientes y de los comerciantes",¹² pero las pruebas son muy escasas allí y apenas si son más convincentes en otras partes.

Además, aun los esfuerzos relativamente venturosos realizados en otras partes tendientes a la reforma, han procedido ambiguamente y pueden tener resultados que, en último análisis, produzcan efecto contrario del que se buscaba. Así pues, los primeros pasos en dirección de las reformas al servicio civil en el Medio Oriente se han dirigido a acelerar la disminución del *status* de la burocracia, de su prestigio y de su posición económica. Por muy necesario que el régimen considere esto, desde el punto de vista social, desde luego no conduce a un aumento en la eficiencia o a la elevación de la moral. Generalmente los reformadores, que tienen el poder político, identifican la burocracia gubernamental con el "antiguo régimen" o con "los corrompidos elementos feudales". Sin embargo, mientras tanto, los reformadores hacen dos cosas que pueden tener el efecto de elevar el prestigio y el poder del servicio civil: 1a.—Esfuerzos para aumentar la eficiencia y para eliminar la corrupción, las cuales pueden crear un ambiente de confianza pública en el servicio civil. 2a.—Promoción por parte del Estado del desarrollo económico y del bienestar público, que debe ampliar las funciones y la influencia de la burocracia. De ningún modo es cierto que la burocracia puede ser reformada cuando su poder va en aumento. Por otra parte, los reformadores no están necesariamente interesados en la construcción de un servicio civil genuinamente independiente y neutralmente profesional. Con mucha frecuencia lo único que quieren es un instrumento eficiente, pero dúctil, "neutral" solamente con respecto a los grupos políticos distintos al que lleva las riendas del poder por el momento. Estos impulsos y resultados contradictorios oscurecen todo el problema de la reforma del servicio civil en los países tecnológicamente retrasados. Se asombra uno de la fuerza del círculo vicioso que

¹² A. J. Meyer, "Entrepreneurship: The Missing Link in The Arab States?" Economic Research Institute, American University of Beirut, *Middle East Economic Papers 1954*, Dar el-Kitab, Beirut, 1954, págs. 130-131.

describe Singer: "El desarrollo requiere una buena administración, pero la buena administración es por sí misma un resultado del desarrollo económico."¹³

Estos motivos ambiguos y estos resultados contradictorios de los esfuerzos de reforma, no son exclusivos de los países tecnológicamente atrasados. Son característicos, en cierto sentido, de todas las formas de gobierno, ya que después de todo, un cuerpo de servidores civiles, sirve y ayuda a gobernar la nación. Las actitudes públicas hacia la burocracia, en el mejor de los casos, son ambivalentes. De esta manera, en las democracias, el servicio civil superior del gobierno central, tiene cierto prestigio, pero el servicio en general es blanco de muchas críticas y burlas. En países que son libres, pero no tienen el carácter político de democracias, el servicio civil es frecuentemente considerado como de parásito, como una carga "feudal", aunque el servidor civil por sí mismo tenga una alta posición en la sociedad y, en ellos, tener un empleo en el gobierno sea el objetivo de gran parte de la población educada. En los países totalitarios, la burocracia es temida como instrumento de opresión, pero los jefes políticos permiten críticas de la misma como medio para alejar de sí mismos las críticas hacia canales menos peligrosos.

La interpretación de los negocios y de la administración pública que hemos presentado, ha actuado en ambas direcciones. La administración en el gobierno es más antigua que la administración de empresas privadas en gran escala. Cuando las burocracias industriales privadas se desarrollaron, tenían ya ante ellas el modelo de las burocracias gubernativas. Así es como el profesor Leonard White indica que aun el primer gobierno de los Estados Unidos de América, a fines del siglo XVIII, aunque de poco alcance, era ya más grande que cualquier organización conocida en las empresas privadas. "Ninguna firma o empresa", nos recuerda, "operaba en una escuela tan extensa como el Tesoro, el Correo o el Departamento de Guerra".¹⁴

Durante el siglo XIX se comenzó a sentir una influencia en dirección opuesta. Las corporaciones industriales burguesas y las empresas individuales tenían solamente la idea de la búsqueda de la ganancia, y por eso eran pocas las distracciones que los desviaban de su ruta en pro de la eficiencia y de la economía. Las burocracias gubernativas, por el contrario, tenían que funcionar con otras ideas, tales como el bienestar público y la justicia y las exigencias de los sentidos políticos. A medida

¹³ H. W. Singer, "Obstacles to Economic Development", *Social Research*, Vol. 20, No. 1, Spring 1953, pág. 21.

¹⁴ Leonard D. White, *The Federalists*, Macmillan, N. Y., 1948, pág. 471.

que la industria aumentó en su poder económico y político, llegó a ser un modelo para las reformas en la administración pública, que comenzó a subrayar la eficiencia, la productividad y los "principios comerciales".

Pero las empresas privadas, en los últimos años, han vuelto a la antigua norma, tomando nuevamente características de la política seguida por los sistemas de servicio público. Entre esos rasgos se encuentran las pensiones de jubilación, el pago de sueldos por enfermedad, las vacaciones pagadas, las pruebas como base del reclutamiento y de la promoción, y la garantía de los salarios anuales. Algunas de estas medidas han sido introducidas por la industria; otras solamente han sido adoptadas por la insistencia de los sindicatos al respecto. En cualquier caso, estos acontecimientos constituyen otro ejemplo del intercambio de principios entre las burocracias pública y privada.

Esté proceso no debía sorprendernos a la luz de dos consideraciones: primera, que las organizaciones burocráticas tienen importantes características en común en todos los terrenos, lo que hace posible que tomen elementos unas de otras; segunda, tanto la empresa privada como el gobierno tienen sus orígenes en un grupo primario, la familia. Schmoller indicó, hace medio siglo, que la "actividad capitalista fue, primero, una función secundaria de los clanes, las familias y otros órganos de la vida comunal, y después la única función de las asociaciones independientes. De esta manera, estas empresas se colocaron gradualmente entre los individuos y las familias, por una parte, y, por otra, entre ellos y las asociaciones, las municipalidades, Estados, organismos corporados a iglesias."¹⁵ Y MacIver, recordando que "en la familia, unidad social primaria, se encuentran ya presentes los perfiles y controles que constituyen la esencia del gobierno", observa que el sistema estatal evolucionado que conocemos, tiene su origen en el gobierno de la familia en las sociedades más simples.¹⁶

El desarrollo económico, tanto histórica como actualmente, se realiza bajo diferentes formas de gobierno. También se realiza aunque los gobiernos desempeñen papeles diferentes respecto a la organización y desarrollo económicos. Pero, en todos los casos, la burocracia pública ha asumido un importante papel que ahora no es menor que el pasado. Sin embargo, ha habido dos clases de Estado que han tratado de disminuir el papel de la burocracia pública y de reducirla hasta el punto

¹⁵ Gustav Schmoller, "The Historical Development of Enterprise" (1890-91), C. 1, en Frederick C. Lane and Jelle C. Riemersma, *Enterprise and Secular Change*, Irwin, Homewood, Illinois, 1953, pág. 6.

¹⁶ Robert M. MacIver, *The Web of Government*, Macmillan, N. Y., 1947,

de eliminarla, por lo menos teóricamente. La teoría extrema del *laissez faire* (quizá desarrollada más por unos cuantos contemporáneos rígidos que por ningún escritor del siglo XVIII), que considera que el aparato del Estado no realiza otra tarea distinta de la labor de “conservación del orden”, en sentido estricto. Los Estados totalitarios —tanto izquierdistas como derechistas—, muestran también grandes sospechas con respecto al aparato administrativo, que los líderes del partido político monolítico siempre consideran como un posible rival por el poder. Lenin habló de la “decadencia del Estado”. Un escritor ve en los recientes cambios ocurridos en la dirección de la Unión Soviética un esfuerzo del Partido Comunista para terminar con el “dualismo representado por partido y maquinaria estatal, mediante el nombramiento de los secretarios del Partido Comunista como gerentes de la propia economía. Hasta ahora los jefes del partido habían controlado a la burocracia; ahora la reemplazan.”¹⁷

Como en tantas otras relaciones entre los individuos y sus gobiernos, las democracias, ya se llamen socialistas, o capitalistas, o mixtas en su organización económica, son las que mejor pueden conservar un equilibrio beneficioso y efectivo entre el gobierno y los intereses económicos particulares, grandes y pequeños, y entre la burocracia pública y la comunidad nacional a la que sirven.

¹⁷ Richard Lowenthal, “The Permanent Revolution Is On Again”, *Commentary*, vol. 24, No. 2, August 1957, p. 105.