

II. Opinión de la mayoría y democracia contemporánea

Pero la gran mayoría (de la Asamblea ateniense) exclamó que era monstruoso que se les impidiera a las personas hacer lo que ellas desearan... Entonces los Pritaneos, agobiados por el miedo, acordaron someterlo a votación —todos ellos excepto Sócrates, el hijo de Sophroniscus, quien dijo que en caso alguno actuaría sino de acuerdo a la ley.

Xenophon*

La progresiva desilusión con la democracia

Cuando las actividades de los gobiernos modernos producen resultados agregados que pocas personas han deseado o previsto, esto comúnmente se considera como una característica inevitable de la democracia. Difícilmente se puede pretender, sin embargo, que tales desarrollos correspondan generalmente a los deseos de un grupo determinado e identificable de personas. El proceso particular que hemos elegido para averiguar lo que llamamos la voluntad del pueblo, da origen a resultados que tienen poco que ver con algo que merezca el nombre de "voluntad común" de cualquier parte importante de la población.

De hecho, tanto nos hemos acostumbrado a considerar como democrático sólo el conjunto particular de instituciones que pre-

*Xenophon, *Helénica*, I, vii, 12-16. Una traducción alemana de una versión anterior "Anschauungen der Mehrheit und zeitgenössische Demokratie" en 1965 en *Ordo XV/XVI* (Düsseldorf y Munich, 1965) y fue reimpresso en mi *Freiburger Studien* (Tübingen, 1969).

valecen hoy en día en las democracias occidentales, y en el cual una mayoría del cuerpo representativo dicta la ley y dirige el gobierno, que lo consideramos como la única forma posible de democracia. Como consecuencia, no nos preocupamos de fijarnos en el hecho que este sistema no sólo ha producido muchos resultados que a nadie agradan, incluso en aquellos países en los cuales en general ha funcionado bien, sino que también ha probado ser impracticable en la mayoría de los países donde estas instituciones no estaban restringidas por fuertes tradiciones sobre las tareas apropiadas de las asambleas representativas. Debido a que creemos rectamente en el ideal básico de democracia, nos sentimos obligados generalmente a defender (específicamente) las instituciones que por largo tiempo han sido aceptadas como su personificación, y vacilamos en criticarlas porque ello puede debilitar el respeto por un ideal que deseamos preservar.

A pesar que prosiguen las alabanzas e incluso las demandas para que se extienda aún más la democracia, ya no es posible, sin embargo, pasar por alto que recientemente ha surgido una seria y creciente inquietud acerca de los resultados que ésta con frecuencia produce. ¹Esto no toma en todas partes la forma de ese realismo cínico que es característico de algunos científicos políticos contemporáneos quienes consideran la democracia solamente como otra forma de la lucha inevitable en la cual se decide quien obtiene qué, cuando y cómo.²

¹ Un síntoma significativo fue un artículo de Cecil King en *The Times* (Londrés) del 16 de septiembre de 1968, titulado "La Reputación Decreciente de la Democracia Parlamentaria", en el cual argumentaba:

Aquello que más me perturba es la declinación producida a nivel mundial, de la autoridad y el respeto por las autoridades democráticas. Hace un siglo en los países avanzados del mundo había un acuerdo general que el gobierno parlamentario era la mejor forma de gobierno. Pero hoy, el descontento con el gobierno parlamentario es generalizado. Nadie puede argumentar en forma seria que los parlamentos en Europa o América están aumentando su prestigio... La reputación del gobierno parlamentario ha caído tan bajo que ahora se lo defiende en el terreno de que, malo como es, otras formas de gobierno son peores.

De la siempre creciente literatura sobre este tópico, algunos de los títulos más recientes son: Robert Moss, *The Collapse of Democracy* (Londrés, 1975); K. Sontheimer, G. A. Ritter et al., *Der Überdruss an der Demokratie* (Colonia, 1970); C. Julien, *La Suicide de la Democratie* (París, 1972); y Lord Hailsham, *The Dilemma of Democracy* (Londrés, 1978).

² Harold D. Lasswell, *Politics—Who get What, When, How* (Nueva York, 1936).

Sin embargo, escasamente puede negarse que prevalece una honda desilusión y duda acerca del futuro de la democracia, causadas por una creencia en que esos desarrollos, que es difícil que alguien apruebe, son inevitables. Ello encontró su expresión varios años atrás, en el conocido argumento de Joseph Schumpeter de que, si bien un sistema basado en el libre mercado sería mejor para casi todos, está condenado más allá de toda esperanza, mientras el socialismo, que no puede cumplir sus promesas, está destinado a surgir.³

Parece ser el curso regular del desarrollo de la democracia que después de un primer período glorioso en el cual se la entiende y efectivamente ópera como un salvaguardia de la libertad personal, porque acepta las limitaciones de un nomos superior, tarde o temprano llega a reclamar el derecho a resolver cualquier controversia particular en la forma que acuerde una mayoría. Esto es lo que ocurre a la democracia ateniense a fines del siglo quinto, como lo mostro el famoso acontecimiento al cual se refiere la cita que encabeza este capítulo; y en el siguiente siglo Demóstenes (y otros) se lamentaban que "nuestras leyes no son superiores a meros decretos; más aún, se encontrará que las leyes que deben observarse al redactar los decretos son posteriores a los decretos mismos".⁴

En tiempos modernos un desarrollo similar se inició cuando el Parlamento Británico reclamó poderes soberanos, esto es ilimitados, y en 1766 rechazó explícitamente la idea que en sus decisiones particulares estuviese restringido a observar cualquier regla general que no fuese de su propia creación. Por un tiempo una fuerte tradición acerca del imperio de la ley impidió abusos serios del poder que se había arrogado el Parlamento. En el largo plazo, sin embargo, se probó la gran calamidad de los desarrollos modernos y después que se logró el gobierno representativo, todas

³J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (Nueva York, 1942; 3.^a ed., 1950).

⁴Demóstenes, *Against Leptines*, 92, ed. Loeb Classical Library, tr. J. H. Vince, págs. 552-3. Véase también, en relación al episodio al que se refiere el pasaje de Xenophon al comienzo de este capítulo, Lord Acton, *History of Freedom* (Londrés, 1907), pág. 12:

"En ocasión memorable los atenienses reunidos en asamblea declararon monstruoso que se les impidiera realizar cualquier cosa que desearan; ninguna fuerza existente podría restringirlos; resolvieron que ningún deber debía restringirlos, y que no se verían sometidos a ninguna ley que no hubieran dictado ellos mismos. De este modo el pueblo emancipado de Atenas se convirtió en un tirano."

aquellas restricciones al poder supremo que se habían erigido penosamente durante la evolución de la monarquía constitucional, fueron sucesivamente desmanteladas por no ser ya necesarias. Que en efecto esto significó el abandono del constitucionalismo, que consiste en la eliminación de todo poder por principios permanentes de gobierno, ya había sido apreciado por Aristóteles cuando afirmaba que "donde las leyes no son soberanas... ya que las mayorías son soberanas, no como individuos sino colectivamente... tal democracia no es en absoluto una constitución"⁵; y fue recientemente señalado de nuevo por un autor moderno que habla de "constituciones que son tan democráticas que, hablando correctamente, ya no son más constituciones".⁶ Por cierto, ahora se nos dice que la "concepción moderna de la democracia es una forma de gobierno en la cual no se impone restricción alguna al cuerpo gobernante",⁷ y, como hemos visto, algunos ya han concluido que las constituciones son un sobreviviente anticuado que no tienen lugar en la concepción moderna de gobierno.⁸

El poder ilimitado, defecto fatal de la forma prevaeciente de democracia

Fue trágica la ilusión que la adopción de procedimientos democráticos hacia posible prescindir de todas las otras limitaciones sobre el poder gubernamental. Promovió también la creencia que el "control del gobierno" por la legislación elegida democráticamente reemplazaría adecuadamente las limitaciones tradicionales.⁹ De hecho, sin embargo, la necesidad de formar mayorías

⁵ Aristóteles, *Politics*, IV, iv, 7, ed. Loeb Classical Library, tr. H. Rackman (Cambridge, Mass. y Londres, 1932), págs. 304-5.

⁶ Giovanni Sartori, *Democratic Theory* (New York, 1965), pág. 312. La sección 7 completa del capítulo 13, págs. 304-14, de este libro es muy pertinente al presente tema.

⁷ Richard Wollheim, "A Paradox in the Theory of Democracy", en Peter Laslett y W. G. Runciman (eds.), *Philosophy, Politics and Society*, 2.^a serie (Oxford, 1962), pág. 72.

⁸ Véase George Burdeau, "Une Survivance: la notion de constitution", en *L'Evolution du droit public, études offertes a Achille Mestre* (Paris, 1956).

⁹ Pareciera, y es confirmado por M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers* (Oxford, 1967), pág. 217, que James Mill fue en este aspecto el principal culpable, aunque es difícil encontrar en su *Essay on Government* una afirmación precisa en este sentido. Pero podemos claramente rastrear su influencia en su hijo, cuando, por ejemplo, J. S.

organizadas para apoyar un programa de acciones particulares en favor de grupos especiales introdujo una nueva fuente de arbitrariedad y parcialidad y produjo resultados inconsistentes con los principios morales de la mayoría. Como veremos, el resultado paradójico de poseer un poder ilimitado es que resulta imposible para una cámara de representantes hacer prevalecer aquellos principios generales en los cuales está de acuerdo, porque bajo tal sistema la mayoría de la asamblea representativa, para permanecer como mayoría, *debe* hacer lo que pueda para comprar el apoyo de los distintos intereses concediéndoles beneficios especiales.

Así aconteció que junto con laspreciadas instituciones de gobierno representativo, Inglaterra también le dio al mundo el pernicioso principio de la soberanía parlamentaria,¹⁰ de acuerdo al cual la asamblea representativa no sólo es la autoridad superior sino también una autoridad ilimitada. Esta última se considera a veces una consecuencia necesaria de la primera, pero esto no es así. Su poder puede ser limitado, no por otra "voluntad" superior, sino por el consentimiento de las personas, en el cual descansa todo el poder y la coherencia del estado. Si ese consentimiento sólo aprueba el dictamen y la ejecución de reglas generales de conducta justa, y a nadie se le otorga poder para ejercer la coerción excepto para la ejecución de estas reglas (o temporalmente durante una interrupción violenta del orden por algún cataclismo), incluso el más alto poder constituido puede ser limitado. Por cierto, la demanda de soberanía del Parlamento en un comienzo sólo significó que no reconocía ninguna voluntad superior a él; sólo gradualmente liego a significar que podía hacer cualquier

Mill argumento en su *On Liberty* que "la nación no necesitaba estar protegida de su propia voluntad". (Everyman ed., pág. 67).

¹⁰ En tiempos de la revolución, los americanos entendían perfectamente este defecto de la Constitución Británica y uno de sus más agudos pensadores acerca de cuestiones constitucionales, James Wilson (como informa M. J. C. Vile, op. cit, pág. 158):

"rechazo la doctrina de Blackstone de soberanía parlamentaria como pasada de moda. Los británicos no comprenden la idea de una constitución (argumentaba) que limita y supervigila las operaciones de la legislatura. Esto fue un progreso en la ciencia del gobierno reservado a los americanos."

Véase también el artículo "An Inevitable Freedom" en *The Economist*, 2 de abril de 1977, pág. 38:

El sistema americano puede presentar lo que podría haberse desarrollado si Gran Bretona no se hubiera encaminado a la doctrina de soberanía parlamentaria absoluto, con su corolario, ahora principalmente mítico,

cosa que deseara. Ello no sigue necesariamente de lo primero, porque el consentimiento sobre el cual se apoya la unidad del estado y por ende el poder de cualquiera de sus órganos sólo puede restringir el poder, pero no conferir poder positivo para actuar.

Es la obediencia lo que crea poder y el poder así creado se extiende sólo tan lejos como lo permita el consentimiento de las personas. Debido al olvido de esto último, la soberanía de la ley se convirtió en lo mismo que la soberanía del Parlamento. Y mientras la concepción del imperio de la ley presupone un concepto de ley definido por los atributos de las reglas, no por su fuente, *hoy las asambleas legislativas ya no se llaman así porque hacen las leyes, sino que las leyes se llaman así porque emanan de las asambleas legislativas*, cualquiera sea la forma o contenido de sus resoluciones.

Si se pudiera afirmar justamente que las instituciones existentes producen resultados que han sido deseados o aprobados por una mayoría, el creyente en el principio básico de democracia tendría desde luego que aceptarlas. Pero existen razones poderosas para pensar que el producto de esas instituciones es en gran medida un resultado involuntario de un tipo particular de institución que hemos establecido para averiguar lo que creemos es la voluntad de la mayoría, más que una decisión deliberada de la mayoría o cualquier otra persona.

que el ciudadano abusado puede mirar hacia el parlamento para la vindicación de sus derechos.

Pero dudo que ellos hayan teñido éxito en resolver el problema de mejor forma. De hecho, al examinar cuidadosamente ambos paradigmas de gobierno democrático, Gran Bretaña y Estados Unidos, aparece que realmente son dos monstruosidades y caricaturas del ideal de la separación de poderes. En el primero de ellos, el cuerpo gobernante incidentalmente también legisla cuando persigue sus metas momentáneas, pero considera como su labor principal la supervisión de la conducta corriente del gobierno, mientras en el segundo de ellos la administración no es responsable ante la mayoría de la asamblea representativa, principalmente interesada en problemas gubernamentales, y el Presidente como jefe ejecutivo durante toda su estadía en el poder puede no tener su apoyo. Durante un largo tiempo se pudo hacer abstracción de estos defectos con el argumento de que los sistemas "funcionaban", pero difícilmente lo siguen haciendo. El poder del Parlamento Británico puede ser ilustrado, hasta donde conozco el Parlamento, por el hecho que podría, si me considerase suficientemente importante, confinarme en la Torre de Londres por lo que estoy diciendo en este texto, alegando mi desobediencia a él.

Parecería que donde quiera que las instituciones democráticas cesaron de estar restringidas por la tradición del imperio de la ley, se liego no sólo a una "democracia totalitaria" sino, a su debido tiempo, incluso a una "dictadura plebiscitaria".¹¹ Esto ciertamente debiera hacernos comprender que lo que es valioso no es un conjunto particular de instituciones que son fácilmente copiadas, sino algunas tradiciones menos tangibles; y que la degeneración de estas instituciones puede incluso ser un resultado necesario donde quiera que la lógica inherente de la institución no esté limitada por el predominio de los conceptos generales de justicia prevalecientes. ¿Puede ser cierto, como bien se ha dicho, que la creencia en la democracia presupone una creencia en cosas superiores a la democracia?¹² ¿Y realmente no existe para las personas otra manera de mantener un gobierno democrático que entregando poder ilimitado a un grupo de representantes elegidos cuyas decisiones deben estar guiadas por las exigencias de un proceso de negociación, en el cual ellos sobornan un número suficiente de votantes para apoyar un grupo organizado de ellos mismos lo suficientemente numerosos como para derrotar al resto?

El verdadero contenido del ideal democrático

Aunque se ha dicho y se continua diciendo una gran cantidad de insensatez acerca de la democracia y de los beneficios que su mayor extensión asegurará, estoy profundamente inquieto por la rápida declinación de la fe en ella. Esta aguda disminución de la estima que las mentes críticas le tienen a la democracia, debe alarmar incluso a aquellos que nunca compartieron el entusiasmo desmedido y sin crítica que solía inspirar hasta hace poco, y que hizo que el término describiera casi cualquier cosa que era buena en política. Como parece ser el destino de la mayoría de los términos que expresan un ideal político, "democracia" ha sido empleado para describir varias cosas que tienen poco que ver con el significado original del término, e incluso ahora se lo emplea a menudo cuando lo que se quiere decir es realmente "igualdad". Estrictamente hablando se refiere a un método o procedimiento para determinar las decisiones gubernativas, y no se refiere a

¹¹ Véase J. L. Talmon, *The Origins of Totalitarian Democracy* (Londrés, 1952) y R. R. Palmer, *The Age of Democratic Revolution* (Princeton, 1959).

¹² E. Heimann, "Rationalism, Christianity and Democracy", *Festschrift für Alfred Weber* (Heidelberg, 1949), pág. 175.

algún bien o propósito substancial de gobierno (tal como un tipo de igualdad material), tampoco es un método que puede ser significativamente aplicado a organizaciones no-gubernamentales (tal como educacionales, médicas, militares o establecimientos comerciales). Estos dos abusos privan a la palabra "democracia" de cualquier significado claro.¹³

Pero incluso una consideración del todo sobria y no sentimental que contempla la democracia como una mera convención que hace posible un cambio pacífico de quienes detentan el poder, debiera hacernos comprender que es un ideal por el que vale la pena luchar hasta el final, porque es nuestra única protección contra la tiranía (aun cuando en su forma actual no da certeza de protección).¹⁴ Aunque la democracia misma no es libertad (excepto para ese agregado indefinido, la mayoría del "pueblo") es uno de los más importantes salvaguardias de la libertad. Como el único método de cambio pacífico de gobierno descubierto hasta ahora, es uno de esos valores superiores que se definen negativamente, comparable a las precauciones sanitarias contra la plaga, de las cuales difícilmente nos enteramos mientras son efectivas, pero cuya ausencia puede ser mortal.

El principio que la coerción sólo es permisible con el propósito de asegurar obediencia a las reglas de conducta justa aprobadas por los más, o a lo menos por una mayoría, parece ser la condición esencial para evitar el poder arbitrario, y por lo tanto condición esencial de la libertad. Este principio ha hecho posible la coexistencia pacífica de los hombres en una Gran Sociedad y el cambio pacífico de quienes detentan el poder organizado.

¹³ Véase Wilhelm Hermis, *Demokratisierung: Zur Problematic eines Begriffs* (Colonia, 1970); también J. A. Schumpeter, op. cit., pág. 242.

¹⁴ Véase Ludwig von Mises, *Human Action* (Yale University Press, 1949; 3.^a ed. rev., Chicago, 1966), pág. 150: La democracia "provee un método para el ajuste pacífico del gobierno a la voluntad de la mayoría"; también K. R. Popper, *The Open Society and its Enemies*, (Londrés, 1945; 4.^a ed., Princeton, 1963), vol. 1, pág. 124: "Sugiero el término "democracia" como el nombre abreviado para referirse a... gobiernos de los cuales podemos deshacernos sin derramar sangre, por ejemplo, por la vía de elecciones generales; es decir, las instituciones sociales proveen los medios con los cuales los gobernantes pueden ser despedidos por los gobernados"; también J. A. Schumpeter, op. cit., pássim; también las referencias en mi *The Constitution of Liberty* (Londrés y Chicago, 1960), pág. 444, nota 9. Siento que en ese libro (pág. 108), entusiasmado con de Tocqueville, haya descrito como el argumento "más poderoso", al tercero de los tres argumentos que mencioné en apoyo de la democracia, es decir,

Cuando es necesaria una acción común, ésta debiera estar guiada por la opinión de la mayoría, y ningún poder de coerción es legítimo a menos que el principio que lo guía es aprobado al menos por una mayoría. Esto, sin embargo, no implica que el poder de la mayoría debe ser ilimitado, o incluso que deba haber una forma posible de averiguar lo que se llamó la voluntad de la mayoría en cualquier asunto que uno pueda concebir. Hemos creado inconscientemente una institucionalidad que hace posible demandar la ratificación de una supuesta mayoría para medidas que de hecho no son deseadas por una mayoría y que incluso pueden ser desaprobadas por una mayoría de las personas; y que esta institucionalidad produce un agregado de medidas que no sólo no es deseado, sino que no podría ser aprobado como un todo por cualquier mente racional porque es inherentemente contradictorio.

Si todo el poder coercitivo debe descansar en la opinión de la mayoría, entonces no debiera extenderse más allá de lo que la mayoría puede genuinamente acordar. Esto no significa que deba existir aprobación específica de la mayoría para cualquier acción en particular del gobierno. Tal demanda sería claramente imposible de cumplir en una sociedad moderna compleja en cuanto se refiera a la dirección corriente del detalle de la maquinaria de gobierno; esto es, para todas las diarias decisiones acerca de cómo deben usarse los recursos puestos a disposición del gobierno.

La justificación fundamental del acto de conferir un poder para ejercer la coerción es que tal poder es necesario para mantener un orden viable y que por lo tanto todos tienen un interés en la existencia de tal poder. Pero esta justificación no se extiende más allá de la necesidad. Claramente no hay necesidad que alguien, ni siquiera la mayoría, deba tener poder sobre todas las acciones o cosa en particular que están ocurriendo en la sociedad.

El paso de la creencia que sólo aquello que es aprobado por la mayoría debiera ser obligatorio para todos, a la creencia que todo lo que la mayoría apruebe deba tener esa fuerza, puede parecer pequeño. Sin embargo es la transición de una concepción de gobierno a otra enteramente diferente: de una concepción en la cual el gobierno tiene tareas definidas y limitadas que son necesarias para dar origen a la formación de un orden espontáneo, a la

que es el único método efectivo de educar a la mayoría en asuntos políticos. Es muy importante, pero desde luego menos importante que aquello que había mencionado como el primero: su función como un instrumento de cambio pacífico.

concepción según la cual sus poderes son ilimitados; o una transición de un sistema en el cual decidimos cómo se resolverán determinados asuntos públicos a través de procedimientos reconocidos, a un sistema en el cual un grupo de personas puede declarar que cualquier cosa que ellos deseen es un motivo de preocupación pública y en este terreno someterlo a esos procedimientos. Mientras la primera concepción se refiere a decisiones públicas necesarias, requisitos para la mantención de la paz y el orden, la segunda permite a algunas secciones organizadas de las personas controlar todo, y fácilmente se convierte en el pretexto de la opresión.

Sin embargo, no hay mayor razón para creer que la mayoría, por desear algo en particular convierte este deseo en una expresión de su sentido de justicia, que creer que lo mismo es cierto en el caso de los individuos. En este último caso sabemos demasiado bien que el sentido de justicia de los individuos frecuentemente se verá dominado por el deseo de objetivos particulares. Pero generalmente, como individuos, hemos sido enseñados a frenar los deseos ilegítimos, aunque algunas veces debamos ser restringidos por la autoridad. La civilización descansa principalmente en el hecho que los individuos han aprendido a reprimir sus deseos de objetivos particulares y a someterse a reglas generalmente reconocidas de conducta justa. Las mayorías, sin embargo, aún no han sido civilizadas de esta manera porque no deben obedecer reglas. ¿Qué no haríamos todos si estuviéramos genuinamente convencidos que nuestro deseo de una acción en particular prueba que ella es justa?

El resultado no es diferente si las personas están persuadidas que el acuerdo de la mayoría sobre las bondades de una medida particular demuestra que ella es justa. Cuando a las personas se les enseña a creer que aquello que acuerdan es necesariamente justo, sin duda pronto dejarán de preguntar si ello es cierto. Sin embargo, la creencia que todo aquello que una mayoría puede acordar es por definición justo, ha estado grabada en la opinión popular por varias generaciones. ¿Necesitamos sorprendernos que, convencidos que aquello que resuelven es necesariamente justo, las asambleas representativas existentes hayan cesado incluso de considerar en instancias concretas si esto es realmente así?¹⁵

¹⁵ Estos peligros del gobierno democrático fueron muy bien comprendidos por los Old Whigs. Ver, por ejemplo, la discusión en las muy importantes *Cato's Letters* de John Trenchard y Thomas Gordón que

Si bien el acuerdo entre muchas personas en torno a la justicia de una *regla* particular puede sin duda ser una prueba buena, aunque no infalible de su justicia, el concepto de justicia no tiene sentido si definimos como justa cualquier medida particular que la mayoría apruebe, justificable sólo por la doctrina positivista que no existen pruebas objetivas de justicia (o más bien injusticia). Existe una gran diferencia entre lo que una mayoría puede decidir en cualquier cuestión particular y el principio general que atañe al tema en discusión que puede estar deseosa de aprobar. Existe, también, entonces, gran necesidad que a una mayoría se le exija probar su convicción de que lo que decide es justo, sometiéndose ella misma a la aplicación universal de las reglas sobre las cuales actúa en el caso particular; y su poder para ejercer la coerción debiera estar confinado a la ejecución de reglas bajo las cuales está dispuesta a someterse.

La creencia que la voluntad de la mayoría en asuntos particulares determina lo que es justo conduce a la visión, hoy en día ampliamente considerada como evidente por sí misma, que la mayoría no puede ser arbitraria. Esta es una conclusión necesaria sólo si, de acuerdo a la interpretación prevaleciente de democracia (y a la jurisprudencia positivista como su fundamento), la fuente de la cual emana una decisión, más que su conformidad con una regla en la cual concuerdan las personas, es el criterio de justicia, y "arbitrario" se define arbitrariamente como no determinado por procedimientos democráticos. "Arbitrario" significa sin embargo, acción establecida por una voluntad particular que no está restringida por una regla general, independientemente de si esta voluntad es la voluntad de uno o de una mayoría. En consecuencia, no es el acuerdo de una mayoría sobre una acción particular, ni siquiera su conformidad con una constitución, sino sólo la buena voluntad de un cuerpo representativo para someterse a la aplicación universal de una regla que requiere esa acción particular, lo que puede aceptarse como evidencia que sus miem-

aparecieron en la prensa de Londrés entre 1720 y 1722 y luego fueron reimpresas numerosas veces como colección (hoy más convenientemente disponibles en el volumen *The English Libertarian Heritage*, ed. David L. Jacobson, Indianapolis, 1965), donde la carta del 13 de enero de 1721 (pág. 124 de la edición citada) argumenta que "cuando el peso de la infamia está dividido entre muchos, nadie se hunde bajo su propia carga". También es cierto que, mientras una labor que se considera una distinción comúnmente impone una obligación, una que constituye un derecho para cualquiera fácilmente se considera que no impone una obligación, sino responde al propio capricho personal.

bros consideran justo lo que deciden. Hoy, sin embargo, ni siquiera se le pregunta a la mayoría si considera justa una decisión particular; ni podrían sus miembros individuales asegurar que el principio que se aplica en la decisión particular será también aplicado en todas las instancias similares. Dado que resolución alguna de un cuerpo representativo lo compromete en sus íuturas decisiones, no está limitado en sus diversas medidas por reglas generales.

La debilidad de una asamblea electiva con poderes ilimitados

El punto crucial es que los votos por reglas aplicables a todos, y los votos por medidas que afectan directamente sólo a algunos, tienen un carácter completamente diferente. Los votos por asuntos que conciernen a todos, tales como reglas generales de conducta justa, se basan en una opinión fuerte y duradera y por lo tanto son bastante diferentes a los votos por medidas particulares para el beneficio (y también a menudo a expensas) de personas desconocidas, generalmente en el conocimiento de que tales beneficios se distribuirán de la bolsa común en cualquier caso, y que todo lo que el individuo puede hacer es guiar este gasto en la dirección que él prefiere. Tal sistema está destinado a producir los resultados más paradójales en una gran sociedad, a pesar de lo expedito que pueda ser para arreglar asuntos locales donde todos están bastante familiarizados con los problemas. Ello se debe a que el número y complejidad de las tareas de la administración de una Gran Sociedad exceden en mucho el rango donde la ignorancia del individuo podría remediarse con mejor información a disposición de los votantes o los representantes.¹⁶

La teoría clásica del gobierno representativo suponía que los diputados *cuando sólo dictan aquellas leyes a las cuales deberán*

¹⁶ Véase J. A. Schumpeter, op. cit., pág. 258, acerca del pequeño campo que la mente del ciudadano puede abarcar con un sentido completo de la realidad. Aproximadamente, consiste en las cosas que le preocupan directamente a él, su familia, sus negocios, sus hobbies, sus amigos y enemigos, su municipio o barrio, su clase, iglesia, sindicato o cualquier otro grupo social del cual es un miembro activo: las cosas bajo su observación personal, las cosas que le son familiares independientemente de lo que su periódico le diga, las cuales él puede influir o administrar directamente, y hacia las cuales desarrolla el tipo de responsabilidad que está inducida por una relación directa con los efectos favorables o desfavorables de un curso de acción.

*someterse ellos mismos y su posteridad; cuando no puedan dar dinero sin que ellos deban pagar su parte; cuando no puedan hacer daño, sin que caiga sobre sus cabezas junto con sus compatriotas; sus electores pueden esperar entonces, buenas leyes, poco daño y mucha frugalidad.*¹⁷

Pero los electores de una "legislatura", cuyos miembros están principalmente preocupados de obtener y mantener los votos de grupos particulares procurando beneficios especiales para ellos, se preocuparán poco de lo que otros obtendrán y se interesarán sólo en lo que ganarán en el regateo. Normalmente acordarán simplemente que se le dé a otros algo sobre los cuales saben poco, y usualmente a expensas de grupos de terceros, siendo éste el precio para conseguir sus propios deseos y sin reflexión alguna acerca de si estas distintas demandas son justas. Cada grupo estará preparado a consentir beneficios incluso iníquos para otros grupos, beneficios extraídos de la bolsa común si ello es la condición para que los otros consientan en aquello que este grupo considera su derecho. El resultado de este proceso no corresponderá a la opinión de persona alguna sobre lo que es correcto, y a ningún principio: no se basa en un juicio de mérito, sino en conveniencia política. Su objetivo principal está destinado a convertirse en la repartición de fondos arrebatados a una minoría.

Que éste es el resultado inevitable de las acciones de una legislatura "intervencionista" no restringida fue claramente previsto por los primeros teóricos de la democracia representativa.¹⁸ ¿Quién, desde luego, pretendería que en los tiempos modernos las legislaturas democráticas han otorgado todos los subsidios, privilegios y otros beneficios especiales de que tantos intereses especiales gozan porque consideran justas estas demandas? Que A sea protegido contra la competencia de las importaciones bara-

¹⁷ Véase *Cato's Letters*, carta N.º 60 del 6 de enero de 1721, op. cit, pág. 121.

Acerca de la influencia de *Cato's Letters* en el desarrollo de las ideas políticas americanas Clinton Rossiter escribe en *Seedtime of the Republic* (New York, 1953), pág. 141:

Nadie puede ocupar algún tiempo en los periódicos, archivos de las bibliotecas y panfletos de América colonial sin notar que la fuente de ideas políticas más popular, citable y estimada en el período colonial fue *Cato's Letters* más que *Civil Government*, de Locke.

¹⁸ Ver *Cato's Letters*, carta N.º 62 del 20 de enero de 1721, pág. 128: "Es una noción errada del gobierno, que sólo se debe consultar el interés de la mayoría, ya que en la sociedad todo hombre tiene derecho a la ayuda de los demás en el goce y defensa de su propiedad privada; de otro modo,

tas y B contra el menor precio cobrado por un operario menos calificado, C contra una reducción en su salario y D contra la pérdida de su ocupación, no sirve el interés general; sin embargo, muchos defensores de tal medida pretenden que ello es así. Y no se debe principalmente a que los votantes estén convencidos que se busca con ello el interés general, sino porque quieren el apoyo de aquellos que hacen estas demandas, que a su vez están preparados para apoyar *sus* demandas. La creación del mito de la "justicia social" es sin duda principalmente el resultado de esta maquinaria democrática particular, que hace necesario para los representantes inventar una justificación moral para los beneficios que otorgan a intereses particulares.

Por cierto las personas a menudo llegan genuinamente a creer que en algún sentido debe ser justo que la mayoría regularmente conceda beneficios especiales a grupos particulares, como si tuviera algo que ver con la justicia (u otra consideración moral) que cada partido que quiere apoyo mayoritario deba prometer beneficios especiales a algunos grupos particulares (como agricultores o campesinos, o privilegios legales a los sindicatos) cuyos votos pueden inclinar la balanza del poder. Bajo el sistema existente, por lo tanto, todo grupo pequeño de interés puede hacer valer sus demandas, no persuadiendo a una mayoría que las demandas son justas o equitativas, sino amenazándolos con retirar ese apoyo que necesita el núcleo de individuos en acuerdo para convertirse en mayoría.

La pretensión que las legislaturas democráticas han otorgado todos los subsidios, privilegios y otros beneficios especiales que tantos intereses particulares gozan hoy en día, porque pensaron que estos eran justos, sería desde luego simplemente ridícula. Aunque una hábil propaganda pudo ocasionalmente haber enternecido a unos pocos individuos bondadosos en favor de grupos especiales, y si bien esto es desde luego útil a los legisladores para alegar que han estado motivados por consideraciones de justicia, los instrumentos de la maquinaria de votación que nosotros llamamos la voluntad de la mayoría ciertamente no corresponden a opinión alguna de la mayoría acerca de lo que es correcto o incorrecto.

la mayoría puede traicionar a la minoría vendiendo su propiedad y dividiéndola entre ellos; y así, en lugar de una sociedad donde todos los hombres pacíficos están protegidos, se transforma en una conspiración de los muchos en contra de la mayoría. Con la misma equidad un hombre puede disponer licenciosamente de todo, y la violencia puede ser santificada por mero poder."

Una asamblea con poder para votar a favor de ciertos beneficios para grupos particulares se transforma en un lugar donde serán decisivas las negociaciones o tratos entre la mayoría más que el acuerdo sustantivo acerca de los méritos de las diferentes demandas.¹⁹ La ficticia "voluntad de la mayoría" que emerge de este proceso de negociación no es más que un acuerdo para apoyar a sus defensores a expensas del resto. Los "políticos" deben su mala reputación entre los hombres comunes al reconocimiento de que la política está principalmente determinada por una serie de negociaciones con ciertos intereses especiales.

Verdaderamente, a las mentes bien puestas que sienten que al político debiera preocuparle exclusivamente el bien común, esta realidad de constante apaciguamiento de los grupos de presión, arrojándoles bocados o regalos más sustanciales, debe parecerles una abierta corrupción. Y a ello equivale el hecho que el gobierno no produzca lo que la mayoría desea, sino lo que cada uno de los grupos que forman la mayoría debe conceder a los otros para conseguir su apoyo en aquello que desea para sí mismo. Que esto es así, es aceptado hoy como algo común de la vida diaria y el político experimentado simplemente compadecerá al idealista que es suficientemente ingenuo para condenarlo y creer que sería evitable si sólo las personas fuesen más honestas. Todo esto es cierto en cuanto concierne a las instituciones existentes, e incorrecto sólo al considerarlo como un atributo inevitable de todos los gobiernos representativos o democráticos, una corrupción inherente de la cual el más virtuoso y decente de los hombres no puede escapar. Sin embargo, no es un atributo necesario de todos los gobiernos representativos o democráticos, sino sólo el producto necesario de todos los gobiernos ilimitados u omnipotentes que dependen del apoyo de numerosos grupos.

Sólo un gobierno limitado puede ser un gobierno decente, porque no existen (y no pueden existir) reglas morales generales para la asignación de beneficios particulares, como lo dijo Kant, porque "el bienestar no tiene principio, sino que depende de la satisfacción material de la voluntad y por ende es incapaz de un principio general".²⁰ No es la democracia o el gobierno represen-

¹⁹ Acerca de estas materias ver particularmente R. A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory* (Chicago, 1950), y R. A. Dahl y C. E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare* (Nueva York, 1953).

²⁰ Immanuel Kant, *Der Streit der Fakultäten* (1798), sect. 2, para. 6, nota 2:

"Porque el bienestar no tiene principio, ni para aquel que lo recibe, ni

tativo como tal, sino la institución particular elegida por nosotros, de una sola "legislatura" omnipotente, que la hizo necesariamente corrupta.

Corrupta, a la vez que débil: incapaz de resistir presión de los grupos que la componen, ía mayoría gobernante *debe hacer to que pueda* para satisfacer los deseos de los grupos de los cuales necesita apoyo, sin importar lo dañinas que puedan ser las medidas para el resto, al menos en la medida que no sean visibles fácilmente o que los grupos que deben sufrirlas no sean muy populares. Si bien es inmensa y opresivamente poderosa y capaz de aplastar cualquier resistencia de una minoría, es completamente incapaz de seguir un curso de acción consistente, tambaleándose como una aplanadora a vapor guiada por alguien que está ebrio. En tanto no haya una autoridad judicial superior que impida a la legislatura otorgar privilegios a grupos particulares, no hay límite al chantaje al que se verá sujeto el gobierno. Si el gobierno tiene el poder de servir sus demandas, se convierte en su esclavo, como en Inglaterra, donde ellos hacen imposible cualquier política que pueda sacar al país de su caída económica. Para que el gobierno sea suficientemente fuerte para mantener orden y justicia, debemos despojar a los políticos de esa cornucopia cuya posesión les hace creer que ellos pueden y deben "eliminar todas las fuentes de descontento".²¹ Desafortunadamente, toda adaptación necesaria a circunstancias cambiantes está destinada a provocar descontento generalizado, y lo que se demandará principalmente de los políticos es hacer innecesarios para los individuos estos cambios no bienvenidos.

Un efecto curioso de esta condición, bajo la cual la entrega de beneficios especiales está guiada no por una creencia general de lo que es justo, sino por "necesidad política", es que es capaz de generar creencias erróneas del siguiente tipo: si un cierto grupo resulta generalmente favorecido porque puede hacer cambiar el equilibrio de los votos, surgirá el mito que debe ser porque todos concuerden que lo merece. Pero desde luego sería absurdo concluir que los agricultores, los pequeños hombres de negocio, o los trabajadores municipales obtienen regularmente la satisfac-

para aquel que lo distribuye (uno lo pondrá aquí y otro lo pondrá allá), sino que depende de la satisfacción material de la voluntad, que a su vez depende de hechos particulares y por ende es incapaz de un principio general."

²¹C. A. R. Crossland, *The Future of Socialism* (Londrés, 1956), pág. 205.

ción de sus demandas porque reclaman algo justo. En realidad esto ocurre simplemente porque sin el apoyo de una parte sustancial de estos grupos ningún gobierno podría obtener una mayoría.

No obstante, parece haber una reversión paradójica de lo que la teoría democrática supone que ocurre: que la mayoría no está guiada por aquello que generalmente se cree está correcto, sino que se considera justo aquello que cree necesario hacer para lograr mantener su coherencia. Aún se cree que el consenso de la mayoría es prueba de la justicia de una medida, si bien casi todos los miembros de la mayoría a menudo consentirán en ella sólo como pago del precio para la realización de sus propias demandas seccionales. Las cosas llegan a ser consideradas "socialmente justas" sólo porque son realizadas con regularidad, no porque alguien, excepto los beneficiarios, las considere justas en sus propios méritos. Pero el resultado final es que se aceptan estándares morales puramente fortuitos, y a menudo conduce a las personas a creer que los grupos sociales favorecidos son en realidad especialmente merecedores porque son escogidos con regularidad para ser acreedores de beneficios especiales. Algunas veces sí encontramos el argumento que "todas las democracias modernas han encontrado necesario hacer esto o lo otro", usado como si fuera prueba de la deseabilidad de una medida más que simplemente el ciego resultado de un mecanismo particular.

Así, la maquinaria existente del gobierno democrático ilimitado produce un nuevo conjunto de pseudo-moral "democrática", un artefacto de la maquinaria que hace que las personas consideren como socialmente justo aquello regularmente realizado por las democracias, o aquello que con un empleo astuto de esta maquinaria puede ser extraído de los gobiernos democráticos. El creciente conocimiento de que más y más ingresos están determinados por la acción gubernamental llevará a nuevas demandas permanentes por parte de grupos cuya posición debe ser determinada todavía por fuerzas de mercado para el logro similar de aquello que crean merecer. Cada vez que el ingreso de algún grupo se incrementa por la acción gubernamental, se provee de una demanda legítima para un trato similar a los otros grupos. Son simplemente las expectativas de muchos, que han creado las legislaturas con los regalos que ya han conferido a ciertos grupos de que serán tratados en la misma manera, las que sustentan casi todas las demandas por "justicia social".

Coaliciones de intereses organizados y el instrumento del paragobierno

Hasta ahora hemos considerado la tendencia de las instituciones democráticas prevalecientes sólo en cuanto a que está determinada por la necesidad de sobornar al votante individual con promesas de beneficios especiales para su grupo, sin tomar en consideración un factor que acentúa grandemente la influencia de algunos intereses particulares: su habilidad para organizar y operar como grupos de presión organizados.²² Esto conduce a que los partidos políticos particulares estén unidos no por principios, sino como coaliciones o intereses organizados, en los cuales las preocupaciones de esos grupos de presión que son capaces de una organización efectiva predominan fuertemente sobre aquellos que por una u otra razón no pueden formar organizaciones efectivas.²³ Esta influencia, que se ha acrecentado enormemente, de los grupos organizados distorsiona aún más la distribución de beneficios y hace que se aparte crecientemente de los requerimientos de eficiencia y de cualquier principio concebible de equidad. El resultado es una distribución de ingresos principalmente determinada por el poder político. La "política de ingresos" propugnada hoy en día como un supuesto medio de combatir la inflación está de hecho mayormente inspirada por la monstruosa idea que todos los beneficios materiales debieran estar determinados por los poseedores del poder político.²⁴

Forma parte de esta tendencia que en el curso de este siglo haya crecido un aparato enorme y excesivamente despilfarrador de paragobierno, que consiste en asociaciones de comercio, sindicatos y organizaciones profesionales, designadas primordialmente para desviar lo más posible el flujo del favor gubernamental hacia sus miembros. Ha llegado a ser considerado como obviamente necesario e inevitable, si bien sólo ha surgido en respuesta (o en parte como defensa de estar en desventaja frente) a la necesidad creciente de un gobierno mayoritario todopoderoso que mantiene su mayoría comprando el apoyo de grupos particulares pequeños.

²² Ver E. E. Schattschneider, *Politics, Pressure and the Tariff* (Nueva York, 1935) y *The Semi-Sovereign People* (Nueva York, 1960).

²³ Véase Mancur Olson Jr., *The Logic of Collective Action* (Harvard, 1965).

²⁴ El expositor más consistente de esta visión es Lady Wooton (Mrs. Bárbara Wooton). Ver su último libro sobre el tema, *Incomes Policy* (Londrés, 1974).

En estas condiciones, los partidos políticos se convierten de hecho en poco más que coaliciones de intereses organizados, cuyas acciones están determinadas por la lógica inherente de sus mecanismos, más que por cualquier principio general o ideales en los cuales estén de acuerdo. A excepción de algunos partidos ideológicos en Occidente, que desaprueban el sistema actual prevaleciente en sus países y aspiran a reemplazarlos completamente por alguna utopía imaginaria, desde luego sería difícil discernir en los programas, e incluso más en las acciones, de cualquier partido importante, una concepción consistente del tipo de orden social en el que concuerden sus seguidores. Están todos forzados, aunque ello no sea su meta acordada, a usar su poder para imponer alguna estructura particular sobre la sociedad i.e. alguna forma de socialismo, más que crear las condiciones en las cuales la sociedad puede gradualmente desarrollar "formaciones" mejoradas.²⁵

La inevitabilidad de tales desarrollos en un sistema donde la legislatura es omnipotente se aprecia claramente si preguntamos cómo puede formarse una mayoría, unida en acción común y capaz de dirigir la política. El ideal democrático original se basó en la concepción de una opinión común acerca de lo correcto, opinión mantenida por casi todas las personas. Pero la comunidad de opinión sobre valores básicos no es suficiente para determinar un programa de acción gubernamental. El programa específico que se requiere para unir un cuerpo de seguidores de un gobierno o para mantener reunido tal partido, debe estar basado en alguna agregación de diferentes intereses que sólo puede lograrse con un proceso de negociación. El programa no será una expresión de un deseo común de los resultados particulares que se obtendrán; y, como estará preocupado con el uso de recursos concretos a la disposición del gobierno para propósitos particulares, generalmente descansará en el consenso de los diversos grupos para suministrar servicios particulares a algunos de ellos a cambio de otros servicios ofrecidos a cada uno de los grupos que consienten.

Sería pretencioso describir un programa de acción, así decidido en una democracia de negociación, como una expresión de la

²⁵ En inglés falta una palabra apropiada para describir esos crecimientos a los cuales puede referirse aproximadamente por el término alemán *Bildungen*, i.e. estructuras que han emergido de un proceso de evolución espontánea. "Instituciones", palabra que uno se ve frecuentemente tentado de usar, conduce a errores, porque sugiere que estas estructuras han sido "instituidas" o establecidas deliberadamente.

opinión común de la mayoría, en algún sentido. Desde luego, puede que nadie desee o incluso apruebe todas las cosas contenidas en tal programa: porque a menudo contendrá elementos de un carácter tan contradictorio que ningún ser pensante podría alguna vez deseados todos por sus propias características. Considerando el proceso a través del cual se acuerdan tales programas para la acción común, desde luego sería un milagro si el resultado fuera algo distinto de un conglomerado de deseos separados e incoherentes de muchos individuos y grupos diferentes. Casi todos los miembros del electorado (o muchos de la asamblea representativa) no tendrán opinión alguna acerca de muchos ítems incluidos en el programa, porque no conocen en absoluto las circunstancias pertinentes. Estarán indiferentes o adversamente dispuestos hacia muchos otros, pero preparados a aceptarlos como pago por la realización de sus propios deseos. Para casi todos los individuos, la elección entre los programas de partido será, entonces, principalmente una elección entre males, es decir, entre diferentes beneficios que se proveerán a otros grupos a sus expensas.

El carácter puramente aditivo de un programa como tal para la acción gubernamental resalta más claramente si consideramos el problema que enfrentará el líder del partido. El puede o no tener algún objetivo principal que le interesa profundamente. Pero cualquiera sea su objetivo final, lo que necesita para alcanzado es poder. Para esto requiere el apoyo de una mayoría que sólo puede conseguir reclutando personas que están poco interesadas en los objetivos que a él lo guían. Para obtener apoyo para su programa, deberá por lo tanto tentar efectivamente a un número suficiente de intereses especiales para reunir una mayoría para el apoyo de su programa como un todo.

El acuerdo sobre el cual se basa un programa para acción gubernamental es algo muy distinto de aquella opinión común de una mayoría que se esperó sería la fuerza determinante en una democracia. Ni se puede considerar este tipo de negociación como el tipo de compromiso que es inevitable cuando las personas discrepan y deben llegar a un acuerdo en alguna línea intermedia que no satisface por completo a nadie. Una serie de negociaciones por las cuales los deseos de un grupo son satisfechos a cambio de la satisfacción de los deseos de otro (y frecuentemente a expensas de un tercero a quien no se consulta) puede determinar fines de acción común de una coalición, pero no significa aprobación popular de los resultados globales. Verdaderamente, el resultado puede ser completamente contrario a cualquier principio que los diversos miembros de la mayoría aprobarían si tuviesen alguna vez oportunidad de votar por ellos.

Este dominio del gobierno por parte de coaliciones de intereses organizados (cuando ellos se observaron por primera vez, fueron generalmente descritos como "intereses siniestros") es usualmente considerado por el que está fuera del gobierno como un abuso, o incluso una forma de corrupción. Es, sin embargo, el resultado ineludible de un sistema en el cual el gobierno tiene poderes ilimitados para tomar cualesquiera medidas se requieran para satisfacer los deseos de aquellos en los cuales reside su apoyo. Un gobierno con tales poderes no puede negarse a ejercerlos y aún mantener el apoyo de una mayoría. No tenemos derecho a culpar a los políticos por hacer lo que deben hacer en la posición en que los hemos colocado. Hemos creado las condiciones en las cuales es sabido que la mayoría tiene el poder para dar a cualquier sección en particular de la población cualquier cosa que ella demande. Pero un gobierno que posee tales poderes ilimitados puede permanecer en ejercicio sólo satisfaciendo a un número suficientemente grande de grupos de presión para asegurarse el apoyo de una mayoría.

El gobierno, en el sentido estrecho de la administración de los recursos especiales apartados para la satisfacción de necesidades comunes, tendrá hasta cierto punto siempre ese carácter. Su tarea es entregar beneficios particulares a diferentes grupos, lo cual es completamente distinto a una legislación adecuada. Pero mientras esta debilidad es comparativamente inocua en la medida que el gobierno está restringido a determinar el uso de una cantidad de recursos puestos a su disposición de acuerdo a reglas que no puede alterar (y particularmente cuando, como en los gobiernos locales, las personas pueden escapar a la explotación votando con los pies), ella asume proporciones alarmantes cuando el gobierno y la creación de reglas se confunden y las personas que administran los recursos del gobierno también determinan qué cantidad de los recursos totales debe controlar. Colocar a aquellos que deben definir lo correcto en una posición en la cual sólo puedan mantenerse entregando a quienes los apoyan lo que deseen, es poner a su disposición todos los recursos de la sociedad para cualquier propósito que ellos crean necesario para mantenerse en el poder.

Si estos administradores de una cierta fracción de los recursos de la sociedad estuviesen bajo una ley que no pudiesen alterar, aunque utilizaran estos recursos para satisfacer a sus seguidores, no podrían ser llevados más allá de lo que puede hacerse sin interferir con la libertad del individuo. Pero si al mismo tiempo ellos son quienes crean esas reglas de conducta, tenderán a usar su

poder para organizar, no sólo los recursos pertenecientes al gobierno, sino todos los recursos de la sociedad, incluyendo los del individuo, para servir los deseos particulares de sus contribuyentes.

Podemos impedir al gobierno servir a los intereses especiales sólo privándolo del poder de usar la coerción para hacerlo, lo que significa que podemos limitar los poderes de los intereses organizados sólo limitando los poderes del gobierno. Un sistema en el cual los políticos creen que es su deber, y está en su poder, remover toda insatisfacción, lleva a una completa manipulación de los asuntos de las personas por los políticos.²⁶ Si ese poder es ilimitado, podrá y será usado en el servicio de intereses particulares, e inducirá a todos los intereses organizados a combinarse, con el fin de presionar al gobierno. La única defensa que tiene un político contra tal presión es referirse a un principio establecido que le impide acceder y que él no puede alterar. Ningún sistema en el cual aquellos que dirigen el uso de los recursos del gobierno no están sometidos a reglas inalterables, puede escapar a convertirse en un instrumento de intereses organizados.

Acuerdo en reglas generales y en medidas particulares

Hemos enfatizado repetidamente que en una Gran Sociedad nadie puede poseer conocimiento o visualizar todos los hechos particulares que pueden convertirse en objeto de decisiones de gobierno. Cualquiera miembro de tal sociedad puede saber no más que una pequeña parte de la estructura comprensiva de relaciones que conforma la sociedad; pero sus deseos en relación a la formación del sector del patrón global al cual él pertenece, inevitablemente estarán en conflicto con los deseos de los otros.

Así, mientras nadie sabe todo, los deseos separados a menudo chocarán en sus efectos y deberán ser reconciliados si se debe llegar a un acuerdo. El *gobierno* democrático (a diferencia de la legislación democrática) requiere que el consenso de los individuos se extienda mucho más allá de los hechos particulares de los cuales están conscientes; y ellos se someterán a desatender sus propios deseos sólo si han acordado aceptar ciertas reglas generales que guiarán todas las medidas específicas y a las cuales incluso la mayoría se someterá. Parece que se ha olvidado hoy en día que en tales situaciones el conflicto puede evitarse sólo con el acuerdo

²⁶ Ver el pasaje de C. A. R. Crossland citado en la nota 21 más arriba.

de reglas generales, mientras que, si se requiriese acuerdo entre los diversos particulares, los conflictos serían irreconciliables.

Acuerdo general verdadero, o incluso acuerdo verdadero entre una mayoría, en una Gran Sociedad, raramente se extenderá más allá de algunos principios generales, y sólo puede mantenerse en aquellas medidas particulares que pueden ser conocidas a casi todos sus miembros.²⁷ Incluso más importante, tal sociedad alcanzará un orden global coherente y autoconsistente sólo si se somete a reglas generales en sus decisiones particulares, y no se le permite, ni siquiera a la mayoría, quebrar estas reglas; a menos que esta mayoría esté preparada a someterse a una nueva regla y se comprometa a aplicarla sin excepción de allí en adelante.

Ya hemos visto que el compromiso con reglas es, en algún grado, necesario incluso para un individuo solo que se esfuerza por poner orden en un complejo de acciones que él no puede conocer en detalle con anterioridad. Es incluso más necesario cuando las decisiones serán tomadas sucesivamente por diferentes grupos de personas con referencia a diferentes partes del todo. Votos sucesivos por asuntos particulares en tales condiciones probablemente no producirían un resultado agregado que cualquier persona aprobaría, a menos que estuvieran todos guiados por las mismas reglas generales.

Ha sido en gran medida el reconocimiento de los resultados insatisfactorios de los procedimientos establecidos en la toma de decisiones democrática lo que ha llevado a demandar un plan global en el cual toda la acción de gobierno quedará decidida para un largo período por delante. Sin embargo, ese plan no proveería realmente una solución para la dificultad crucial. Al menos, como se lo concibe usualmente, seguiría siendo el resultado de una serie de decisiones particulares acerca de asuntos concretos y por lo tanto su determinación originaria los mismos problemas. El efecto de la adopción de un plan así, es que usualmente se convierte en un sustituto de un criterio real acerca de si las medidas que provee son deseables.

Los hechos decisivos son, no sólo que una verdadera visión mayoritaria existirá en una Gran Sociedad sólo en principios generales, sino también que una mayoría puede ejercitar algún control sobre el resultado del proceso de mercado sólo si se confina a dictar principios generales y se refrena de interferir en lo específico aun si los resultados concretos están en conflicto con

²⁷ En conexión a esto ver la discusión muy pertinente del carácter abstracto de la sociedad en K. R. Popper, *op. cit.*, pág. 175.

sus deseos. Es inevitable que, cuando nos proveemos de un mecanismo que responde en parte a circunstancias desconocidas para nosotros para el logro de algunos de nuestros propósitos, sus efectos sobre algunos resultados específicos debieran ser contrarios a nuestros deseos, y que, por lo tanto, surgirá a menudo un conflicto entre las reglas generales que nos gustaría ver obedecidas y los resultados particulares que deseamos.

En la acción colectiva este conflicto se manifestará muy conspicuamente, porque, mientras como individuos en general hemos aprendido a obrar de acuerdo con reglas y somos capaces de hacerlo consistentemente, como miembros de un cuerpo que decide por votos mayoritarios no tenemos ninguna seguridad que las futuras mayorías obrarán de acuerdo a esas reglas que pueden prohibirnos votar por asuntos particulares que nos agradan, pero que son obtenibles sólo infringiendo una regla establecida. Si bien como individuos hemos aprendido a aceptar que al perseguir nuestros fines estamos limitados por reglas establecidas de conducta justa, cuando votamos como miembros de un cuerpo que tiene el poder para alterar estas reglas, a menudo no nos sentimos similarmente restringidos. En esta última situación casi todas las personas, desde luego, considerarán razonable reclamar para sí beneficios que ellos saben están siendo otorgados a otros, pero que también saben no pueden otorgarse universalmente, y por lo tanto, tal vez preferirían no verlos otorgados a nadie. En el curso de las decisiones particulares sobre asuntos específicos los votantes o sus representantes se verán entonces, a menudo, llevados a apoyar medidas en conflicto con principios que ellos preferirían ver generalmente observados. En la medida que no existan reglas que son obligatorias para aquellos que deciden sobre medidas particulares, es así inevitable que las mayorías aprobarán medidas de un tipo que, si se les pidiera votar a base de principios, ellos probablemente prohibirían de una vez y para siempre.

El argumento que en cualquier sociedad existirá generalmente mayor acuerdo en principios generales que en asuntos particulares tal vez parezca en un comienzo contrario a la experiencia común. La práctica diaria parece mostrar que es usualmente más fácil conseguir acuerdo sobre un asunto particular que en un principio general. Esto, sin embargo, es sólo una consecuencia del hecho que en general no conocemos en forma explícita, y nunca hemos puesto en palabras, esos principios comunes sobre los cuales sabemos muy bien cómo actuar y que normalmente llevan a diferentes personas a acordar en sus juicios. La articulación o formulación verbal de estos principios será frecuentemente

muy difícil. Esta falta de reconocimiento consciente de estos principios sobre los cuales actuamos no refuta, sin embargo, el hecho que usualmente nos ponemos de acuerdo en asuntos morales particulares sólo porque acordamos en las reglas aplicables a ellos. Pero a menudo aprenderemos a expresar estas reglas comunes sólo mediante el examen de las diversas instancias particulares en que nos hemos puesto de acuerdo, y por un análisis sistemático de los puntos en los cuales hemos llegado a acuerdo.

Si las personas que se enteran por primera vez acerca de las circunstancias de una disputa llegan generalmente a juicios similares de sus méritos, esto significa precisamente que, lo sepan o no, de hecho están guiados por los mismos principios, mientras, cuando son incapaces de llegar a un acuerdo, esto pareciera mostrar que ellos carecen de tales principios comunes. Esto se ve confirmado cuando examinamos la naturaleza de los argumentos susceptibles de producir acuerdo entre las partes que en un principio estaban en desacuerdo sobre los méritos de un caso particular. Tales argumentos siempre consistirán en llamados a principios generales, o al menos a hechos que son relevantes sólo a la luz de algún principio general. Nunca será la instancia concreta como tal, sino siempre su carácter como una en una clase de instancias, o como una que cae bajo una regla particular, la que será considerada como pertinente. El descubrimiento de una regla de este tipo sobre la cual podemos ponernos de acuerdo será la base para llegar a dicho. acuerdo sobre el asunto particular.