

BIBLIOTECA DE
ECONOMIA

**CAPITALISMO,
SOCIALISMO
Y DEMOCRACIA**

(Tomo II)

Joseph A. Schumpeter

folio

*La presente obra fue publicada originalmente en inglés por la Casa
Editorial Harper & Brothers, de Nueva York y Londres, con el título
CAPITALISM, SOCIALISM AND DEMOCRACY*

© George Allen & Unwin Ltda.,
© Para la presente edición, Ediciones Folio, 1996
Muntaner, 371-373, 08021 Barcelona

I.S.B.N.: 84-413-0514-5

Depósito Legal: B. 33159-96

Impreso y encuadernado por:
Printer Industria Gráfica, S.A.
Sant Vicenç dels Horts (Barcelona)

Printed in Spain

LA TEORIA CLASICA DE LA DEMOCRACIA

I. EL BIEN COMÚN Y LA VOLUNTAD DEL PUEBLO

La filosofía de la democracia del siglo XVIII puede ser compendiada en la siguiente definición: el método democrático es aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad. Vamos a desarrollar lo que esto implica.

Se sostiene, pues, que existe un bien común, faro orientador de la política, que siempre es fácil de definir y que puede hacerse percibir a toda persona normal por medio de la argumentación racional. No hay, por tanto, excusa para no verlo ni hay, en realidad, ninguna explicación para la existencia de gente que no lo vea, a no ser por ignorancia —que puede ser eliminada—, estupidez o interés antisocial. Además, este bien común implica respuestas definidas a todas las cuestiones, de forma que todo hecho social y toda medida adoptada o por adoptar puede clasificarse inequívocamente como “bueno” (o “buena”) o “malo” (o “mala”). Como todo el mundo tiene, por tanto, que estar de acuerdo, al menos en principio, hay también una voluntad común del pueblo (voluntad de todos los individuos con uso de razón) que se corresponde exactamente con el bien común o el interés común o el bienestar común. Lo único que puede ocasionar un desacuerdo, aparte de la estupidez y de los intereses siniestros, y explicar la existencia de una oposición es una diferencia de opinión en cuanto a la rapidez con que hay que llegar a la meta, la cual es común a casi todos. Así, cada miembro de la comunidad, consciente de esa meta, sabiendo lo que quiere y discerniendo lo que es bueno y lo que es malo, toma parte, activa y responsablemente, en el fomento del bien y en la lucha contra el mal, y todos los miembros juntos fiscalizan los negocios públicos.

Es cierto que la dirección de algunos de estos negocios requiere aptitudes y técnicas especiales y han de ser, por tanto, confiados a especialistas que las posean. Sin embargo, esto no afecta al principio,

porque estos especialistas actúan simplemente para llevar a efecto la voluntad del pueblo, exactamente igual que un médico actúa para llevar a efecto la voluntad del paciente, que es curarse. También es cierto que en una comunidad de cualquier magnitud, especialmente si acusa el fenómeno de la división del trabajo, sería sumamente inconveniente para todo ciudadano individual tener que ponerse en contacto con todos los demás ciudadanos con ocasión de cada cuestión pendiente, a fin de contribuir con su parte en el mando o gobierno. Será más conveniente reservar tan sólo las decisiones más importantes para que se pronuncien sobre ellas los ciudadanos individuales —mediante el referéndum, por ejemplo— y dejar las demás a cargo de una comisión nombrada por ellos, esto es, a una asamblea o parlamento y cuyos miembros se elegirían por sufragio popular. Esta comisión o cuerpo de delegados no representará, como hemos visto, al pueblo en un sentido jurídico, sino que lo representará en un sentido menos técnico: interpretará, reflejará o representará la voluntad del electorado. Siendo numerosa esta comisión puede desmembrarse, también por razones de conveniencia, en comisiones menores para las distintas secciones de los negocios públicos. Finalmente, entre estas comisiones menores habrá una para asuntos generales, principalmente para tratar de los asuntos corrientes de administración, llamada gabinete o gobierno y dirigida posiblemente por un secretario general o cabeza de turco, esto es, por un primer ministro, como así se llama.¹

Tan pronto como aceptemos todas las hipótesis formuladas por esta teoría de la política —o que estén implícitas en la misma—, la democracia adquiere, en realidad, una significación inequívoca y no plantea ningún problema, a excepción del de cómo implantarla. Además, tenemos que sobreponernos a unos cuantos escrúpulos lógicos para poder añadir que, en este caso, el sistema democrático no sólo sería el mejor de todos los concebidos, sino que poca gente se preocuparía de tomar en consideración ningún otro. No es menos cierto, sin embargo, que estas hipótesis son otras tantas afirmaciones de hecho, cada una de las cuales tendría que ser probada, si hemos de llegar a esa conclusión. Y es mucho más fácil refutarlas.

En primer lugar, no hay tal bien común, unívocamente determinado, en el que todo el mundo pueda estar de acuerdo o pueda hacerse estar de acuerdo en virtud de una argumentación racional. Esto no se debe primordialmente al hecho de que algunos puedan querer cosas distintas del bien común, sino al hecho mucho más fundamental de que, para los distintos individuos y grupos, el bien común

¹ La teoría oficial de las funciones de un ministro de gabinete sostiene, en efecto, que es nombrado para cuidar de que en su departamento se cumpla la voluntad del pueblo.

ha de significar necesariamente cosas diferentes. Este hecho, oculto a los utilitaristas, a causa de la estrechez de su visión del mundo de las valoraciones humanas, introducirá hendiduras en cuestiones de principio que no podrán reconciliarse mediante una argumentación racional, porque los valores últimos —nuestras concepciones de lo que deben ser la vida y la sociedad— están más allá de la categoría de la mera lógica. En algunos casos puede tenderse un puente sobre ellos, pero en otros casos no. Los americanos que dicen “queremos que nuestro país se arme hasta los dientes para luchar en todo el globo por lo que consideramos justo” y los americanos que dicen “queremos que nuestro país resuelva sus propios problemas, que es la única manera como puede servir a la Humanidad”, están enfrentados por diferencias irreductibles de valores últimos que un compromiso sólo podría mutilar y degradar.

En segundo lugar, aun cuando resultase aceptable para todos un bien común suficientemente definido —como, por ejemplo, el máximo de satisfacción económica de los utilitaristas—,² esto no implicaría respuestas igualmente definidas para los problemas singulares. Las opiniones acerca de estos problemas podrían diferir hasta una extensión de importancia suficiente para producir la mayoría de los efectos de una discrepancia “fundamental” acerca de los mismos fines. Los problemas que se plantean a propósito de la evaluación de la satisfacción de las necesidades presentes frente a las futuras, incluso en el caso de la elección del socialismo frente al capitalismo, quedarían sin resolver después de la conversión de cada ciudadano singular, por ejemplo, al utilitarismo. La “salud” puede ser deseada por todos y, sin embargo, la gente puede discrepar en cuanto a la vacunación y la vasectomía. Y así sucesivamente.

Los padres utilitaristas de la teoría democrática no vieron toda la importancia de esto simplemente porque ninguno de ellos consideró seriamente una modificación sustancial del cuadro económico ni de los hábitos de una sociedad burguesa. Veían poco más allá del mundo de un herrero del siglo XVIII.

En tercer lugar, sin embargo, como consecuencia de las dos proposiciones anteriores, el concepto particular de la voluntad del pueblo, o de la *volonté générale*, adoptado por los utilitaristas, se desvanece en aire. Pues ese concepto presupone la existencia de un bien común claramente determinado y discernible por todos. En contrapo-

² El propio significado de “la mayor felicidad” es susceptible de una seria duda. Pero, aun cuando esta duda pudiera desvanecerse y pudiera asignarse un significado definido a la suma total de satisfacción de necesidades económicas de un grupo de personas, este máximo sería todavía relativo respecto de situaciones y valoraciones dadas que tal vez sea imposible alterar o hacerles objeto de un compromiso por medios democráticos.

sición a los románticos, los utilitaristas no tenían noción de esa entidad semimística dotada de una voluntad propia, esto es, de ese "espíritu del pueblo" que tanto apreciaba la escuela histórica de la jurisprudencia. Derivaban ingenuamente su voluntad del pueblo de las voluntades de los individuos. Y a menos que haya un centro, el bien común, hacia el cual graviten *todas* las voluntades individuales, a largo plazo al menos, no obtendremos ese tipo especial de *volonté générale* "natural". El centro de gravedad utilitarista unifica, de una parte, las voluntades individuales, tiende a fundirlas, por medio de la discusión racional, en la voluntad del pueblo, y, de otra parte, confiere a la última la dignidad ética exclusiva pretendida por el credo democrático clásico. *Este credo no consiste simplemente en un culto a la voluntad del pueblo como tal*, sino que descansa sobre ciertos supuestos acerca del objeto "natural" de esta voluntad, objeto que es sancionado por la razón utilitaria. Tanto la existencia como la dignidad de esta especie de *volonté générale* desaparecen tan pronto como nos falta la idea del bien común. Y ambos pilares de la teoría clásica se desmoronan en polvo inevitablemente.

II. LA VOLUNTAD DEL PUEBLO Y LA VOLICIÓN INDIVIDUAL

Por muy concluyentes que sean los argumentos anteriores contra esta concepción particular de la voluntad del pueblo no deben impedirnos tratar de construir otra concepción más realista. No es mi intención poner en tela de juicio ni la realidad ni la importancia de los hechos sociopsicológicos en los que pensamos cuando hablamos de la voluntad de una nación. Su análisis es, ciertamente, el requisito previo para abrirse paso en el estudio de los problemas de la democracia. Sería preferible, sin embargo, no conservar esta expresión, porque tiende a oscurecer el hecho de que, tan pronto como hayamos separado la voluntad del pueblo de su connotación utilitarista, construimos no meramente una teoría diferente de la misma entidad, sino una teoría de algo completamente distinto. Tenemos toda la razón para estar en guardia contra los peligros que se ocultan en la senda de esos defensores de la democracia que, al mismo tiempo que reconocen en medida creciente los hechos del proceso democrático, bajo la presión de las pruebas que se van acumulando, tratan de ungir los resultados a que da lugar ese proceso con aceite sacado de las tinajas del siglo XVIII.

Pero aunque todavía pueda decirse que surge una especie de voluntad común o de opinión pública de la maraña infinitamente com-

pleja de las situaciones, voliciones, influencias, acciones y reacciones individuales y colectivas que entran en el "proceso democrático", el resultado carecería no sólo de unidad racional, sino también de sanción racional. La falta de unidad racional significa que, aunque desde el punto de vista del análisis el proceso democrático no es simplemente caótico —para el analista no es caótico nada que pueda traerse dentro del alcance de principios explicativos—, sin embargo, a no ser de una manera fortuita, los resultados no tendrían sentido por sí mismos al modo que lo tendría, por ejemplo, la realización de cualquier fin o ideal. La falta de sanción racional significa que, puesto que *esta* voluntad no se acomoda ya a ningún "bien", será ahora necesario, a fin de reclamar una dignidad ética para el resultado, replegarse en una confianza ilimitada en las formas democráticas de gobierno en cuanto tales, confianza que, en principio, tendría que ser independiente de la deseabilidad de los resultados. Como ya hemos visto no es fácil colocarse en este punto de vista. Pero aun cuando nos pongamos en él el abandono del bien común utilitarista nos deja entre las manos una buena cantidad de dificultades.

En particular, subsiste todavía la necesidad práctica de atribuir a la voluntad del *individuo* una independencia y calidad racional que son completamente irreales. Si pretendemos sostener que la voluntad de los ciudadanos constituye *per se* un factor político que estamos obligados a respetar, primero es preciso que exista esta voluntad. Es decir, tiene que ser algo más que un haz indeterminado de vagos impulsos que se mueven en torno a tópicos dados y a impresiones erróneas. Todo el mundo tendría que saber de un modo preciso lo que quiere defender. Esta precisión de las voliciones tendría que estar fundada en la capacidad para observar e interpretar correctamente los hechos que son directamente accesibles a cada uno para pasar por el tamiz de la crítica la información sobre los hechos que no lo son. Finalmente, de estas voliciones definidas y de estos hechos indagados tendría que derivarse una conclusión clara y *rápida* respecto a los problemas especiales, conforme a las reglas de la deducción lógica, y esto con un grado tan alto de eficiencia general que pudiera sostenerse sin notorio absurdo que la opinión de un ciudadano sería aproximadamente tan buena como la de cualquier otro.³ Y todo esto ten-

³ Esto explica el carácter fuertemente igualitario tanto de la teoría clásica de la democracia como de las creencias democráticas populares. Más adelante se indicará cómo puede adquirir la igualdad el *status* de un postulado ético. Pero, sea cual fuere el sentido que se atribuya a esta expresión, no puede aplicarse en ningún caso a los hombres tal como son. En reconocimiento de esta imposibilidad se ha reformulado con frecuencia el postulado mismo dándole el sentido de "igualdad de oportunidad". Pero, prescindiendo incluso de las dificultades inherentes a la palabra "oportunidad", esta reformulación no nos sirve de mucho, porque es una igualdad efectiva (y no potencial) de racionalidad del

dría que realizarlo el ciudadano medio por sí mismo e independientemente de la presión de los grupos y de la propaganda,⁴ pues las voliciones y las conclusiones que se imponen al electorado no pueden tenerse como datos últimos del proceso democrático. La cuestión de si estas condiciones se cumplen o no en la medida necesaria para hacer funcionar a la democracia no debe ser contestada por una afirmación precipitada ni por una negativa igualmente precipitada. Solamente puede ser contestada mediante una apreciación laboriosa de todo un laberinto de pruebas contradictorias.

Sin embargo, antes de ponernos a ello quiero asegurarme de que el lector aprecia plenamente otro punto que ya he señalado. Repetiré, por tanto, que aun cuando las opiniones y deseos de los ciudadanos individuales fuesen datos perfectamente definidos e independientes a elaborar por el proceso democrático, y aun cuando todo el mundo actuase respecto de ellos con racionalidad y rapidez ideales, no se seguiría necesariamente que las decisiones políticas producidas por ese proceso, partiendo de la materia prima de esas voliciones individuales, representase algo que, en un sentido convincente, pudiera ser denominado voluntad del pueblo. Es, pues, no sólo concebible, sino muy probable que las decisiones políticas a que se llegue mediante ese proceso no concuerden con "lo que el pueblo quiere realmente", sobre todo cuando las voluntades están muy divididas. Tampoco puede negarse que se obtendrá, si no exactamente lo que el pueblo quiere, sí, al menos, un "compromiso honrado". Esto puede ser así. Las probabilidades de que esto suceda son mucho mayores cuando los problemas planteados son de índole cuantitativa o permiten una gradación, como cuando se plantea la cuestión de cuánto debe gastarse en ayuda

comportamiento político la que se requiere si cada voto de un hombre ha de tener el mismo peso en la decisión de las controversias.

Debe observarse de pasada que la fraseología democrática ha servido para nutrir la asociación entre las desigualdades de toda especie y la "injusticia", que es un elemento tan importante en el complejo psíquico del fracasado y en el arsenal del político que la utiliza. Uno de los síntomas más curiosos de este fenómeno se ha manifestado en la institución ateniense del ostracismo o más bien el uso que a veces se hacía de ella. El ostracismo consistía en la proscripción de un individuo por voto popular, pero no necesariamente por alguna razón especial; a veces servía como método de eliminación de un ciudadano prominente molesto que daba la impresión de "contar por más de uno".

⁴ Esta expresión se usa aquí en su sentido originario y no en el sentido que en la actualidad está adquiriendo rápidamente y que sugiere la siguiente definición: Propaganda es toda manifestación que emana de una fuente que no nos gusta. Supongo que la palabra se deriva del título de la comisión de cardenales que tiene a su cargo las cuestiones relativas a la difusión de la fe católica, esto es, la *congregatio de propaganda fide*. Por tanto, no lleva consigo ningún significado depredatorio y, en especial, no implica una distorsión de los hechos. Puede hacerse propaganda, por ejemplo, de un modo científico. Significa simplemente la presentación de hechos y argumentos con el propósito de influir en las acciones u opiniones de los hombres en una dirección determinada.

a los parados, ya que todo el mundo propugna algún gasto para este fin. Pero cuando los problemas que se plantean son cualitativos, tales como los de si se ha de perseguir o no a los herejes o entrar o no en una guerra, el resultado obtenido puede disgustar —si bien por razones diferentes— igualmente a todo el pueblo, mientras que la decisión impuesta por un organismo no democrático podría resultar mucho más aceptable para el mismo.

Esto se ilustrará mediante un ejemplo. Yo admito que el gobierno de Napoleón, cuando era Primer Cónsul, puede clasificarse de dictadura militar. Una de las necesidades políticas que más presionaban por el momento era un concierto religioso que aclarase el caos dejado por la revolución y el directorio y llevase la paz a millones de corazones. Esto lo consiguió Napoleón mediante una serie de golpes maestros que culminaron en el concordato con el Papa (1801) y los "Artículos orgánicos" (1802), que, reconciliando lo irreconciliable, dieron justamente la debida cantidad de libertad al culto religioso al mismo tiempo que mantenían con vigor la autoridad del Estado. También reorganizó y refinanció la Iglesia Católica francesa, resolvió la delicada cuestión del clero "constitucional" y puso en marcha la nueva ordenación de la manera más favorable con un mínimo de fricción. Si ha habido alguna vez una medida política que responda eficazmente a un deseo específico de un pueblo esta ordenación proporciona uno de los mejores ejemplos de la Historia. Esto tiene que resultar notorio para todo el que contemple la estructura clasista de la Francia de aquella época, y se confirmará plenamente por el hecho de que esta política eclesiástica contribuyó grandemente a la popularidad casi universal de que gozó el régimen consular, pero es difícil ver cómo podría haber sido obtenido este resultado de una manera democrática. El sentimiento antieclesiástico no había muerto y no estaba en modo alguno confinado a los jacobinos vencidos. Las personas de esta convicción, o sus dirigentes, no podían de ningún modo haber concertado un compromiso de esa extensión.⁵ En el otro extremo de la escala se extendía rápidamente una fuerte ola de furioso sentimiento católico. Los que compartían este sentimiento, o los dirigentes que dependían de su buena voluntad, no podrían haberse detenido en el límite napoleónico; en especial, no podrían haber tratado tan firmemente con la Santa Sede, para la cual no habría habido, además, ninguna razón para ceder en vista del sesgo que tomaban las cosas. Y la voluntad de los campesinos, que ante todo querían sus sacerdotes, sus iglesias y sus procesiones, habría sido inhibida por el miedo muy

⁵ Los cuerpos legislativos, aunque estaban acobardados, dejaron, en efecto, de apoyar a Napoleón en esta política. Y algunos de sus paladines más fieles se opusieron a ella.

natural de que la solución revolucionaria del problema de la tierra podría peligrar una vez que el clero —especialmente los obispos— estuviesen de nuevo en su silla. El resultado más probable de cualquier intento de resolver la cuestión democráticamente habría sido una situación de estancamiento o de lucha interminable que engendraría una creciente irritación. Pero Napoleón pudo resolverla razonablemente, precisamente porque todos estos grupos, que no habrían podido abandonar sus puntos de vista por su propio acuerdo, podían y querían al mismo tiempo aceptar la ordenación, si esta ordenación les era impuesta.

Este no es, por supuesto, un ejemplo aislado.⁶ Si los resultados, que se muestran a largo plazo satisfactorios para el pueblo, en general, constituyen una prueba de gobierno *para* el pueblo, el gobierno *por* el pueblo, tal como lo concebía la teoría clásica de la democracia, dejaría a menudo de satisfacerla.

III. LA NATURALEZA HUMANA EN LA POLÍTICA

Falta por contestar nuestra cuestión acerca de la certidumbre e independencia de las voliciones de los votantes, de su capacidad de observación e interpretación de los hechos y de su aptitud para deducir de una manera clara y rápida las consecuencias racionales de ambas cosas. Este tema pertenece a un capítulo de psicología social que podría titularse "La naturaleza humana en la política".⁷

Durante la segunda mitad del siglo pasado la idea de la personalidad humana como una unidad homogénea y la idea de una voluntad como el móvil principal de la acción, se han ido desvaneciendo

⁶ De la actuación de Napoleón podrían citarse, en efecto, otros ejemplos. Fue un autócrata que, siempre que no resultaban afectados sus intereses dinásticos ni su política exterior, procuraba hacer simplemente lo que él creía que el pueblo quería o necesitaba. Esto es lo que quería decir el consejo que dio a Eugène de Beauharnais relativo a su administración de Italia del Norte.

⁷ Este es el título de un libro sincero y encantador de uno de los radicales ingleses más amables que jamás han existido: Graham Wallas. A pesar de todo lo que se ha escrito desde entonces sobre la materia, y especialmente a pesar de todos los estudios detallados del caso que hacen ahora posible vería mucho más claramente, este libro puede aún recomendarse como la mejor introducción a la psicología política. No obstante, después de haber llevado con admirable honestidad su ataque contra la aceptación sin crítica de la teoría clásica, el autor no saca de ello la conclusión obvia. Esto es tanto más notable cuanto que Wallas insiste con razón en la necesidad de una actitud mental científica y no deja de censurar a Lord Bryce por haberse declarado, en su libro sobre la *commonwealth* americana, "rabiosamente" decidido a ver algo de cielo azul en medio de las nubes de los hechos desilusionadores "¿Y tendríamos que decir, exclama Graham Wallas, de un metereólogo que antes de haber abierto su ventana insistiera en que ha visto un poco de cielo azul?" No obstante, en la parte constructiva de este libro adopta aproximadamente el mismo punto de vista.

cada vez más, incluso antes de los tiempos de Théodule Ribot y de Sigmund Freud. En particular, estas ideas han ido desestimándose progresivamente en el campo de las ciencias sociales, donde cada vez recibe más atención la importancia de los elementos extrarracionales o irracionales de nuestra conducta, como atestigua el *Traité de Sociologie*, de Pareto. De las muchas pruebas que se han acumulado contra la hipótesis de la racionalidad únicamente voy a mencionar dos de ellas.

Una, a pesar del trabajo posterior, mucho más cuidadoso, puede seguirse asociando al nombre de Gustave Le Bon, el fundador o al menos el primer exponente efectivo de la psicología de las multitudes (*Psychologie des foules*).⁸ Al poner de manifiesto, si bien exagerándolas, las realidades del comportamiento humano bajo la influencia de la aglomeración —especialmente, la súbita desaparición, en un estado de excitación, de los frenos morales y de los modos civilizados de pensar y de sentir; la súbita erupción de impulsos primitivos, de infantilismos y tendencias criminales—, nos enfrentó con hechos sinistros que todo el mundo conocía, pero que nadie quería ver, y con ello dio un serio golpe a la concepción de la naturaleza humana, en la que se basaba la teoría clásica de la democracia y la creencia popular democrática acerca de las revoluciones. Sin duda hay mucho que decir sobre la estrechez de la base fáctica de las conclusiones de Le Bon, que, por ejemplo, no se acomoda nada bien al comportamiento normal de una multitud inglesa o angloamericana. Los críticos, especialmente aquellos que no simpatizaban con esta rama de la psicología social, no dejaron de sacar partido de sus puntos vulnerables. Pero, de otra parte, no hay que olvidar que los fenómenos de psicología de las multitudes no están confinados en modo alguno a las turbas que bullen en las calles estrechas de una ciudad latina. Todo parlamento, toda comisión, todo consejo de guerra compuesto de una docena de generales sexagenarios, muestra, aunque sea en una forma atenuada, alguno de los rasgos que aparecen tan claramente en el caso de la chusma, especialmente un sentido de responsabilidad reducido, un nivel inferior de energía intelectual y una sensibilidad mayor para las influencias extralógicas. Además, esos fenómenos no quedan limitados a una multitud, en el sentido de una aglomeración física de mucha gente. Los lectores de periódicos, los radioescuchas, los miembros de un partido, aun cuando no estén reunidos físicamente, tienen una enorme facilidad para transformarse en una multitud

⁸ La palabra alemana *Massenpsychologie* sugiere una advertencia: la psicología de las multitudes no debe ser confundida con la psicología de las masas. La primera no contiene necesariamente ninguna connotación clasista y no tiene de por sí nada que ver con un estudio de los modos de pensar y de sentir de la clase obrera, por ejemplo.

psicológica y para llegar a esta situación de frenesí en la que un intento de argumentación racional no hace más que avivar los espíritus animales.

La otra fuente de prueba desilusionadora que voy a mencionar es mucho más humilde: de ella no mana sangre; tan sólo mana dislate. Los economistas, al aprender a observar los hechos de un modo más preciso, han comenzado a descubrir que los consumidores, aun en los actos más corrientes de la vida diaria, no viven plenamente de acuerdo con la idea que solían mantener acerca de ellos los libros de texto de economía. De una parte, sus necesidades no son apenas definidas y sus acciones a propósito de estas necesidades no son apenas racionales ni apresuradas. De otra parte, son tan sensibles a la influencia de la propaganda y de otros métodos de persuasión que a menudo parece que son los productores los que les dictan su voluntad en vez de ser mandados por ellos. La técnica de la propaganda de éxito es particularmente instructiva. Es cierto que casi siempre hay alguna apelación a la razón. Pero una simple afirmación, repetida con frecuencia, tiene más peso que un argumento racional, y otro tanto ocurre con el ataque directo a lo subconsciente, que toma la forma de intentos de evocar y cristalizar asociaciones agradables de una naturaleza plenamente extrarracional y, con mucha frecuencia, sexual.

La conclusión, aunque obvia, debe ser deducida con cuidado. En el curso ordinario de las decisiones que se repiten a menudo el individuo está sometido a la influencia saludable y racionalizadora de sus experimentos favorables y desfavorables. Está también bajo la influencia de móviles e intereses simples y nada problemáticos, que tan sólo ocasionalmente sufren perturbación por excitaciones. Históricamente el deseo de los consumidores en cuanto al calzado puede haber sido configurado, al menos en parte, por la acción de un productor que les ofrecía zapatos atractivos y hacía propaganda de ellos; sin embargo, es en todo tiempo una necesidad auténtica, cuya precisión se extiende más allá de "los zapatos en general", y cuya experimentación prolongada ha eliminado muchas de las irracionalidades que pueden haberla rodeado originariamente.⁹ Además, bajo el estímulo de esos móviles simples, los consumidores aprenden a obrar en ciertas cosas (casas, automóviles) conforme al consejo de expertos imparcia-

⁹ En el pasaje de más arriba irracionalidad significa incapacidad para obrar racionalmente con relación a un deseo dado. No se refiere a la racionalidad que tenga el deseo mismo, en opinión del observador. Es importante tener esto en cuenta, porque los consumidores la exageran a veces, confundiendo las dos cosas. Así, el atuendo de una obrera de fábrica puede parecer a un profesor un indicio de comportamiento irracional, para el que no hay otra explicación que los artificios publicitarios. En realidad, tal vez sea lo único a que se aspira. Si esto es así, el gasto que realiza para ello puede ser de una racionalidad ideal en el sentido expresado más arriba.

les, y ellos mismos se hacen expertos en otras. Es, sencillamente, incierto que las amas de casa sean engañadas fácilmente en cuestiones de artículos alimenticios, artículos domésticos *conocidos* y de vestido. Y, como todo vendedor sabe por propio escarmiento, la mayoría de ellas insisten en el artículo exacto que quieren, sin apartarse de su idea.

Esto aparece de un modo aun más manifiesto si se observa del lado de los productores. Es indudable que un fabricante puede ser indolente, un mal juzgador de las oportunidades comerciales o incompetente por otra causa; pero hay un mecanismo eficaz que le hará reformarse o le eliminará. El taylorismo se basa, en realidad, en el hecho de que el hombre puede ejecutar operaciones manuales durante miles de años y, no obstante, seguirlas realizando de un modo ineficiente. Pero ni la intención de obrar lo más racionalmente posible ni una presión constante hacia una mayor racionalidad pueden ponerse en duda, cualquiera que sea el nivel de actividad industrial o mercantil que contemplemos.¹⁰

Y así acontece con la mayoría de las decisiones de la vida diaria que caen dentro del pequeño campo que abarca la mente del ciudadano individual con un pleno sentido de su realidad. *Grosso modo*, comprende las cosas que conciernen directamente a él, a su familia, a sus negocios, a sus aficiones, a sus amigos y enemigos, a su municipio o barrio, a su clase, iglesia, sindicato o a cualquier otro grupo social del que sea un miembro activo, esto es, las cosas que están bajo su observación personal, las cosas que le son familiares independientemente de lo que le diga su periódico, las cosas en las que puede influir directamente o puede dirigir y por las que desarrolla la especie de responsabilidad engendrada por toda la relación directa entre la línea de conducta seguida y sus efectos favorables o desfavorables.

Repetimos una vez más: la precisión y la racionalidad en el pensamiento y la acción¹¹ no están garantizados por su familiaridad con los hombres y las cosas ni por ese sentido de la realidad y de la

¹⁰ Este nivel varía, por supuesto, no sólo con relación a las épocas y lugares, sino también dentro de una época y de un lugar dados, según los distintos sectores industriales y las clases. No hay nada parecido a una pauta universal de racionalidad.

¹¹ Racionalidad del pensamiento y racionalidad de la acción son dos cosas diferentes. La racionalidad del pensamiento no garantiza siempre la racionalidad de la acción. Y la última puede existir sin ninguna deliberación consciente e independientemente de toda capacidad para formular correctamente las razones que justifican los propios actos. El observador, especialmente el observador que emplea los métodos de encuestas y cuestionarios, pierde de vista a menudo esta distinción y por ello adquiere una idea exagerada de la importancia de la irracionalidad en el comportamiento. Esta es otra causa de las exageraciones que tan a menudo encontramos.

responsabilidad. Para esto serían necesarias otras condiciones que a menudo dejan de cumplirse. Por ejemplo, generación tras generación puede padecer por un comportamiento irracional en materia de higiene y, no obstante, dejar de relacionar sus sufrimientos con sus hábitos nocivos. En tanto que esta relación no se establezca, las consecuencias objetivas, por muy regulares que sean, no producirán, por supuesto, una experiencia subjetiva. Así ha resultado increíblemente difícil para la Humanidad llegar al conocimiento de la relación existente entre el contagio y las epidemias: los hechos la señalaban con una claridad que a nosotros nos parece inequívoca; sin embargo, al final del siglo XVIII los médicos no hacían casi nada para evitar que las personas atacadas de enfermedades infecciosas, tales como sarampión o viruelas, estuviesen en contacto con las demás. Y es de suponer que las cosas tienen que ser todavía peores cuando no sólo haya incapacidad, sino también repugnancia a reconocer las relaciones causales, o haya intereses que luchen en contra de que se reconozcan.

No obstante, y a pesar de todas las limitaciones que se imponen, hay para todos, dentro de un horizonte mucho más amplio, un campo más reducido —que difiere ampliamente en extensión, según los distintos grupos o individuos, y está limitado por una zona ancha más bien que por una línea sutil—, que se distingue por su sentido de la realidad o familiaridad o responsabilidad. Y este campo alberga voliciones individuales relativamente definidas. Estas pueden parecernos a veces ininteligentes, estrechas y egoístas, y puede no resultar claro para todos por qué, cuando se trata de llegar a las decisiones políticas, hemos de prestar culto a sus altares, y todavía menos por qué hemos de sentirnos obligados a contar como una unidad a cada uno de ellos y a ninguno como más de una unidad. Si, no obstante, decidimos rendir culto a la voluntad del pueblo, no encontraremos, al menos, el altar vacío.¹²

Ahora bien: esta relativa precisión de las voliciones y esta racionalidad del comportamiento no desaparecen súbitamente al apartarnos,

¹² Hay que observar que, al hablar de voliciones definidas y auténticas, no quiero significar que las exalta a últimos datos para todas las especies de análisis sociales. Son, por supuesto, producto del proceso social y del medio social. Lo único que quiero decir es que pueden servir como datos para la especie de análisis de fines especiales que el economista tiene en la imaginación cuando hace derivar los precios de los gustos o necesidades considerados como "datos" en un instante concreto y que no necesitan seguir siendo analizados cada vez. De un modo semejante podemos hablar para nuestros fines de voliciones auténticas y definidas que, en todo momento, se dan con independencia de los intentos de fabricarlas, si bien reconocemos que estas mismas voliciones auténticas son resultado de las influencias ambientales del pasado, incluyendo las influencias propagandísticas. Esta distinción entre voliciones auténticas y fabricadas (véase más abajo) es una distinción difícil y no puede aplicarse a todos los casos y para todos los fines. Para nuestro propósito, sin embargo, basta con señalar que está evidentemente fundada en el sentido común.

en la casa y los negocios, de las inquietudes de la vida diaria que nos educan y nos disciplinan. En el reino de los negocios públicos hay sectores que están más al alcance que otros de la mente del ciudadano. Esto es aplicable, en primer lugar, a los asuntos locales. Pero incluso ahí encontramos una capacidad limitada para discernir los hechos, una disposición limitada para actuar de acuerdo con ellos, un sentido limitado de responsabilidad. Todos nosotros conocemos al hombre —a menudo muy buen modelo— que dice que la administración local no es cosa suya y se encoge de hombros indiferente ante prácticas que antes de padecerlas en su propia oficina preferiría morir. Los ciudadanos de espíritu elevado y disposiciones exhortatorias que predicán la responsabilidad de los electores o contribuyentes individuales descubren invariablemente el hecho de que este elector o contribuyente no se siente responsable por lo que hacen los políticos locales. Con todo, el patriotismo local puede ser un factor muy importante para el “funcionamiento de la democracia”, especialmente en las comunidades no demasiado grandes para impedir el contacto personal. En muchos aspectos los problemas de una ciudad son también afines a los de un *concern* industrial. El hombre que comprende estos últimos comprende también los primeros hasta un cierto grado.

El fabricante, el tendero o el obrero no necesitan salir de su mundo para tener una opinión defendible racionalmente (que puede ser, por supuesto, acertada o errónea) sobre la limpieza de las calles o el emplazamiento de los mercados.

En segundo lugar, hay muchas controversias nacionales que atañen a los individuos y los grupos tan directa e inequívocamente como para dar origen en ellos a voliciones perfectamente auténticas y definidas. El ejemplo más importante lo constituyen aquellas medidas que llevan consigo una ventaja pecuniaria y personal para los electores individuales y para los grupos de electores, tales como los pagos directos, los aranceles aduaneros de protección, la política de protección de la plata, etc. Una experiencia que se remonta a la antigüedad muestra que los electores reaccionan casi siempre de una manera rápida y racional ante toda oportunidad de esta naturaleza. Pero la teoría clásica de la democracia tiene, evidentemente, poco que ganar de muestras de racionalidad de esta índole. Los electores demuestran con ellas ser jueces malos e incluso corrompidos de tales cuestiones¹³ y a menudo

¹³ La razón por la que los partidarios de Bentham pasaron por alto esto tan por completo es que no consideraron las posibilidades de la corrupción de la masa en el capitalismo moderno. Al cometer en su teoría política el mismo error que cometieron en su teoría económica no han encontrado ningún inconveniente en postular que “las gentes” eran el mejor juez de sus propios intereses individuales y que éstos tenían que coincidir necesariamente con los intereses de todo el pueblo tomado en su conjunto. Por supuesto, esto se hacía más fácil para ellos, porque filosofaban efectivamente, aunque no intencionadamente,

demuestran ser malos jueces de sus propios intereses a largo plazo, pues es tan sólo la promesa a corto plazo lo que toman en consideración políticamente y la racionalidad a corto plazo la única que prevalece efectivamente.

Sin embargo, cuando nos alejamos de las preocupaciones de la familia y de la oficina y nos internamos en las regiones de los negocios nacionales e internacionales, que carecen de un nexo directo e inequívoco con aquellas preocupaciones privadas, la volición individual, el conocimiento de los hechos y el método de inferencia dejan pronto de desempeñar el papel que les atribuye la teoría clásica. Lo que más me sorprende de todo, y lo que me parece que es la medula de todas las dificultades, es el hecho de que se haya perdido tan por completo el sentido de la realidad.¹⁴ Normalmente, las grandes cuestiones políticas comparten su lugar, en la economía espiritual del ciudadano típico, con aquellos intereses de las horas de asueto que no han alcanzado el rango de aficiones y con los temas de conversación irresponsable. Estas cosas parecen aquí fuera de lugar; no son nada parecido a una propuesta de negocios; los peligros pueden no materializarse en absoluto y, si se materializasen, no se mostrarían demasiado graves; el ciudadano tiene, en el fondo, la impresión de moverse en un mundo ficticio.

Este sentido limitado de la realidad explica no sólo un sentido limitado de la responsabilidad, sino también la falta de voliciones efectivas. Cada uno tiene, por supuesto, frases propias y deseos e ilusiones y quejas propias; especialmente tiene cada uno sus preferencias y sus aversiones. Pero ordinariamente esto no corresponde a lo que llamamos una voluntad, esto es, la contrapartida psíquica de una acción responsable y consciente de su finalidad. En efecto: para el ciudadano particular que medita sobre los asuntos nacionales no hay lugar para una voluntad tal ni para ninguna labor que pueda desarrollar. Es miembro de una comisión incapaz de funcionar, de la comisión constituida por toda la nación, y por ello es por lo que invierte menos esfuerzo disciplinado en dominar un problema político que en una partida de *bridge*.¹⁵

en términos de intereses burgueses que tenían más que ganar de un Estado sobrio que de cualesquiera sobornos directos.

¹⁴ El "sentido punzante de la realidad" de William James. La importancia de este punto ha sido especialmente subrayada por Graham Wallas.

¹⁵ Nos ayudará a aclararnos este punto preguntarnos por qué nos mostramos con una inteligencia y claridad de pensamiento tan superiores en una mesa de *bridge*, a, por ejemplo, en una discusión política entre no políticos. En la mesa de *bridge* tenemos una tarea definida; tenemos reglas que nos disciplinan; el éxito y el fracaso están claramente definidos y nos impide un comportamiento irresponsable el hecho de que cada error que cometamos no sólo se nos manifestará inmediatamente, sino que también nos será inmediatamente imputado. Estas condiciones, al dejar de cumplirse en el comportamiento político del ciu-

El debilitamiento del sentido de la responsabilidad y la falta de voliciones efectivas explican a su vez esta ignorancia del ciudadano corriente y la falta de juicio en cuestiones de política nacional y extranjera, que son más sorprendentes, si esto puede sorprender, en el caso de personas instruidas y de personas que actúan con éxito en situaciones de la vida ajenas a la política que en el caso de personas poco instruidas y de condición humilde. Estos privilegiados disponen de una información abundante y fácilmente accesible. Pero esta ventaja no parece servirles de nada y tampoco debemos maravillarnos por ello. Sólo necesitamos comparar la actitud de un abogado en su informe y la actitud del mismo abogado frente a las exposiciones de la situación política que presenta su periódico para ver cómo se desenvuelve. En el primer caso, el abogado está capacitado para apreciar la relevancia jurídica de los hechos por los años de trabajo consciente de su finalidad que ha realizado bajo el estímulo definido del interés por su competencia profesional; bajo un estímulo no menos poderoso concentra sus conocimientos, su intelecto y su voluntad en el contenido del informe. En el segundo caso, no se ha tomado la molestia de capacitarse; no se preocupa de digerir la información ni de aplicarle los cánones de la crítica que tan bien sabe manejar, y se impacienta ante una argumentación larga o complicada. Todo esto viene a poner de manifiesto que, sin la iniciativa que desarrolla la responsabilidad directa, persistirá la ignorancia política, aun cuando el público disponga de la información más abundante y completa. Persiste, a pesar de los meritorios esfuerzos que se hacen para ir más allá de la presentación de conferencias, clases y grupos de discusión. Los resultados no son nulos, pero son escasos. No puede hacerse remontar la escala al público.

Así, pues, el ciudadano normal desciende a un nivel inferior de prestación mental tan pronto como penetra en el campo de la política. Argumenta y analiza de una manera que él mismo calificaría de infantil si estuviese dentro de la esfera de sus intereses efectivos. Se hace de nuevo primitivo. Su pensamiento se hace asociativo y efectivo.¹⁶ Y esto lleva consigo dos consecuencias ulteriores deplorables.

En primer lugar, aun cuando no hubiese grupos políticos que tratasen de influir sobre el ciudadano corriente, éste tendería, en la cuestión política, a someterse a prejuicios e impulsos extrarracionales o irracionales. La debilidad del proceso racional que él aplica a la política y la falta de dominio lógico efectivo de los resultados a que llega bastarían por sí para explicar esto. Además, por la simple con-

dadano corriente, muestran por qué en la política le falta toda circunspección y el juicio que puede desarrollar en su profesión.

¹⁶ Véase cap. XII.

sideración de que "no es nadie en esto" relajará sus exigencias morales habituales y cederá a impulsos oscuros que las condiciones de la vida privada le ayudarán a reprimir. Pero en cuanto al buen criterio o racionalidad de sus inferencias y conclusiones éste puede ser tan malo como abandonarse a una explosión de generosa indignación. Ello le haría aún más difícil ver las cosas en sus debidas proporciones e incluso ver más de un aspecto de una cosa al mismo tiempo. De ahí el que, si sale una vez de su vaguedad habitual y muestra la voluntad definida que postula la teoría clásica de la democracia, es muy probable que resulte más ininteligente e irresponsable de lo que es habitualmente. En ciertas coyunturas puede esto resultar fatal a su país.¹⁷

En segundo lugar, sin embargo, cuanto más débil sea el elemento lógico en la formación de la opinión pública, y más completa la falta de crítica racional de la influencia racionalizadora de la experiencia y la responsabilidad personales, mayores son las oportunidades para los grupos que persigan fines interesados. Estos grupos pueden estar integrados por políticos profesionales, o por defensores de un interés económico, o por idealistas de una u otra especie, o por personas interesadas simplemente en poner en escena y dirigir las representaciones políticas. La sociología de tales grupos es irrelevante para el presente argumento. El único punto que interesa aquí es que, siendo como es la naturaleza humana en la política, son capaces de configurar la voluntad del pueblo e incluso de crearla dentro de unos límites muy amplios. La voluntad que observamos al analizar los procesos políticos no es ni con mucho una voluntad auténtica, sino una voluntad fabricada. Y con frecuencia este artefacto es lo único que corresponde a la *volonté générale* de la teoría clásica. En tanto que esto es así la voluntad del pueblo es el producto y no la fuerza propulsora del proceso político.

Los procedimientos para fabricar los problemas que apasionan a la opinión y a la voluntad popular acerca de estos problemas son similares exactamente a los que se emplean en la propaganda comercial. En ellos encontramos los mismos esfuerzos por llegar a un contacto con lo subconsciente. Encontramos la misma técnica de crear asociaciones favorables y desfavorables, que son más eficaces cuanto menos racionales sean. Encontramos las mismas evasivas y reticencias y el

¹⁷ La importancia de tales explosiones de cólera no puede ponerse en duda. Pero es posible poner en duda su autenticidad. El análisis mostrará en muchos ejemplos que están excitados por la acción de algún grupo y no surgen espontáneamente del pueblo. En este caso entran en una clase de fenómenos de la que vamos a tratar seguidamente. Personalmente, creo que existen ejemplos auténticos. Pero no puedo estar seguro de que un analista más a fondo no revelase algún esfuerzo psicotécnico en el fondo de ellos.

mismo ardid para crear un convencimiento a fuerza de afirmaciones reiteradas, que tienen éxito precisamente en la medida en que evitan la argumentación racional, que amenazarían despertar las facultades críticas del pueblo. Y así sucesivamente. Sólo que todas estas trabas tienen infinitamente más alcance en la esfera de los negocios públicos que en la esfera de la vida privada y profesional. El retrato de la muchacha más bella que haya existido jamás resultará a la larga ineficaz para mantener las ventas de un cigarrillo malo. En el caso de las decisiones políticas no hay ninguna salvaguardia tan eficaz. Muchas decisiones de importancia funesta son de tal índole que hace imposible al público hacer experimentos con ellas en sus ratos de ocio y a un costo moderado. Aun cuando esto fuese posible no es fácil, sin embargo, llegar por regla general a un juicio, como en el caso del cigarrillo, porque los efectos son menos fáciles de interpretar.

Pero tales artificios vician también, en una extensión completamente desconocida en el campo de la propaganda comercial, aquellas formas de la propaganda política que declaran dirigirse a la razón. Para el observador la apelación antirrational o, en todo caso, extrarrational al subconsciente, y la indefensión de la víctima frente a la misma, destacan con más claridad cuando dicha apelación está encubierta tras los hechos y argumentos. Ya hemos visto más arriba por qué es tan difícil difundir entre el público una información imparcial acerca de los problemas políticos y las inferencias lógicamente correctas de la misma y por qué esa información y argumentos sobre cuestiones políticas tan sólo "se toman en consideración" cuando concuerdan con las ideas preconcebidas del ciudadano. Por regla general, sin embargo, estas ideas no son bastante definidas para determinar conclusiones especiales. Como ellas mismas pueden ser fabricadas, una argumentación política eficaz implica casi inevitablemente el intento de moldear las premisas volitivas existentes en una forma especial y no simplemente el intento de complementarlas o de ayudar al ciudadano a formar su opinión.

Así, pues, lo más probable es que la información y los argumentos que se presentan como pruebas irrefutables estén al servicio de una intención política. Como lo primero que el hombre hace por su ideal o por su interés es mentir, es de esperar, y de hecho así lo encontramos, que en materia política la información eficaz esté casi siempre adulterada o seleccionada,¹⁸ y que el razonamiento eficaz consista principalmente en tratar de exaltar ciertas afirmaciones a la dignidad de axiomas y borrar otras de la lista, con lo que se viene a parar a la psicotecnia mencionada más arriba. El lector que me crea indebida-

¹⁸ Una información seleccionada, aunque sea exacta de por sí, equivale a un intento de mentir diciendo la verdad.

mente pesimista no tiene más que preguntarse si ha oído o no alguna vez —o ha dicho él mismo— que este o aquel hecho embarazoso no debe ser referido en público o que una cierta línea de razonamiento, aunque válida, es indeseable. Si los hombres que, con arreglo a la pauta habitual son perfectamente honorables o incluso de espíritu elevado, se avienen con las implicaciones de estos subterfugios, ¿no muestran con ello lo que piensan acerca de los méritos e incluso de la existencia de la voluntad del pueblo?

Hay, por supuesto, límites para todo esto.¹⁹ Y hay mucho de verdad en el dicho de Jefferson de que el pueblo es en definitiva más inteligente de lo que puede serlo un individuo singular, o en el de Lincoln acerca de la imposibilidad de “tener engañado siempre a todo el pueblo”. Pero ambos dichos subrayan el aspecto a largo plazo del problema de una manera muy significativa. No hay duda que puede argumentarse que, dando tiempo a la *psiche* colectiva, desarrollará opiniones que nos sorprenderán a menudo por su carácter sumamente razonable e incluso por su perspicacia. Sin embargo, la historia consiste en una sucesión de situaciones a corto plazo que pueden alterar para siempre el curso de los acontecimientos. Si a corto plazo puede “engañarse” a todo el mundo y conducirlo paulatinamente a algo que realmente no quiere, y si éste no es un caso excepcional que podamos permitirnos pasar por alto, entonces ninguna cantidad de sentido común retrospectivo alterará el hecho de que, en realidad, el pueblo no plantea ni decide las controversias, sino que estas cuestiones, que determinan su destino, se plantean y deciden normalmente para el pueblo. El amante de la democracia, más que nadie, tiene toda la razón al aceptar este hecho y defender así a su credo contra los calumniadores que lo acusan de estar basado en una engañifa.

IV. RAZONES DE LA SUPERVIVENCIA DE LA TEORÍA CLÁSICA

¿Pero cómo es posible que una teoría tan patentemente contraria a los hechos haya sobrevivido hasta nuestros días y continúe ocupando su lugar en el corazón del pueblo y en el lenguaje oficial de los gobiernos? Los hechos que la contradicen son conocidos de todos; todo el mundo los reconoce con una franqueza completa y a menudo cínica. Su base teórica, el racionalismo utilitarista, está muerta; nadie la acepta como teoría correcta del cuerpo político. Sin embargo, esta pregunta no es difícil de responder.

¹⁹ Es posible que estos límites se mostrasen con más claridad si las controversias se decidiesen más a menudo por referéndum. Es de presumir que los políticos sepan por qué son casi invariablemente hostiles a esta institución.

En primer lugar, aunque la teoría clásica de la acción colectiva no puede ser apoyada por los resultados de un análisis empírico, está apoyada fuertemente por aquella asociación con la fe religiosa, sobre la cual he llamado ya la atención. Esto puede no ser obvio a primera vista. Los maestros del utilitarismo eran todo, menos religiosos, en el sentido habitual de la expresión. Ellos se creían, efectivamente, antirreligiosos, y así eran considerados casi universalmente. Estaban orgullosos de su actitud, que ellos creían que era precisamente no metafísica, y no tenían ninguna simpatía por las instituciones religiosas y los movimientos religiosos de su tiempo. Pero no tenemos más que dirigir otra mirada al cuadro que trazaron del proceso social para descubrir que contenía rasgos esenciales de la fe de la cristiandad protestante, y que, en realidad, su doctrina derivaba de esa fe. A los intelectuales que habían abandonado su religión el credo utilitarista les proporcionaba un sustitutivo de aquélla. Para muchos de los que habían conservado su fe religiosa la teoría clásica se convirtió en el complemento de la misma.²⁰

Transpuesta así en las categorías de la religión, esta teoría —y, por consiguiente, la especie de convicción democrática que se basa en ella— cambia su misma naturaleza. Ya no hay necesidad de detenerse ante escrúpulos lógicos acerca del “bien común” y de los “valores últimos”. Todo esto nos es dado por el plan del Creador, cuyo propósito define y sanciona todo. Lo que antes parecía indefinido o inmotivado es de repente perfectamente definido y convincente. La voz del pueblo, por ejemplo, es ahora la voz de Dios. O tomemos la igualdad. Su significado preciso permanece dudoso y apenas hay justificación racional para exaltarla como postulado en tanto que nos movemos en la esfera del análisis empírico. Pero la Cristiandad alberga un fuerte elemento igualitario. El Redentor murió por todos; El no hizo diferencias entre los individuos de los distintos *status* sociales. Al obrar así atestiguó el valor intrínseco del alma individual, un valor que no admite gradaciones. ¿No es esto una sanción —y, a mi parecer, la única sanción posible²¹— de la fórmula “cada uno cuenta como uno;

²⁰ Obsérvese la analogía con la fe socialista, que es también un sustitutivo de la fe cristiana para unos y un complemento de ella para otros.

²¹ Podría objetarse que, por difícil que sea asignar un significado *general* a la palabra Igualdad, tal significado puede derivarse del contexto en la mayoría de los casos, si no en todos ellos. Por ejemplo, podría inferirse que las circunstancias en que se dirigió la alocución de Gettysburg, que, con la “afirmación de que todos los hombres son creados libres e iguales”, quería dar a entender simplemente la igualdad del *status* jurídico frente a la especie de desigualdad que va implicada en el reconocimiento de la esclavitud. Este significado sería bastante definido. Pero si preguntamos por qué esa afirmación debe obligarnos moral y políticamente y si rehusamos contestar “porque todo hombre es por naturaleza exactamente igual que todo otro hombre”, entonces sólo

nadie cuenta como más de uno", una sanción que vierte un significado supraterráneo en los artículos del credo democrático para los que no es fácil encontrar ninguna otra? Esta interpretación no abarca, por supuesto, todo el terreno. Sin embargo, hasta donde llega parece explicar muchas cosas que de otro modo quedarían sin explicar y, en realidad, sin sentido. Especialmente, explica la actitud del creyente frente a la crítica; nuevamente, lo mismo que en el caso del socialismo, la disidencia fundamental es considerada no sólo meramente como un error, sino como un pecado; es causa no meramente de un contraargumento lógico, sino también de la indignación moral.

Podemos plantear nuestro problema de un modo diferente, y decir que la democracia, cuando está impulsada de esta suerte, deja de ser un simple método que puede ser discutido racionalmente como una máquina de vapor o un desinfectante. En realidad, se convierte en algo que, desde otro punto de vista, he afirmado que era incapaz de convertirse, a saber: en un ideal y más bien en parte de un orden ideal de cosas. La misma palabra puede convertirse en una bandera, en un símbolo de todo lo que es más querido para un hombre, de todo lo que ama de su nación, exista o no un nexo racional entre ambas cosas. De una parte, la cuestión de saber hasta qué punto los hechos de la política están concordes con las distintas proposiciones contenidas en el credo democrático, deviene entonces para el demócrata tan irrelevante como es para el creyente católico la cuestión de cómo se concilia la conducta de Alejandro VI con la aureola sobrenatural que rodea al papado. De otra suerte, el demócrata de este tipo, no obstante aceptar postulados que entrañan importantes implicaciones acerca de la igualdad y la fraternidad, estará también en situaciones de aceptar con toda sinceridad casi todas las desviaciones de dichos principios a que puede dar lugar su propio comportamiento o su propia posición. Esto no es tampoco lógico. La mera distancia que los separa de la realidad no constituye ningún argumento contra un precepto ético o una esperanza mística.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta el hecho de que las formas y frases de la democracia clásica están asociadas para muchas naciones a acontecimientos y evoluciones de su historia que son entusiásticamente aprobados por grandes mayorías. Una oposición a un régimen establecido es probable que utilice estas formas y frases, cualesquiera que sean su significado y sus raíces sociales.²² Si esta opo-

podemos recurrir a la sanción divina que proporciona la fe cristiana. Esta solución va implicada posiblemente en la palabra "creados".

²² Podría parecer que debería hacerse una excepción con las oposiciones que surgen dentro de los regímenes francamente autocráticos. Pero incluso la mayoría de éstos han surgido históricamente de una manera democrática y han basado su dominación en la aprobación del pueblo. César no fue matado por

sición triunfa y si sus desenvolvimientos subsiguientes se muestran satisfactorios estas formas enraizarán en la ideología nacional.

Los Estados Unidos constituyen el ejemplo más notable de esta asociación de ideas. Su propia existencia como Estado soberano está asociada a una lucha contra una Inglaterra monárquica y aristocrática. A excepción de una minoría de realistas, en la época de la administración de Grenville, los americanos habían dejado, probablemente, de considerar al monarca inglés como *su* Rey y a la aristocracia inglesa como *su* aristocracia. En la Guerra de Independencia combatieron contra los que de hecho y según su sentimiento se habían convertido en un monarca extranjero y una aristocracia extranjera, que intervenían en su política y en sus intereses económicos. A partir ya de un estadio anterior de las turbulencias presentaron su contienda, que era realmente nacional, como una contienda del "pueblo" contra sus "dominadores", fundándose en los "derechos inalienables" del hombre" y a la luz de los principios generales de la democracia clásica. El texto de la Declaración de Independencia y el de la Constitución adoptaron estos principios. Siguió un desarrollo prodigioso que absorbió y satisfizo a la mayoría del pueblo, que creyó comprobar con ello el buen fundamento de la teoría embalsamada en los documentos sagrados de la nación.

Las oposiciones rara vez consiguen la victoria cuando los grupos dominantes están en la cumbre de su poder y de su éxito. En la primera mitad del siglo XIX se levantaron oposiciones que profesaban el credo clásico de la democracia y terminaron por prevalecer contra gobiernos, algunos de los cuales —especialmente en Italia— estaban notoriamente en un estado de decadencia y estaban en boca de la gente por su proverbial incompetencia, brutalidad y corrupción. Esto redundó naturalmente, aunque no lógicamente del todo, en beneficio del credo democrático, que se mostraba, además, superior cuando se le comparaba con las supersticiones oscurantistas propugnadas por aquellos gobiernos. En estas circunstancias la revolución democrática significó el advenimiento de la libertad y la decencia y el credo democrático un evangelio de la razón y del progreso. Naturalmente, esta ventaja estaba destinada a perderse y el abismo entre la teoría y la práctica de la democracia estaba destinado a ser descubierto. Pero el encanto de la aurora tarda en palidecer.

En tercer lugar, no hay que olvidar que hay síntomas sociales en los que la teoría clásica se adapta efectivamente a los hechos con un grado suficiente de aproximación. Como ya se ha señalado, éste es el caso de muchas sociedades pequeñas y primitivas que, en realidad, han

los plebeyos. Pero los oligarcas aristócratas que lo mataron empleaban también frases democráticas.

servido como prototipo para los autores de esa teoría. Puede ser también el caso de sociedades que no son primitivas, siempre que no estén demasiado diferenciadas y no alberguen problemas graves. Suiza es el mejor ejemplo. Hay tan poco por qué disputar en un mundo de campesinos que, a excepción de los hoteles y los bancos, no contiene ninguna gran industria capitalista, y cuyos problemas políticos son tan simples y tan estables que es de esperar que los comprenda y esté de acuerdo en cuanto a ellos una abrumadora mayoría. Pero si podemos concluir que en tales casos la teoría clásica se aproxima a la realidad, tenemos que añadir inmediatamente que esto es así no porque describa un mecanismo eficaz de decisión política, sino tan sólo porque no hay grandes decisiones que tomar. Finalmente, puede invocarse nuevamente el caso de los Estados Unidos a fin de mostrar que la teoría clásica parece a veces concordar con los hechos, incluso en una sociedad grande y altamente diferenciada y en la que hay grandes problemas que resolver, siempre que circunstancias favorables neutralicen la ponzoña de estos problemas. Hasta la entrada de este país en la Primera Guerra Mundial la opinión pública se ocupaba principalmente de los negocios de explotación de las posibilidades económicas de su propio medio. Mientras estos negocios no fueron seriamente interferidos por la política nada de ella importaba seriamente al ciudadano medio, que contemplaba con bondadoso desprecio las piruetas de los políticos. Podían irritarse algunos sectores por las tarifas aduaneras, por la política de la plata, por el mal gobierno local o por una disputa ocasional con Inglaterra. La gran mayoría del pueblo no se interesaba por la política, a excepción de un caso de desacuerdo grave que condujo a un desastre nacional: la Guerra de Secesión.

Y en cuarto lugar, aprecian los políticos, por supuesto, una fraseología que les permite adular a las masas y les ofrece una excelente oportunidad no sólo para evadir la responsabilidad, sino también para confundir a sus adversarios en nombre del pueblo.

OTRA TEORIA DE LA DEMOCRACIA

I. LA COMPETENCIA POR EL CAUDILLAJE POLÍTICO

Yo creo que la mayoría de los estudiosos de la política se han decidido ya a aceptar la crítica que se hace en el capítulo precedente a la teoría clásica de la democracia. Creo también que casi todos ellos están de acuerdo, o lo estarán antes de mucho, en aceptar otra teoría que está mucho más próxima a la realidad y, al mismo tiempo, salva del naufragio mucho de lo que los defensores del método democrático entienden realmente por esta expresión. Lo mismo que la teoría clásica, se definirá con gran concisión.

Se recordará que nuestras principales dificultades acerca de la teoría clásica se centraban en la afirmación de que "el pueblo" tiene una opinión definida y racional sobre toda cuestión singular y que lleva a efecto esta opinión —en una democracia— eligiendo "representantes" que cuidarán de que esa opinión sea puesta en práctica. Así, pues, la elección de los representantes se considera como el fin que se subordina al fin primario del sistema democrático, que consiste en investir al electorado del poder de decidir las controversias políticas. Supongamos que invertimos el orden de estos dos elementos y ponemos en segundo lugar la decisión de las controversias por el electorado, y, en primer lugar, la elección de los hombres que han de efectuar la decisión. Para expresarlo de otra manera ahora adoptamos el criterio de que el papel del pueblo es crear un gobierno o algún otro organismo intermediario, el cual crearía, a su vez, un ejecutivo¹ nacional o gobierno. Entonces lo definiremos así: método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo.

La defensa y explicación de esta idea va a demostrarnos en seguida que constituye un gran progreso respecto a la teoría del proceso

¹ La palabra equívoca "ejecutivo" señala, en realidad, una dirección falsa. Pero deja de desorientarnos si la utilizamos en el sentido en que hablamos de los "órganos ejecutivos" de una compañía, los cuales hacen también bastante más que "ejecutar" la voluntad de los accionistas.

democrático, tanto en la verosimilitud de sus supuestos como en la solidez de sus proposiciones.

En primer lugar, esta concepción nos proporciona un criterio razonablemente eficiente, mediante el cual poder distinguir de los demás a los gobiernos democráticos. Ya hemos visto que la teoría clásica tropieza con dificultades en esta esfera, porque tanto la voluntad como el bien del pueblo pueden ser servidos y lo han sido en muchos ejemplos históricos tan bien o mejor por gobiernos que no pueden calificarse de democráticos, con arreglo a cualquier uso aceptado en este término. Ahora estamos en una posición en cierto modo mejor, porque hemos decidido lanzar como piedra de toque un *modus procedendi*, cuya existencia o cuya ausencia es fácil de comprobar en la mayoría de los casos.²

Por ejemplo, una monarquía parlamentaria como la inglesa cumple los requisitos del sistema democrático, porque el monarca está prácticamente obligado a nombrar para el Gabinete a las mismas personas que habría elegido el parlamento. Una monarquía "constitucional" no está calificada para llamarse democrática porque los electores y los parlamentos, aunque tengan todos los demás derechos que tienen los electorados y los parlamentos en las monarquías parlamentarias, carecen del poder de imponer sus deseos en cuanto a la composición de la comisión gobernante; los ministros del gabinete son en este caso servidores del monarca, tanto en esencia como en el nombre, y en principio pueden ser destituidos y nombrados por él. Tal sistema puede satisfacer al pueblo. El electorado puede confirmar este hecho votando contra toda propuesta de reforma. El monarca puede ser tan popular como para sentirse capaz de derrotar a todo competidor para la magistratura suprema. Pero como no existe ningún mecanismo para hacer efectiva esta competencia, el caso de la monarquía constitucional no entra dentro de nuestra definición de régimen democrático.

En segundo lugar, la teoría incorporada en esta definición deja todo el espacio que deseemos para un reconocimiento apropiado del hecho vital del caudillaje. La teoría clásica no hacía esto, sino que, como hemos visto, atribuía al electorado un grado completamente irreal de iniciativa que prácticamente llegaba a ignorar el caudillaje. Pero las colectividades actúan casi exclusivamente mediante la aceptación del caudillaje; éste es el mecanismo esencial de toda acción colectiva que sea algo más que un simple reflejo. Las proposiciones acerca del funcionamiento y de los resultados del método democrático que tienen en cuenta este factor son por necesidad infinitamente más realistas que las proposiciones que lo ignoran. No se limitarán a la ejecución de una *volonté générale*, sino que sobrepasarán ésta para mostrar cómo

² Véase, sin embargo, el punto cuatro de más adelante.

se forma o cómo se sustituye o cómo se adultera. Lo que hemos llamado voluntad fabricada no queda ya fuera de la teoría, aberración por cuya desaparición oramos piadosamente; tiene cabida, como debe ser, en la misma planta baja de nuestra construcción.

En tercer lugar, sin embargo, en tanto que haya auténticas voliciones de grupo —por ejemplo, la voluntad de las parados de recibir un subsidio por paro o la voluntad de socorrerlos expresada por otros grupos—, nuestra teoría no las pasa por alto. Por el contrario, podemos insertarlas ahora exactamente en el papel que desempeñan en realidad. Tales voliciones no se afirman directamente, por regla general. Aun cuando sean vigorosas y definidas, permanecen latentes, con frecuencia por espacio de décadas, hasta que son llamadas a la vida por algún *leader* político que las convierte entonces en factores políticos. Esto lo hace (o lo hacen por él sus agentes) organizando estas voliciones, estimulándolas y, por último, incluyendo puntos apropiados de las mismas en su programa para la competencia electoral. La interacción entre los intereses parciales y la opinión pública y la manera como dan lugar a la pauta que llamamos situación política aparecen, desde este punto de vista, a una luz nueva y mucho más clara.

En cuarto lugar, nuestra teoría no es, por supuesto, más precisa que el concepto de competencia por el caudillaje. Este concepto presenta dificultades similares a las que son inherentes al concepto de competencia en la esfera económica, con el cual puede ser comparado de un modo provechoso. En la vida económica la competencia no falta nunca por completo, pero difícilmente es alguna vez perfecta.³ De un modo semejante en la vida política hay siempre algo de competencia, aunque tal vez sea tan sólo potencial, por la adhesión del pueblo. Para simplificar la cuestión no hemos retenido, como especie de competencia que sirva para definir la democracia, más que el caso de la libre competencia por el libre voto. La justificación de esto es que la democracia parece implicar la aplicación de un método reconocido a la conducta de la lucha de la competencia y que el método electoral es prácticamente el único de que disponen para este fin las comunidades de cualquier magnitud. Pero aunque esta restricción excluye muchos procedimientos para alcanzar el caudillaje que deben ser excluidos,⁴ tales como la competencia mediante la insurrección

³ En la parte II tuvimos ejemplos de los problemas que plantea la imperfección de la competencia.

⁴ También excluye métodos que no deberían ser excluidos, por ejemplo, la adquisición del caudillaje político por la aceptación tácita del pueblo o por una elección *quasi per inspirationem*. Esta difiere de la elección por votación tan sólo en su tecnicismo. Pero la primera no carece por completo de importancia ni siquiera en la política moderna; el predominio ejercido por un jefe de partido

militar, no excluye ciertos casos que son sorprendentemente análogos a los fenómenos económicos a los que ponemos la etiqueta de competencia "desleal" o "fraudulenta" o de restricción de la competencia. Y no podemos excluirlas, porque, si lo hiciéramos, nos quedaríamos reducidos a una democracia ideal completamente ajena a la realidad.⁵ Entre este caso ideal, que no existe, y los casos en que toda competencia con el *leader* establecido en el poder es impedida por la fuerza, hay una serie continua de variaciones, dentro de la cual se pasa del método de gobierno democrático hasta el autocrático por pasos imperceptibles. Pero si lo que queremos no es filosofar, sino comprender, tenemos que reconocer que las democracias son como deben ser. El valor de nuestro criterio no se perjudica seriamente por la diversidad de especies de democracia.

En quinto lugar, nuestra teoría parece aclarar la relación que existe entre la democracia y la libertad individual. Si entendemos por esta última la existencia de una esfera de autonomía individual cuyos límites son variables históricamente —ninguna sociedad tolera la libertad absoluta, ni siquiera de conciencia ni de manifestación del pensamiento, ninguna sociedad reduce a cero esa esfera—, la cuestión se convierte claramente en una cuestión de grado. Ya hemos visto que el método democrático no garantiza necesariamente una mayor cantidad de libertad individual de la que permitiría otro método político en circunstancias semejantes. Puede muy bien ser lo contrario. Pero no por ello deja de existir una relación en las dos. Si, en principio al menos, todo el mundo es libre de entrar en competencia por el caudillaje político,⁶ presentándose al electorado, esta facultad se traducirá en la mayoría de los casos, aunque no en todos, en una considerable cantidad de libertad de discusión *para todos*, y especialmente, en los casos normales, en una cantidad considerable de libertad de prensa. Esta relación entre la democracia y la libertad no es absolutamente rígida y puede ser alterada. Pero, desde el punto de vista del intelectual, es muy importante. Al mismo tiempo esto es todo lo que hay que decir sobre esta relación.

En sexto lugar, debe observarse que, al hacer de la función de crear un gobierno (directamente o por medio de un organismo intermedio) la función primaria del electorado, era mi intención incluir en esta frase también la función de disolverlo. Lo uno significa sim-

dentro de su partido no se basa a menudo más que en la aceptación tácita de su caudillaje. Hablando en términos relativos, sin embargo, éstos son detalles que, en mi opinión, pueden ser pasados por alto en un bosquejo como éste.

⁵ Lo mismo que en el terreno económico en los principios jurídicos y morales de la comunidad hay implícitas *algunas* restricciones.

⁶ Libre se emplea aquí en el sentido de que todo el mundo tiene libertad para poner una nueva fábrica de tejidos.

plemente la aceptación de un *leader* o de un grupo de *leaders*; lo otro significa simplemente rechazar esta aceptación. Con esto se toma en consideración un elemento que el lector puede haber echado de menos. Puede haber pensado que el electorado no sólo instala al gobierno en el poder, sino que también lo fiscaliza. Pero como los electorados no fiscalizan normalmente a sus *leaders* políticos de ninguna manera, a no ser negándose a reelegirlos o negándose a reelegir las mayorías parlamentarias que los apoyan, es conveniente reducir nuestras ideas acerca de esta fiscalización a los medios indicados en nuestra definición. En ocasiones tienen lugar subversiones espontáneas que derrriban directamente a un gobierno o a un ministro individual o bien los fuerzan a seguir una determinada línea de conducta. Pero estos casos no solamente son excepcionales, sino que, como veremos, son contrarios al espíritu del método democrático.

En séptimo lugar, nuestra teoría arroja una luz muy necesaria sobre una antigua controversia; quien acepte la teoría clásica de la democracia y crea, en consecuencia, que el método democrático ha de garantizar que se decidan las cuestiones y se configure la política de acuerdo con la voluntad del pueblo, tiene que encontrarse con el hecho de que, aun cuando esa voluntad fuese innegablemente real y definida, la decisión por simples mayorías la tergiversaría en muchos casos más bien que le daría efectividad. Evidentemente, la voluntad de la mayoría es la voluntad de la mayoría y no lo voluntad "del pueblo". La segunda constituye un mosaico que la primera no "representa" en absoluto. Equiparar ambas por definición no es resolver el problema. Sin embargo, se han hecho intentos de soluciones verdaderas por parte de los autores de los diversos planes para una "representación proporcional".

Estos planes han encontrado una crítica adversa basada en razones prácticas. Es obvio, en efecto, no sólo que la representación proporcional ofrecerá oportunidades de afirmarse a todas las clases de idiosincrasia, sino también que puede impedir a la democracia crear gobiernos eficientes y resultar así un peligro en épocas de tensión.⁷ Pero antes de llegar a la conclusión de que la democracia se hace incapaz de funcionar si se lleva a efecto su principio de una manera consecuente, es justo que nos preguntemos si este principio implica realmente la representación proporcional. En realidad, no lo implica. Si la aceptación del caudillaje es la verdadera función del voto del electorado, la defensa de la representación proporcional se derrumba, porque sus premisas no son ya válidas. El principio de la democra-

⁷ La argumentación en contra de la representación proporcional ha sido muy bien expuesta por el profesor F. A. Hermens en "The Trojan Horse of Democracy", *Social Research*, noviembre 1938.

cia significa entonces simplemente que las riendas del gobierno deben ser entregadas a los individuos o equipos que disponen de un apoyo electoral más poderoso que los demás que entran en la competencia. Y esto, a su vez, parece asegurar la permanencia del sistema de mayorías dentro de la lógica del método democrático, si bien podríamos condenarlo basándonos en razones ajenas a esta lógica.

II. LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO

Habiendo esbozado nuestra teoría en la sección precedente vamos ahora a contrastarla con algunos de los rasgos más importantes de la estructura y del funcionamiento del mecanismo político de los países democráticos.

1. En una democracia, como ya he dicho, la función primaria del voto del electorado es crear un gobierno. Esta función puede ser desempeñada mediante la elección de un equipo completo de funcionarios para todos los cargos. Sin embargo, esta práctica caracteriza fundamentalmente la formación del gobierno local, y, por consiguiente, vamos a dejarla a un lado.⁸ Considerando únicamente el gobierno nacional podemos decir que crear un gobierno significa prácticamente decidir quién debe ser el hombre que lo acaudille.⁹ Podemos llamarle como antes "Primer Ministro".

Solamente hay una democracia en la que el voto del electorado realiza esto directamente, a saber: los Estados Unidos.¹⁰ En todos

⁸ Hacemos esto únicamente por motivos de simplicidad. El fenómeno se adapta perfectamente a nuestro esquema.

⁹ Esto es verdad tan sólo aproximadamente. El voto de los electores lleva, efectivamente, al poder a un grupo en que todos los casos normales reconoce un *leader* individual; pero, por lo general, hay *leaders* de segundo y tercer rango que gozan de influencia política personal y a quienes el *leader* no tiene más remedio que confiar cargos apropiados. De este hecho nos ocuparemos dentro de poco.

Otro punto es necesario tener presente. Aunque hay razón para esperar que un hombre que se eleva a una posición de mando supremo será, por lo general, un hombre dotado de energía personal considerable, quienquiera que sea —más adelante volveremos sobre esto—, no se sigue de aquí que siempre será éste el caso. Por tanto, la expresión *leader* o "dirigente" no implica que los individuos así designados estén necesariamente dotados de cualidades de caudillaje o que siempre impriman directivas personales. Hay situaciones políticas favorables para la elevación de hombres faltos de cualidades de caudillaje (y de otras cualidades) y desfavorables para el establecimiento de posiciones individuales fuertes. Por tanto, un partido o una combinación de partidos pueden ser ocasionalmente acéfalos. Pero todo el mundo reconoce que ésta es una situación patológica y una de las causas típicas de derrota.

¹⁰ En mi opinión podemos pasar por alto el colegio electoral. Al llamar Primer Ministro al Presidente de los Estados Unidos, quiero subrayar la semejanza fundamental de su posición con la de los primeros ministros de otras democracias. Pero no quiero desestimar las diferencias que existen entre uno

los demás casos el sufragio del electorado no crea directamente un gobierno, sino un órgano intermedio, que en lo sucesivo llamaremos parlamento,¹¹ al cual transmite la función de crear gobierno. Pudiera parecer fácil explicar la adopción o más bien la evolución de este sistema tanto por razones históricas como por razones de conveniencia, e igualmente las distintas formas que ha adoptado en los diferentes sistemas sociales. Pero la delegación parlamentaria no es una construcción lógica; es un producto natural cuyos sutiles matices y resultados escapan por completo a las teorías oficiales y mucho más a las legales.

¿Cómo crea un gobierno un parlamento? El método más sencillo es elegirlo o, de una manera más realista, elegir al primer ministro y después votar la lista de ministros que esté presente. Este método rara vez se usa.¹² Pero pone de manifiesto la naturaleza del procedimiento mejor que todos los demás. Además, los otros métodos pueden reducirse todos al mismo, porque el hombre que llega a primer ministro es, en todos los casos normales, el único a quien elegiría el parlamento. La manera como efectivamente es designado para el cargo —por un monarca, como en Inglaterra; por un Presidente, como en Francia, o por un organismo o comisión especial, como en el Estado Libre de Prusia en el período de Weimar— es simplemente una cuestión de forma.

y otro, aunque algunas de ellas son más formales que reales. La menos importante consiste en que el Presidente desempeña también aquellas funciones principalmente de ceremonia propias de los presidentes franceses, por ejemplo. Mucho más importante es que no puede disolver el Congreso; pero tampoco podría hacerlo el Primer Ministro francés. Por otra parte, su posición es más fuerte que la del Primer Ministro inglés, en virtud del hecho de que su caudillaje es independiente de contar con una mayoría en el Congreso, al menos legalmente, pues de hecho resulta derrotado si no tiene mayoría. Puede también nombrar y destituir los miembros del gabinete (casi) a voluntad. Estos apenas pueden llamarse ministros en el sentido inglés de la palabra, y, en realidad, no son otra cosa que "secretarios" en la acepción corriente de esta palabra. Podríamos decir, por tanto, que en cierto sentido el Presidente no es solamente el Primer Ministro, sino el único ministro, a no ser que encontremos una analogía entre las funciones de un ministro del Gabinete inglés y las funciones de los jefes de las fuerzas administrativas en el Congreso.

No hay dificultad para interpretar y explicar éstas y muchas otras peculiaridades de los Estados Unidos o de cualquier otro país que emplee el método democrático. Pero a fin de ahorrar espacio tendremos en consideración principalmente el modelo inglés y consideraremos todos los demás casos como "desviaciones" más o menos importantes, basándonos en la teoría de que, hasta aquí, la lógica del gobierno democrático se ha logrado con mayor plenitud en la práctica inglesa, si bien no en sus formas legales.

¹¹ Se recordará que he definido el parlamento como un órgano del Estado. Aunque lo he definido simplemente por razones de lógica formal, esta definición se adapta especialmente bien a mi concepción del método democrático. El mandato parlamentario es, por tanto, una magistratura.

¹² Se adoptó, por ejemplo, en Austria después del derrumbamiento de 1918.

La práctica inglesa clásica es ésta: después de unas elecciones generales el partido triunfante dispone normalmente de una mayoría de asientos en el parlamento y de esta forma está en situación de lanzar un voto de desconfianza contra todos, menos contra su *leader*, que de esta manera negativa es designado "por el Parlamento" para ejercer el caudillaje nacional. Recibe su comisión del monarca —en un "besamanos"— y presenta al mismo su lista de ministros, de la cual forma parte la lista de ministros del gabinete. En ésta incluye, en primer lugar, algunos veteranos del partido, que reciben lo que pudiera llamarse un cargo honorífico; en segundo lugar, los dirigentes de segunda fila, los hombres con quienes cuenta para la polémica habitual en el parlamento, y que deben su encumbramiento, en parte, a su valor político positivo y, en parte, a su valor como elementos de perturbación potenciales; en tercer lugar, los hombres que se están elevando, a quienes invita al círculo mágico del cargo a fin de "extraer los cerebros de la ganga" y, a veces, en cuarto lugar, unos pocos hombres a los que considera especialmente calificados para desempeñar ciertos puestos.¹³ Pero, repito, en todos los casos normales esta práctica tiende a producir el mismo resultado que daría la elección del Primer Ministro por el parlamento. El lector verá también que allí donde, como en Inglaterra, el Primer Ministro tiene el poder efectivo de disolver el parlamento ("dirigirse al país"), el resultado se aproximará en cierta medida al que debería esperarse de una elección directa del gabinete por el electorado en tanto que éste le apoye.¹⁴ Esto puede ilustrarse con un ejemplo famoso.

2. En 1879, cuando el gobierno de Beaconsfield (Disraeli), después de casi seis años de próspero ejercicio del poder, que culminó

¹³ Lamentar, como hacen algunos, lo poco que cuenta la capacidad para un cargo en estos sistemas es apartarse del punto que ha de tener en cuenta una descripción; es esencial al gobierno democrático que los valores políticos sean los que cuenten primordialmente, mientras que la idoneidad para los cargos cuenta tan sólo incidentalmente. Véase más adelante cap. XXIII.

¹⁴ Si, como sucede en Francia (en la III República), el primer ministro no tiene tal poder, las *coteries* parlamentarias adquieren tanta independencia que se debilita o destruye este paralelismo entre la aceptación de un hombre por el parlamento y la aceptación del mismo hombre por el electorado. En tal situación el deporte de la política parlamentaria degenera en confusión. Desde nuestro punto de vista esto es un defecto de construcción cometido al delinear el plan de la máquina constitucional. Raymond Poincaré era de la misma opinión.

Tales situaciones se dan también, por supuesto, en Inglaterra. Pues el poder de disolución del Primer Ministro —en términos estrictos el poder de "aconsejar" al monarca la disolución de la Cámara de los Comunes— es inoperante, bien en el caso de que el círculo dirigente de su partido se ponga frente al mismo o bien si no hay probabilidad de que las elecciones vigoricen su dominio sobre el Parlamento. Es decir, el Primer Ministro, puede ser más fuerte (aunque también posiblemente más débil) en el Parlamento que en el país. Tal estado de cosas tiende a desarrollarse con cierta regularidad después que un gobierno ha estado en el poder por espacio de algunos años. Pero, en el sistema inglés, esta desviación de la norma no puede durar mucho tiempo.

en el éxito espectacular del Congreso de Berlín,¹⁵ se creía destinado, con arreglo a todos los precedentes habituales, a un éxito en las elecciones, Gladstone conmovió súbitamente al país mediante una serie de arengas de insuperable vigor (campana Midlothian), en las que manejó las atrocidades turcas con tal éxito que le colocaron, *a él personalmente*, en la cresta de una ola de entusiasmo popular. El partido oficial de Gladstone no tuvo nada que ver con esto. Varios de sus dirigentes incluso lo desaprobaron. Gladstone había abandonado años antes el caudillaje del partido y ahora conquistó el país sin ninguna ayuda. Pero cuando el partido liberal había ganado bajo este ímpetu una victoria aplastante resultó evidente para todo el mundo que Gladstone tenía que ser aceptado de nuevo como *leader* del partido, y no sólo eso, sino que tenía que llegar a ser *leader* del partido en virtud de su caudillaje nacional y que no había espacio sencillamente para ningún otro. Llegó al poder con una aureola de gloria.

Ahora bien: este ejemplo nos enseña mucho acerca del funcionamiento del método democrático. Ante todo, hay que darse cuenta de que es único en su cualidad dramática, pero sólo en este aspecto. Es el ejemplar excepcional de una especie normal. El caso de los dos Pitt, de Peel, de Palmerston, de Disraeli, de Cambell Bannermann y otros difieren de éste tan sólo en grado.

En primer lugar, en cuanto al caudillaje político del Primer Ministro,¹⁶ nuestro ejemplo muestra que está compuesto de tres elemen-

¹⁵ No quiero decir con ello que la solución temporal de las cuestiones planteadas por la guerra ruso-turca y la adquisición, perfectamente inútil, de la isla de Chipre constituyera por sí misma tales obras maestras del arte político. Pero sí quiero decir que, desde el punto de vista de la política interior, estos resultados fueron precisamente la especie de éxito ostentoso que adularía normalmente la vanidad del ciudadano medio y mejoraría grandemente las perspectivas del gobierno en una atmósfera de patriotismo "jingo" (agresivo). En efecto, la opinión general era que Disraeli habría ganado la elección si hubiera disuelto el parlamento inmediatamente después de volver de Berlín.

¹⁶ Es característica de la manera inglesa de hacer las cosas que el reconocimiento oficial de la existencia del cargo de Primer Ministro fuese aplazado hasta 1907, en cuya fecha se le concedió figurar en el orden de preferencia oficial en la corte. Pero el cargo es tan antiguo como el gobierno democrático. Sin embargo, como el gobierno democrático no fue nunca introducido mediante un Acta especial, sino que se desarrolló lentamente como parte de un amplio proceso social, no es fácil indicar ni siquiera aproximadamente su fecha o incluso su período de nacimiento. Hay un largo lapso de tiempo que presenta casos en embrión. Es tentador ver el comienzo de la institución a partir del reinado de Guillermo III, cuya posición, mucho más débil que la de sus predecesores autóctonos, parece dar una apariencia de verosimilitud a tal hipótesis. Sin embargo, la objeción a esto no es que Inglaterra no era entonces una "democracia" —el lector recordará que no definimos la democracia por la extensión de las franquicias—, sino que, de una parte, el caso en embrión de Danby había ocurrido bajo Carlos II, y que, de otra parte, Guillermo III no se reconcilió nunca con esta ordenación y logró conservar en sus manos ciertos poderes. No tenemos que confundir los primeros ministros con meros consejeros, por mucho poder que tengan sobre sus soberanos y por muy firme-

tos distintos que no deben ser confundidos, y que en cada caso se mezclan en distintas proporciones, cuya dosificación determina el carácter del gobierno de cada Primer Ministro singular. Según este ejemplo, el Primer Ministro llega al cargo como jefe de su partido *en el parlamento*. Sin embargo, tan pronto como se instala en el poder se convierte, en un cierto sentido, en el *leader del parlamento*, directamente de la Cámara de que es miembro e indirectamente también de la otra. Esto es algo más que un eufemismo oficial, más también que el reconocimiento del poder parlamentario inherente al cargo de Primer Ministro sobre su propio partido. Adquiere igualmente influencia sobre los demás partidos, así como sobre sus miembros individuales, o bien excita su antipatía, y estas acciones y reacciones son susceptibles de modificar grandemente sus probabilidades de éxito. En el caso límite, cuyo mejor ejemplo es el de Sir Robert Peel, puede ejercer coacción sobre su propio partido apoyándose en otro. Finalmente, aunque en todos los casos normales será también la cabeza de su partido *en el país*, el ejemplar bien desarrollado de la especie Primer Ministro tendrá una situación en el país distinta de la que adquiere automáticamente por la jefatura de la organización de partido. Dirigirá la opinión del partido de una manera creadora—dándole forma— y al final se elevará hacia un caudillaje formativo de la opinión pública, más allá de los límites del partido, hacia el caudillaje nacional, que puede llegar a ser independiente en cierto grado de opinión más estrecha de su partido. No es necesario decir lo personal que es una realización tal y la importancia tan grande

mente atrincherados que puedan estar en el mismo centro del organismo generador del poder público, como era el caso, por ejemplo, de hombres como Richelieu, Mazarino o Straford; Godolphin y Harley, bajo la Reina Ana, fueron claramente casos de transición. El primer hombre que fue reconocido universalmente como Primer ministro en su época y por los historiadores políticos fue Sir Robert Walpole. Pero tanto a él como al Duque de Newcastle (o su hermano Henry Pelham o ambos conjuntamente), y de hecho a todos los hombres que ejercieron el caudillaje hasta Lord Shelburne (incluyendo a Pitt, el viejo, que aun como Secretario del Exterior estuvo muy cerca de cumplir *in substance* nuestros requisitos) faltó una u otra de las características. El primer ejemplar plenamente desarrollado fue Pitt, el joven.

Es interesante observar que lo que su propio tiempo reconoció en el caso de Sir Robert Walpole (y más tarde en el de Lord Carteret, Conde de Granville) no fue que había un órgano esencial para el gobierno democrático que se estaba abriendo camino a través de los tejidos atrofiados. Por el contrario, la opinión pública no veía en él más que la organización de un tumor maligno, cuyo crecimiento era una amenaza para el bienestar nacional y para la democracia; "ministro único" o "primer ministro" era entonces una expresión de oprobio lanzada a Walpole por sus enemigos. Este hecho es significativo. No sólo indica la resistencia con que usualmente tropiezan las instituciones nuevas. Indica también que esta institución no se consideraba compatible con la teoría clásica de la democracia, que no tenía, en efecto, lugar para el caudillaje político, en nuestro sentido, y, por tanto, tampoco tenía lugar para las realidades de la posición de un Primer Ministro.

que tiene un apoyo tal fuera del partido y del parlamento. Pone una fusta en manos del *leader*, cuyo chasquido puede traer a la obediencia a los partidos reacios y conspiradores, aunque su correa lacerará duramente a la mano que la emplee desafortunadamente.

Esto sugiere una importante limitación a nuestra afirmación de que, en un sistema parlamentario, la función de crear el gobierno incumbe al parlamento. El parlamento decide normalmente quién ha de ser Primer Ministro, pero al hacerlo así no es completamente libre. Decide por aceptación más bien que por iniciativa. Exceptuando los casos patológicos, como el de la *chambre* francesa, los deseos de los diputados no son, por regla general, los datos finales del proceso del que surge el gobierno. Los diputados no sólo están maniatados por sus obligaciones con el partido. Son también manejados por el hombre a quien ellos "eligen", manejados incluso en el acto de la elección misma, exactamente igual que son manejados por él una vez que le han "elegido". Todo caballo es libre, por supuesto, de cocear las bridas y no siempre obedece al freno. Pero la sublevación o la resistencia pasiva contra la dirección del *leader* sólo pone al descubierto la relación normal. Y esta relación normal pertenece a la esencia del método democrático. La victoria personal de Gladstone en 1880 constituye la réplica a la teoría oficial de que el parlamento crea y depone al gobierno.¹⁷

3. Consideremos ahora lo relativo al carácter y al papel del gabinete.¹⁸ Es algo curiosamente bifronte, un producto conjunto del

¹⁷ El mismo Gladstone apoyó firmemente esta teoría. En 1874, cuando fue derrotado en las elecciones, propugnaba todavía presentarse ante el Parlamento, porque, según él, competía al Parlamento confirmar la resolución de destitución pronunciada por el cuerpo electoral. Pero esto no significa nada, por supuesto. Del mismo modo, profesaba con fervor un respeto ilimitado a la corona. Uno tras otro de sus biógrafos se han maravillado de esta actitud cortesana del gran *leader* demócrata. Pero la Reina Victoria mostró, seguramente, mejor discernimiento que aquellos biógrafos, a juzgar por la fuerte aversión que mostró a Gladstone a partir de 1879 y que los biógrafos atribuyen simplemente a la funesta influencia de Disraeli. ¿Es realmente necesario señalar que esas profesiones de respeto pueden significar dos cosas diferentes? El hombre que trata a su mujer con rebuscada cortesía no es, por regla general, el hombre que acepta la camaradería entre los sexos en términos de igualdad. De hecho la actitud cortesana es precisamente un método para evitar tal camaradería.

¹⁸ Todavía más borrosa que la evolución del cargo de Primer Ministro está la del gabinete, a causa de la continuidad histórica, que disimula los cambios operados en la naturaleza de una institución. Hasta la fecha, el gabinete inglés constituye legalmente la sección ejecutiva del *Privy Council*, que era, por supuesto, un instrumento de gobierno en tiempos claramente predemocráticos. Pero por debajo de esta superficie se ha desarrollado un órgano completamente diferente. Tan pronto como percibamos la existencia de este órgano encontraremos la tarea de señalar la fecha de su nacimiento en cierto modo más fácil que en el caso del Primer Ministro. Aunque, en la época de Carlos II existieron gabinetes en embrión (el Ministerio "de Intriga" fue uno y el Comité de los Cuatro que se formó en conexión con el experimento del Temple fue

parlamento y del Primer Ministro. Este designa sus miembros mediante un nombramiento, como hemos visto, y el primero acepta su elección, pero también influye sobre ella. Considerado desde el punto de vista del partido, es una asamblea de *subleaders* que refleja más o menos su propia estructura. Desde el punto de vista del Primer Ministro es una asamblea no sólo de camaradas de armas, sino de hombres de partido que tienen que tener en consideración sus propios intereses y perspectivas, un parlamento en miniatura. Para llevar a cabo la combinación y para que funcione es necesario que los ministros del gabinete en perspectiva estén dispuestos —no necesariamente por un amor entusiasta— a servir bajo Mr. X y que Mr. X establezca su programa a fin de que sus colegas en el gabinete no se sientan tentados con demasiada frecuencia a “reconsiderar su posición”, como dice la fraseología oficial, o a hacer una huelga de asistencia. Así, pues, el gabinete —y lo mismo puede aplicarse a todo el ministerio, que en Inglaterra comprende también funcionarios políticos que no forman parte del gabinete— tiene en el proceso democrático una función distinta de la del Primer Ministro, de la del partido, de la del parlamento y de la del electorado. Esta función o caudillaje va asociada a los negocios corrientes (en modo alguno subordinada a ellos) que despachan los miembros individuales del gabinete en los distintos departamentos para los que son designados a fin de manejar las palancas del mando de la máquina burocrática. Y sobre todo tiene una relación remota, si es que la tiene, con la de “vigilar que la voluntad del pueblo se cumple en cada uno de estos departamentos”. Precisamente en los ejemplos mejores se encuentra el pueblo con resultados en los que nunca pensó y que no habría aprobado si se le hubieran sometido antes de su promulgación.

4. Volvamos a la cuestión del parlamento. Ya he definido la que me parece ser su función primaria, con las reservas consiguientes. Pero pudiera objetarse que mi definición no toma en consideración el resto de sus funciones. El parlamento hace, evidentemente bastantes otras cosas, además de establecer y derribar gobiernos. Legisla e incluso administra. Pues aunque todo acto del parlamento, a excepción de las resoluciones y declaraciones políticas, es “ley” en sentido formal, hay muchas leyes que deben ser consideradas como medidas administrativas. El presupuesto constituye el ejemplo más importante. Su elaboración es una función administrativa. No obstante, en los Estados Unidos es elaborado por el Congreso. Pero aun cuando fuese elaborado por el ministro de Hacienda con la apro-

otro), la *Whig* “*junto*” bajo Guillermo III es un buen candidato para el primer lugar. Desde el reinado de la Reina Ana en adelante sólo hay cuestiones de poca importancia en las que pueda haber un desacuerdo acerca de su existencia o funcionamiento.

bación del gabinete, como en Inglaterra, el parlamento tiene que votarlo y en virtud de este voto se convierte en una ley. ¿No refuta esto nuestra teoría?

Cuando dos ejércitos operan uno contra otro, sus movimientos respectivos se centran siempre en objetivos particulares que están determinados por sus situaciones estratégicas o tácticas. Pueden luchar por una extensión particular de terreno o por una colina particular. Pero el interés que presenta conquistar aquella extensión de terreno o aquella colina tiene que derivarse del fin estratégico o táctico que consiste en batir al enemigo. Sería, evidentemente, absurdo intentar derivarlo de cualesquiera propiedades extramilitares que pudiera tener ese terreno o esa colina. De un modo semejante el fin primero y principal de cada partido político es prevalecer sobre los demás a fin de conseguir el poder o de permanecer en él. Lo mismo que la conquista del trozo de terreno o de la colina la decisión de las controversias políticas es, desde el punto de vista del político, no el fin, sino solamente la materia prima de la actividad parlamentaria. Como los políticos disparan palabras en vez de balas, y como estas palabras se dirigen inevitablemente hacia los problemas puestos a debate, la finalidad real de la actividad parlamentaria puede no resultar siempre tan clara como la de la actividad militar. Pero lo esencial de ambos juegos es la victoria sobre el adversario.¹⁹

Fundamentalmente, pues, la producción corriente de decisiones parlamentarias sobre cuestiones nacionales constituye precisamente el método por el que el parlamento mantiene o se niega a mantener a un gobierno en el poder o por el que el parlamento acepta o rechaza el caudillaje del Primer Ministro.²⁰ Con las excepciones que pronto se

¹⁹ A veces los políticos surgen de entre las nieblas fraseológicas. Para citar un ejemplo al que no pueda oponerse ninguna objeción por motivo de frivolidad, citaremos la frase de un político de la talla de Sir Robert Peel, quien caracterizó la naturaleza de su oficio cuando dijo, después de su victoria parlamentaria sobre el gobierno Whig en el debate sobre la política de este último en Jamaica: "Jamaica era un buen caballo para arrancar." El lector debería meditar sobre esto.

²⁰ Esto es aplicable por supuesto, a la práctica parlamentaria francesa anterior a Vichy y a la práctica italiana anterior al fascismo, exactamente igual que a la práctica inglesa. Sin embargo, puede haber duda en el caso de los Estados Unidos, donde la derrota de la Administración en una cuestión importante no lleva consigo la dimisión del Presidente. Pero esto se debe simplemente al hecho de que la Constitución, que está inspirada en una teoría política diferente, no permite que la práctica parlamentaria se desarrolle con arreglo a su lógica. Pero, de hecho, esta lógica no deja de afirmarse por completo. Las derrotas en cuestiones de importancia, aunque no pueden desplazar al Presidente, debilitarán tanto su prestigio como para desalojarlo de su posición de caudillaje. Por el momento esto crea una situación anormal. Pero ya gane o pierda la elección presidencial siguiente el conflicto se resuelve entonces de una manera que no difiere fundamentalmente de la manera como trata una cuestión semejante un Primer Ministro inglés cuando disuelve el Parlamento.

mencionarán *cada* voto es un voto de confianza o de desconfianza, y los votos que se llaman así técnicamente no hacen más que poner de relieve *in abstracto* el elemento esencial que es común a todos. De esto podemos convencernos observando que la iniciativa para traer las cuestiones a la decisión parlamentaria pertenece, por regla general, al gobierno, o, en caso contrario, al gabinete presunto de la oposición, pero no a los miembros particulares del Parlamento.

Es el Primer Ministro quien elige, de entre el torrente ininterrumpido de problemas corrientes, aquéllos que va a convertir en problemas parlamentarios, es decir, aquéllos sobre los cuales se propone su gobierno presentar proyectos de ley, o, si no se siente seguro en este terreno, al menos proyectos de resolución. Por supuesto, todo gobierno recibe de su predecesor un legado de cuestiones pendientes que tal vez sea incapaz de esquivar; otras cuestiones se acogen como cuestión de rutina política; sólo en el caso de un éxito especialmente brillante está un Primer Ministro en situación de imponer medidas sobre una cuestión política creada totalmente por él mismo. En todo caso, sin embargo, la elección o la dirección del gobierno, ya sea o no libre, es el factor que domina la actividad parlamentaria. Si se presenta una proposición de ley por la oposición ello quiere decir que ofrece batalla; tal proceder constituye un ataque que el gobierno tiene que desarticular apropiándose la cuestión controvertida o bien haciendo rechazar la proposición. Si un grupo del partido gubernamental presenta una proposición de ley importante que no figura en la lista del gobierno esto significa una insurrección, y es desde este punto de vista, y no desde el de los méritos extratácticos del caso, desde el que será considerado por los ministros. Esto es aplicable incluso al planteamiento de un debate. A no ser que sea sugerido o sancionado por el gobierno esto es síntoma de que al gobierno se le va el poder de las manos. Finalmente, la adopción de una medida mediante un convenio entre los partidos significa una batalla no decidida o una batalla evitada por razones estratégicas.²¹

²¹ En relación con esto puede mencionarse otro ejemplo muy significativo de la técnica inglesa. Un proyecto de ley importante no prospera, por lo general, o no prosperaba si la mayoría que lo apoyaba se reduce, en segunda lectura, a una cifra muy baja. Esta práctica equivale, en primer lugar, a admitir una limitación importante al principio mayoritario, tal como se aplica efectivamente en las democracias bien dirigidas; no sería correcto decir que en una democracia la minoría está siempre obligada a rendirse. Pero hay un segundo punto. Si bien la minoría no siempre está obligada a someterse a la mayoría en la controversia especial que se debate prácticamente está siempre obligada a someterse a ella —hay excepciones a esto— en la cuestión de si el gabinete ha de permanecer o no en el poder. Un voto tal, en segunda lectura, sobre una medida importante del gobierno puede decirse que constituye una combinación de un voto de confianza con un voto para dar carpetazo a un proyecto de ley. Si lo único importante fuese el contenido del proyecto apenas tendría

5. Las excepciones a este principio del caudillaje del gobierno en las asambleas "representativas" sirven sólo para poner de manifiesto su carácter realista. Estas excepciones son de dos clases.

En primer lugar, ningún caudillaje es absoluto. El caudillaje político ejercido con arreglo al método democrático es menos absoluto aún que los demás a causa de ese elemento de competencia que es esencial a la democracia. Como teóricamente todo prosélito tiene el derecho de desplazar a su *leader*, y como casi siempre hay algunos que tienen una oportunidad real de hacerlo, el miembro particular del partido y el ministro —si siente que podría conseguir un puesto más elevado—, colocado dentro o fuera del círculo encantado, adoptan una línea de conducta intermedia entre una adhesión incondicional a la pauta del *leader* y el establecimiento incondicional de una pauta propia, sopesando los rasgos y las oportunidades con una meticulosidad que a veces es realmente admirable.²² El *leader* responde a su vez adoptando una línea de conducta intermedia entre insistir en el mantenimiento de la disciplina y permitir la oposición. Suaviza la presión con concesiones más o menos juiciosas, los enojos con cumplimientos, los castigos con recompensas. Este juego da como resultado, según la fuerza relativa de los individuos y según sus posiciones, una cantidad de libertad muy variable, pero en la mayoría de los casos considerable. En especial los grupos que son bastante fuertes para hacer sentir su descontento, pero no bastante fuertes para beneficiarse incluyendo sus personajes y sus programas en el concierto del gobierno, podrán salirse con la suya en cuestiones de poca importancia, o, en todo caso, en cuestiones que el Primer Ministro se sienta inducido a considerar como de poca importancia o de importancia parcial. De esta manera grupos de prosélitos o incluso miembros individuales pueden en ocasiones tener la oportunidad de conseguir la aprobación de proposiciones de ley propias, y mayor tolerancia aún se dispensará, por supuesto, a la mera crítica o al dejar de votar mecánicamente por cada propuesta del gobierno. Pero sólo necesitamos considerar estas concesiones con un espíritu práctico para percibir, por los límites impuestos al uso de esta libertad, que no constituye el principio del funcionamiento de un parlamento, sino una desviación del mismo.

sentido votar en favor del mismo si no ha de ser convertido en ley. Pero si el parlamento está interesado primordialmente en mantener al gabinete en su puesto entonces estas tácticas se hacen inmediatamente comprensibles.

²² Uno de los ejemplos más instructivos con los que puede ilustrarse esta táctica lo constituye la línea de conducta adoptada por Joseph Chamberlain en el octavo decenio del siglo pasado con relación a la cuestión irlandesa. Al final desbarató a Gladstone, pero inició la campaña como adicto oficialmente a él. Y el caso es excepcional sólo por la fuerza y la brillantez de este hombre. Como todo capitán político sabe, tan sólo las mediocridades pueden ser tenidas en cuenta por su lealtad. He ahí por qué algunos de los capitanes más grandes, como Disraeli, por ejemplo, se rodeaban de hombres de segunda fila.

En segundo lugar, hay casos en los que el organismo político deja de hacerse cargo de ciertos problemas, bien porque los altos mandos de las fuerzas del gobierno y de la oposición no aprecien su valor político o porque dicho valor sea, en realidad, dudoso.²³ Tales problemas pueden entonces ser acogidos por los secesionistas que prefieren aspirar al poder como independientes a servir en las filas de uno de los partidos existentes. Esta es, por supuesto, una política perfectamente normal. Pero hay otra posibilidad. Un hombre puede tomar con tanta resolución una cuestión particular que puede entrar en la arena política simplemente para tratar de resolverla a su manera y sin albergar ningún deseo de iniciar una carrera política normal. Sin embargo, esto es tan inusitado que es difícil encontrar ejemplos de este proceder que tengan importancia de primer rango. Tal vez fue uno el de Richard Cobden. Es cierto que los ejemplos de importancia secundaria son más frecuentes, especialmente los ejemplos del tipo de cruzados. Pero nadie sostendrá que son otra cosa que desviaciones de la práctica normal.

Podemos resumir como sigue. Al observar las sociedades humanas, por regla general, no encontramos difícil especificar, al menos de la manera tosca del mero sentido común, los diversos fines por los que luchan las sociedades que aquí estudiamos. Puede decirse que estos fines proporcionan la razón de ser o el significado de las actividades individuales correspondientes. Pero de aquí no se sigue que el valor social de un tipo de actividad sea necesariamente el móvil determinante de esta actividad y, por lo tanto, la explicación de la misma. Si no es así una teoría que se contenta con un análisis del fin o necesidad social a que hay que servir no puede aceptarse como una explicación adecuada de las actividades a que sirve. Por ejemplo, la razón por la que existe un fenómeno como la actividad económica es, por supuesto, que las personas necesitan comer, vestirse, etcétera. Proveer los medios para satisfacer esas necesidades es el fin o sentido social de la producción. No obstante, todos estamos de acuerdo en que esta tesis constituiría un punto de partida de lo más irreal para una teoría de la actividad económica en una sociedad mercantil y en que procederíamos con mucho más acierto si partiésemos de tesis relativas al lucro. De un modo semejante el sentido o función social de la actividad parlamentaria es, indudablemente, hacer leyes y, en parte, adoptar medidas administrativas. Pero para comprender

²³ Una cuestión que no se ha acometido nunca constituye el ejemplo típico de los problemas de la primera clase. Las razones típicas por las que gobierno y un gabinete potencial de la oposición pueden convenir tácitamente en dejar en paz un problema, a pesar de tener conciencia de su alcance, son las dificultades técnicas para su tratamiento y el temor de que causará dificultades locales.

cómo la política democrática sirve a este fin social tenemos que partir de la lucha de la competencia por el poder y las magistraturas y darnos cuenta de que la función social se cumple, por decirlo así, subsidiariamente en el mismo sentido en que la producción es subsidiaria a la obtención de un lucro.

6. Finalmente, por lo que se refiere al papel del electorado, solamente hay que mencionar un punto adicional. Ya hemos visto que los deseos de los miembros de un parlamento no son los datos finales del proceso creador del gobierno. Con relación al electorado puede hacerse una afirmación similar. Su decisión —glorificada ideológicamente en la expresión "llamada del pueblo"— no fluye de su iniciativa, sino que es configurada, y su configuración es una parte esencial del proceso democrático. Los electores no deciden problemas pendientes. Pero tampoco eligen a los miembros del parlamento, con plena libertad, entre la población elegible. En todos los casos normales la iniciativa radica en el candidato que hace una oferta para obtener el cargo de miembro del parlamento y el caudillaje local que puede llevar consigo. Los electores se limitan a aceptar su oferta con preferencia a las demás o a rechazarla. Incluso la mayoría de los casos excepcionales en que un hombre es elegido *auténticamente* por los electores entran en la misma categoría por una de estas dos razones: es natural que un hombre no necesite hacer ningún ofrecimiento para obtener el caudillaje si ya lo ha adquirido o bien puede suceder que un *leader* local, que puede dominar o influir en el voto, pero que no puede o no quiere competir por sí mismo en la elección, designe a otro, que puede parecer entonces haber sido descubierto por los electores obrando por su propia iniciativa.

Pero cualquiera que sea la interpretación que pueda darse, tanto a la iniciativa del electorado como a la aceptación de uno de los candidatos en competencia, su alcance está, a su vez, muy restringido por la existencia de los partidos. Un partido no es, como nos haría creer la teoría clásica (o Edmund Burke), un grupo de hombres que intentan fomentar el bienestar público "a base de un principio sobre el que se han puesto de acuerdo". Esta racionalización es peligrosa porque es seductora. Pues todos los partidos se equipan, por supuesto, en una época dada, con un arsenal de principios o puntos programáticos, los cuales pueden ser tan característicos del partido que los adopta y tan importantes para su éxito como lo son para un gran almacén las marcas de las mercancías que vende. Pero ni un almacén puede ser definido por sus marcas ni un partido puede definirse por sus principios. Un partido es un grupo cuyos miembros se proponen actuar de consuno en la lucha de la competencia por el poder político. Si esto no fuera así sería imposible a partidos diferentes

adoptar el mismo programa exactamente o casi exactamente. No obstante, esto sucede, como todo el mundo sabe. Los partidos y los agentes electorales de partido son simplemente la respuesta al hecho de que la masa electoral es incapaz de otra acción que la estampida y representan un intento de regular la competencia política de una manera exactamente similar a las prácticas correspondientes de los asociados, de comerciantes... La psicotecnia de la dirección de un partido y la propaganda de partido, las consignas y las marchas musicales no son simples accesorios. Son elementos esenciales de la política. También lo es el "boss" (cacique) político.