

John Stuart Mill

Consideraciones sobre el gobierno representativo

Traducción, prólogo y notas de
Carlos Mellizo



Alianza editorial
El libro de bolsillo

Título original: *Considerations on Representative Government*

Primera edición: 2001
Segunda edición: 2019

Diseño de colección: Estudio de Manuel Estrada con la colaboración de Roberto Turégano y Lynda Bozarth
Diseño de cubierta: Manuel Estrada
Fotografía de Fernando Madariaga

Reservados todos los derechos. El contenido de esta obra está protegido por la Ley, que establece penas de prisión y/o multas, además de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios, para quienes reprodujeren, plagiaren, distribuyeren o comunicaren públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, o su transformación, interpretación o ejecución artística fijada en cualquier tipo de soporte o comunicada a través de cualquier medio, sin la preceptiva autorización.

© de la traducción y el prólogo: Herederos de Carlos Mellizo, 2001
© Alianza Editorial, S. A., Madrid, 2001, 2019
Calle Juan Ignacio Luca de Tena, 15
28027 Madrid
www.alianzaeditorial.es

ISBN: 978-84-9181-572-3
Depósito legal: M-12.817-2019
Printed in Spain

Si quiere recibir información periódica sobre las novedades de Alianza Editorial, envíe un correo electrónico a la dirección: alianzaeditorial@anaya.es

Índice

9	Prólogo, de Carlos Mellizo
29	Bibliografía
	Consideraciones sobre el gobierno representativo
35	Prefacio
37	1. Hasta qué punto las formas de gobierno pueden elegirse
55	2. El criterio para escoger una buena forma de gobierno
85	3. Que, idealmente, la mejor forma de gobierno es el gobierno representativo
113	4. Bajo qué condiciones sociales no puede establecerse el gobierno representativo
130	5. De las funciones propias de los gobiernos representativos
155	6. De las enfermedades y peligros de que es susceptible el gobierno representativo
180	7. De la verdadera democracia y de la falsa: representación de todos y representación de sólo la mayoría
214	8. De la extensión del sufragio
243	9. ¿Debería haber dos fases en la elección?

- 253 10. Del modo de votar
- 279 11. De la duración de los Parlamentos
- 283 12. ¿Debe exigírseles a los miembros del Parlamento que se comprometan a actuar de una determinada manera?
- 301 13. De una Segunda Cámara
- 314 14. De la rama ejecutiva en un gobierno representativo
- 341 15. De los cuerpos representativos locales
- 365 16. De la nacionalidad como algo vinculado al gobierno representativo
- 377 17. De los gobiernos representativos federales
- 394 18. Del gobierno de las posesiones dependientes de un Estado libre

Prólogo

La primera edición de estas *Consideraciones sobre el gobierno representativo* data de 1861 y pertenece a la época en que Mill dio a la imprenta otras tres obras suyas de carácter afín: *Pensamientos sobre la reforma parlamentaria* (1859), *Sobre la libertad* (1859) y *El utilitarismo* (1861). La composición de *La sujeción de las mujeres* es de esas mismas fechas, aunque su publicación no tendría lugar hasta 1869.

Harriet Taylor –primero amante, después esposa, y siempre íntima colaboradora de Mill– había muerto en noviembre de 1858, tras sólo siete años de matrimonio. Desolado por la desaparición de su compañera, Mill, ahora con la ayuda de su hijastra Helen, hizo un denodado esfuerzo por seguir adelante en sus vastos proyectos como filósofo especulativo, pensador práctico y hombre inmerso en la circunstancia política y social de su tiempo. Leemos en la *Autobiografía* de Mill esta reflexión ocasio-

nada por la muerte de su esposa: «Soy incapaz de decir nada que describa, siquiera vagamente, lo que supuso para mí, y todavía supone, aquella pérdida. Pero como sé que ella lo hubiera querido así, trato de aprovechar lo más posible lo que me quede de vida, trabajando por sus mismos ideales con la fuerza que pueda darme el pensar en ella y el estar unido a su memoria» (229).

Durante los años inmediatamente anteriores al fallecimiento de Harriet, marido y mujer habían estado trabajando conjuntamente en el ensayo *Sobre la libertad*, escrito que, a decir de Mill, fue compuesto y corregido con mayor minuciosidad y cuidado que ninguna otra de sus obras. La mención de *Sobre la libertad* es aquí obligada, pues estimo que algunos de sus puntos fundamentales reaparecen de alguna manera en otros textos milleanos contemporáneos, desde luego en el que ahora nos ocupa. La revisión final de *Sobre la libertad* tenía que haberse realizado en el invierno de 1858-59, justo después de la jubilación de Mill como empleado de la East India Company, organismo del Gobierno británico encargado de administrar los asuntos coloniales en el lejano Oriente. A la East India Company también se alude con detalle en estas *Consideraciones*, pero no hay duda de que el mayor interés del tratado se encuentra, como digo, en sus conexiones con el opúsculo cuya última corrección quedó truncada por la «inesperada y amarga calamidad» de la muerte de Harriet en Avignon, camino de Montpellier, ocasionada por un repentino ataque de congestión pulmonar.

El ensayo *Sobre la libertad* fue compuesto con el firme empeño de contribuir directamente a la formación de una

cultura tolerante, justa y generosa, en la que los prejuicios y aprensiones tradicionales ante lo diferente y lo nuevo perdieran su virulencia y dejaran de ser un obstáculo insuperable para el progreso humano. Se trataba, pues, de un libro en el que se exponía una sola y profunda verdad: la importancia del pluralismo como realidad política y social que había de ser en todo momento respetada y fomentada. El aviso contra el síndrome hiperdemocrático se hacía necesario frente al crecimiento progresivo de la igualdad social –encomiable, por otra parte, en muchos de sus aspectos– y del poder, a veces devastador, de la opinión pública. Éstas eran las dos fuerzas negativas derivadas del nuevo régimen, y Mill fue uno de los primeros en denunciarlas. Reconocía, por un lado, la necesidad de sustituir viejas fórmulas políticas, pero reconocía al mismo tiempo la peligrosidad de las nuevas tendencias y el «yugo opresivo de uniformidad en las ideas y en las acciones» (*Autobiografía*, 240) que podía desprenderse de todo ello, creándose así una nueva modalidad de esclavitud. No importa que algunos representantes del conservadurismo inalterable se aprovecharan, como lo hizo entre nosotros, por ejemplo, Ramiro de Maeztu, de esta denuncia milliana y subrayasen que las democracias y las autoridades *elegidas* por ellas podían ejercer y ejercían de hecho poderes tan inmensos, como los de cualquier otra tiranía, o incluso mayores. El dictamen continúa teniendo validez en sí mismo, independientemente del uso que de él pueda hacerse.

El enorme peso que ejerció en Mill la cultura francesa queda concretado en las figuras de Saint Simon, Comte y Alexis de Tocqueville, siendo este último el que quizá

de manera más directa influyó en sus escritos políticos. Tanto en el caso de *Sobre la libertad* como en el de las *Consideraciones sobre el gobierno representativo* es obvio el influjo que *La democracia en América*, la gran obra del viajero francés (hoy, por cierto, objeto de renovado interés en los círculos académicos de los Estados Unidos), supuso en la evolución ideológica de nuestro autor. Lo que particularmente interesa aquí subrayar es lo que el propio Mill hizo constar en términos inequívocos: la importancia decisiva que la obra de Tocqueville tuvo en la transformación de su pensamiento práctico, llevándolo, como él mismo dice, «a cambiar mi ideal político de una democracia pura tal y como es entendida por los partidarios de la misma a una forma modificada de ella según queda expuesto en mis *Consideraciones sobre el gobierno representativo*» (*Autobiografía*, 188).

Para Mill, según leemos en el Capítulo 3 (sin duda uno de los textos con mayor valor de permanencia en la literatura política moderna), no hay régimen de administración pública que iguale en excelencia al orden democrático bien entendido. Las aparentes ventajas del «buen despotismo», opción que Mill sólo justifica cuando es aplicada a comunidades de mínimos niveles de desarrollo y únicamente de modo transitorio, se desvanecen ante la excelencia de un sistema en el que «la soberanía o poder de control supremo reside, en último término, en la comunidad entera». Así, una sana democracia es el único sistema de gobierno que puede satisfacer por completo las exigencias de la sociedad, por ser un sistema en el que participa todo el pueblo. Toda participación, aunque sea en la más insignificante función pública, es útil, siendo la

participación en el poder soberano del Estado la más deseable. Mas como dicha participación directa y personal no es posible cuando la comunidad es numerosa, «de ello se sigue que el modo ideal de gobierno perfecto ha de ser el gobierno representativo».

Mill se apresura a señalar que, aun siendo el gobierno representativo el tipo ideal de organización política, su fórmula no es universalmente aplicable (Capítulo 4). Sólo si el pueblo tiene voluntad decidida de aceptar un tal gobierno, quiere y puede hacer lo necesario para conservarlo, y es capaz de cumplir las obligaciones que se le impongan, será posible que triunfe la representación. Habrá casos en que comunidades enteras o grupos oligárquicos dentro de ellas sean simplemente incapaces de entender el mecanismo y la razón de ser de las instituciones representativas, o la utilidad de la obediencia cívica. En otras ocasiones, quizá el pueblo sea obediente y pasivo en exceso «y siempre esté dispuesto a someterse a la tiranía». Para Mill, el rasgo idóneo que le permite a un pueblo adoptar y asimilar sin mayor dificultad un régimen de representación –rasgo que él atribuye en grado sumo, no sin una cierta autocomplacencia ingenuamente británica, a sus compatriotas– es que dicho pueblo se muestre reacio a que se intente ejercer sobre él cualquier tipo de autoridad no sancionada por un largo uso o por la opinión que allí se tenga de lo que es de derecho, y que al mismo tiempo no tenga mayor interés en ejercer poder sobre los demás, esto es, que carezca del «menor entusiasmo por la pasión de mandar». La condición deseable en una mente democrática es que esté dispuesta a dejarse gobernar, y que a la vez esté libre del espíritu de servilismo.

Pero el hecho de ver en la representación la modalidad más perfecta de gobierno no excluye la posibilidad de que dentro del régimen representativo mismo tengan lugar irregularidades que, de no ser corregidas, pueden destruir la esencia del saludable principio democrático. Es en este punto donde Mill reconoce el magisterio de Tocqueville al que aludíamos más atrás y que, una vez más, constituye el rumor de fondo del libro. Las palabras que Mill dedica a esto en la *Autobiografía* merecen recordarse:

La obra de M. Tocqueville *Democracia en América* [...] cayó en mis manos a poco de aparecer por primera vez. En ese libro notable, las excelencias de la Democracia estaban señaladas del modo más concluyente, por ser un modo más específico que cualquier otro que yo había conocido, incluso en los demócratas más entusiastas. Y, al mismo tiempo, los peligros específicos que acechan a la Democracia como gobierno de la mayoría numérica eran expuestos con igual fuerza y sometidos a un análisis magistral, no como razones para oponerse a lo que el autor consideraba como inevitable resultado del progreso humano, sino como toques de atención sobre los puntos débiles del gobierno popular, defensas que son necesarias para protegerlo y correctivos que deben añadirse a fin de que, al tiempo que se da libre juego a sus tendencias beneficiosas, puedan neutralizarse o mitigarse las que son de naturaleza diferente. [...] De entonces en adelante, mis propios pensamientos discurrieron más y más en esa misma dirección (188).

A la luz de estas reflexiones podemos ver mejor lo que algunos han caracterizado de tensión interna en los

contenidos principales de *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Pienso, por ejemplo, en Dennis F. Thomson (*John Stuart Mill and Representative Government*, 1975), para quien la teoría expuesta en el libro, así como sus recomendaciones prácticas, obedecen a dos mandatos de sentido opuesto, si bien no necesariamente incompatibles: por un lado, las legítimas exigencias de participación democrática en la gestión pública, y, por otro, la necesidad de controlar los excesos del régimen popular, cosa que, si se quiere evitar caer en el despotismo, sólo puede lograrse mediante el influjo ejercido por *élites* debidamente capacitadas. Como Thomson dice, lo que se propone Mill en estas *Consideraciones* es conciliar las demandas simultáneas de la *representación* y de la *competencia*. Según esto, Mill estaría estableciendo a un mismo tiempo dos criterios generales para definir el buen gobierno: el grado en que pueda satisfacer las demandas y conservar las cualidades de los gobernados y el grado en que tienda a mejorar dichas cualidades. El primer criterio se referiría a lo que pudiéramos llamar finalidad *protectora* del gobierno, es decir, su compromiso con la preservación de los intereses populares y hasta del modo de ser popular; el segundo tendría más que ver con sus funciones *educativas*, conducentes a producir entre los gobernados un incremento en la suma de sus buenas cualidades. Preservar y educar; satisfacer y elevar; conceder y exigir: tal es la dualidad que Mill estima esencial. Al aplicar estos criterios –conviene que insistamos en ello– se están invocando dos principios: el principio de participación, según el cual se requiere que cada ciudadano intervenga de manera activa en las labores de gobierno, y el

principio de capacidad o competencia, según el cual se estipula que los individuos mejor preparados y en posesión de más altas cualidades personales contribuyan en mayor medida a implementar los fines educativos de la misión gubernativa. No hace falta decir que, con esta recomendación de base, Mill está declarando la «necesidad de un liderazgo *competente* capaz de procurar protección frente a los peligros de la ignorancia y de los intereses siniestros del gobierno y del pueblo, y de ayudar en el proceso de la educación civil» (Thompson, 10).

Naturalmente, la protección de la que Mill está hablando aquí es la protección contra lo que él llama «la tiranía de la mayoría», enfermedad social que tiene lugar cuando la minoría queda completamente eliminada. Todo el Capítulo 7 de las *Consideraciones sobre el gobierno representativo* está dedicado a proponer soluciones al problema de la falta de representatividad minoritaria, concretadas en esquemas prácticos de organización electoral que quedan explicados en el texto con minucioso detalle. Mill favorece especialmente, entre otras soluciones posibles para asegurar la representación minoritaria, el plan para la elección de representantes propuesto por su contemporáneo Thomas Hare, cuyo detallado funcionamiento queda suficientemente explicado en el texto.

Una de las premisas esenciales que Mill tiene en cuenta en su investigación es el hecho inevitable de que «la tendencia *natural* del gobierno representativo, así como de la civilización moderna, es la de ir hacia una mediocridad colectiva». La amenaza *natural* que ha de sufrir todo proceso de modernización en la convivencia civil es la de caer en una forma social homogénea y torpe, decidida a

establecer una norma de igualdad en la mediocridad, y no en la excelencia. Ya en el siglo XX, Ortega sería el pensador que con más fuerza insistiría en esto, atribuyéndole a Mill –dicho sea de paso– el mérito de haber reparado en los peligros derivados de esa igualdad «de mala clase», de ese «plebeyismo» o «perversión moral que se obstina en no reconocer ni legitimar lo que hay de desigualdad en el hombre» (*El espectador*, 31-36). La tiranía de la que Mill habla no es otra cosa que la tiranía de la mayoría mediocre; y ésta no existiría si el proceso democrático creciese en un ambiente de alto nivel intelectual y moral. Volvemos, pues, a la necesidad radical de moverse en niveles de aptitud e idoneidad aceptables.

Desde las páginas iniciales del tratado, Mill insiste en que la mecánica de un gobierno, sea éste el que fuere, jamás podrá sostenerse sin el constante apoyo de los seres empleados en su funcionamiento. Las cualidades de los agentes humanos que constituyen el cuerpo mismo de la sociedad civil son el elemento de mayor importancia en toda organización de la polis. En una comunidad democrática, la buena condición de los gobernantes elegidos será un reflejo de la buena condición del electorado. Se pregunta Mill (Capítulo 2): «¿De qué sirve el sistema representativo más democrático si los electores no se preocupan de elegir al mejor miembro del Parlamento, sino que escogen a aquel que gaste más dinero para ser elegido?». Y unas líneas más abajo:

No se requieren ejemplos para ilustrar cómo los defectos de inteligencia obstruyen todos los elementos del buen gobierno. El gobierno consiste en actos realizados por seres humanos;

y si quienes realizan esos actos, o quienes eligen a esos agentes, o aquellos a quienes los agentes deben rendir responsabilidad, o los observadores cuya opinión debería influir o ejercer algún control sobre todos los otros son simples masas de ignorancia, de estupidez y de funesto prejuicio, todas las funciones de gobierno irán mal. Y a la inversa: el gobierno mejorará de calidad en la medida en que los hombres suban de nivel; y así se llegará a un punto de excelencia (alcanzable, pero no alcanzado todavía en ningún lugar) en el que los oficiales del gobierno, *personas de intelecto y virtud superiores* [subrayados míos], se rodeen de un ambiente presidido por una opinión pública virtuosa e ilustrada.

Creo que puede afirmarse que el estilo democrático del momento actual discrepará de algunas matizaciones relativas al sufragio universal que Mill propone en el Capítulo 8; y que aunque la sensibilidad de nuestro tiempo acepte en teoría, y hasta aplauda con sinceridad, las recomendaciones generales milleanas referentes a la necesidad de educar al pueblo y de que éste, a su vez, elija democráticamente a representantes de incuestionables dotes intelectuales y morales, rechazará ciertas aplicaciones prácticas que Mill hace de dichas recomendaciones. La vena de antiintelectualismo que, con raras excepciones, ha penetrado hasta la raíz el modo de ser colectivo del mundo occidental no podrá ser compatible con las normas de excelencia, tan encomiables como utópicas, que un acalorado e ingenuo Mill se atrevió a poner por escrito en esas páginas. Es posible, además, que la enorme complejidad de las sociedades modernas –complejidad mucho mayor, desde luego, que la de hace siglo y

medio— impida la aplicación literal de esas normas. Sea ello como fuere, toda lectura del Capítulo 8 tendrá que registrar frases milleanas tan inequívocas como éstas : «La enseñanza universal debe venir antes que el sufragio universal»; «considero totalmente inadmisibile que participe en el sufragio una persona que no sepa leer, escribir y, añadiría yo, realizar las comunes operaciones de aritmética»; «quien recibe ayuda de la parroquia debe ser inmediatamente excluido del derecho del privilegio de votar»; «como condición del sufragio, debería fijarse un período de tiempo —digamos cinco años previos a la fecha del registro— durante los cuales el nombre del solicitante no ha aparecido en las listas de la parroquia como persona que ha recibido ayuda gratuita». Etcétera¹.

1. Por razones que con toda probabilidad serían hoy aceptadas por el propio Mill, ninguna de esas condiciones son incluidas en las constituciones democráticas modernas. La presente Constitución española, por ejemplo, estipula que «todos los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social (Capítulo II, art. 140), cláusula que se complementa con esta otra: «Los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por *sufragio universal*» (II, 23). Me indica el profesor William H. Moore, director del Departamento de Historia de la Universidad de Wyoming, que, en los Estados Unidos, circunstancias como la ciudadanía, el sexo, la propiedad y la edad han desempeñado en el sufragio un papel más importante que el grado de alfabetización de los posibles electores. Con todo, a mediados del siglo XIX, en algunos estados nortefios fueron introducidos exámenes para determinar la capacidad de leer y escribir de los votantes, y la alfabetización fue allí requisito para ejercer el voto. Esto fue debido al alto número de inmigrantes alemanes e irlandeses establecidos en la parte septentrional del país. También en los estados del Sur, tras la Guerra Civil, se exigieron exámenes e impuestos con el fin de restringir el

El peligro que denuncia Mill es, en definitiva, el de un sufragio universal dominado por una inmensa mayoría cuyo bajo nivel de inteligencia en general y de inteligencia política en particular favorezca sistemáticamente una opresiva legislación de clase. A fin de evitar ese riesgo y de asegurar, en la medida de lo posible, un mayor equilibrio en la representación y una más justa participación de las minorías en el proceso democrático (se habla aquí de *minorías* en el sentido orteguiano de la palabra), Mill propone la controvertida solución del voto plural en la línea del elitismo democrático defendido por Ortega mismo y, en décadas más recientes, por teóricos como Joseph Schumpeter (*Capitalism, Socialism and De-*

voto de los esclavos liberados y de sus descendientes. Muchos blancos pobres fueron igualmente excluidos del sufragio como consecuencia de estos requisitos. A medida que fueron creciendo el poder y el nivel de educación de los inmigrantes europeos en los estados del Norte decreció la importancia de esos exámenes. A lo largo del siglo XX el movimiento *pro* derechos civiles en los estados del Sur logró que también allí se suprimiesen este y otros obstáculos para el sufragio. En especial, la Ley del Derecho al Voto (*Voting Rights Act*) aprobada en 1965 estipuló la supervisión de las elecciones por agentes federales encargados de asegurarse de que las minorías raciales tuviesen igual acceso a las urnas. Reconocida la evidencia de que las pruebas de alfabetización habían sido administradas de manera discriminatoria, la Ley de 1965 suspendió temporalmente esa práctica. En 1975, una enmienda a dicha Ley prohibió los exámenes de manera permanente.

Pienso que es éste uno de los casos en los que la indiscutible validez teórica del principio milliano de la *competencia* ha tenido que ceder ante demandas populares sanamente utilitarias de urgencia más inmediata. El realismo político y la buena fe democrática han primado sobre los criterios de excelencia propuestos por el siquiera relativo «aristocratismo» propuesto en el libro. Así ha sido, y así debía ser. Pero es igualmente indudable que el acierto general de la nueva filosofía ha ocasionado también no pocas víctimas.

mocracy, 1962), Giovanni Sartori (*Democratic Theory*, 1965), Geraint Parry (*Political Elites*, 1969) y otros.

En su formulación más clara y simple, la propuesta del voto plural reconoce que aunque en una sociedad democrática todos (con las excepciones anotadas más arriba) deberían tener derecho a voz, «ello no equivale a decir que todos deberían tener una voz igual». Se trata, pues, de jerarquizar la importancia y el valor de los juicios humanos en función de las obvias desigualdades de inteligencia, sentido moral y conocimientos que separan a unos individuos de otros. Dice Mill: «El juicio del individuo moral o intelectualmente superior vale más que el del inferior; y si las instituciones del país afirman virtualmente que ambas opiniones son del mismo valor, están afirmando algo que no es verdad». Por consiguiente, el modo más razonable de dar carta de naturaleza a esas diferencias será el de conceder a las personas mejor dotadas una pluralidad de votos que refleje su superior capacidad.

Las dificultades anejas a la aplicación práctica de tal principio son, reconoce Mill, serias y numerosas; y todas las sugerencias que se hagan en favor suyo han de estar abiertas a que se las discuta detalladamente y a que se les pongan objeciones. Mas para Mill «es evidente que es en esta dirección por donde habrá de encaminarse el verdadero ideal del gobierno representativo, y que trabajar en ese sentido sirviéndonos de los planes más practicables que podamos encontrar es el mejor modo de conseguir un verdadero progreso político».

No es éste el momento de anotar las objeciones que los teóricos antipluralistas han esgrimido contra Mill en este punto. Sólo mencionaré la que parece más aceptable

–preferida de Duncan y Lukes, Bottomore, Plamenatz y otros–, y que estriba en la afirmación del valor educativo de la participación misma, y en la creencia de que, a la larga, la clase ignorante tenderá a mejorarse por el hecho de habersele permitido formar parte activa del cuerpo electoral.

En cuanto al sistema de votación –circunstancia que de suyo no pertenece a la esencia misma de la teoría democrática, pero que es de importancia extrema en su puesta en práctica–, Mill favorece una modalidad de votación pública que obligue a los electores a ejercer el sufragio con pleno sentido de responsabilidad. «En toda elección política [...], el individuo que vota está bajo la absoluta obligación moral de tener en cuenta el interés público, no su ventaja privada; y debe dar su voto empleando lo mejor de su juicio, exactamente igual que si él fuese el único votante y la elección entera dependiese de él» (Capítulo 10). Con este procedimiento quiere Mill una vez más poner remedio a los posibles excesos del régimen popular; y aunque sus recomendaciones en contra del voto secreto puedan resultar inaceptables para la mentalidad de hoy, los principios en los que descansan están más cerca de la justicia política que sus contrarios. Sólo si el votante estuviera arriesgando su propia seguridad personal por el hecho de votar públicamente le estaría permitido, dice Mill, ocultar su identidad ante las urnas. «Cuando ésta sea, en un grado elevado, la condición de una gran proporción de votantes, el voto secreto será la opción menos mala.» Sólo entonces.

No es posible resumir aquí las detalladas reflexiones milleanas sobre los mecanismos del sistema parlamentario

(Capítulos 12, 13 y 14), pero sí convendrá subrayar que, tras sus minuciosas recomendaciones para un mejor funcionamiento de un gobierno central concebido de acuerdo con la idea democrática, Mill nos advierte que «sólo es una pequeña porción de los asuntos públicos de un país la que puede ser bien realizada, o intentada sin riesgo, por las autoridades centrales» (Capítulo 15). A la pregunta de cómo debería dividirse la autoridad entre el gobierno central y los gobiernos regionales y municipales, Mill responde diciendo, en primer lugar, que en los asuntos «estrictamente locales» (pavimentación y alumbrado de calles, abastecimiento de aguas, alcantarillado, etcétera) es obvio que, en principio, no es necesaria la intervención central, por ser asuntos en los que el resto del país sólo tiene un interés indirecto. Otras cuestiones, sin embargo, sí pueden afectar a los intereses nacionales —cuestiones referentes a la aplicación de la ley, por ejemplo—. En casos así, la presencia de la autoridad central se hace necesaria. Sugiere Mill que quizá una guía útil para establecer la separación entre la autoridad de los gobiernos locales y la del gobierno central sea ésta: asignar a la autoridad central la función de impartir instrucciones, y reservar para los gobiernos locales la autoridad de aplicarlas. En otras palabras, que el poder sea ejercido localmente, pero que la fuente de prudencia política esté centralizada. Centralismo absoluto y caciquismo disgregador son, para Mill, opciones igualmente abusivas. Se busca con este equilibrio, una vez más, conciliar las demandas de la participación y de la competencia.

Mill, con la mira puesta en los Estados Unidos, vio de modo favorable una organización federal del Estado,

siempre y cuando se cumplieran las condiciones necesarias para su adopción: que haya «cantidad igual de afinidad mutua entre las poblaciones respectivas [...], afinidades de raza, idioma, religión y, sobre todo, de instituciones políticas»; que los Estados federados «no sean tan poderosos como para poder fiarse de su propia fuerza individual frente a una agresión extranjera»; y que «no haya una notable desigualdad de fuerzas entre los varios Estados contratantes» (Capítulo 17). Mas aunque su estimación del federalismo fue en lo fundamental positiva, sus complejidades, desventajas y riesgos no fueron ignorados por Mill, quien demuestra en el texto poseer un conocimiento detallado de los experimentos federales europeos y americanos más significativos del momento.

Pienso que desde nuestra perspectiva histórica causa cierta extrañeza la visión milleana de la administración colonial, tema al que va dedicado en su totalidad el Capítulo 18 y último del libro. El hecho de que los imperios coloniales al estilo decimonónico hayan desaparecido o hayan quedado reducidos a su mínima expresión resta importancia a las cuestiones prácticas de gobierno que el autor propone. Pero el pensamiento político de Mill, así como su actividad profesional como funcionario de la East India Company, estuvieron en buena medida dedicados precisamente a resolver asuntos relativos a las «dependencias» británicas.

Admitidas la legitimidad y conveniencia del orden imperial, es muy posible que las normas dictadas por Mill para lograr una mejor (no podría decirse que *más justa*) organización política y social de los países sometidos sean las más indicadas, inteligentes y generosas. Lo que quizá

no deje de sorprender un poco, a la vista del carácter progresivo y liberador de su pensamiento, es que Mill no cuestione en ningún momento la legitimidad moral de la posesión colonial misma. Para Mill, el que un país tenga «posesiones adquiridas por conquista o por colonización» no es nada más que el resultado lógico, perfectamente admisible, de las fuerzas expansivas de un país poderoso. Una vez admitida esta premisa, Mill detalla las obligaciones de la Metròpoli para con los territorios sometidos; y es en este segundo aspecto donde sus recomendaciones responden a una genuina preocupación por mejorar las condiciones políticas y sociales de los pueblos colonizados. Mill estima que el gobierno interno de las colonias debe estar en manos de personas verdaderamente identificadas con la cultura y costumbres locales. El país colonizado llegará de este modo a poseer una suerte de autonomía capaz de servir dos propòsitos a un mismo tiempo: satisfacer en cierta medida el orgullo autonomista y mantener sus lazos de lealtad con la Metròpoli. Desde criterios actuales, podría decirse que Mill parece estar propugnando una especie de paternalismo altamente ilustrado. Aborrece el dominio colonial abusivo, la arrogancia supremacista, la explotación comercial y la discriminación étnica. Hasta llega a decir que, «según todos los principios de moralidad y de justicia», Inglaterra «debería consentir en la separación [de sus colonias] si llegara la hora en que, después de haber intentado al máximo la mejor forma de unión, las colonias desearan deliberadamente separarse». Pero es obvio al mismo tiempo que, en su estimación, el compromiso ideal sería el de mantener una hegemonía imperial basada, sí, en principios de