

Gobierno, representación y democracia en John Stuart Mill

*Augusto Bolívar Espinoza
Osear Cuéllar Saavedra**

RESUMEN

Este artículo presenta algunos aspectos centrales de la filosofía del hombre y de la política de John Stuart Mill, con especial énfasis en su idea del gobierno representativo y de la democracia en que se despliega. Luego de resumir su idea de la naturaleza humana como fundamento de la sociedad, y de ésta como condición para el más pleno desarrollo de sus miembros, el artículo examina su concepción del papel del gobierno en el desarrollo de la civilización y de la libertad. A continuación, presenta su teoría de la democracia, prestando especial atención a las ideas de pueblo y de representación popular, a la crítica que hace del gobierno representativo de su época y a sus propuestas para la reforma democrática.

Las discusiones sobre los procesos de "transición a la democracia", inicialmente ligada al análisis de los escenarios de futuro que se abrieron con el colapso de las dictaduras latinoamericanas, han desbordado ampliamente sus límites originales, para replantear viejas temáticas sobre el significado y alcance de la idea democrática. De éstas, en particular, sobresale la oposición entre quienes conciben la democracia como fin de la convivencia humana, como ideal de autorrealización individual y comunitaria, y los que, en una tesitura más realista, destacan más bien su aspecto de forma o método legítimo -por eficaz- para obtener decisiones de alcance

* Profesores-investigadores del Departamento de Sociología. UAM-Azcapotzalco. Correo electrónico csa@hp9000al.uam.mx

colectivo. Independientemente de la cuestión de los valores, que en todo caso subyace a estas posiciones, hoy parece claro que ellas al menos coinciden en que un rasgo esencial de la democracia radica en que los representantes deben ser escogidos por todo el pueblo mediante elecciones libres y periódicas, y en que ellos deben ser responsables ante los electores. No obstante, este consenso no permite responder a otro problema, estrechamente vinculado, que se refiere a lo que podríamos llamar la "calidad de la representación". Es decir, a la cuestión de si -y en caso positivo, bajo qué condiciones y hasta qué punto- la existencia de un sistema democrático representativo ofrece alguna garantía de que el gobierno (los representantes) constituirá una élite capaz de actuar efectivamente en beneficio de los intereses de todo el pueblo.

Los autores de *El Federalista* pensaron que un sistema de este tipo cumpliría, al menos teóricamente, con los requisitos para seleccionar si no a los mejores, al menos no a los peores ciudadanos como gobernantes, quedándole siempre al pueblo la opción de sancionarlos en las siguientes elecciones. Las críticas a la democracia americana surgieron con fuerza ya en la obra de de Tocqueville y fueron más tarde retornadas y desarrolladas en una dirección diferente por John Stuart Mill. En efecto, en una época caracterizada por el pleno despliegue de la Revolución Industrial y de las contradicciones de clase, Mill planteó una crítica del gobierno representativo y propuso su reforma en un sentido que sin duda él llamaría "propriadamente" democrático, de la que encontramos fuertes resonancias en el debate actual. Con el propósito de contribuir al esclarecimiento de algunas de las fuentes del desarrollo y vicisitudes de la idea democrática, aquí analizaremos su concepción del gobierno representativo y de la democracia. Puesto que ella depende de su idea acerca del fin del hombre, destinaremos una primera sección a una muy breve exposición de su concepción filosófica general. A continuación, estudiaremos su teoría del gobierno como principal factor del "desarrollo mental", es decir, intelectual, práctico y moral de los individuos o, por el contrario, como causa de los peores males que éstos puedan sufrir.

En esta última vena, Schumpeter definió el método democrático como "aqueil ordenamiento institucional para alcanzar decisiones políticas en el que los individuos adquieren poder de decisión merced a una lucha competitiva por el voto de la población" (Schumpeter, 1961: 269, citado por Bachrach, 1973: 45). Señalando que "democracia no significa otra cosa que la oportunidad con que cuenta el pueblo para aceptar o rechazar a los hombres que han de gobernarlo", propuso reemplazar el concepto "gobierno por el pueblo" por el de "gobierno aprobado por el pueblo" (Schumpeter, 1961: 285, 246, cit. por Bachrach, 1973: 46-47 y 45). La discusión sobre estos temas no ha acabado. Como recientemente ha señalado Bovero (1995: 133), "por lo que respecta a los valores", permanecen y se renuevan continuamente "las preguntas cruciales: [...] ¿cómo resolver la tensión entre los dos principios máximos de la modernidad, la libertad y la igualdad?".

En la tercera parte, y después de analizar su concepto de pueblo y de representación popular, expondremos sus críticas al gobierno representativo de su época y sus propuestas para la reforma democrática.²

Antes de comenzar, conviene precisar qué entiende Mili por gobierno. En las *Consideraciones* usa esta expresión: (a) en general, más frecuentemente para referirse al conjunto de instituciones encargadas de preservar el orden y asegurar la libertad; así, equivale a la idea de sistema de instituciones políticas o, simplemente, de sistema político; (b) de manera menos general, en el sentido de dirección, y en especial, como poder ejecutivo; (c) también la emplea para referirse a la administración pública, nacional y local, o a su personal, la burocracia estatal; por último (d) cuando habla de "gobierno representativo", "popular" o "democrático"; entonces tiene en mente la existencia de una asamblea legislativa o de un cuerpo deliberativo de elección popular (asamblea de representantes, cámara de diputados).'

lo La concepción filosófica general

La teoría política de Mill alcanza su madurez en un conjunto de escritos aparecidos entre 1859 y 1861, es decir, en el momento en que en Inglaterra se discutían propuestas para la reforma del régimen de representación establecido en 1831. Sensibilizado por el aumento de la actividad política y la creciente pauperización de la población trabajadora, Mili valoró la idea democrática como medio para contribuir al desarrollo del ser humano y de la sociedad en un sentido humanista (Macpherson, 1991 :61-62), que muestra la fuerte influencia de la filosofía alemana de fines del siglo XVIII.

¿En qué consiste esta visión? En síntesis, en el supuesto de que el principio y el fin de toda actividad práctica, así como de todo análisis

² Nos basamos en especial en el ensayo *Sobre la libertad* y en las *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, publicados en 1859 y 1861, respectivamente. En el mismo año en que apareció el *Ensayo*, Mili publicó sus *Thoughts on Parliamentary Reform*. Esta obra es la base de las *Consideraciones*. Elaborada entre 1860 y 1861, incorpora los planteamientos de Thomas Hare, cuyo folleto conoció luego de la impresión de los *Thoughts* (Kern, 1972). 1861 es también el año en que Mili publicó en la revista *Frazer's Magazine* sus ensayos sobre el *Utilitarismo*, que aparecerían como libro en 1863 (Acton, 1972). En ellos, Mili reformula el planteamiento utilitarista heredado de su padre, James Mili, y de Jeremy Bentham, en un sentido afín al humanismo alemán de fines del siglo XVIII (cf. Schneewind, 1968). Usamos la edición al cuidado de H. B. Acton (Mili, 1972). Las citas en el texto se indicarán con las iniciales "E", *Ensayo sobre la libertad*, "e" (*Consideraciones*) y "U" (*Utilitarianism*), seguidas de la página.

³ Estos usos son aproximadamente los mismos que emplea la ciencia política inglesa. Un texto hace poco traducido al español da un ejemplo: "el 'gobierno' se refiere al marco institucional de poder de un Estado, es decir, a la estructura y al procedimiento del cuerpo legislativo (en Inglaterra, el Parlamento); de los cuerpos ejecutivo y administrativo (en líneas generales, el gabinete, los demás cargos ministeriales y el funcionariado público); y a las instituciones análogas del gobierno local" (Raphael, 1989: 37).

filosófico político, son los individuos y su desarrollo (E: 115).⁴ A este propósito, Mili señala que los seres humanos, por el hecho de serlo, tienen energía e impulsos y deseos más o menos intensos, así como capacidad racional y de sentir (tener sentimientos de benevolencia hacia los demás), capacidades que se desarrollan con el uso y la práctica o actividad dirigida a fines (u:28; E: 116-117; c:212). Ellas son la fuente del autodomínio o autocontrol, y según la forma en que se combinan con la energía, originan caracteres diferentes, que Mili resume en los polos "activo" y "pasivo". Cuando en una persona se unen impulsos y deseos fuertes con una voluntad firme, estamos frente a un "carácter enérgico", "activo", mientras que si los impulsos y los deseos o la voluntad son débiles, el carácter es "pasivo" (E: 118). El carácter activo se asocia con un mayor desarrollo intelectual y moral; cuando éste alcanza cierta "estatura" ("superioridad mental", C:21!), da lugar a personalidades "originales" (*Ensayo*) o a individuos que constituyen modelos de conducta para los demás (*Consideraciones*). El carácter pasivo, por el contrario, se distinguiría por un bajo nivel de desarrollo intelectual y moral y, sobre todo, por ser la fuente de la envidia, a su juicio, "la más antisocial y odiosa de las pasiones" (E: 135).

A ello Mili agrega una reflexión sobre los tipos de intereses que se tienen, diferenciando entre los presentes o inmediatos y los remotos (o de más largo alcance), así como los egoístas y los no egoístas (altruistas). Dice que los caracteres pasivos tienden a preocuparse por sus intereses egoístas e inmediatos, es decir, por sus "intereses siniestros" (C:255), en tanto que los activos, con mayor desarrollo mental y más capacidad para distinguir los intereses "verdaderos" y "aparentes" de los otros, son más dados a preocuparse también por el bien público (c:252; U: 13).⁵ Aunque son siempre una ínfima minoría, estas personas llegan a convertirse en modelos de virtud ciudadana.

⁴ El punto de partida es su concepción de los fines de la humanidad, que toma casi literalmente del ensayo de Wilhelm van Humboldt sobre los límites de la acción del Estado (1943 [1792]). Este, a su vez, constituye una interpretación de los ensayos sobre filosofía de la historia de Kant. La tesis plantea que, tal como lo prescribe la "eterna e inmutable razón", el fin último del hombre consiste "en el más alto y armonioso desarrollo de sus facultades en un todo completo y consistente"; que el mecanismo que potencia el desarrollo intelectual y moral del ser humano, dando lugar a la originalidad y a la virtud cívica, es el antagonismo que surge de la libertad y de la diversidad de situaciones, y que en la medida en que el gobierno asegure estas condiciones, se favorecerá el proceso que aproxima al hombre a la "superioridad mental" (C: 211). Un desarrollo más amplio de este tema se encontrará en Bolívar y Cuéllar (1996).

⁵ Para Mill, los intereses son "las cosas que nos interesan" (E: 68) o, de otra forma, los deseos que los hombres tienen de poseer o alcanzar aquellas cosas que valoran por sus propiedades, en cuanto las consideran adecuadas para su placer o felicidad (cf Broome, 1991). Aunque no define qué entiende por intereses "aparentes" y "verdaderos", siempre usa la primera expresión junto con "intereses inmediatos" o "egoístas", y la segunda, como equivalente del reconocimiento del bien público, esto es, de los intereses generales de la sociedad o la primacía de los intereses altruistas y remotos.



Al considerar las relaciones entre los hombres, Mill afirma que "hay libertad y diversidad de situaciones surge el antagonismo, donde tiende como la contradicción que nace de la resistencia que los hombres o la naturaleza oponen a nuestros deseos. Su importancia radica en que, al promover la actividad para superar las dificultades impide el estancamiento, a la vez que favorece a conservación y mejoramiento de lo que existe ("el progreso", ~:247). Nadie, individuo o clase, dice, "operará, sino mediante sus propios esfuerzos, un cambio positivo y duradero en su situación" (C:36, 268). En esta línea, destaca el papel de los caracteres originales y virtuosos. Dado que "las locuras, los vicios, la negligencia y la mala voluntad de los hombres constituyen una fuerza que sin cesar impele al mal y al error en los asuntos humanos" (E: 191), la actividad de los individuos de mayor talento y virtud cívica es fundamental para el mejoramiento de la sociedad. A ellos se debe "la introducción de cosas buenas que antes no existían" (E: 122), y que la vida humana se haga "rica, diversa y animada, nutriendo con más abundancia los pensamientos altos y los sentimientos elevados, fortaleciendo los vínculos que unen a los individuos con la raza ..." (E: 120-121).

En su análisis de la sociedad, Mill recurre a la misma hipótesis que emplea para construir los tipos de caracteres individuales. Así como éstos son resultado de la manera como se combinan los impulsos y deseos con el autocontrol producto del desarrollo intelectual y moral, en las relaciones entre los hombres la actividad y el antagonismo, que es su consecuencia, deben ser controlados por los sentimientos de benevolencia y respeto a los demás para rendir sus frutos positivos. Y se podrá obtener el máximo provecho (para todos) donde una agrupación de hombres haya podido llegar a constituirse como pueblo o -lo que supone un grado más avanzado de civilización- como sociedad.

Si bien estos términos apuntan a una misma clase de fenómenos, distinguen aspectos que son importantes para el análisis de su teoría política. Para Mill, el hecho básico es que los hombres viven en agrupaciones, y que éstas se diferencian por el grado de "desarrollo mental" que han alcanzado. Él enfoca el asunto enfatizando tanto su composición como agregado de individuos e intereses (sociedad en sentido laxo), como su unidad de fines (sociedad en sentido riguroso). Lo primero reconoce que los atributos de una agrupación humana de cierto tamaño reflejan los de los individuos que la integran. Usado en este sentido, el término sociedad equivale a "pueblo". Los pueblos, al igual que los individuos, varían en su grado de civilización y cultura, de forma que pueden ubicarse a lo largo de un continuo que "se extiende hacia abajo hasta una condición muy apenas por encima de las más altas bestias", y hacia arriba, "considerablemente más, con

una posible extensión futura vastamente más grande". (e 197). Pero, al comparar dos o más pueblos, el análisis no puede quedar en fa simple descripción de sus grados de civilización, sino que debe dar cuenta de cómo se distribuye en ellos el "desarrolló mental". Aquí adquieren relieve las "clases", esto es, las formas de agrupación de los intereses y las opiniones que no sólo difieren, sino que además se oponen una' a otra y al interés general." Aunque el término tiene un signo negativo, puede empleárselo también para analizar a una de las principales formas que asume el antagonismo en la sociedad.

Por otra parte, Mili usa el término de sociedad en sentido propio para referirse a aquellos pueblos cuyos miembros han logrado tal nivel de desarrollo mental, que los sentimientos de benevolencia y respeto a los demás han podido' plasmarse en un "orden" que regula sus relaciones y en un sistema de instituciones políticas que son su garantía ("gobierno"), dándole unidad. El orden expresa el logro de cierto nivel de inteligencia y virtud ciudadanas entre los hombres, que los hace capaces del autocontrol y de preocuparse no sólo por sus intereses egoístas e inmediatos ("intreses siniestros"), sino también por los intereses generales de la comunidad (el bien común) (e21; 186, 199; U: 13).⁷ El gobierno representa la garantía de la seguridad y la libertad, condiciones para el desarrollo de la actividad y del antagonismo dentro de los límites del respeto al otro. Por cierto, ambas aproximaciones son complementarias, y en su exposición Mili pasa de una a otra sin solución de continuidad.

Estos planteamientos le sirven para establecer un criterio general para definir lo que debe considerarse un "buen gobierno" y diferenciarlo de otros que no lo son. El criterio del buen gobierno destaca aspectos distintos, según su interés en cada momento. Así, (a) cuando considera el asunto "en plan general", "ideal", tienen primacía los fines últimos del hombre o, como también dice, "el total de los intereses de la humanidad" (e: 185). La tarea esencial que todo gobierno debe realizar es asegurar la libertad, a su juicio "la única fuente infalible de progreso" (E: 128),⁸ (b), al referirse a los determi-

⁶ Mill define las -clases como "cualquier número de personas que tienen el mismo interés siniestro", "aparente", en el que prima la preocupación egoísta por lo inmediato sin consideración por los otros o por el bien común (c: 254-255). Para una discusión sobre la importancia del conflicto de clases en Mili, véase Ashcraft (1993).

⁷ En las *Consideraciones*, "orden" tiene el significado de "obediencia a los mandatos generales publicados bajo la forma de leyes" (C: 186) y, más ampliamente, de "preservación de la paz pública por el cese de la violencia privada". El orden refleja el hecho de que los individuos han alcanzado la "capacidad de obrar según instrucciones generales", que para Mili no es más que el autocontrol o "el imperio sobre sí mismo" (C: 199).

⁸ Este planteamiento es afín al de W. von Humboldt (1943), para quien la primacía de la libertad lleva a reducir el papel del gobierno exclusivamente al cuidado de la seguridad pública y privada y de la libre actividad dentro del marco de la ley (bienestar negativo). Humboldt

nantes del desarrollo humano, define el buen gobierno como el que tiende a desenvolver "las cualidades deseables", "morales, intelectuales y activas" del pueblo (e21, 193).⁹ En otra mirada (e), el gobierno es "la organización de las buenas cualidades existentes en la comunidad para la dirección de sus asuntos" (e 193). Aquí cuentan tanto la participación de los miembros, en especial de los de más alto desarrollo mental en el gobierno, como el grado en que "favorece] n l el progreso de la comunidad en inteligencia, en virtud, en actividad y en poder práctico". Por ello, "cuanto mayor sea la suma de buenas cualidades que las instituciones de un país logren organizar y más excelente su organización, tanto mejor será el gobierno", ya que mejor podrá promover "la virtud e inteligencia del mismo pueblo" (e 193). Por último (d), para Mili, idealmente, el mejor gobierno posible es el gobierno representativo. Este es producto de un grado de civilización tal que, permitiendo (exigiendo) la más plena participación de la sociedad y con ello, la mayor diversidad de situaciones es, cuando menos en principio, el que en mayor medida puede contribuir al "más alto y armonioso desarrollo de sus facultades en un todo completo y consistente" (E: 115; e202; 207). Hasta aquí, en síntesis, su concepción filosófica general. Veamos ahora y con la misma brevedad, su teoría del gobierno.

11. Teoría del gobierno

Si no cabe duda de cuál debe ser el papel del gobierno cuando se lo mira "en plan general", ideal, las cosas cambian al examinar su comportamiento real. Mili señala que en toda sociedad el gobierno representa una tal concentración de fuerzas que llega a ser el factor más influyente en la vida de los pueblos y los individuos (tal vez con la excepción de la religión, e197; o de la opinión pública, E:68), y que su desempeño puede variar desde un polo positivo hasta uno negativo: tanto puede dedicarse a favorecer el incremento del bien de que la sociedad es capaz, como por el contrario, constituirse en la fuente de los peores males para ella (e: 185). ¿De qué depende esto? En principio, del grado de desarrollo mental alcanzado por la sociedad

rechaza toda intervención activa del gobierno en pro del bienestar positivo (salud, educación, seguridad social), por considerar que constituiría una interferencia uniformadora y de consecuencias negativas para la diversidad. No podría decirse que Mili estuviera en desacuerdo con esta posición.

⁹ "Todo gobierno que persiga ser un buen gobierno es una organización de alguna parte de las buenas cualidades que existen en lo. miembros individuales de la comunidad para la Conducción de sus asuntos" (TC: 195).

y de cómo sus atributos se reflejan en las instituciones políticas. Si lo primero subraya la importancia que tiene el nivel de civilización de la sociedad en su conjunto sobre las características del gobierno, lo último pone el acento en la "agencia humana" que lo compone y en la organización que se da. Estos planteamientos envuelven una teoría del desarrollo político y del papel del gobierno en los países más civilizados que conviene resumir.

1. Desarrollo mental, civilización y gobierno

Bajo el supuesto de "que el espíritu humano tiene un orden determinado de progreso pasible [natural] ... [y] que a cada etapa del progreso humano ... *deben* corresponder instituciones diferentes" (Mi 11, 1873, citado por Negro, 1985: XI, subrayado en el original), se pregunta qué tipo de gobierno es el más adecuado según el nivel de desarrollo y qué clase de requisitos deben darse para que pueda cumplir en cada caso con la tarea de promover el progreso humano.

Se puede resumir el argumento teórico subyacente: (a) Mientras más alto el nivel de civilización de las sociedades y mayor el grado de desarrollo intelectual de sus miembros, mayor la virtud ciudadana o la importancia concedida a ella; por tanto, (b) mayores la preocupación y el interés por un buen gobierno; y (e) más alta la probabilidad de que el gobierno se aproxime al ideal y que promueva el bienestar del pueblo. No obstante, hay que añadir (d), el papel de las tendencias negativas que amenazan continuamente a las sociedades con el estancamiento y el deterioro (C: 122, 123 Y 128) Y que hacen imperiosa una constante conciencia y actividad para impedirlo y para mantener e 'incrementar las "cualidades deseables" entre sus miembros. Según anota en el *Ensayo*, estas tendencias son la uniformación de los deseos y de las opiniones y el creciente peso de la opinión pública o de la masa de menor desarrollo mental en el gobierno (E:68, 130-131, 188, 190 Y 191), es decir, lo que podríamos llamar "efectos perversos" del progreso material. Estas hipótesis adquieren cuerpo en un esbozo de tipología de las relaciones entre nivel de civilización y tipo de gobierno, cuyo principio ordenador es la preocupación por identificar las condiciones favorables al desarrollo del potencial humano. Así:

(1) Para un pueblo salvaje, ajeno a la civilización, que aún no adquiere los hábitos del trabajo rutinario y monótono que conforma la fuente del desarrollo de la capacidad de autocontrol y que, por tanto, todavía debe aprender a obedecer (e: 189; e: 199), o bien el gobierno no es posible (no se han dado los requisitos que permiten su constitu-

ción y, cuanto más, el pueblo será sujeto del dominio despótico de algún caudillo); o bien, cuando se toma en cuenta el contacto con civilizaciones más avanzadas, de las que puede aprender, será adecuada incluso una forma de gobierno que establezca la esclavitud (e: 197-198). Así el gobierno podrá cumplir con el deber de contribuir a enseñar los fundamentos básicos de la vida civilizada. ¹⁰

(2) Para los pueblos con cierto nivel de desarrollo intelectual y moral, cuyos miembros han aprendido algunas de estas capacidades y hábitos elementales, pero que sólo han llegado al punto en que cuanto más obedecen órdenes de otros, siendo todavía incapaces del pleno autodomínio (o de obedecer "mandatos generales en la forma de ley"), resultará adecuada alguna forma de gobierno tutelar, i. e., alguna clase de despotismo ilustrado que conduzca al pueblo por el camino del aprendizaje de las "capacidades deseables" (C: 199).

(3) Cuando un pueblo ha logrado un alto nivel de civilización, y sus miembros saben obedecer mandatos generales, resulta pertinente y deseable el gobierno popular o representativo, en alguna de sus variedades (c:202, 207). Más aún, cualquier otra forma de gobierno podría perjudicar el nivel logrado de desarrollo mental de la sociedad.

Milí también se refiere a algunas variaciones del esquema general, en que si bien se puede decir que hay un principio de sociedad, por causas externas o internas, ésta no llega a alcanzar una existencia plena o bien enfrenta los peligros del estancamiento y aun, del deterioro y la desaparición. En efecto, y pensando en las ciudades-Estado de los griegos y en las antiguas repúblicas italianas, recuerda que (4), han habido pueblos con un elevado grado de civilización y autocontrol y la capacidad de gobernarse por sí mismos que, no obstante, por razones "mecánicas" (poca población, falta de desarrollo material o de los medios de comunicación), no han podido trascender el nivel local. Aunque por eso no pueden ser consideradas sociedades en sentido estricto, al menos tenían las condiciones intelectuales y morales que podrían haberles facilitado el paso al estado siguiente (C: 179-180).

Por último (5), hay agrupaciones humanas con un tamaño suficiente, cierto nivel de desarrollo y autocontrol y gobierno divididas sin embargo, en nacionalidades, o de modo más general, en "clases", cada una de las cuales persigue sus propios intereses ("siniestros") sin preocuparse por el bien público. Entonces, la sociedad enfrenta el

¹⁰ "Es casi innecesario decir que esta excusa para la esclavitud está disponible sólo en un muy temprano estado de sociedad" (C: 198). Con todo, "el despotismo es un medio legítimo de gobierno al tratar con los bárbaros, siempre que el fin sea su mejoramiento y los medios se justifiquen por el efectivo logro [de ese fin]" (E: 73). En Sullivan (1983) se analiza la defensa de Milí del imperialismo británico.

problema de que el antagonismo tiende a superar el nivel en que puede rendir sus frutos, amenazando el orden y el gobierno, y con ello, su existencia misma.

En la situación (1) no tiene sentido siquiera plantearse la posibilidad del gobierno representativo; la pregunta pertinente es si esos pueblos pueden tener gobierno o, si existe alguno, normalmente como resultado de un proceso de colonización, qué tareas elementales de civilización deben cumplirse. En el caso (2), en que hay mayor desarrollo y la sociedad existe aunque de manera imperfecta, él argumenta a favor de la conveniencia de introducir si no un entero sistema de instituciones representativas, cuando menos algunas, o elementos de ellas, que faciliten el progreso del pueblo, siempre mediante una previa y cuidadosa evaluación de su posible efecto, respecto del fin último que se trata de alcanzar (C:200-201). En conexión con esto, discurre acerca de la relación entre el tipo de gobierno y el grado de desarrollo mental de la sociedad, en clara aunque implícita discusión con algunos filósofos que, coincidiendo al menos en parte con su concepto de la naturaleza humana, sostuvieron, ¹¹⁰ obstante, que el mejor gobierno era el de un monarca ilustrado (los nombres obvios aquí son los de Kant y Hegel). En breve, Mill asocia el gobierno de uno solo, por benéfico e ilustrado que sea, con la pasividad, y al gobierno popular, con la actividad. ¹¹¹

En los casos (3) y (5) Mill se refiere a las situaciones que son de especial interés para el mundo civilizado de su tiempo y que configuran, respectivamente, el modelo del buen gobierno (caso 3) y el de los peligros a los que constantemente se ve expuesta la sociedad (caso 5). A diferencia de los anteriores o de los ejemplos del pasado, en (3) estamos frente a sociedades en el sentido propio del término, es decir, pueblos capaces de auto gobernarse en que el gobierno representativo es o bien el resultado del grado de civilización alcanzado o, si aquél

¹¹¹ Para ello, se basa en el papel central que concede a la actividad práctica como motor del desarrollo intelectual y moral del hombre, y en el principio utilitarista que ve en el individuo el mejor tutor de sus propios intereses. El primer argumento dice que sólo quien decide y actúa por sí mismo puede desarrollar plenamente su potencial y su sentido cívico (C: 211, 198; E: 116-117). El segundo, que no hay mejor guardián del propio interés que uno mismo (C: 35); ya que el gobierno despótico -incluso el más benéfico- supone la actividad constante de uno y la pasividad del resto en los asuntos públicos, la actividad de los individuos sólo puede canalizarse en sus asuntos privados y la comodidad material de sus familias. Así, se descuida el bien común y la sociedad pierde la riqueza de situaciones que pueden ayudarla a desarrollarse (C: 204-205), por el contrario, para Mill el "gobierno popular" es tanto resultado como condición de un pueblo activo. Este tiende a ser participativo y responsable, a la vez que más celoso de su libertad, por lo que tiene mejores condiciones para desarrollar su potencial. Cabe anotar aquí la falta de correspondencia que hay entre estos argumentos y su afirmación de que incluso en un "gobierno popular" existe una tendencia natural al deterioro del interés público en beneficio de la persecución de los intereses individuales. Presentamos una interpretación en la sección relativa a la crítica de Mill a los gobiernos representativos.

no existe, una exigencia perentoria que debe cumplirse. y en (S), ante el riesgo de estancamiento y detenimiento que resulta del predominio de intereses por el bien público y de la tendencia al predominio de los intereses inmediatos y egoístas por sobre los generales de la sociedad.

In En relación con esto, Mili se refiere a los efectos perversos que genera el desarrollo material. La expansión del comercio, de la industria, de las comunicaciones y de la educación, llevaría a los pueblos a resentirse de una tendencia a la igualación de las condiciones de vida y a la uniformación en los deseos y las ambiciones "en todos los ambientes sociales" (E: 130-131), con el consiguiente rechazo de la originalidad y la excentricidad y el predominio de la mediocridad por sobre la superioridad mental. La uniformación en las opiniones significaría que "la humanidad se hace rápidamente incapaz de concebir la diversidad", de modo que crece "la demanda de que toda la demás gente se parezca a nosotros" (E: 131). La sociedad y, en particular, la opinión preponderante dentro de ella, tenderían a "imponer sus propias ideas y prácticas como normas de conducta sobre los que disienten de ella[s] ya encadenar el desarrollo y, si es posible, a impedir la formación de cualquier individualidad que no esté en armonía con sus maneras", obligando a todos los caracteres a conformarse a su modelo (E:68).

. Pero "un agente aún más poderoso que todos éstos-en provocar una similitud general en la humanidad, es el completo establecimiento [...] del ascendente de la opinión pública en el Estado" (E: 131). A medida que las opiniones se nivelan y aumenta la conformidad, los políticos dejan de lado cualquier pretensión de resistir la voluntad de la opinión pública (cuando ésta tiene alguna); por tanto, deja de haber apoyo a la discrepancia y a la originalidad, asentándose cada vez más la "tiranía de las opiniones y de los sentimientos predominantes" (E:68). "Cuando la misma sociedad es el tirano ... sus medios de tiranizar no se restringen a los actos que puede realizar por medio de las manos de los funcionarios públicos ... Ella practica una tiranía más formidable que muchas clases de opresión política, desde que deja menos medios de escape, penetrando mucho más profundamente en los detalles de la vida, y esclavizando incluso el alma" (E: 68). 12 Esto atenta contra lo que a su juicio constituye el motor y la esencia del progreso de desarrollo humano (la diversidad de situaciones, el antagonismo y la individualidad), dejando en lugar secundario o descon-

12. C-----

actos cuando la misma sociedad es el tirano ... sus medios de tiranizar no se restringen a los actos que puede realizar por medio de las manos de los funcionarios públicos ... Ella practica una tiranía más formidable que muchas clases de opresión política, desde que deja menos medios de escape, penetrando mucho más profundamente en los detalles de la vida, y esclavizando incluso el alma (E:68).

ciendo la importancia de la originalidad y la virtud ciudadana para aproximarse al fin último del hombre.

2. La "maquinaria gubernamental"

También Mili señala los peligros que un mal gobierno puede significar para la sociedad. Él distingue el gobierno como "máquina" de la actividad que realiza. Desde el primer punto de vista, "[el gobierno] ... como todas las cosas que son hechas por los hombres, puede estar bien o mal hecho" (e: 177).¹³ Todo sistema político incluye las normas y procedimientos para la selección de los miembros del gobierno (en especial, de los poderes legislativo y ejecutivo), y éstos pueden responder o dar cabida a los intereses generales de la sociedad, o bien, por el contrario, sólo a los de algunos de ellos; por ejemplo a los de una o más clases ("intereses siniestros"). Para nuestro autor, la hechura de la "maquinaria política" adquiere especial relieve porque de ella depende el tipo de rasgos que distinguen al personal político y su actividad. Los agentes del gobierno son los que proporcionan "la fuerza motriz" que impulsa a la máquina gubernamental (c:22); ésta "consiste de actos hechos por seres humanos". Por eso, los gobiernos, "en cada estado de su existencia, son lo que son por la agencia humana voluntaria" que actúa en su nombre (e: 177). Más enfáticamente, "la maquinaria política no actúa por sí misma. Así como es hecha por los hombres, tiene que ser manejada por hombres y aun por hombres ordinarios" (e: 193). Por cierto, lo último se contrapone con el ideal de que los agentes gubernamentales posean las características intelectuales, morales y prácticas "deseables".

Como es obvio, estos factores se encuentran íntimamente relacionados entre sí y con la hipótesis más general: las instituciones políticas pueden estar bien o mal hechas, lo que en buena medida dependerá del grado de desarrollo mental de la sociedad y, en especial, de quienes las han establecido. Así, cuando el gobierno está bien hecho y con la mira de servir al bien público, podrá contribuir al logro de los fines de la humanidad, asegurando el orden y la paz necesarios para el libre

¹³ Que el gobierno sea producto humano quiere decir que se lo puede modificar, aunque dentro de ciertos límites y cuidándose de tomar precauciones que deben atender al grado de civilización de la sociedad en cuestión (véase C: 176). Esta posición explica la atención que en las *Consideraciones* Mili otorga a las opiniones que o bien ven al gobierno como un producto natural, espontáneo, derivado de la historia y que no puede modificarse sin atentarse contra la existencia misma de la sociedad; o bien, por el contrario, lo consideran simplemente un instrumento modificable a voluntad, sin que sea necesario tomar en cuenta la historia y el grado de civilización alcanzado. Al parecer, Mili tiene en mente a Burke y a Bentham con representantes de estas opiniones dispares.

desarrollo de la actividad y la individualidad. Pero si el mecanismo está mal construido y no llena las condiciones necesarias, los efectos se dejarán sentir de mil maneras, rebajando la moralidad, enervando la inteligencia Y la actividad del pueblo" (c:24). En especial,

si los agentes [del gobierno] o quienes los escogen, o aquéllos ante quienes los agentes son responsables, o los espectadores cuyas opiniones deberían influir sobre todos éstos, o controlarlos, son meras masas de ignorancia, estupidez y funesto prejuicio, toda operación del gobierno irá mal (C: 193).

Mili sostiene que los procedimientos e instituciones políticas que permiten o promueven la representación uniforme e incontrolada en el gobierno de los intereses de clase o la presencia en él de individuos mediocres, aumentan la probabilidad de que la acción del gobierno sea negativa, en particular, por "la ley general" de la naturaleza humana de que "quienquiera que tenga el poder más fuerte se siente más y más tentado a hacer un uso excesivo de él" (c:235). El poder, por "la facilidad que adquieren quienes lo poseen de hacer como gusten sin consideración a las consecuencias, insensiblemente debilita los hábitos que hacen a los hombres mirar más allá, incluso respecto de las que los afectan" (c:253).¹⁴ Ya que el poder asociado con el gobierno lleva a disminuir el peso de los sentimientos que sostienen el autocontrol, se acentúan las tendencias egoístas y miopes, lo que vale tanto para los individuos como para las clases, incluyendo las que surgen del hecho de compartir posiciones de gobierno.

En síntesis, si bien, en principio, no cabe dudar del papel que el grado de civilización tiene como condicionante general de la bondad y calidad de la "maquinaria política", incluso en las naciones más cultas siempre se enfrenta el peligro de que el gobierno no esté bien hecho. En especial, que su diseño permita o favorezca (a) la primacía en él de individuos que no tengan la "estatura mental" que sería deseable; o 'bien, y de un modo no excluyente (b) del predominio de la medianía y de los intereses de clase (incluyendo en esta categoría los de la mayoría), en la acción gubernamental, de suerte que la legislación tienda a perder de vista los intereses generales de la sociedad (el bien común); y (e) que los factores anteriores, por sí

¹⁴ Mili afirma que "es un hecho universalmente observado" que la posesión del poder "tiende - natural mente a asociarse con -y a promover- las dos malas disposiciones" existentes en la mayoría de los hombres, es decir, "la disposición de un hombre a preferir sus intereses egoístas a aquéllos que comparte con otra gente, así como sus intereses inmediatos y directos a aquéllos que son indirectos y remotos" (C: 252). Y agrega que "en el momento en que un hombre o una clase de hombres se encuentra con el poder en sus manos, los intereses individuales de los hombres o el interés separado de la clase adquieren un grado completamente nuevo de importancia a sus ojos. Adulados por otros, se convierten en aduladores de sí mismos, y se piensan con el derecho de valuarse cien veces más que la otra gente" (C:252-253).

mismos o en conjunción con otros, debiliten la existencia y representación en el gobierno de las opiniones originales, incluso excéntricas, de los individuos de mayor desarrollo mental. Es decir, que no exista una oposición que dé curso y cabida al antagonismo o que, aun existiendo, tenga poca o ninguna legitimidad en el sistema de instituciones políticas cada vez más influido por la tiranía de la opinión pública y de la mediocridad. Habría que agregar (d) que en el extremo, las tendencias conjugadas de la uniformación, la mediocridad y los intereses siniestros, constituyen el mayor peligro para los países de más desarrollo material, sobre todo cuando se consolidan en la lucha de clases opuestas que no respetan otros intereses que los propios.

111. Gobierno, representación y democracia

Aunque Mili no duda de que el mejor gobierno posible es el representativo, afirma que debe distinguirse entre los gobiernos representativos tal como existen y están diseñados y tal como deberían ser. La tesis central es que los sistemas representativos de su época tienden a favorecer el gobierno de los mediocres, o a privilegiar los intereses siniestros por sobre el bien común, impidiendo o dificultando el desarrollo del potencial humano. ¿Cuál es, entonces, el concepto de gobierno representativo que se asocia con la tesis de los fines del hombre? y ¿qué reformas serían necesarias para mejorar el funcionamiento de los gobiernos representativos?

1. Gobierno representativo, gobierno popular y democracia

Conviene hacer algunas precisiones, para evitar confusiones que puedan surgir del hecho de que después del capítulo II de las *Consideraciones*, Mili usa los términos gobierno representativo, gobierno popular y democracia como equivalentes. La distinción principal es entre gobierno representativo y gobierno popular. Un gobierno puede o no ser representativo, lo mismo que puede o no ser popular. Para él, es representativo cuando el titular de la soberanía no actúa directamente, sino por medio de representantes, y es popular cuando el pueblo es el soberano, es decir, quien decide, ya sea directamente o por medio de representantes. Del cruce de estas dicotomías surgen cuatro tipos: la democracia directa (el pueblo es el soberano y se gobierna a sí mismo directamente), la democracia representativa, la aristocracia representativa y otros, que configuran alguna clase de despotismo (el gobierno no es popular ni representativo).

cuando Mill hace ~equivalente el gobierno re~representativo con el
 ular Y la democracia, supone que para las SOCiedades civilizadas
 ~~~u tiempo, 9<sup>úe</sup> aceptan el principio de la soberanía popular, sólo  
 es  
 sible el gobierno por medio de repre entantes. En esta conexión  
 es  
 po e debe "entenderse la identificación de los términos  
 mencionados.

~rn embargo, afirma que un gobierno que es popular y  
 representativo

o es todavía, necesariamente, una democracia "verdadera". ¿Cómo  
 ~e entiende esto? De acuerdo con el sentido común de su época (y el  
 nuestro), la democracia es "el gobierno del pueblo por el pueblo y para  
 el pueblo". Desde que ha dejado de lado la democracia directa, lo  
 anterior sólo puede significar un tipo particular de democracia repre-  
 sentativa. ¿Qué clase de democracia?

La respuesta pasa por la manera como entiende "pueblo" y "repre-  
 sentación del pueblo". En cuanto equivalente desociedad en sentido  
 descriptivo, "pueblo" remite a las propiedades de los individuos  
 miembros tomados como conjunto, es decir, a la composición de  
 caracteres y tipos de intereses que lo constituyen. El pueblo es una  
 entidad que existe como una propiedad del agregado y no de los  
 individuos tomados por separado. Pero esta determinación todavía es  
 ambigua, ya que el acento puede ponerse en la identidad que cada pueblo  
 muestra, o en la pluralidad que abarca. En el primer caso, tiende a  
 predominar la idea de unidad y en el segundo, más bien la de heteroge-  
 neidad o diversidad. Ahora bien, en tanto que la primera interpretación  
 suele acompañarse del supuesto de igualdad de los miembros, lo normal  
 es que se acepte el criterio de mayoría como el único válido para  
 determinar la voluntad del todo. Pero si el concepto se usa para señalar  
 la diversidad en que consiste una agrupación de hombres, no necesaria-  
 mente tiene que aceptarse el criterio de la mayoría, y debe pensarse en  
 alguna forma que tome en cuenta su heterogeneidad.

Esta e\$ la opción de nuestro autor, quien identifica la noción de  
 pueblo con los intereses -todos los intereses- de esos individuos.  
 Desde este punto de vista, la definición común de democracia debe  
 Completarse: para Mill, la democracia es el gobierno de "*todo* el  
 pueblo por *todo* el pueblo". En el "todo" está la diferencia: hay  
 democracia (verdadera) sólo cuando el pueblo está representado en  
 toda su diversidad, en su completa configuración de tipos de intereses  
 y de caracteres, en beneficio de todos los individuos. Esta idea se  
 expresa también claramente cuando dice que para que pueda ser  
 Considerado realmente popular, el gobierno debe ser "una buena  
 muestra" del pueblo.<sup>1</sup> O más precisamente, una muestra repre-

--;-s-L----- d ., ( )

E ueráticamente. "ufur sample", La traducción de Tecnos dice "un anfiteatro verda ero."  
 n el capítulo V de las *Consideraciones*, Mili agrega que "el significado del gobierno

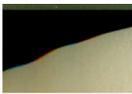
sentativa del pueblo -pero de todo él, y no sólo de una parte de él., Esto permite entender tanto su crítica a los gobiernos representauv.j, "realmente existentes" de su época, como el sentido de sus propuestas para una reforma "verdaderamente" democrática.

## *2. La crítica a los gobiernos representativos*

Cuando menos desde la Revolución Francesa, los defensores de la democracia y del gobierno representativo no han tenido dudas de que estas formas de gobierno se basan en el principio del predominio de la mayoría. La crítica de Mill es que, dadas las tendencias al egoísmo ya la uniformidad que resultan del progreso material, con ello se acaba sometiendo los verdaderos intereses del pueblo, los intereses generales de la humanidad, al dictamen de una parcialidad (la "mayoría numérica") compuesta por los medianos y mediocres. Aquí juega un papel importante su idea de que ninguna sociedad está a salvo de las tendencias que continuamente trabajan en pro del deterioro y que sólo la actividad constante de algunos hombres de talento y originalidad puede mantenerlas en su estado actual o permitirles mejorar. Esas tendencias negativas adquirirían mayor peso donde ha habido más progreso material y donde el grado de desarrollo mental se ha plasmado en un sistema de gobierno representativo constituido bajo el criterio del predominio de la opinión de la masa del pueblo. En la medida en que las constituciones políticas ceden a la concepción corriente del gobierno popular, adquiere especial relevancia la tiranía de la opinión pública. Dado que son muy escasos los individuos originales y de talento y ejemplos de virtud cívica, y que ellos suelen caracterizarse por opiniones que se oponen a las de la "mayoría numérica", el resultado es que sus puntos de vista tienden a quedar acallados por ésta.

Esto ocurriría tanto en Inglaterra como en los Estados Unidos de América, país en donde, con más claridad, Mill, siguiendo a de Tocqueville, cree apreciar los efectos perversos de la: democracia numérica. Este sistema premiaría la mediocridad y el engaño, y permitiría que los asuntos políticos quedaran en manos de mayorías que antepondrían sus propios intereses a los intereses generales de la sociedad. Los políticos se ajustarían al medio, diciendo a los electores lo que éstos quieren oír para así conseguir su voto y, una vez en el

representativo es que todo el pueblo, o una numerosa porción de él, ejerza, por medio de d.pu:ados periódicamente elegidos por él, el último poder de control... Este último poder debe poseerlo el pueblo en toda su completitud" (C: 228).



l var a cabo sus propio designí s "siniestros". Las asambleas  
 serían cooptadas por acciones o parridos que no repre-  
 sentan más que los intereses de algunos. En demasiados casos, la  
 selección sería el botín de los ganadores, para colocar en puestos  
 de responsabilidad a ineptos para ello, pero útiles a la causa de los  
 intereses particulares. Y los representantes, con el afán de mantener  
 sus posiciones y prebendas, actuaría más allá de los límites que  
 razonablemente deben tener las asambleas representativas. Estas de-  
 berían reducirse, primero, a la tarea fundamental de deliberar y servir  
 de foro para la discusión y análisis de asuntos públicos, y luego,  
 de vigilar y controlar el funcionamiento del ejecutivo, a fin de asegu-  
 rarse de que todo se hace por el interés común. Sin embargo, por las  
 razones anteriores, continuamente tienden a invadir la esfera de com-  
 petencia del ejecutivo y de la administración, con lo cual el conjunto  
 de las instituciones políticas se ve amenazada en su equilibrio y en el  
 adecuado cumplimiento de su papel y su deber.

### 3. Las propuestas para la reforma democrática

En este panorama, la mediocridad, la uniformidad y los intereses  
 "siniestros" se extienden, haciendo peligrar el fin mismo que el  
 gobierno debe contribuir a alcanzar. De ahí la necesidad de reformar  
 el Sistema político y, sobre todo, el sistema electoral, ya que es por su  
 conducto que se filtran los influjos de los factores negativos por todo  
 el cuerpo político. Las propuestas de Mili se ajustan a sus plantea-  
 mientos filosóficos generales, y se refieren en la tesis de que el fin  
 que debe perseguir la reforma es, por un lado, refrenar las tendencias  
 al dominio de la uniformidad y de la mediocridad, para impedir el  
 estancamiento y el deterioro de la sociedad. Y, por otro, generar o  
 asegurar las condiciones que favorezcan la persistencia de la diversi-  
 dad y el antagonismo con los, en especial, de la originalidad, el  
 talento y la virtud cívicas - no sólo en el pueblo, sino también en el  
 gobierno (en especial, en la asamblea representativa), para que pueda  
 elevarse su capacidad de servicio a los intereses del desarrollo huma-  
 no. <sup>16</sup> Esta posición se despliega en un conjunto de propuestas referidas  
 a la ampliación del cuerpo político, la modificación del régimen  
 electoral y del sistema de representación, y a la definición de las

<sup>16</sup> Mili dice que "una constitución representativa es un medio de llevar el estándar general  
 de inteligencia y honestidad existentes en la comunidad, y el intelecto y virtud de sus miembros  
 individuales más sabios, a una participación más directa en el gobierno. y a investirlos con una  
 influencia más grande en él de la que en general tendrían en cualquier otro modo de  
 organización" (C: 195).

funciones de los poderes legislativo y ejecutivo, incluyendo una serie de recomendaciones relativas al funcionamiento de la administración pública. Por razones de brevedad, aquí sólo nos referiremos a los dos primeros conjuntos de propuestas, haciendo apenas una mención de las demás.

*Ampliación del cuerpo político.* Para que el gobierno sea verdaderamente popular, primero hay que ampliar significativamente el derecho a la ciudadanía, es decir, el derecho a elegir y a ser elegido. En línea con el radicalismo democrático de la época, Mili defiende el derecho de todo individuo adulto, hombre o mujer, que acredite su capacidad de decidir libremente y de no ser una carga negativa para la sociedad, a elegir a sus representantes y a ser elegido. Las restricciones a la ciudadanía se especifican de la siguiente manera:

(a) la ciudadanía debe concederse sólo a aquellos individuos que cumplan con las condiciones económicas y morales deseables, es decir, a quienes sean autónomos, capaces, por tanto, de mantenerse a sí mismos y a su familia, y de decidir por cuenta propia. Esto supone que tengan tanto un mínimo de ingresos como de escolaridad. Y debe excluirse del derecho a elegir y a ser elegidos a los que dependen económicamente de la beneficencia pública, a los que carecen de educación básica ya quienes faltan las cualidades morales necesarias (i. e., quienes han tenido penas graves)."

(b) Otra restricción mucho más fuerte, y que lo separa ahora del radicalismo democrático, es la propuesta de que debe ponderarse diferencialmente el valor del voto. Esto recoge su tesis de que los individuos pueden ordenarse según su grado de desarrollo mental, y agrega que cada grado merece un reconocimiento proporcionado a su contribución hipotética al desarrollo humano. Así, y para tomar sólo los puntos polares, mientras que el voto de los trabajadores que sólo venden su fuerza de trabajo o que nada más tienen instrucción mínima, debe tener el menor peso (por ejemplo, ponderación 1), y el de los empresarios (activos) pero, sobre todo, el de los individuos de mayor educación, debe alcanzar la más alta ponderación (por ejemplo, la 10).

(e) En cuanto al derecho a ser elegido, propone la imposición de costos monetarios a quienes se postulan como candidatos a los puestos de elección popular. Si en principio esta medida parecería excluir del derecho a ser elegidos a la enorme mayoría de los ciudadanos, para Mill no tiene este significado, y arguye que el pago del registro puede hacerse con contribuciones del público. Así, trata de oponer el interés

d <sup>17 e</sup> uando expone lo que sería ideal, las exigencias respecto de la escolaridad y el desarrollo e las capacidades intelectuales son mayores: además de leer y escribir, como mínimo, los electores deberían manejar la regla de tres.

En los asuntos públicos y la participación de la ciudadanía al poder económico, sea de los individuos de mayores recursos o de los partidos políticos.

u *Reforma del sistema de electoral (de representación)*. La idea de reformar el sistema electoral sigue la premisa de que en un gobierno verdaderamente democrático debe asegurarse la más completa representación de "todo el pueblo" en la asamblea popular, cuidando, en especial, dar cabida a las opiniones que expresen la preocupación por la virtud ciudadana y el bien común, y no sólo a las de las parcialidades, entre las que incluye la opinión predominante en el público (la "mayoría numérica"). Como dijimos, sus propuestas para la reforma del régimen electoral y de representación las recoge básicamente de T. Hare (Kern, 1972). Así, (a) a la división de la ciudadanía en una multitud de distritos electorales de tamaño y características heterogéneas, cada uno de los cuales elige por mayoría simple un número de representantes, opone la idea de establecer un sistema de distrito único, por lo menos para los puestos de importancia nacional, en particular, para la asamblea de representantes (todos los electores votan en un único distrito, nacional, por candidatos a ser representantes también de ese nivel).

(b) También propone cambiar los requisitos para presentar candidaturas. Ante el procedimiento consistente en la nominación de uno o algunos individuos para cada distrito, plantea que los partidos políticos y otros sectores interesados en los asuntos públicos presenten listas o planillas de candidatos, de entre los cuales puedan elegir los votantes (sistema de lista).

(e) Añade, por último, un criterio para transformar votos en escaños, de acuerdo con el cual se trataría de seleccionar para los cargos a los candidatos que obtengan un número de votos superior al promedio de votos emitidos por candidato en el distrito único nacional (sistema de cociente electoral).<sup>18</sup>

En síntesis, el propósito de profundizar la democracia, como se diría hoy, traduce tanto la idea de que el gobierno debe ser verdaderamente popular y representativo, como la preocupación por elevar el nivel de desarrollo intelectual y moral de los representantes. En efecto, si la ampliación del derecho a votar da cuenta del deseo de asegurar su carácter popular con la mayor participación en los asuntos públicos, las sugerencias para la ponderación del voto y para su transformación en escaños muestran la importancia que concedía a la tesis de que el gobierno debe estar constituido no sólo por los representantes de la

<sup>18</sup> En la propuesta de Hare-Mill, el cociente electoral se obtiene dividiendo el total de votos válidamente emitidos entre el número de escaños que deben llenarse.

mayoría numérica o de la opinión dominante en la sociedad, sino también por los individuos de mayor talento y virtud ciudadana. Estos criterios permitirían corregir la exclusión del gobierno de las opiniones de la selecta minoría de mayor estatura intelectual y moral, que impone el sistema de mayoría con múltiples distritos electorales. Bajo el supuesto de que esas opiniones constituyen una proporción de cierta consideración a nivel nacional (la ponderación superior del voto de los más ilustrados aseguraría esto), ellas podrían tener presencia en la asamblea representativa.

Se trataría, pues, de hacer de ésta tanto un ámbito para el juego del antagonismo (dentro de límites), como un medio para mantener e incrementar en la sociedad las cualidades deseables para el desarrollo del potencial humano. La presencia de las opiniones más ilustradas en la asamblea contribuiría a convertirla en un elevado foro de debates públicos, y no sólo de exposición de la sumisión de los políticos al "yugo" de la opinión pública o de la mayoría numérica. Los representantes estarían obligados a escuchar y esgrimir razones. Además, los partidos políticos se verían forzados a designar candidatos capaces de argumentar razonablemente en defensa de sus posiciones y de dialogar con otros, los de mayor talento y virtud ciudadana, elegidos por la opinión más ilustrada. Así, tendería a elevarse aún más el nivel medio de los representantes y, en consecuencia, de los debates. La asamblea podría entonces servir mejor al desarrollo de la inteligencia y de la virtud cívica de la sociedad, convirtiéndose en un foro de atención pública capaz de tratar seriamente de los asuntos o negocios de interés general. Así, las instituciones políticas ayudarían a elevar la virtud Cívica en un pueblo, interesando a los ciudadanos en las cuestiones que afectan a la sociedad y motivándolos para aumentar su participación, cuando menos mediante la discusión de las distintas posiciones y su involucramiento en las elecciones y en los consejos locales.

*División de poderes.* Mili también adelanta propuestas para el mejoramiento del sistema político, relacionadas con el papel que debe corresponder a la asamblea deliberativa y al ejecutivo, a los límites que deben normar su acción y a los criterios que deberían regir para seleccionar a los funcionarios de la administración pública y controlar su desempeño. Cabe recordar que la teoría democrática ha sostenido invariablemente la tesis de la división de los poderes públicos (legislativo, ejecutivo y judicial) como medio necesario para preservar la libertad e impedir el monopolio del poder. Siguiendo la imagen clásica del "cuerpo político" como análogo del cuerpo humano, Mili le asigna a la asamblea representativa el papel de organismo deliberativo y legislativo, por cuya voz habla la voluntad popular, mientras que ve

El Ejecutivo el agente ejecutor de esa voluntad. Se mantiene, pues en el cauce de la teoría clásica, con los ajustes que requiere su concepción filosófica general: acepta la teoría de la división de poderes, pero plantea modificaciones que afectan especialmente el papel del legislativo:

(a) Reconociendo que a la asamblea representativa le corresponde por derecho propio las tareas de deliberar sobre los asuntos públicos y de determinar cuál ha de ser la ley, plantea no obstante, que estas funciones deben separarse de la más especializada y técnica de elaborar las leyes. De esta manera: (i) la elaboración de los proyectos de ley debería ser tarea de un comité de especialistas, cuidadosamente elegidos por los órganos de gobierno en atención a sus méritos y saberes" Y con la independencia necesaria para proceder de la mejor manera a fin de tener la garantía de que los proyectos que produzcan se sujeten a la sola consideración del interés público. (ii) A la asamblea legislativa le correspondería la función deliberativa, previa a la elaboración de las propuestas de ley; y, posteriormente, una vez que el comité de especialistas haya elaborado el proyecto de ley, simplemente la tarea de aprobarlo o rechazarlo.

(b) En su calidad de representante del pueblo, la asamblea legislativa debería tener un papel central en la designación del poder ejecutivo. Cuando menos el jefe del gobierno debería ser seleccionado (e incluso, elegido) por la asamblea, dejándole libertad para que sea él quien designe a los miembros del gabinete y así mantener la unidad del ejecutivo. Esta propuesta surge de la comparación que hace del sistema británico y el norteamericano, y atiende a la preocupación por dar suficiente poder al ejecutivo, sin por eso llegar a oponerlo al legislativo. Un argumento similar usa para preferir un sistema de cámara única al de dos cámaras, (diputados y senadores), además de que lo considera innecesario. El fundamento es la idea de origen democrático según la cual, puesto que la asamblea es la verdadera representante del pueblo, debe mantener su unidad no dividiéndose en dos cámaras ni separándose de la designación del ejecutivo. 19

(e) A la asamblea representativa le debe corresponder también la tarea de vigilar la correcta aplicación de las leyes por parte del Ejecutivo, con la limitación de que no podría interferir en la manera como los titulares de éste hacen para designar a sus colaboradores

■ ■ ■

19 M. I. -----

de II ve en el sistema americano este problema, atribuyéndolo al hecho de que la cámara escocesa y los electores del presidente son elegidos por el mismo pueblo mediante un sistema separado. A esto opone el caso de Inglaterra, en el que el asunto tendría una mejor solución tanto porque hay una sola elección (de los miembros de la cámara de los comunes, la cámara eligen al primer ministro), como porque se cuenta con la institución real, que favorece la solución de los conflictos entre el poder ejecutivo y el legislativo.

inmediatos. El rechazo a una intervención directa de la asamblea en el funcionamiento de la administración se sustenta en la admisión del principio de separación de poderes, en criterios de eficiencia y, no menos importante, en la necesidad de reconocer un centro de poder al sistema político en su conjunto.

(d) No obstante, la asamblea debería constituirse en un foro público nacional para conocer y discutir las demandas y quejas del público referentes a todos los asuntos de interés general, incluidos los que se relacionan con el funcionamiento de la administración en sus distintos niveles. Ella podría proponer recomendaciones a los funcionarios responsables de más alto nivel del poder ejecutivo o, en su caso, al comité especializado en la elaboración de proyectos de ley, para luego decidir si los aprueba o no.

(e) Mili también plantea sugerencias para la selección de la "agencia voluntaria gubernamental", en particular, que los puestos se asignen mediante oposiciones públicas rigurosamente universalistas, descartando todo particularismo y clientelismo, y que los cargos, junto con significar obligaciones para los funcionarios, otorguen derechos de permanencia e ingresos razonables que faciliten crear la conciencia de que su desempeño debe ser profesional y responsable, al servicio del público. Aquí, el ideal es llegar al punto en que el interés particular del funcionario coincida con su deber.

#### IV. Comentarios finales

La maduración de la concepción teórico-política de John Stuart Mili ocurre en el período de pleno despliegue de la Revolución Industrial, cuando los conflictos que provoca el desarrollo del capitalismo moderno adquirieron un inusitado grado de fuerza y agudeza. En sus ensayos pugnan el reconocimiento de las contradicciones y los efectos perversos del desarrollo capitalista con una visión filosófica anclada en los ideales de la Ilustración, en particular, la valoración del papel de la razón y la virtud en el progreso humano. Queda en claro el peso de esta concepción en su idea de la política y del gobierno: ella introduce un fuerte componente normativo e, incluso, teleológico en su análisis, lo que se expresa en un esfuerzo de síntesis que fundamenta tanto la exigencia de que se reconozca la pluralidad de la sociedad, como el derecho, fundado en "la razón", a un papel privilegiado de las élites de mayor desarrollo intelectual y moral en la conducción de 105 asuntos públicos. Así, plantea problemas que nos asedian también hoy: (a) de qué manera obtener el respeto a la dignidad y libertad de cada individuo, sin por ello ceder al dominio de los intereses particv

lares ("siniestros"), ni perder de vista los fines últimos de la humanidad, Y (b) cómo evitar la tendencia de la democracia a la uniformidad y del gobierno a la mediocridad y sus consecuencias negativas. '

La importancia de Mili para el pensamiento político de hoy debería medirse sobre todo por los problemas que pone de relieve cuando se trata del sentido que le asignamos a la idea democrática y al papel de la representación en ella. En un sentido, su pensamiento es un alegato por la libertad, la diversidad, la originalidad y la virtud cívica, que curiosamente viene a coincidir en el fondo con Rousseau, en quien suele verse el origen de la idea de la democracia mayoritaria, pero que desarrolló su teoría precisamente animado por la preocupación de que la filosofía política se había interesado más por lo que los hombres quieren o creen querer, que por lo que deben querer según los dictados de la razón (Riley, 1970:89). Si Rousseau acabó declarando utópica la democracia más allá de pequeñas comunidades por no creer en la posibilidad de una racionalidad y una virtud ciudadana generalizadas, debido a la amenaza permanente de los intereses particulares, Mili quiere reconocerla en un planteamiento tolerante, capaz de admitir la diversidad, la pluralidad y la razón como componentes necesarios del camino que conduce a la humanidad a un más pleno desarrollo de su potencial. Esto lo distancia de la visión liberal más chata que, pese a compartir con él la idea de que el individuo es el principio y fin de la política, acaba reduciéndose a la sola consideración de los intereses particulares tal como son y no como deberían ser, si se atendiera racionalmente al bienestar de todos.

Al mismo tiempo, la idea metafísica y teleológica de unos fines del hombre, dictados por alguna "eterna e inmutable razón", que no obstante quiere alojarse en los límites de la experiencia, le lleva a defender una posición elitista que acaba disminuyendo (incluso, negandeterminantemente en el caso de los individuos y pueblos de menor "desarrollo mental"), el derecho de todos a la plena ciudadanía. Así, su obra constituye un esfuerzo por encontrar un camino intermedio -en este sentido, sin duda ecléctico- que refleja, *sin* superar, las contradicciones del desarrollo capitalista y del imperialismo británico en su fase tal vez más pujante. A pesar de todo (o quizás por lo mismo), muchas de sus propuestas, como por ejemplo, el voto de lista, la representación proporcional y el distrito único para la elección de algunos representantes, consideradas utópicas en el momento en que las expresó, vinieron luego a convertirse en parte de la fórmula política de las democracias representativas, y aún perviven hoy, subordinadas al servicio de lo que combatió. Más que tomar su teoría como enunciados con pretensión de verdad, hoy deberíamos considerarla en lo que tiene de razonable y de guía para el pensamiento y la acción:

indicaciones de un esfuerzo en pro de la tolerancia y de la preocupación por el prójimo a partir del reconocimiento crítico de la pluralidad. Desde esta perspectiva, su obra sigue siendo una fuente rica y sugerente para la reflexión sobre el significado y fin de la convivencia política en sociedades marcadas por la diversidad y la desigualdad.

## Bibliografía

- Acton, H. B. (1972), "Chronology and Introduction", en I. S. Mili, *Utilitarianism, On Liberty, Considerations ...*, (pp. vii-xxviii).
- Ashcraft, Richard (1993), "Conflicto de clases y constitucionalismo en el pensamiento de J. S. Mili", en Nancy L. Roseblum (edit.), *El liberalismo y la vida moral*, Buenos Aires: Nueva Visión (pp. 115-140).
- Bachrach, Peter (1973 [1967]), *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Bolívar, Augusto, y Oscar Cuéllar (1996), "Individuo y sociedad en el pensamiento de John Stuart Mili", *Argumentos*, núm 24, pp. 89-106, Septiembre.
- Bovero, Michelangelo (1995), "Constitución y democracia", en N. Rabotnikof, A. Velazco y C. Yturbe, compiladores, *La tenacidad de la política*, México: Universidad Nacional- Autónoma (pp. 125-149).
- Broome, John (1991), "'Utility'", *Economics and Philosophy*, Vol. 7 (1) (pp. 1-12).
- Humboldt von, Wilhelm (1943 [1792]), "Ideas para un ensayo de determinación de los límites de la acción del Estado", en *Escritos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kern, Paul B. (1972), "Universal Suffrage Without Democracy: Thomas Hare and John Stuart Mili", *The Review of Politics*, Vol. 34 (3) (pp. 306-322).
- Macpherson, C. B. (1991), *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial (segunda reimpression).
- Mili, John Stuart (1972) *Utilitarianism, On Liberty, Considerations on Representative Government and Selections from Auguste Comte and Positivism* London: J. M. Dent and Sons Ltd.

- \_\_\_\_ (1985), *Del gobierno representativo*. Madrid: Tecnos. Traducción de Marta C. C. de Iturbe).
- Negro Pavón, Dalmacio (.1985), "resentación", ~n J. S. Mili, *Del Gobierno Representativo, op. cu.* (pp. IX-XXXVII).
- Raphael, D. O: (1989), *Problemas de filosofía política*. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Riley, Patrick (1970), "A Possible Explanation 'of Rousseau's General WUf", *The American Political Science Review*, Vol. LXIV (1), (pp. 86-97).
- Schneewind, J. B. editor (1968), *Mili. A Collection of Critical Essays*. New York: Anchor Books.
- Sullivan, Eileen P. (1983), "Liberalism and Imperialism: J. S. Mills Defense of the British Empire", *Journal of Historical Studies*, Vol. XLV (4), (pp. 599-617).