

LOS PARTIDOS Y LA REPRESENTACION EN EL PENSAMIENTO POLITICO NORTEAMERICANO *

ROBERT W. ANDERSON**

EN la época en que se adoptó la Constitución, se podían observar teorías generales de representación en los Estados Unidos. Una era aquella teoría que se le adscribe a Locke y que estaba implícita en la estructura misma de la Constitución que se preparó en la Convención de 1787. Esta teoría sostiene que hay una distinción necesaria y clara entre la soberanía teórica que reside en abstracto en el pueblo y los poderes que se delegan en el gobierno. Es aquella idea que se expresa en el *Federalista*:

Al enmarcar un gobierno que va a ser administrado por hombres sobre hombres la gran dificultad estriba en esto: Usted debe primero hacer posible que el gobierno controle a los gobernados: y luego obligarlo a controlarse a sí mismo. Depender del pueblo es sin duda el control primario sobre el gobierno: pero la experiencia le ha enseñado a la especie humana la necesidad de precauciones auxiliares.¹

Estas "precauciones auxiliares" se convierten en las consideraciones más importantes, y la teoría de representación seguida por la mayor parte de los padres de la Constitución se parece mucho a veces a la idea de representación virtual de Burke. El Senado, la Presidencia y la Corte Suprema, aun cuando no sean "responsables" al pueblo a través de sufragio directo, son "realmente" instituciones representativas.² La responsabilidad directa, constante y literal al pueblo es peligrosa para el bienestar del cuerpo político y de la gente,

* Traducido por Carmen Gautier.

** Catedrático Auxiliar de Ciencia Política del Colegio de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico.

¹ The Federalist, Núm. 51 (Nueva York, Modern Library, 1937), pág. 337.

² Para una exposición contemporánea de este tipo de enfoque, vea C. J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy* (Boston, Ginn & Co., 1941), págs. 183-888; 280-81.

aun cuando se asuma que es posible. Hamilton sentía que no hay manera de saber cuán de cerca los "representantes" gubernamentales reflejan el bien público, y además implica claramente que el problema de "representación literal" es de poquísima importancia.³ Hay un toque de Rousseau en la declaración de Benjamín Rush de que "todo el poder se deriva del pueblo, ellos lo poseen solamente en los días de elecciones; después de esto, es la propiedad de sus gobernantes."⁴ Pero, contrario a Rousseau, aquí no hay ninguna desgracia particular en esta situación: por el contrario, es una condición necesaria y propia de un buen gobierno.

La segunda teoría de representación fue aquella que encarnan James Wilson y William Patterson en la Convención Constituyente. Esta es la posición de que los representantes son "copias de la mente del pueblo", y es semejante al argumento de Mills, de que el interés del cuerpo representativo debe ser idéntico al de la comunidad en pleno. De acuerdo a Wilson, "la representación es la cadena de comunicación entre la gente y aquellos a quienes ellos han entregado el ejercicio de los poderes de gobernar".⁵

Correspondiendo a cada una de estas teorías generales de representación hay una teoría particular de las relaciones entre el representante y sus electores. La primera sostiene con Burke que el representante es representativo de la nación entera y no sólo de su distrito electoral limitado, y por lo tanto es responsable a la voluntad general, no a la voluntad particular de sus electores. Madison y Hamilton, como políticos prácticos además de teóricos, enfatizaban la imposibilidad práctica de correlacionar permanentemente los intereses de los representantes con los de sus electores. Hamilton sostenía que la interdependencia de grupos económicos era tan grande que no se podía hacer ninguna distinción significativa entre ellos en la distribución de representación.⁶ La inestabilidad de las agrupaciones económicas y sociales y la nebulosidad de las distinciones entre ellos eran ideas aceptadas por los padres de la Constitución, y reforzadas por una confianza sagaz en el poder de los arreglos institucionales para mitigar la exacerbación del conflicto social representado en la recomendación de John Jay de mezclar a los trabajadores con la "parte buena" de la sociedad, y de esta forma "desarmarlos".⁷

El principio de Burke de representación "sin instrucciones" se ha

³ John A. Fairlie. "The Nature of Political Representation". *American Political Science Review* XXXIV. Núms. 2, 3 (abril-junio, 1940), pág. 244.

⁴ W. S. Carpenter, *Democracy and Representation* (Princeton: Princeton University Press, 1925) pág. 36.

⁵ *Ibid.*, pág. 49. Carpenter cree que la posición de Mills y Wilson "no es realista", y es inaplicable a la experiencia e instituciones norteamericanas.

⁶ *Federalista*, Núm. 35, *op. cit.*, págs. 213-215.

⁷ Carpenter, *op. cit.*, pág. 83.

sostenido por algunos pensadores norteamericanos, tales como Theodore Woolsey y J. W. Burgess. El último distingue entre "gobierno inmediato y gobierno representativo", en lo cual los ejemplos del anterior son ambos la democracia pura y el estatismo absoluto.⁸ Como los Estados Unidos, como sistema constitucional, no es ninguno de éstos, sino un gobierno representativo, sus gobernantes deben ser puramente "representativos". En palabras de Barker:

Ningún cuerpo, aun cuando haya sido electo directamente, es verdaderamente representativo a menos que tenga autoridad representativa, o en otras palabras, tenga derecho a deliberar y decidir como el exponente de la voluntad general dentro de su esfera.⁹

Fairlie señala que aunque varias constituciones europeas han indicado el principio de que los representantes son responsables a la nación como un todo, y no simplemente a sus distritos electorales, no hay ninguna constitución norteamericana que lo especifique.¹⁰ Esto es muy significativo, porque a pesar de sospechar básicamente de un gobierno que sea demasiado directamente responsable a los intereses de un populacho imperfecto, una gran parte de la tradición política norteamericana se ha desarrollado en sentidos o rumbos fundamentalmente opuestos a esta posición. Esta teoría antagonica sostiene que el representante es directamente responsable a aquellos que los eligen: si un funcionario de gobierno no es electo, y por lo tanto, no se siente obligado directamente al pueblo, su poder es ilegítimo en tanto en cuanto sea efectivo. Mientras la teoría anterior puede remontarse y hasta Locke y Burke, la teoría posterior encuentra su expresión más antigua en el Movimiento Nivelador (*Leveller Movement*) del siglo XVII, en las ideas de James Wilson, y más tarde en el movimiento que se conoció como la democracia Jacksoniana.

Es este principio mayoritario de "democracia directa" el que Alfred de Grazia encuentra como el principio representativo que está encajado más profundamente en el espíritu norteamericano, en oposición a la teoría de individualismo ilustrado (del tipo liberal tradicional) y la del pluralista constitucional (del tipo madisoniano).¹¹ "El gobierno de la mayoría", uno de los lemas al cual el sistema político norteamericano está irrevocablemente comprometido, ha sido concebido de una parte como un instrumento del gobierno constitucio-

⁸ Fairlie, *op. cit.*, págs. 247, 459.

⁹ Citado en *ibid.*, 459.

¹⁰ *Ibid.*, pág. 245.

¹¹ Alfred de Grazia, *Public & Republic* (Nueva York, Alfred A. Knopf, 1951), pág. 147.

nal, eficaz dentro de los límites de los arreglos constitucionales. De la otra parte, el gobierno de la mayoría se puede concebir no como un instrumento sino como un dogma, un dogma que, como ha dicho alguien, ha "fluído" de las teorías de Locke, Grocio, Pufendorf, Hobbes, Voltaire, Rousseau y otros.¹² En los debates políticos en Estados Unidos se ha discutido mucho en términos de la oposición entre las dos teorías de representación bosquejadas arriba y sus respectivos corolarios en cuanto a la naturaleza y usos del gobierno de la mayoría, y una gran parte de esta discusión en Norteamérica ha tornado alrededor de la naturaleza y funciones propias del partido en un sistema democrático constitucional. En este artículo se presentan las actitudes hacia las teorías de partidos políticos, implícitas y explícitas, expresadas por partidarios de las teorías generales de representación ya mencionadas. Se han escogido tres períodos para tratarse aquí. Aunque superficialmente son bastante distintos en contenido histórico e intelectual, creo que se verá que todos representan parte de una controversia continua dentro del pensamiento político norteamericano sobre el papel relativo de los partidos en un sistema representativo.

Sigue, primero, una discusión de la naturaleza del partido y su papel en el sistema de representación de acuerdo a dos políticos prácticos y ex Presidentes del siglo XIX; segundo, una discusión de las teorías de representación y las actitudes hacia el proceso político, y especialmente los partidos, de los proponentes y opositores de los programas de iniciativa, referéndum y destitución por votación popular (*recall*), de las primeras décadas de este siglo; y finalmente una recapitulación de las líneas básicas de desacuerdo en cuanto a la naturaleza de la representación y la responsabilidad, que se pueden observar en las discusiones recientes dentro del campo académico de la ciencia política sobre el puesto apropiado del partido y el sistema de partidos en una sociedad democrática.

Se verá que los problemas fundamentales teóricos discutidos son idénticos. Son ejemplos de una de las preguntas teóricas básicas fijadas en la escena política norteamericana.

II

Es de conocimiento general que en la historia del pensamiento político norteamericano al igual que en el pensamiento político moderno en general, el concepto de partido ha sido mayormente desatendido. Los teóricos han estado inclinados a concentrar sobre la

¹² John G. Heinberg, "Theories of Majority Rule", *American Political Science Review*, XXVI, Núm. 3 (junio de 1932), pág. 469.

representación y la democracia como los rasgos distintivos del nuevo constitucionalismo, y cuando se refieren al partido, lo hacen generalmente en términos de censura. En los Estados Unidos, los defensores de la reforma han compartido en sus declaraciones públicas el desdén por los partidos o facciones que tan frecuentemente se ha atribuido a los más sobresalientes de los padres de la patria norteamericana. Para el fin del siglo XIX, cuando observadores extranjeros como Bryce y Ostrogorski estaban exponiendo las debilidades y los males de los partidos políticos norteamericanos, un sector considerable de los pensadores norteamericanos estaban convencidos de que "nuestro sometimiento general al gobierno de los partidos políticos tiende a bajar nuestras pautas morales [y] corromper a nuestro pueblo".¹³ De acuerdo con este punto de vista, el "ciudadano honrado y consciente" está desamparado frente al "político profesional astuto e inescrupuloso"; se ha permitido a los partidos que por medio de su organización de maquinarias políticas "usurpen el control debido y necesario del pueblo sobre sus propios servidores".¹⁴ Tales críticos del partido sólo podían ver males en el crecimiento de partidos políticos organizados, y deseaban un sistema mediante el cual la votación independiente, la división de la papeleta, y el patrocinio *ad hoc*, temporero y "no partidista" de los candidatos reemplazara las maquinarias organizadas e, *ipso facto*, corruptas.¹⁵ Es cierto que algunos hombres de letras trataron de definir y legitimizar la labor básica del partido en un estado constitucional. Anson D. Morse defendió el sistema como "una organización primaria informal, pero real y poderosa del Estado", cuya labor básica consistía en "mantener al gobierno subyugado al Estado". "El partido en el poder... oye respetuosa y obedientemente cada manifestación de la voluntad de su amo [el pueblo]".¹⁶ Pero en el cambio de siglo los defensores del partido eran generalmente identificados como defensores de la corrupción y usurpadores del poder del pueblo. Los partidarios de varias reformas hacia la democracia pura o directa en el período que cae aproximadamente entre 1900 y 1920 ciertamente compartían esta hostilidad arraigada hacia el partido, como veremos más adelante. De hecho no es hasta terminada la Segunda Guerra Mundial que se reúnen finalmente el concepto de partido y el deseo de reforma.

Dada esta sospecha tradicional del partido, no es sorprendente que en la literatura política de la Norteamérica del siglo XIX haya

¹³ Charles Richardson, "Party Government", *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* (enero-marzo, 1892), pág. 521.

¹⁴ *Ibid.*, págs. 628-9.

¹⁵ *Ibid.*, pág. 662.

¹⁶ Anson D. Morse, The Place of Party in the Political System, *Annals*, Vol. II, (nov. 1891), págs. 306-308.

tan poca discusión teórica sería sobre este fenómeno. Dos ex Presidentes, sin embargo, trataron de poner por escrito sus propias ideas sobre los orígenes y la naturaleza de los partidos políticos en los Estados Unidos. Hay un contraste interesante entre las ideas sobre partidos de John Quincy Adams y de Martin Van Buren. Aunque ambos son nominalmente republicanos, Adams, último bostoniano correcto en ocupar la presidencia escribe con la imparcialidad fría y aristocrática que le caracterizaba. Van Buren escribe en su vejez, como la ejemplificación del político de ciudad grande hecho por la maquinaria, un producto de la democracia jacksoniana. Y es significativo que Van Buren está mucho menos inclinado que el aristocrático Adams a admitir que el partido es inevitable o necesario. En una parte de su libro,¹⁷ él pone toda la responsabilidad por la existencia de partidos en América, directamente sobre los hombros de Alexander Hamilton, de quien se afirma que agitó los poderes de las facciones sin ninguna necesidad con su proposición para la incorporación de un banco nacional. Insiste en la unidad fundamental del pueblo norteamericano; declara que el principio de Rousseau del derecho inalienable del pueblo a ejercer soberanía había surgido "espontáneamente en los corazones de los colonizadores" e influenciado silenciosamente todos sus actos desde el principio.¹⁸ La gran masa de colonizadores, de acuerdo con Van Buren, compartían ciertas ideas fundamentales: la oposición al poder político heredado; una "vigilancia desconfiada de toda autoridad oficial"; una repugnancia a conceder más poder del que fuera indispensable al buen gobierno; la necesidad de establecer "responsabilidad rápida" por el ejercicio de aquel poder que se otorgaba; una desconfianza de toda oferta de privilegios especiales que hiciera el gobierno; el mérito de una unión "entre ellos y entre las colonias"; la necesidad de protección contra los salvajes.¹⁹ Fue únicamente la persecución excesiva y miope de Jorge III la que llevó a los elementos conservadores de minoría a las filas revolucionarias. Sus líderes—hombres como James Otis, Stephen Hopkins, John Adams, Morris, Hamilton—acariciaban ideas que según Van Buren, desentonaban con las "ideas populares y preponderantes de la época".²⁰ Su partido, entonces, no podía hacer otra cosa que oponerse a la opinión mayoritaria en cuanto al "uso y espíritu apropiado del gobierno".²¹ Si Hamilton no hubiera seguido un curso que era "una afrenta a la libertad y un crimen contra el gobierno libre", el Partido Republicano no hubiera existido, y el

¹⁷ Martin Van Buren, *Inquiry into the Origin and Course of Political Parties in the United States*. (Nueva York, Hurd and Houghton, 1867), págs. 271-72.

¹⁸ *Ibid.*, págs. 11-12.

¹⁹ *Ibid.*, pág. 18.

²⁰ *Ibid.*, pág. 19.

²¹ *Ibid.*, pág. 61.

infortunado Washington nunca se hubiera sentido molesto en su vejez por "la úlcera del espíritu partidista".²² Para Van Buren, entonces, la fuente de división partidista es simplemente el conflicto entre la oligarquía adinerada y el espíritu democrático del país. Es un asunto de la simple oposición entre la estimable voluntad popular residente en el interés mayoritario de terratenientes, y el interés especial de los adinerados. En una de las pocas declaraciones teóricas en su libro, Van Buren dice que :

- 1 La acción de toda organización política en un estado toma su dirección del carácter y condición de su rival principal y que todos tienen sus rivales. Si no existe uno, pronto harán uno, pues tal es la operación natural de los partidos políticos que sean libres en cualquier grado.²³

En los Estados Unidos la única oposición al poder del dinero es el espíritu democrático del país, ya que aquí, contrario a Inglaterra, no hay monarquía, ni aristocracia terrateniente, ni heredada para llevar a cabo la función dichosa de competir con el poder del dinero.²⁴ La manera en que Van Buren trata el problema del partido no está libre de contradicciones. El declara por una lado que el nacimiento del Partido Republicano se debió a la promulgación de las políticas detestables de Hamilton y no a ninguna tendencia inherentemente necesaria, y por otro lado, que hay una propensión natural hacia la alineación de dos partidos, lo cual en los Estados Unidos toma la forma de la mayoría agraria democrática y amante de la libertad, contra los intereses adinerados conservadores.

La manera de tratar el problema de los partidos que tiene John Quincy Adams,²⁵ está relativamente libre de las ambigüedades que caracterizan a Van Buren. El es mucho más claro sobre los "principios de repulsión social" que han producido partidos en los Estados Unidos.²⁶ El primer principio es simplemente la tendencia hacia facciones existentes en todas las sociedades humanas. Los próximos son característicos de la experiencia norteamericana: la mezcla de población extranjera —escocesa, irlandesa, alemana, holandesa y escandinava— con la raza inglesa original; las características variantes de las distintas colonias, modificadas por las controversias políticas y religiosas de la época en que se formaron; la variedad de las cartas

²² *Ibid.*, págs. 180-215.

²³ *Ibid.*, pág. 61.

²⁴ *Ibid.*, págs. 165-66.

²⁵ John Quincy Adams, *Parties in the United States* (Nueva York, Greenberg, Publisher, 1941).

²⁶ *Ibid.*, pág. 2.

coloniales originales especialmente en cuanto a los gobiernos reales y propietarios; y el establecimiento de la esclavitud y las diferentes proporciones de población esclava a blanca en las colonias del norte y del sur. En adición a estos "principios fundamentales", Adams señala otra fuente de división partidista que, según el, se volvió más aguda después de la adopción de la Declaración de Independencia. Era el asunto de las "bases de gobierno que se iban a adoptar en cada uno de los estados separados y la distribución de los poderes gubernamentales entre los gobiernos estatales y la confederación". Ambos problemas, de acuerdo con Adams, se reducían al problema fundamental entre los derechos de la persona y los derechos de propiedad, o simplemente al de democracia y aristocracia.²⁷ El Partido Federalista mezcló los principios de federalismo con los de aristocracia, y los antifederalistas, con su ventaja numérica, propulsaron los principios de la democracia.

Ni Van Buren ni John Quincy Adams tratan al gran federalista Hamilton con bondad. Pero mientras Van Buren critica sus políticas como destestables, Adams se preocupa más de sus defectos de carácter. El menciona la inclinación de Hamilton hacia la intriga, su arrogancia, celos, y falta de escrúpulos. Estas debilidades que se demuestran en sus maquinaciones contra el padre de John Quincy se presentan como la causa principal de la caída de la Administración de este último, y de la subida al poder del Partido Antifederalista.²⁸

Mientras Van Buren habla con el calor partidista del Republicano Democrático en su descripción de Jefferson como el antídoto a Hamilton, John Quincy Adams, con el despego empíreo común a su clase, no vacila en hablar mal de ambos. Demuestra una irritación especial hacia la declaración de Jefferson en su discurso inaugural sobre el "estímulo de la agricultura y del comercio como su asistente". Adams se ofende ante este principio por considerarlo incompatible con la teoría de gobierno fundada en derechos iguales; después de todo, el gobierno de los Estados Unidos fue instituido "con más urgencia", para la protección del comercio que de la agricultura.²⁹

Después de una discusión corta y altamente crítica de la administración de Jefferson, y de un examen de las relaciones entre partidos hasta la época de la administración de Monroe, Adams reseña brevemente la naturaleza general de la alineación partidista en los Estados Unidos hasta el Tratado de Ghent de 1815. Comparándolo con el análisis algo confuso y contradictorio de Van Buren, Adams ofrece un concepto bastante claro y coherente de un partido. El percibe

²⁷ *Ibid.*, pág. 5.

²⁸ *Ibid.*, pág. 5.

²⁹ *Ibid.*, pág. 39.

tres clases de luchas de partido en las relaciones republicano-federalistas de este período. La primera es la oposición de principios políticos. Entre 1774 y 1789, el choque básico de principios se basaba en concepciones discrepantes de las bases sobre las cuales se formaría el pacto social. Después de la adopción de la Constitución de 1787 una de las divisiones de principios fue aquella entre "whig" y "tory". Sin embargo, las opiniones especulativas de la época eran casi universalmente antimonárquicas y republicanas. Una división más importante de principio giró alrededor del problema de la relación apropiada entre las dos autoridades en el sistema federal. Pero aquí, como observa Adams, ambos partidos han adoptado prácticas "que violan con frecuencia y notoriedad sus principios anunciados".³⁰ Así Adams percibe que los principios políticos son alterables; los partidos entran en un "concurso por opiniones que están en revolución perpetua".³¹ Por tanto los principios como tales no son las fuentes básicas de división partidista.

Con más claridad aún se puede descartar la lucha entre hombres individuales como una fuente básica de lucha partidista. Los hombres, aún más que el "principio", son veloces y transitorios. Es, finalmente, en el choque de intereses seccionales donde, según Adams, encontramos la fuente permanente y fundamental de los partidos políticos en los Estados Unidos de América. Para el pluralista Adams, los intereses seccionales son "permanentes y deben operar en los movimientos de partidos mientras la Unión continúe".³²

No fue hasta fines del siglo diecinueve y principios del veinte que se trató nuevamente con seriedad y sistemáticamente el problema del rol de los partidos políticos. El profesor Austin Ranney ha narrado y analizado admirablemente las contribuciones teóricas más importantes en la literatura que surgió súbitamente en este período.³³ Es curioso, sin embargo, que el Profesor Ranney no menciona en parte alguna a los precursores intelectuales de esta discusión vital del papel que juegan los partidos en nuestro sistema representativo, los trabajos de Van Buren y John Quincy Adams. Se puede ver en las actitudes de Van Buren, por ejemplo, la esencia del principio mayoritario institucionalizada por medio de una alineación bipartita, y John Quincy Adams representa con bastante claridad la interpretación de la división partidista basada en "intereses". Esto es lo que se podría llamar la escuela o interpretación política "realista" basada, en su significado norteamericano, desde J. Q. Adams hasta Arthur Holcombe y otros

³⁰ *Ibid.*, pág. 121.

³¹ *Ibid.*, pág. 119.

³² *Ibid.*,

³³ Austin Ranney, *The Doctrine of Responsible Party Government* (Urbana, University of Illinois Press, 1954).

contemporáneos, en el "seccionalismo" como el divisor político determinante.

Dirijámonos ahora hacia el segundo período de contenido histórico que intentamos cubrir en este artículo, los años siguientes a 1890 y las primeras décadas de este siglo. Veremos cómo la agitación en torno de una serie de sugerencias específicas para reforma política en los Estados reflejaba una división de opinión sobre la naturaleza y funciones de los partidos que se habían manifestado previamente, en la época de la discusión sobre la nueva Constitución Federal y en las concepciones opuestas de Van Buren y Adams, y que se están manifestando en el presente, aunque en la atmósfera relativamente rarificada de la ciencia política académica.

III

El período que comprende la última década del siglo diecinueve y las primeras dos décadas del veinte fue uno que vivió una gran ola de actividad reformista en el campo del gobierno en los Estados Unidos. Comenzando por la costa oeste, el fervor de reforma institucional de lo que se consideraba un sistema representativo enfermo y corrompido se extendió finalmente a la fortaleza conservadora de Nueva Inglaterra, donde encontró algunos de sus oponentes más señalados. El movimiento era dirigido mayormente contra las legislaturas de los Estados, a las cuales se les condenaba como focos de soborno y corrupción, y se componía de agitación específica a favor de la iniciativa y el referéndum (Legislación Directa), la papeleta australiana, la papeleta corta, la primaria directa, y el derecho a deponer todos los funcionarios electos y jueces o anular sus decisiones por votación popular (*recall*). Como los supuestos teóricos tras todos estos movimientos eran básicamente los mismos, y como había muchos directores en común en los distintos movimientos, vamos a referirnos al movimiento en total como "Democracia Directa".

Había un fuerte espíritu de cruzada entre las luces dirigentes del movimiento. Muchos de los proponentes insistían en sus escritos que la institución de la iniciativa, el referéndum y el "recall", por todo lo largo y lo ancho del país, restauraría la soberanía popular a su posición original y verdadera; miraban la Democracia Directa casi como un instrumento del milenio. Otros eran bastante más moderados en sus actitudes y miraban el movimiento meramente como un correctivo a abusos que se habían infiltrado en las legislaturas estatales. De acuerdo con Henry Jones Ford, "el pueblo americano desprecia las legislaturas no porque esté en contra del gobierno representativo, sino

porque las legislaturas son en realidad despreciables".³⁴ Teodoro Roosevelt, en su defensa tibia de la Legislación Directa, compartía la idea de que era simplemente un medio para restaurar un sistema verdaderamente representativo. Para él era el fracaso de los cuerpos representativos en representar realmente al pueblo lo que hizo que surgiera la idea de la legislación directa y del "recall".³⁵

De Grazia ha señalado que las tendencias de los períodos jacksoniano y anterior a la Guerra Civil incluían los siguientes instrumentos institucionales: (1) ampliación del sufragio, (2) extensión de elecciones directas en vez de indirectas, (3) responsabilidad administrativa múltiple, (4) tenencia corta y alternación de puestos, (5) la doctrina de instrucciones a los delegados electos.³⁶ Es significativo que el movimiento de Democracia Directa de 1900-20 revocó las doctrinas de responsabilidad administrativa múltiple y tenencia corta y alternación, substituyendo por esta última la institución del "recall". Los esquemas para la reorganización de los gobiernos estatales que se encuentran en la publicación *Equity* del movimiento, abrazan de todo corazón el concepto de administración centralizada, "apolítica", responsable en última instancia a una legislatura unicameral escogida por representación proporcional y limitada por el derecho constante del pueblo a invocar la iniciativa y el "recall" y a insistir en el referéndum.³⁷

¿Cómo concebían la soberanía popular los proponentes de la Democracia Directa? ¿Cómo se relacionaba esta doctrina con el mayoritarismo? ¿Cómo se puede expresar y legitimar la "voluntad soberana" del pueblo? ¿Cuál es la naturaleza y justificación del gobierno representativo? Las respuestas que ofrecieron los reformadores a estas preguntas son nebulosas y contradictorias, aunque no más nebulosas y contradictorias que los argumentos de sus opositores. La doctrina de soberanía popular se declara y redeclara constantemente en la literatura del movimiento, y muchas de las justificaciones de la Democracia Directa se hacían dentro del contexto resplandeciente de una fe sencilla en el principio mayoritario como un disolvente de conflictos y el medio para el progreso, y de un optimismo supremo en cuanto a la racionalidad y bondad fundamental de la naturaleza humana.

En algunas ocasiones aisladas, sin embargo, se trataba de rela-

³⁴ Henry Jones Ford, "Direct Legislation and the Recall", *Annals*, Vol. XLIII, Núm. 132 (septiembre, 1912), pág. 72.

³⁵ Theodore Roosevelt, "Nationalism and Popular Rule" en W. B. Munro, *The Initiative, Referendum and Recall* (Nueva York, D. Appleton & Co., 1912), págs. 62-65.

³⁶ De Grazia, *op. cit.*, pág. 116.

³⁷ "A State Government for Democracy and Efficiency" *Equity* XIX, Núm. 3 (julio, 1917), págs. 117-126; las recomendaciones de Richard S. Childs en "A Twentieth Century Constitution", *Ibid.*, XX, Núm. 1 (enero, 1918), págs. 3-7, 21-26.

cionar la idea del poder de la mayoría con el concepto de interés, y de elaborar alguna clase de declaración teórica de legitimidad mayoritaria. Los resultados son una forma curiosa de rousseauianismo diluido o bastardo. Veamos la siguiente cita de la lista de razones del Dr. Taylor en defensa del referéndum:

Se deduce de leyes psicológicas fundamentales que en un pueblo listo para instituciones libres, el juicio de la mayoría es capaz de ser superior al juicio de los pocos. . . El interés de la mayoría coincide con el interés público. La Legislación Directa identifica poder e interés, y hace que el prejuicio del interés trabaje para bien en vez de para mal. La verdad es una unidad, el error es múltiple. . . En comunidades grandes, generalmente, es solamente a base de la verdad que la gente se puede poner de acuerdo en números predominantes, especialmente donde los intereses se consideran separadamente.³⁸

El Senador Jonathan Bourne de Oregon, un político de mucho colorido, ofreció un argumento aún más complicado sobre cómo la Legislación Directa promovería el bienestar general. Sus argumentos representan una mezcla graciosa de psicología hobbesiana y pluralismo madisoniano que se resuelve en una perogrullada estilo Bentham:

No hay dos personas en el mundo exactamente iguales: por lo tanto cada individuo tiene un punto de vista o idea diferente de qué constituye su propio interés particular o egoísta. Donde los individuos actúan colectivamente o como una comunidad, como deben hacerlo bajo la iniciativa, el referéndum, y el derecho a deponer funcionarios o anular sus decisiones por votación popular (*recall*), se ponen en movimiento un número infinito de fuerzas diferentes, la mayoría de ellas egoístas, cada una luchando por la supremacía, pero todas distintas debido a las diferencias en las ecuaciones personales de los individuos diferentes que constituyen la comunidad. Debido a sus diferencias, se crea fricción; cada interés egoísta diferente ataca a los demás debido a ello. No hay ningún interés egoísta lo suficientemente poderoso para subyugar a todos los demás; deben desgastarse uno al otro hasta que el bienestar general, de acuerdo con los puntos de vista de la mayoría que actúa, se substituye por el interés egoísta individual. . . La acción de la comunidad determina el promedio de intereses individuales y asegura el mayor

³⁸ C. F. Taylor, editorial en *Equity*, VIII, Núm. 3 (julio, 1906), pág. 15.

bien para el mayor número, que es el desiderátum de la sociedad organizada.³⁹

Un optimismo alegre unido a una confianza en la rectitud esencial de la naturaleza humana y la bondad de las masas era uno de los supuestos más importantes de los proponentes de la Democracia Directa. El Dr. Taylor sostiene que la legislación directa haría posible que el pueblo separara racionalmente a los hombres de los problemas. En ausencia de la legislación directa, "el votante deberá tragar alguna hiel para poder conseguir alguna miel".⁴⁰ Se asume que el elector puede distinguir efectivamente entre las dos, si se le da la oportunidad. Y, en un intercambio de cartas con A. L. Lowell, inspirado por la crítica bastante personal que hiciera el Dr. Taylor del libro *Public Opinion and Popular Government* del Sr. Lowell, Taylor critica acerbamente el "espíritu pesimista" de este señor en relación con la posibilidad de instituir cualquier reforma significativa a la representación a través de los distintos esquemas de legislación directa.⁴¹ El optimismo agresivo de Taylor es típico del movimiento.

El Senador Bourne se hace eco de esta fe en las masas, y señala el valor educativo de la iniciativa, el referéndum, y el "recall". El gobierno verdaderamente popular daría el poder a los líderes intelectuales en vez de a los políticos prácticos, ya que las "grandes masas del pueblo están siempre a la vanguardia en pensamiento e ideales en contraste con la mayoría de los hombres que aseguran sus posiciones de poder en convenciones o cámaras legislativas".⁴² El Senador Robert Owen, de Oklahoma, informó a sus colegas del Senado que por medio de la iniciativa y el referéndum podemos "promover la rectitud organizada", sustituyendo "altruismo organizado" en el lugar de "egoísmo organizado".⁴³

W. S. U'Ren, prominente defensor oregoniano de la Democracia Directa, describió una vez, en ocasión de una entrevista con Lincoln Steffens, su experiencia como trabajador para la organización republicana en Denver durante los elecciones de 1880. Después de expresar su disgusto con las técnicas usadas por la "maquinaria", le dijo a Steffens:

Sentí claramente que si una porción pequeña del pensamiento e ingeniosidad que se han dedicado a la maquinaria, se dedi-

³⁹ Jonathan Bourne, Jr. "Functions of the Initiative, Referéndum, and Recall", *Annals*, *op. cit.*, pág. 12.

⁴⁰ Taylor, *op. cit.*, pág. 13.

⁴¹ *Equity*, XVI, Núm. 2 (abril, 1941), pág. 71.

⁴² Bourne, *op. cit.*, págs. 8, 9.

⁴³ *Peoples Rule v. Boss Rule*, Comentarios del Hon. Robert L. Owen de Oklahoma en el Senado de los Estados Unidos, marzo 3, 1913 (Washington, Government Printing Office, 1913), pág. 16.

caran al gobierno, podían hacer de éste un mundo placentero en el cual vivir. De que los hombres eran buenos en el fondo, estaba convencido, ya que noté que nosotros los jóvenes éramos honrados y capaces de algún servicio desinteresado. Eran los más viejos los "malos".⁴⁴

Con este optimismo en cuanto a la naturaleza humana—identificable con una feliz imagen propia— los partidarios de la democracia directa compartían una fe en el racionalismo y en el progreso. Delos Wilcox, en su libro sobre la iniciativa y el referéndum, expresa los argumentos y la fe del racionalismo mucho más claramente que muchos de sus colegas. Sostiene que la iniciativa proveería un medio racional para facilitar la extensión o restricción del sufragio. Bajo la iniciativa, los requisitos puramente arbitrarios, tales como sexo o color, no podrían por mucho tiempo soportar el choque con la razón, y la democracia tendría al menos una oportunidad de organizarse racionalmente para la ejecución de sus funciones políticas.⁴⁵

Su defensa del referéndum como garantía contra la corrupción también está basada en supuestos puramente racionalistas. En una distinción típicamente racionalista entre la razón y la práctica, entre lo ideal y lo real, sostiene que la única base para juzgar la solidez de una medida es que debe apelar a la razón. Si lo hace y sin embargo fracasa en la práctica, la falta está entonces en el practicante y no en la práctica, precisamente como en el caso del "Golden Rule".⁴⁶ Así, para Wilcox, el referéndum se vuelve tan racionalmente a prueba de equivocación como la voluntad general de Rousseau. Porque es obvio para Wilcox que la mayoría no se puede beneficiar de privilegios especiales, que el "interés de la masa de la gente está en un gobierno de justicia igual para todos... Se asume que donde se invoca el referéndum, se vedará el uso del gobierno para fines privados".⁴⁷

Es de suponer que una orientación tan firmemente racionalista formará la base de un programa de reforma social radical que vaya mucho más allá de un simple remiendo de las fases externas de la maquinaria gubernamental. Los opositores de la Democracia Directa, como veremos más adelante, temían casi unánimemente que surgiera una olocracia radical si se instituían la iniciativa, el referéndum y el "recall", y que esta olocracia encabezaría un ataque contra los principios constitucionales consagrados del país y contra los intereses pro-

⁴⁴ Lincoln Steffens, *Upbuilders* (Nueva York, Doubleday, Page & Co., 1909), págs. 295-96.

⁴⁵ Delos Wilcox, *Government By All the People* (Nueva York, MacMillan & Co., 1912), pág. 128.

⁴⁶ *Ibid.*, pág. 151.

⁴⁷ *Ibid.*, pág. 152.

pietarios que veían su protección en estos principios. Algunos de los proponentes de la legislación directa ayudaban a justificar estos temores. Debemos recordar que fue éste el período en que J. Allen Smith y Charles Beard publicaron sus reinterpretaciones "radicales" de los orígenes históricos de la Constitución de los Estados Unidos. Jordan King, un ardiente defensor de la Democracia Directa, abrazó la teoría de Smith cuando, en un discurso ante el Club de Ciencias Políticas de la Universidad de Washington en 1912, describió la constitución como un "golpe de estado de las clases propietarias", que se sentían seguras tras sus barreras a la voluntad del pueblo.⁴⁸ Y el Senador Owen se quejó de la vuelta a Madison, Pinckney y Hamilton como puntos de partida. Después de todo, estos "ancianos e inocentes caballeros se caerían muertos de espanto si pudieran ver las condiciones de la vida moderna. Ellos no son competentes para instruirnos en el arte de gobernar". Es a la Declaración de Independencia que mira el demócrata moderno, no a la Constitución reaccionaria.⁴⁹

En su lista de razones para favorecer el referéndum, el Dr. Taylor sostuvo que la legislación directa terminaría con la legislación de "clase" y haría posible que el trabajo lograra lo que le tocaba. El referéndum favorecerá la dispersión de riqueza y despojará a los ricos de su peso enorme en el gobierno. "El impuesto sobre la renta tendrá una oportunidad, y la nacionalización de ferrocarriles y telégrafos. Todos los monopolios opresivos se convertirán en propiedad pública, o se les embotarán los cuernos".⁵⁰

W. S. U'Ren era defensor de un solo impuesto, uno de los muchos que habían caído bajo el encantamiento de *Progress and Poverty*. De acuerdo con Sheffers, concebía la iniciativa y el referéndum como una herramienta, un primer paso político hacia el cambio de condiciones económicas. Esto, y no la legislación directa *per se*, decía que era el "propósito de su vida".⁵¹

Pero a pesar del deseo de reforma económica y social de algunos de los defensores de la democracia directa, la mayoría de ellos trataban ansiosamente de empujear la naturaleza revolucionaria de sus proposiciones y de convencer con su propaganda de que éstas eran totalmente compatibles con los principios representativos tradicionales norteamericanos. En un artículo sobre el derecho de deponer funcionarios o anular sus decisiones por votación popular (*recall*) el señor H. S. Gilbertson (en aquel entonces Secretario de la Organización de

⁴⁸ Judson King, *New Dangers to Majority Rule*, Documento del Senado Núm. 897, Congreso 62 2a. sesión (Washington, 1912), págs. 5-6.

⁴⁹ Owen, *op. cit.*, págs. 19-21.

⁵⁰ *Equity*, VIII, Núm. 3 (julio, 1906), págs. 14, 15.

⁵¹ Steffens, *op. cit.*, pág. 298.

Papeleta Corta de Nueva York) anunció que "la aceptación del 'recall' implica una reconstrucción total de la teoría de tenencia de puestos públicos". La iniciativa, el referéndum, y el derecho a deponer funcionarios o anular sus decisiones por votación popular significan un cambio radical de la "teoría dominante tradicional de representación" de los que hicieron la constitución. Esta concepción tradicional debe seguir operando como la "condición normal de gobierno representativo", pero bajo el derecho de deponer funcionarios o anular sus decisiones por votación popular, "debe estar sujeta a suspensión en asuntos de gran interés público".⁵²

En contestación a los temores de los opositores de que la Legislación Directa daría rienda suelta a la pasión radical de las masas ignorantes, muchos defensores de la democracia directa insistían en que el pueblo norteamericano no era volátil, sino estable, paciente, y conservador. En realidad, uno recibe la impresión de que la gente pro legislación directa tendían a identificar racionalidad con conservatismo innato, en un sentido no muy lejano del de Burke. Así encontramos que el Dr. Taylor dice: "el caso pro reforma debe probarse totalmente antes de que el pueblo vote por ella".⁵³ Otros defensores del movimiento de Democracia Directa afirmaban que el pueblo no es propenso a moverse por pasiones políticas. El gobierno de la mayoría directa es, entonces, el baluarte del verdadero conservatismo significando "frugalidad, uso sabio, estabilidad en acción, preservación y desarrollo de recursos".⁵⁴

Este llamamiento al moderantismo es uno de los aspectos más significativos de los argumentos de los dirigentes del grupo pro democracia directa —el uso constante de términos y analogías de negocios, los muchos llamamientos al "sentido o raciocinio sólido de los negocios" y a los principios de eficiencia en el gobierno. El fin del movimiento pro democracia directa de 1900 a 1920 parece en su apoyo a la reducción del número de puestos administrativos electivos, a la centralización de la administración, y a la responsabilidad estricta ante un público crítico, estar dirigido a reducir toda la política a una materia de administración sencilla de negocios. Es quizás una expresión del culto norteamericano por la eficiencia; es difícil discernir, en los escritos de la gente de democracia directa, ninguna diferencia entre "eficiencia" y "democracia". El *Proposed Oregon System* de U'Ren está lleno de analogías fáciles entre negocios "públicos" y "pri-

⁵² H. S. Gilbertson, "The Recall-its Provisions and Significance" *Annals, op. cit.*, págs. 225-226.

⁵³ Taylor, *op. cit.*, pág. 14.

⁵⁴ Wilcox, *op. cit.*, págs. 291-92, 296.

vados" con la implicación clara de que los problemas de ambos son básicamente idénticos.⁵⁵

En el mismo humor, el Profesor Maxey definía tres "Principios de buen gobierno": Democracia, Eficiencia, Economía—los últimos dos caracterizados por planeamiento inteligente, trabajo colectivo en administración, personal entrenado y con experiencia, y una "administración con una sola cabeza"⁵⁶ El Dr. Haynes sencillamente asumió que era mero sentido común aceptar que al comercio le conviene que el pueblo gobierne.⁵⁷ Y aun el incendiario Senador Bourne insistía que el derecho a deponer funcionarios o anular sus decisiones por votación popular no era nada más que la adopción de buenos principios de negocios en asuntos gubernamentales.⁵⁸

Para la mayor parte de los defensores de la iniciativa, el referéndum y el "recall", estas medidas eran meramente herramientas, medios hacia un fin mayormente inarticulado—un fin asociado grandiosamente con una confianza suprema en la democracia y el gobierno del pueblo. W. S. U'Ren se llamaba a sí mismo el "fabricante de herramientas" para la democracia y era un agente político notablemente eficiente y efectivo. Los miembros del movimiento se consideraban a sí mismos como hombres eminentemente prácticos ocupados en el asunto diáfano y lógico y sencillo de mejorar el sistema representativo en los Estados. Como hombres prácticos, que no percibían ningún significado teórico profundo en lo que apoyaban, no estaban inclinados a elaborar una base filosófica consistente para sus recomendaciones. Tampoco estaban muy dispuestos a citar la autoridad de pensadores políticos clásicos para sostener sus alegaciones. El uso de referencias refinadas a las autoridades llegó a ser el monopolio de los opositores en vez de los partidarios de la Legislación Directa.

IV

Los opositores de la Legislación Directa basaban sus argumentos mayormente en la suposición de que la iniciativa, el referéndum y el "recall" significaban un asalto directo a los sagrados principios representativos de la Constitución. La dicotomía y contradicción que

⁵⁵ En C. A. Beard y B. E. Shultz, *Documents on the State-Wide Initiative, referendum and Recall* (Nueva York; Mcmillan Co., 1912), págs. 349-354.

⁵⁶ Chester Collins Maxey, "Changes in Framework Necessary to Make Government Equal to Democracy's New Tasks" *Popular Government* (Washington, Reconstruction Conference of the National Popular Government League, January 9, 10, 11, 1919), pág. 4.

⁵⁷ V. O. Key, Jr. y Winston W. Crouch. *The Initiative and Referendum in California* (Berkeley, Univ. of California Press, 1939), págs. 424-25.

⁵⁸ Bourne, *op. cit.*, pág. 14.

Parrington ve entre los principios de la Constitución y los principios de la Declaración de Independencia parecían reflejarse en las alegaciones y contra-alegaciones de los críticos y defensores, respectivamente, de la legislación directa. Los opositores citaban autoridades en abundancia, desde los fundadores de la Constitución hasta Platón y Aristóteles, para probar que la Legislación Directa era, dependiendo del escritor, "revolucionaria" o "reaccionaria". Así, James Boyle, en sus argumentos contra la iniciativa y el referéndum, mantuvo llanamente que los padres habían rechazado el "brillante pero demasiado poco práctico francés Rousseau...", además de aquel "genio errático" Paine.⁵⁹ Otro opositor, Charles H. Betts, alegaba ser partidario de la escuela de Hamilton; Jefferson era para él un "constructor admisible de frases", pero esencialmente un sofista.⁶⁰ Por otro lado la Legislación Directa representaba, además de peligrosas tendencias revolucionarias, un movimiento reaccionario, un retroceso a una democracia para entonces fuera de moda, que fue un fracaso doquiera que se probó. Henry Cabot Lodge, uno de los opositores más persistentes, mantuvo en una ocasión que "sólo tenemos que leer la *República* y las *Leyes* de Platón para aprender los defectos del sistema [democracia pura y legislación pro voto directo] que se usaba en Atenas".⁶¹

Los argumentos de los opositores mantenían que la iniciativa, el referéndum y el "recall", chocarían con el verdadero corazón de la Constitución; y que los procesos elaborados de representación múltiple e indirecta que se proveen en ese documento habían sido diseñados con toda sabiduría para asegurar una amplia oportunidad de deliberación y reflexión, y así ser responsable no a la pasión transitoria del momento, sino al interés más amplio de la comunidad. Este último es la voluntad verdadera del pueblo, la que los fundadores quisieron hacer suprema, y que sería destruida por la adopción de la Democracia Directa.⁶²

Los sentimientos de Lodge encontraron eco en el ex Presidente Taft. El contrasta la naturaleza puramente representativa del gobierno federal con las legislaturas más directas de los estados, muy a favor del primero. Era la intención de los fundadores "crear un nuevo gobierno que debía tener permanencia y seguridad evitando los vientos temporeros de la pasión popular". El pueblo verdaderamente:

⁵⁹ James Boyle, *The Initiative and Referendum* (Columbus Ohio, A. H. Smythe, 1912), págs. 15-17.

⁶⁰ Charles H. Betts, *Betts-Roosevelt Letters* (Lyons, N. Y., Lions Republican Co., 1912), pág. 14.

⁶¹ Henry Cabot Lodge, *The Democracy of the Constitution* (N. Y., Charles Scribners Sons, 1915), pág. 66.

⁶² *Ibid.*, págs. 28, 54, 59.

Tiene su voluntad; pero la tiene luego de una dilación sana y de una deliberación que sabiamente se ha obligado a sí mismo a hacer bajo las restricciones de una constitución que, aunque originalmente adoptada por un voto popular no importa cuán pequeño, ha sido totalmente aprobada por ciento treinta años de aceptación.

y añade con la pasión del verdadero conservador: "Las reformas duraderas se logran paso a paso... el remedio puede ser peor que la enfermedad".⁶³

Los opositores de la Legislación Directa, como polemistas defendiendo la idea del constitucionalismo sobre la idea de la democracia externa, volvían a menudo al argumento de que la Democracia Directa amenazaría los derechos e intereses legítimos de las minorías y entronizaría una olocracia radical e incompetente en Norteamérica. Lodge sostenía que sustituir el gobierno representativo por legislación mediante voto directo, sería "volver de una etapa alta de evolución a una más primitiva".⁶⁴ El logro principal de la Constitución es las limitaciones [que establece] sobre el poder de la mayoría numérica, y la independencia del poder judicial; ambas piedras angulares se ven amenazadas por el movimiento pro Legislación Directa.

El miedo a un arrollamiento mayoritario y radical como consecuencia de la democracia directa estaba unido al miedo al Socialismo y a otras clases de radicalismo malvado. Boyle advirtió que la iniciativa y referéndum agravarían el peligro inminente de que los campesinos de nuestra República fueran sumergidos bajo la multitud creciente e indeseable de las ciudades.⁶⁵

Pero los opositores de la Legislación Directa no estaban más inclinados hacia la consistencia y la lógica que los proponentes. La Legislación Directa era no solamente un movimiento que estaba destinado a infligir tiranía sobre la minoría; también llevaba a gobierno de la minoría y por ende era antidemocrático. Boyle, por ejemplo, luego de citar el hecho de que la participación de votantes en las medidas de iniciativa y referéndum es normalmente mucho menos que en las elecciones regulares para escoger candidatos, concluye que la legislación directa viene a parar en un gobierno de la minoría, y que "hay algo radicalmente errado en un sistema cuya tendencia universal e inevitable es la de que una mayoría del electorado prácticamente se prive del derecho a votar".⁶⁶ Y Lodge, después de haber conde-

⁶³ William H. Taft, *Representative Government in the United States* (N. Y., New York University Press, 1921), págs. 5-7.

⁶⁴ Lodge, *op. cit.*, pág. 97.

⁶⁵ Boyle, *op. cit.*, pág. 41.

⁶⁶ *Ibid.*, pág. 40.

nado la Legislación Directa como una amenaza a las minorías, declara que, debido a la indiferencia de las masas, la iniciativa y el referéndum son esquemas para permitir que gobiernen minorías.⁶⁷

La explicación de esto, por supuesto, es que estas minorías peligrosas eran el liderato demagógico de un movimiento de clase contra los grandes intereses económicos del país. Un opositor del "Movimiento Progresista" (del cuál los esquemas de Legislación Directa son una parte importante) insistía que la agitación pro iniciativa y referéndum era meramente el primer paso en una concentración creciente de poder; y cita al hábil U'Ren en Oregon, al popular Hiram Johnson en California, y al "Hombre a Caballo" La Follete en Wisconsin como ejemplos sobresalientes de la clase de "absolutismo personal" tras las distintas propuestas de democracia directa.⁶⁸ Lodge también vio en el movimiento pro Legislación Directa un intento peligroso de transformar nuestro gobierno representativo en uno que consistiera exclusivamente de electores y el ejecutivo; él notó alarmado la agitación dirigida contra la legislatura y las cortes, supuestamente dejando al ejecutivo libre para el engrandecimiento sin freno.⁶⁹

En las críticas a la Democracia Directa había implícita una especie de teoría oligárquica de la sociedad que no encontramos en los argumentos de sus defensores. Los opositores compartían una creencia general en la incompetencia del hombre común y en la consiguiente necesidad de hombres entrenados y competentes en el gobierno. Entre las dos eternidades de vida y muerte la gente es, por naturaleza, desigual, escribió Betts. Todo lo que un hombre puede esperar conseguir del gobierno es protección igual y oportunidad igual; es la responsabilidad de los sabios (no identificados, pero Betts los pone en la primera persona plural) enseñar al pueblo sobriedad, continencia, y frugalidad.⁷⁰ Si alguna de la gente pro Democracia Directa puede fabricar leyes inmutables y evidentes de la naturaleza para defender su caso, Mr. Betts puede hacer las suyas, en este caso en oposición a las primarias directas:

Es una ley reconocida de psicología que la precisión de la percepción es menor, según el cuadrado de la distancia aumenta. Los objetos que están fuera de nuestro alcance, como los candidatos a millas de distancia, y como las nubes, no se conciben verdaderamente. Los sentidos bregan correctamente sólo con lo

⁶⁷ Lodge, *op. cit.*, págs. 109-111.

⁶⁸ Charles M. Hollingsworth, "The So-Called Progressive Movement", *Annals, op. cit.*, págs. 36-42.

⁶⁹ Lodge, *op. cit.*, pág. 116.

⁷⁰ Betts, *op. cit.*, pág. 28.

cercano y familiar. Por lo tanto, las nominaciones directas está [sic] en conflicto con la ciencia de la psicología y las leyes de la naturaleza. La reforma debe venir del individuo y no puede ocurrir en ningún otro sitio. Es el sistema de naturaleza humana [que está mal] y tratar de reformar al pueblo cambiando su gobierno representativo libre es tan absurdo y ridículo como sería tratar de reformar al pueblo cambiando el corte de su ropa.⁷¹

En una democracia pura lo "malo neutraliza lo bueno y arrastra a los niveles tanto intelectuales como morales hacia el nivel exacto de la mediocridad".⁷²

Taft expresaba la misma idea cuando se quejó de lo que él consideraba la crítica injusta al gobierno representativo, la cual insistía estaba basada en el deseo de nivelación, de buscar igualdad de condición, en vez de en el deseo legítimo de libertad e igualdad de oportunidad. El "ataque" sobre el sistema representativo es un ataque sobre la propiedad y el orden social existente.⁷³ A la manera típicamente conservadora, deja entrever que las instituciones políticas y económicas existentes en nuestro orden especial son reflejos verdaderos de la "naturaleza humana".

El último argumento teórico contra la Legislación Directa se aproxima en esta forma a la posición empiricista fundamentalmente conservadora de que cualesquiera defectos que sean visibles en las instituciones sociales del hombre, no importa cuán evidentes, existen por razones básicas e ineludibles que están empotradas en la misma naturaleza humana. Ambos A. Lawrence Lowell y Lodge, así como Betts y Taft, adoptan esta posición. La corrupción y el mal, si existen, son producto de la naturaleza humana, no de una mecánica defectuosa; a pesar de los pronósticos grandiosos de incorruptibilidad por parte de la gente pro Democracia Directa, los mismos factores que funcionan para corromper las legislaturas trabajarán para corromper a los electores en la iniciativa y el referéndum. "Todas las teorías basadas en la premisa de que la multitud es omnisapiente son falaces, y también lo son todas las reformas que presuponen un cambio radical en la naturaleza humana".⁷⁴

⁷¹ *Ibid.*, págs. 19-22.

⁷² *Ibid.*, pág. 22.

⁷³ Taft, *op. cit.*, págs. 11-12.

⁷⁴ A. Lawrence Lowell, *Public Opinion and Popular Government* (Nueva York, Longman's Greens & Co., 1926), págs. 156, 233. Estos son los pasajes que tanto irritaron al Dr. Taylor de *Equity*, *Supra*, N. 41.

V

Es claro que en los argumentos de los defensores y opositores de la democracia directa durante las primeras décadas de este siglo, las posiciones respectivas corresponden a dos actitudes opuestas hacia el partido y la política partidista. Uno de los grandes puntos de argumentación de la gente pro Legislación Directa era que la iniciativa y el referéndum aminorarían el poder del "partidarismo" o "adhesión a un partido". El Dr. Taylor, por ejemplo, aparece meramente tibio en su defensa de la primaria directa de partido. Debía recomendarse como, una medida sustituta, hasta que fuera posible lograr la "cosa verdadera"—Legislación Directa. Donde existe la Legislación Directa no hay necesidad de la primaria directa de partido.⁷⁵ De acuerdo con esta concepción, partido y pueblo son términos claramente incompatibles; el partido nunca puede ser verdaderamente responsable.

Otros defensores no expresaron el deseo extremo de deshacerse finalmente de los partidos, pero sí de aminorar, por medio de la iniciativa, el referéndum y el "recall", el "exceso de espíritu partidista" y caciquismo, y la incapacidad para expresar diferencias individuales dentro de un sistema bipartita organizado. Wilcox es uno de los pocos defensores de la Legislación Directa que incluye el concepto de partido en sus argumentos y que les reconoce un lugar en su esquema teórico. Es cierto que él revela una actitud bastante laxa hacia los problemas de organización y es claro que su concepción de partido está bastante lejos de los partidos que él y sus colegas condenan. No obstante, mantiene que las organizaciones partidistas son necesarias y siempre lo serán; el único problema es traerlas bajo el control popular. Es cierto que el gobierno mayoritario (a través de la Legislación Directa) "mantiene abierta la puerta de la oportunidad a los ciudadanos para la reorganización de sus partidos". Bajo el gobierno mayoritario él asume que será necesario organizar "partidos temporeros" para que impugnen el dominio de los viejos partidos.⁷⁶

Los opositores de la Legislación Directa, por otro lado, tornáronse casi líricos en su defensa del sistema partidista existente. Betts, en su estilo retórico desenvuelto, pronunció un panegírico a la lealtad del partido y al gobierno partidista en 1910.

Yo soy partidista. El género neutro es tan poco popular y poco productivo en la política como en la naturaleza. La neutralidad es una fuerza negativa, desnaturalizada, que siempre

⁷⁵ *Equity*, XII. Núm. 4 (octubre, 1910), pág. 132.

⁷⁶ Wilcox, *op. cit.*, pág. 283-284.

significa fracaso. El partidismo es energía vitalizada. Es el móvil principal de acción, ambición y logro.⁷⁷

Taft, con más sobriedad, pero con igual determinación, defiende el partido y el espíritu partidista. Sus ventajas sobrepasan por mucho sus males innegables. Sí existen peligros de parte de algunas facciones minoritarias (tales como Uniones Obreras, los irlandeses, y los pro-alemanes), pero afortunadamente no hay en los Estados Unidos ningún partido Laborista o de clase. Las divisiones partidistas son verticales, no horizontales, y por lo tanto ambos partidos son patrióticos y ejercen en general una influencia conservadora.⁷⁸ Exceptuando su admisión directa de conservatismo, la concepción de Taft del sistema partidista norteamericano no es muy distinta de la de muchos científicos políticos contemporáneos.

Lodge también defiende a los partidos contra los asaltos, que él afirma demagógicos, de los agitadores pro iniciativa y referéndum. Sucumbamos a las maquinaciones de estos hombres, dice él, y "no tendríamos entonces grandes organizaciones con principios declarados y tradiciones establecidas, que pudieran hacerse estrictamente responsables, sino simplemente seguidores de ciertos jefes".⁷⁹

VI

Dos críticos bien conocidos del movimiento de reforma que discutimos merecen un tratamiento especial y separado. Ellos son Elihu Root y Herbert Croly. Aunque ambos criticaron activamente a los reformadores, sus argumentos difieren y se incluyen aquí porque son la expresión típica de dos actitudes fundamentalmente separadas y claras hacia el problema de los partidos y la responsabilidad, y por esa razón representan una especie de transición entre la discusión de la teoría del movimiento reformista de cambio de siglo y las discusiones contemporáneas sobre partido y responsabilidad que ocupan la última parte de este trabajo.

Root no tenía ninguna afinidad con las propuestas de Legislación Directa, y en algunos de sus escritos y discursos comenzó a defender los partidos y el sistema partidista, mientras a la vez admitía sus defectos y sugería remedios. Su libro, *The Citizen's Part in Government*⁸⁰ (El Papel del Ciudadano en el Gobierno) trata de explicar la naturaleza del gobierno propio, el papel del partido en su funcionamiento, y

⁷⁷ Betts, *op. cit.*, pág. 71.

⁷⁸ Taft, *op. cit.*, págs. 25-27.

⁷⁹ Lodge, *op. cit.*, pág. 157.

⁸⁰ Nueva York, Charles Scribner's Sons, 1907.

sobre todo, de subrayar la necesidad de actividad cívica y partidista de parte del ciudadano generoso y dedicado. A la pregunta de qué hace posible el gobierno propio Root contesta que es el "hábito de continencia" y la influencia dominante del ideal común.

Lo que concierne al gobierno es la conversión de reglas morales en conducta política, y ese es un proceso en que la vida práctica experimental trata de lograr resultados aceptables a una mayoría y luego la mayoría los pone en vigor sobre la minoría.

El proceso gubernamental se concibe como educación, el logro apropiado de la cual depende de una participación general de los ciudadanos en el gobierno. Esto, en forma verdaderamente aristotélica, es una responsabilidad "exactamente proporcional a la capacidad de cada hombre", y los hombres no son iguales en generosidad, devoción a la patria, y honradez pública.⁸¹ Los partidos son elementos naturales e inevitables de la evolución del proceso de gobierno popular; no hay alternativa a ellos, y si el gobierno del pueblo ha de triunfar, los inteligentes y bien instruidos deben entrar a los partidos. Root se ríe del "derrotismo" arrogante de los reformadores que echan toda la culpa de cualquier mala administración o corrupción a la "maquinaria"; el pueblo ya tiene el poder de echar a cualquier maquinaria. Además la maquinaria reformista no puede hacer lo que la gente "buena" no se ha molestado en hacer ya.⁸² el Pesimismo es una "debilidad criminal", escribe Root, pero el hombre debe tratar racionalmente de labrar mejoras y frustrar la corrupción en política dentro del sistema bipartita existente.⁸³

Por su parte, Herbert Croly, en su *Promise of American Life*⁸⁴ (La Promesa de la Vida Americana) ofrece una crítica penetrante de las debilidades y contradicciones de los reformadores políticos de su época. El señala cómo los reformadores con su deseo de regresar a la pureza primitiva del sistema norteamericano, erraron básicamente en asumir que la pureza había sido asaltada criminalmente por los políticos malos y corrompidos. Lo que realmente ha sucedido es que el "tradicional optimismo fatalista norteamericano", la confianza habitual de los norteamericanos en "interés propio individual" ha "resultado en una distribución de riqueza moral y socialmente indeseable".⁸⁵ La armonía automática del interés público e individual, que es la esencia del credo democrático de Jefferson, ha resultado ser una

⁸¹ *Ibid.*, págs. 30-31.

⁸² *Ibid.*, págs. 51-55.

⁸³ *Ibid.*, págs. 77-96.

⁸⁴ Nueva York, Macmillan Co., 1909.

⁸⁵ *Ibid.*, págs. 21-22.

ilusión. Es esta misma ilusión la que hace que surjan las demandas insistentes por una reforma; pero la insensatez de los reformadores, aquello que relega sus planes a la esterilidad y sus esperanzas milenarias a desiluciones inevitables, es su falta de comprensión del hecho de que sus propias suposiciones teóricas de la coincidencia de intereses privados y progreso público son las mismas que han causado los males precisos contra los cuales ellos vociferan.⁸⁶

Pero es interesante observar que Croly, luego de su crítica singularmente provocativa de los reformadores, ofrece como su propia sugestión para la revisión moderna de los gobiernos estatales, un plan que es sorprendentemente similar al que presentaron unos años más tarde en *Equity* los mismos reformadores que él había criticado tan efectivamente. Su plan, basado en la necesidad, según dice él, de combinar el principio de Hamilton de responsabilidad política central y eficiencia con un "propósito francamente democrático", pide, al igual que el plan en *Equity*, un gobierno por un cuerpo de expertos legales, administrativos y financieros, que actuaría como una especie de comité técnico asesor del pueblo, quien a su vez mantendría la prerrogativa de aprobar o rechazar lo que se le recomendara.⁸⁷ No hay más sitio para un partido en su esquema teórico, que el que hay en la mayor parte de las reformas apoyadas por la gente pro Democracia Directa.

Así, a pesar de sus enfoques distintos al problema de responsabilidad, Root, el conservador optimista, es un defensor del partido, aunque de un tipo mejor de partido... Y Croly, el liberal pesimista, pasa por alto el partido.

VII

Como es de esperarse en disertaciones polémicas, ambos lados, en la controversia sobre Legislación Directa tendían a exagerar, por un lado, las probabilidades milenarias y, por el otro, las consecuencias horrendas de la Democracia Directa para la libertad y el constitucionalismo. La disputa se apaciguó rápidamente después de la Primera Guerra Mundial cuando se dirigió la atención hacia otros problemas, y desde la década de los veinte ha habido muy poca repetición de las acaloradas discusiones sobre Democracia Directa. Se ha mostrado ampliamente que en la práctica, tanto las esperanzas exaltadas como los temores temblorosos en relación con el movimiento eran injustifica-

⁸⁶ *Ibid.*, pág. 152.

⁸⁷ *Ibid.*, págs. 154-329-30

dos. Los horrores del gobierno popular directo eran mayormente imaginarios, y como el mismo Woodrow Wilson había predicho,⁸⁸ este movimiento no lograría reemplazar verdaderamente la maquinaria partidista diseñada por los políticos profesionales. Pero a pesar de esto y a pesar del hecho de que la mayor parte de los defensores de la Democracia Directa diferían de sus opositores menos de lo que ellos se imaginaban, había un verdadero problema teórico envuelto. Este problema subsiste en la discusión actual sobre la naturaleza y función del sistema de partidos de Norteamérica.

Ha habido muchas críticas del movimiento pro Democracia Directa en el sentido de que tenía una concepción irreal de la política. De Grazia se une a la crítica de la iniciativa, el referéndum, y el "recall", declarando que estos recursos, de funcionar de acuerdo con el ideal de sus proponentes, amenazarían el sentido de "comunidad" incitando artificialmente una desunión excesiva.⁸⁹ Él habla luego de un grupo, que no indentifica específicamente, que defendió la democracia directa, no en su forma extrema, sino basados en las razones madisonianas de que no hay grupo mayoritario, sino una lucha entre intereses minoritarios. El gobierno de la mayoría, de acuerdo con esta idea, se reduce a la idealización de componendas y negociaciones políticas. El gobierno de la mayoría funciona porque la "mayoría" en sí es un mito.⁹⁰

A esta teoría de representación, que él llama la "idea de ajuste automático del mercado de representación", De Grazia opone la teoría de "individualismo ilustrado". Esto es aparentemente otro término para la teoría liberal individualista de la tradición Locke-Burke-Mill. La distinción entre estas dos teorías se refiere directamente al *fin* de la actividad política. La última es racionalista y liberal. La primera tiende a ser una defensa inherentemente conservadora del *status quo*. "La sociología de la representación de mercado libre sostiene que el fin de la representación es mantener el barco a flote, no guiarlo".⁹¹

Es cierto que la idea del mercado libre de la representación es inherentemente conservadora, pero la dificultad con la clasificación de De Grazia es su inferencia de que esta teoría del mercado libre es un resultado o elaboración de la idea de "democracia directa". Precisamente eran los defensores de la Democracia Directa los que querían manejar el barco, aunque quizá estaban algo confundidos en cuanto a la dirección apropiada a tomar. Los "individualistas ilustrados" de su época eran los Tafts y Lodges quienes no querían reforma y se con-

⁸⁸ Woodrow Wilson, *Constitutional Government in the United States* (Nueva York, Columbia University Press, 1921), pág. 214.

⁸⁹ De Grazia, *op. cit.*, pág. 157.

⁹⁰ *Ibid.*, págs. 163-66.

⁹¹ *Ibid.*, pág. 173-74.

tentaban con mantener el barco a flote, ya que les gustaba su dirección "natural". Hoy son los defensores del "mercado libre político"—los "teóricos de grupos", si ustedes quieren, los que son conservadores y expresan la mayor satisfacción con el sistema político existente; son los "individualistas ilustrados" los que son reformadores insatisfechos.

Un aspecto significativo de la relación entre la controversia actual sobre representación, partidos, y gobierno responsable, y la controversia anterior sobre Democracia Directa, es el hecho interesante de que mientras los defensores de la Democracia Directa desdeñaban casi absolutamente al partido y el espíritu partidista, los partidarios contemporáneos de la idea de reforma son fieles defensores del partido. Ellos conciben el partido no como realmente es en Norteamérica, sino como un ideal respetable dentro de cuyo sistema se pueden lograr adelantos significativos en la vida política y moral de la comunidad. Woodrow Wilson personifica esta transición del movimiento de Democracia Directa al papel positivo de los partidos reformados. El indicó hace mucho tiempo, que las grandes funciones de los partidos en los Estados Unidos eran darle un grado de unidad y cohesión al proceso político, y ejercer una influencia nacionalizante creadora de comunidad. Es el partido, escribió Wilson, quien nos ha habilitado para realizar programas nacionales, y por lo tanto "se puede decir que los partidos son nuestro verdadero cuerpo político".⁹² De que los partidos existentes en los Estados Unidos necesitaban malamente una reforma, Wilson no tenía la menor duda, y estaba confiado de que tales reformas eran posibles. Esta conciencia de la necesidad de reforma del partido y la confianza paralela en su posibilidad práctica se refleja en la idea de algunos de los científicos políticos de hoy. Schattschneider critica las teorías tradicionales de la organización partidista—aquellas que mantienen que un sistema partidista depende o del gobierno formal o de la estructura social del país. El se queja, a la manera wilsoniana, de que tales explicaciones significan que es muy poco lo que se puede hacer para adaptar los partidos políticos a las necesidades de la comunidad; por lo tanto ellas producen conceptos estáticos e infructíferos de organización política. El sugiere la teoría o enfoque "funcional", i. e., una realización del hecho de que las actitudes subjetivas sobre la naturaleza de la política, el rol del gobierno, y el papel del partido mismo son de una importancia fundamental en la determinación del sistema partidista como éste realmente opera. Tal teoría tiene la virtud de "hacer posible un reexamen de las generalizaciones pesimistas sobre la rigidez e inmovilidad del sistema partidista".⁹³ El ideal de Schattschneider es lograr en los Estados Unidos

⁹² Wilson, *op. cit.*, págs. 217-18.

⁹³ E. E. Schattschneider, "United States: The Functional Approach to Party Gov-

un sistema bipartita responsable que fuera más directo y visiblemente representativo de una voluntad mayoritaria formalmente expresada. Y él sostiene, con el optimismo que debe ser atributo de todo reformador, que como consecuencia de los cambios económicos y demográficos que han ocurrido desde la "Revolución de 1932", ahora estamos a muy poca distancia de un sistema bipartita competitivo en los cuarenta y ocho Estados".⁹⁴ No está demás apuntar aquí que Wilson ofrecía el mismo pronóstico hace más de 35 años: que las diferencias regionales estaban entonces fundiéndose en una unidad más verdaderamente nacional; que los conflictos de intereses estaban tornándose menos agudos e inquietantes; y que por lo tanto, había llegado el momento para hacerle frente al trabajo de hacer a los partidos más responsables cambiando su estructura.⁹⁵

Este concepto del partido político como una agencia educativa, integradora y normalmente necesaria para encajar intereses específicos de individuos y de grupos en el agregado nacional, lo comparte Sigmund Neumann aunque él no expresa su mayoritarismo tan enfáticamente. Donde estas funciones se ejecutan mal o no se efectúan en absoluto, es patente la necesidad de reforma. Los partidos se deben convertir realmente en cuerpos que formulan políticas, si hemos de evitar un sistema neo-feudal de grupos de interés. Es un problema de inventarse instituciones por medio de "pensamientos constructivos".⁹⁶

El conservador moderno en Norteamérica es, entonces, el defensor de la situación presente de los partidos políticos norteamericanos; o dicho quizás con más exactitud, él admite que los partidos políticos norteamericanos son menos responsables, en el sentido parlamentario británico o en el sentido mayoritario estricto, pero insiste que no importa; que, lo que es más, la situación es inevitable; y finalmente que cualquier tentativa de hacer a los partidos más responsables resultaría en menos democracia, y en el espectro horrible de incitar a las clases a luchar entre sí.⁹⁷ La analogía con los argumentos anti Democracia Directa de 1900-1920 es sorprendente.

Así vemos que Ranney y Kendall creen que el sistema norteamer-

ernment", en Sigmund Neumann, ed., *Modern Political Parties*, (Chicago, Chicago University Press, 1956), págs. 194-96.

⁹⁴ *Ibid.*, pág. 209.

⁹⁵ Wilson, *op. cit.*, pág. 220.

⁹⁶ Neuman, *op. cit.*, págs. 397-405. La necesidad de partidos más fuertes y responsables fue reiterada en el informe de la investigación de actividades de cabildeo del Buchanan House Committee. U. S. Congress, House of Representatives, *General Interim Report of the House Select Committee on Lobbying Activities*, 81st. Congress, 2nd. Session (Washington, G. P. O., 1950).

⁹⁷ Estos son algunos de los argumentos presentados en Austin Ranney y Wilmoore Kendall, *Democracy and the American Party System* (Nueva York, Harcourt, Brace & Co., 1956), pág. 525.

ricano de partidos merece "muy altas calificaciones" por ser un criterio eficiente para consulta popular. Como la política norteamericana es política de grupos y como la sociedad norteamericana es altamente pluralista, es inútil esperar una reorganización de los partidos que los haga más responsables. Ya son suficientemente "representativos"; el sistema partidista norteamericano corresponde a, y es apropiado para, el sistema gubernamental formal dentro del cual opera, y lo determina la naturaleza de la comunidad norteamericana y el sistema de creencia norteamericano. Además, los norteamericanos están satisfechos con su sistema.⁹⁸ Parecería que las premisas de las cuales parten los autores excluyen cualquier otra conclusión. Si se concibe el partido como un mecanismo para representar una comunidad orgánica y su sistema de creencias, entonces el partido debe ser inevitablemente una imagen de la sociedad, no un medio de guiarla ni reformarla. La razón se encuentra dentro de la sociedad, como diría Burke; no se le puede aplicar externamente a ella.

El sistema político norteamericano se enfrenta actualmente con muchos problemas que reviven el asunto de la naturaleza misma del sistema representativo de gobierno. Uno de los más cruciales es el crecimiento fenomenal del cabildeo en grande escala, especialmente del tipo "indirecto" investigado por el Comité Buchanan.⁹⁹ Los científicos políticos contemporáneos en los Estados Unidos han demostrado una preocupación creciente con este aspecto de "grupo de interés" de la política norteamericana, y han investigado nuevamente y elaborado prolijamente las concepciones pluralistas de Madison, que se afirma son las suposiciones sobre las cuales se basa nuestro sistema representativo. Ha habido una tendencia creciente a enfatizar la "realidad" del proceso de grupo y a relegar a los partidos a una posición secundaria. Los partidos son demasiado amorfos en la escala nacional para ser verdaderamente efectivos como tales; pero los "intereses" y "los grupos de intereses", por tener organizaciones tangibles, se consideran más "reales". Y esta invocación a lo "real", no importa cuán amortajada en terminología "científica", es esencialmente una defensa del *status quo*.

Hay dos formas fundamentales de visualizar un gobierno partidista responsable y representativo, como los hay también de ver todo el ámbito de investigación política. El primero asume que se puede exigir un criterio razonable de ejecución del concepto o fenómenos observados. Así, por ejemplo, una mayor responsabilidad del partido, o un sistema verdaderamente representativo es deseable y, se supone, asequible por medio de la razón. La política, desde este punto

⁹⁸ *Ibid.*, págs., 486-500.

⁹⁹ *Vea Supra*, n. 96.

de vista, es un esfuerzo continuo por lograr lo racionalmente correcto. Está basada en una fe —como lo están en última instancia todas las cosas humanas— la fe en la razón. El hecho de que los fundadores fueran conservadores en posición social y económica y en sus temores a la democracia directa, es de poca importancia al lado del hecho mucho más significativo de que no tenían aversión a echarse sobre sus hombros la labor sumamente humana de usar su razón para crear instituciones políticas nuevas.

El otro punto de vista es el del verdadero conservador. Sostiene que la única sabiduría verdadera es la del momento, según se extiende hacia atrás hasta la eternidad y hacia abajo dentro de la sociedad misma, y es incapaz de ser comprendida por ningún hombre o grupo de hombres. La política, entonces, se vuelve un asunto de supervivencia y continuación, y constituye una imposición arrogante sobre la naturaleza el tratar de cambiarla.

En el pensamiento político norteamericano, como en todo pensamiento político, estos dos puntos de vista, que meramente reflejan la naturaleza dual e inherentemente contradictoria del hombre y su sociedad, se han aplicado con más o menos calor y consistencia a todo problema político importante. Este trabajo ha escogido el problema de representación y partido para tratarlo especialmente. El político práctico que, por definición debe estar más cerca de, y expresar mejor, las contradicciones inherentes de su sociedad, muestra por lo tanto la mayor ambivalencia: Hemos visto cómo Van Buren, el político intensamente práctico, no podía decidirse si los partidos eran un mal natural o una consecuencia artificial de un grupo de hombres mal dirigidos. Y el excéntrico y desilusionado John Quincy Adams, aunque convencido de que el hombre no es la criatura racional como algunos creen, no puede evitar el pensar que una buena parte de los males de la nación se deben simplemente a no usar inteligentemente aquella poca razón que el hombre posee.

Los reformadores que apoyaban los distintos esquemas de Legislación Directa de principios del siglo veinte eran ejemplos de un racionalismo particularmente impetuoso y optimista, pero aun ellos sufrían de bastantes contradicciones y ambigüedades. Sus opositores, igualmente inconsistentes en su lógica, demostraron sin excepción la tendencia conservadora de defender el *status quo* y a menospreciar la capacidad del hombre para cambiar su ambiente o su naturaleza racionalmente.

Finalmente hemos visto que la controversia actual sobre la naturaleza del partido y la conveniencia o posibilidad de instituir un sistema partidista más responsable es sencillamente una expresión más reciente de la misma disputa. Los defensores contemporáneos de "partidos

responsables" posiblemente rechazarían el término "reformador" como aplicable a ellos; desgraciadamente la palabra denota una ingenuidad que en la década sofisticada de los cincuenta a menudo se descarta con una sonrisa indulgente. La distinción entre sofisticación e ingenuidad es quizás en el mejor de los casos altamente artificial, y es quizás una señal de esterilidad moral el que en nuestra época aquél que se considere racional, huye del epíteto reformador.

Asimismo, el científico político que se sumerge en el análisis del proceso de grupos quizás no aceptaría de buena gana el que se le clasificase con los conservadores como William Howard Taft o Henry Cabot Lodge. Pero lo que este trabajo ha señalado es que las discusiones sobre el principio representativo y sobre el papel del sistema de partidos—sean efectuadas con el espíritu partidista del político práctico, el fervor de una cruzada del reformador declarado, o el vocabulario santificado de una disciplina científica—han descansado sobre enfoques intelectuales fundamentalmente idénticos hacia los problemas teóricos básicos de la política.

PARTIES AND REPRESENTATION IN AMERICAN POLITICAL THOUGHT

ROBERT W. ANDERSON

(Abstract)

Attitudes toward political parties in the United States have revolved around the traditional theoretical positions regarding the nature of representation which were observable at the time of the adoption of the Constitution. One is the conservative-oriented theory of indirect institutionalized representation of society in all its hierarchy of inequality and complexity, and is closely akin to the Burkean idea of virtual representation. The other is the majoritarian doctrine which sees representative government as a more or less direct transcript of the people's minds.

The continuing controversy between these two views and the moral suppositions which they embody can be seen in the North American literatures, both academic and polemical, regarding the proper place, nature, and functioning of political parties. In the early decades in the history of the Republic, for example, two ex-presidents, Martin Van Buren and John Quincy Adams, set down their ideas

about political parties in the United States. The conservative individualist Adams saw the origin of party cleavage in the divisive sectional interests which characterized the new nation, while the more radical Jacksonian Van Buren, an early product of the metropolitan mass-based political "machine" ambiguously defined the differences between the two principal parties in the United States in terms of a peculiar mixture of majoritarian and moral values; majority will is identified with one party (his own) and *ipso facto* with the "good", i. e., democratic equalitarianism; and the minority interest is identified with the other party and the "evil", i. e., oligarchic privilege.

A second stage in which this political and theoretical controversy was re-enacted in the United States was the lively polemic over the various Direct Democracy schemes during the first two decades of the twentieth century. Advocates of the Initiative, the Referendum, and the Recall were almost universally opposed to the whole idea of party government, linking party with corruption, venality, and the perversion of the democratic processes. Opponents of the Direct Democracy movement, on the other hand—such conservatives as William Howard Taft, Henry Cabot Lodge, Elihu Root and Charles Betts, became eloquent defenders of the existing party system, seeing in it a practical reflection of the constitutional intent of the Founding Fathers. In this period, the defenders of party were, in general, statesmen and publicists associated with a conservative defense of the *status quo*, whereas the radical political reformers were basically attackers of party and the idea of party government. Herbert Croly, though an announced opponent of the Direct Democracy reform movement, shared the reformers' deep suspicion of party.

The most recent manifestation of this issue has been taking place in the relatively rarefied atmosphere in the academic discipline of political science. But now find that the reformers, those dissatisfied with the present state of American politics, are—somewhat similar to Woodrow Wilson in an earlier day—strong defenders of party and a desire to strengthen the party organizations on a national basis. Contrary to their views are those who adhere to the so-called Group Theory of Politics, who assume that the present disorganized and decentralized state of American parties is "good", because it is a proper reflection of a pluralist society. The theoretical premises upon which their arguments are based are the same as those of the conservatives during the controversy over Direct Democracy. Though the current polemic is carried on in a rather sheltered and academic environment when compared with the highly polemical atmosphere in which the debates over Direct Democracy raged, the basic theoretical issue is identical, even though the reformers are now on the side of party.