

# HACIA UNA DEMOCRACIA INSTITUCIONAL

**RAFAEL PANIAGUA RIVAS**

Ideólogo Político - Ensayista  
Abogado.

## LAS DEMOCRACIAS SOLO ADMITEN UNA CLASE DE ARISTOCRACIA, QUE ES LA DE LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES

MAURICIO HAURIUO

### El Hombre y el Orden Moral

Cabe distinguir en la sociedad humana civilizada tres factores esenciales que se combinan en ordenado equilibrio: la conciencia personal, el instinto de sociabilidad y la ley moral. Si el hombre poseyera únicamente el instinto de sociabilidad, excluyendo los otros dos factores, conciencia personal y sujeción a la ley moral, nada lo distinguiría de las asociaciones animales, que demuestran inclusive, en muchos casos, un mayor desarrollo de sus instintos gregarios.

Pero la Humanidad, ligada al orden social por constitución y por destino, está lejos de ser un rebaño inconsciente. El hombre lleva sobre sí —responsabilidad tremenda— la dignidad de persona; es decir, la conciencia de su propio yo, de su origen y de su destino personales. Ese origen: ser creado por Dios; y ese destino, la búsqueda de un Bien Absoluto, brindan a la vida del hombre un sello de trascendental aventura: la aventura de la libertad humana en la realización del orden moral.

Esa libre realización de valores de orden moral es, pues, el móvil de la naturaleza humana y la condición de su perfeccionamiento. "El hombre es espectador del orden físico, pero es agente del orden moral". (1) Esos valores morales, capaces de conducir a la Humanidad hacia una meta de perfección, tienen que ser por ello objetivos y permanentes. Objetivos, es decir, que posean realidad fuera de la mente humana, para que el hombre pueda considerarlos como norma de su conducta. Permanentes, porque nada que sea relativo y mudable puede llenar las aspiraciones del hombre hacia un Bien Absoluto.

Existe, entonces, un enlace íntimo entre la Moral y la Vida, enlace que solamente los materialistas se atreven a negar. Esa unión estrecha entre lo moral y lo vital en la naturaleza humana ha obligado a algunos sociólogos a considerar la moralidad como una característica irreductible de la especie. La naturaleza humana se orienta, por su propia teleología, a la satisfacción de valores del orden moral, y en esa orientación se encuentra la ruta auténtica de su perfeccionamiento.

Si la moralidad es una característica irreductible de la naturaleza humana, ¿por qué la Humanidad no ha permanecido fiel a los principios del orden moral? ¿Cómo se explican los diferentes grados de moralidad que presentan los diversos grupos humanos? Es evidente que existe una discordancia entre el ideal y la realidad vital. Y esa discordancia exige una explicación.

El jurista francés Maurice Hauriou presenta una solución a este problema con su teoría del *individualismo desfalleciente*. Basado en las enseñanzas cristianas, que consideran al hombre manchado por una culpa primitiva, Hauriou afirma que el hombre no es naturalmente bueno, ni naturalmente malo. Si fuera naturalmente bueno, tal como lo supone Rousseau y con él toda la escuela del progresismo optimista, habría que suponer que el mal reside en las instituciones sociales, que vienen a corromper la bondad natural del hombre. Las consecuencias son obvias: el progreso moral del hombre exigiría una carrera loca entre las instituciones y el tiempo: un infinito devenir frente a toda manifestación de la cultura humana. Si el hombre fuera naturalmente malo, tal como lo supone el individualismo pesimista de Tomás Hobbes (*Homo hominis lupus*: el hombre es un lobo para el hombre), el progreso moral de la Humanidad sólo podría producirse bajo la férrea presión del *Leviathan*, de un Estado despótico y totalitario que subyugase la libertad, la inteligencia y la voluntad humanas.

No siendo ni naturalmente bueno, ni naturalmente malo, hay que considerar al hombre como un ser *desfalleciente* (*faillible*). Es decir, que frecuentemente ve, gracias a su inteligencia, lo que debería hacer, pero su voluntad es débil y *desfallece* ante el cumplimiento del deber. "Desde el principio —dice Hauriou— ha existido una inadecuación entre lo que veía el espíritu del hombre como guía de conducta y lo que su voluntad enferma le impedía realizar" (2). Ideas que corresponden a aquel adagio latino, "Video meliorem proboque, deteriora sequor". Veo lo mejor y lo apruebo, pero sigo lo peor. En este estado de dese-

equilibrio entre la inteligencia y la voluntad se ha fijado la especie humana.

## La sociedad y la perfección humana

Vimos anteriormente que la finalidad temporal del hombre es la realización de valores de orden moral, valores que son objetivos y permanentes; y que, sin embargo, el hombre no guarda fidelidad a esos principios por su condición de desfalleciente: porque su voluntad débil le impide realizar el bien que ama su inteligencia.

Ante ese desacuerdo, al parecer inevitable, surge espontáneamente una pregunta angustiosa: ¿existe un remedio para esas flaquezas humanas? ¿Una senda de perfección hacia el orden moral? “La inteligencia humana —afirma Hauriou— ha debido desenvolverse adaptándose a realidades inteligibles del mundo exterior, a ideas, en el sentido platónico, a ideas-fuerza mensajeras de Dios”. “La acción salvadora de la Humanidad reside en actividades individuales realizadoras de ideas morales. Es la élite moral la que se esfuerza en elevar hasta su nivel a la masa”. (3)

No vamos a profundizar, por ahora, en el fino concepto de *élite*, magistralmente expuesto por Hauriou. Necesitamos comprender antes que el solo estímulo de los hombres superiores, realizando individualmente esos ideales objetivos, sería insuficiente para el progreso moral de la Humanidad. A las actividades individuales de una élite hay que sumar la influencia del orden social como escuela de perfeccionamiento humano.

En efecto, el hombre es un ser constitutivamente social: es decir, pertenece a una sociedad determinada, a través de ciertos grupos, sin los cuales su existencia no podría tener lugar. “La persona humana es imperfecta por su propia naturaleza y necesita convivir socialmente, para el logro de su plenitud”. (4). Por ello todo problema concerniente a la persona humana debe ser considerado no sólo en el orden individualista, sino también en el orden social.

El orden moral, intuido por grupos o individuos selectos, se proyecta en una situación histórica dada por medio de las instituciones, que son reductos de vida colectiva. Las instituciones comienzan por ser ideas de una minoría para luego fortalecerse con el consentimiento de la mayoría. Pero no es solamente eso. Lo característico de las instituciones es fijar un orden netamente social, que debe adaptarse a los principios del orden moral, pero que tiene una estructura peculiar. El profesor español Lissarrague, en su magnífica obra “El Poder Político y la Sociedad” nos enseña cómo las instituciones enmarcan un orden específico del comportamiento humano, constituido por los usos sociales, dentro de los que se desenvuelve la vida humana en tanto que colectiva. Y trae en su apoyo la autoridad de Bergson. “La fórmula general de la

moralidad que acepta hoy la humanidad civilizada se resuelve, por un lado, en órdenes dictadas por exigencias sociales impersonales: por otro en un conjunto de apelaciones lanzadas a la conciencia de cada uno de nosotros por personas que representan lo que hay de mejor en la Humanidad” (5).

Conviene fijar con exactitud la influencia del orden social en el comportamiento humano, para no incurrir en peligrosas equivocaciones. Una apreciación exagerada de esa influencia ha hecho afirmar a algunos sociólogos que las ideas de moralidad y de justicia tienen un origen *exclusivamente* social y que, en último análisis, se comunican a las conciencias individuales por una especie de super-conciencia colectiva. Nada está más lejos de nuestro pensamiento. La sociedad no *produce* la moralidad, como el árbol produce frutos. Pero sí es un medio indispensable para que el hombre pueda realizar el orden moral, instituido por Dios. Las creencias y normas de conducta de la Humanidad son independientes de la existencia de los grupos sociales; pero solamente por medio de la sociedad le son comunicadas al hombre y sólo en ella puede el hombre realizarlas plenamente.

El ser humano recorre su trayectoria vital dentro de diversos grupos sociales: Estado, familia, municipio, gremio, etc. Nuestro estudio se concretará, sin embargo, a uno solo de ellos: la sociedad política o Estado, el grupo social máximo en lo temporal, ya que abarca e integra a todos los demás. El Estado, arquetipo de la sociedad política, es causa necesaria y universal de la perfección de los ciudadanos. “Su función específica (del Estado) — dice el Padre Luis Lechance, consiste en realizar esa causa universal de perfeccionamiento individual, ese conjunto de valores colectivos que se designa con el nombre de Bien Común y del que la masa de los ciudadanos no podría prescindir para adquirir en una medida conveniente su bien propio”. (6).

## Significado trascendente de la Política

El hombre, ligado a la sociedad por constitución y por destino, realiza su existencia temporal en varios grupos sociales concretos, siendo la entidad política o Estado el más universal y suficiente de todos ellos. Sociedad perfecta la llama Santo Tomás de Aquino (*Civitas est communitas perfecta*), determinándola así en relación con sus fines. En efecto, los otros grupos sociales tienen finalidades concretas y determinadas. La sociedad política, en cambio, trasciende todo fin particular; su finalidad es el fin del hombre en lo temporal: la realización de la vida social, que a su vez se engarza y apoya en el orden moral.

Esa tarea, ese quehacer del hombre que busca el Bien Común y su perfeccionamiento individual dentro de la sociedad política o Estado, es lo que constituye propiamente la Política, noble y rectamente entendida. La Política es, pues, el gobierno de la sociedad por el Estado, dentro de los cauces del orden moral y del De-

recho. El Estado regula la sociedad a través de los ordenamientos jurídicos y políticos, que a su vez deben estar integrados en el orden moral. Y en la libre sujeción a esos ordenamientos alcanza el hombre la realización plena de su destino temporal.

Política auténtica, libre de contaminaciones y falsedades, es la que descansa en una concepción integral de la vida. La que se fundamenta en los ideales filosóficos, religiosos y morales de una sociedad. Todo lo demás es oportunismo hueco o desviación demagógica. Una Política sin finalidades trascendentes trae necesariamente consigo la corrupción y el relajamiento de la vida social. El Estado Laico, al declararse en actitud de miopía neutralidad frente a los problemas trascendentales del ser humano (Origen, destino, razón de ser), dejó abiertas las puertas para que las finalidades económicas suplantasen a las finalidades políticas, religiosas y morales. Es decir, sirvió de medio propicio para la invasión de las doctrinas marxistas que proclaman la primacía de lo económico sobre los demás órdenes vitales.

La tragedia y la crisis del mundo moderno —fenómeno sobradamente conocido y analizado— tiene su origen en el divorcio, más o menos constante, que se ha venido produciendo entre la Política y la Moral o Ética. Esa separación se inicia durante la época del Renacimiento y recibe expresión doctrinal en los escritos de Maquiavelo. Maquiavelo sostiene que las normas de la Moral no son aplicables a la Política y propone una concepción inmanente y amoral del Estado. El agnosticismo del Estado Laico acelera la ruptura entre la Política y la Ética. Finalmente, en nuestro mundo contemporáneo, el hombre, despojado de sus valores morales, viene a caer fácilmente en las redes del Estado Totalitario, fascista o comunista.

Es evidente que el primer paso necesario para revalorizar y revitalizar la noble función de la Política es reintegrarla a sus cauces naturales; reincorporarla al orden moral, del que nunca debió haberse separado. Porque si la finalidad de la Política, a través del gobierno estatal, es el Bien Común de los ciudadanos, ese Bien Común no es solamente un bien físico y material, sino también un bien moral. “La Política— escribe Leopoldo Eulogio Palacios— es algo agible, que no puede ser valorada sólo ni principalmente por sus resultados externos y por su éxito, sino por la bondad intrínseca y moral que proporciona a los súbditos de la nación”. (7).

El afirmar una Política trascendente, ligada a Ética o Moral, no significa el propugnar un doctrinarismo de gabinete, una evasión beatífica de las realidades vitales. Una Política prudente debe encontrar el justo medio entre el idealismo utópico y el prosaico oportunismo. Y si tiene que adaptarse a las circunstancias históricas y sociológicas donde le sea dado desenvolverse, no debe abandonar nunca lo que constituye su primordial objetivo: la conciliación de esas realidades con un orden moral inmutable. “La verdadera concepción de la Política —nos dice Palacios en su

obra recientemente citada— debe acoplar a cada circunstancia nacional los dictados universales de la ley moral. La verdadera Política debe ser guiada no por un arte aséptico de moral, sino por la virtud cardinal de la prudencia”. (8).

Enfocada con ese criterio, la Política, más que un simple derecho, se convierte en un imperioso e impostergable deber. Un deber tanto más impostergable e imperioso cuanto más viciada y corrupta esté la cosa pública en un país. La obligatoriedad del quehacer político, así entendida, viene a convertirse en una auténtica misión.

## El Poder Político

La Política —decíamos anteriormente— es el gobierno de la sociedad por el Estado, dentro de los cauces del orden moral y del derecho. Un nuevo factor se presenta en esa definición, exigiendo un análisis de su significado y de sus alcances. Se trata del factor *gobierno*, del poder político.

El hombre, por el hecho de vivir en sociedad tiene que estar sujeto a un determinado poder que representa al grupo y que le impone una cierta conducta. “La función de mandar y obedecer —dice Ortega y Gasset— es la decisiva en toda sociedad. Como ande en ésta turbia la cuestión de quien manda y quien obedece, todo lo demás marchará impura y torpemente” (9).

El poder político es, pues, un factor activo e imprescindible en la vida de la sociedad. La crisis universal que atraviesa el Estado moderno ha tenido que afectar al poder político, como ha afectado a todos los elementos esenciales de la sociedad. Toda crisis significa la pérdida de un equilibrio y se manifiesta en uno de estos dos síntomas: o en una atrofia o en una hipertrofia. La historia de estos últimos tiempos nos enseña cómo el péndulo político ha venido oscilando constantemente de la anarquía al despotismo: vale decir, de una autoridad atrofiada a una autoridad hipertrofiada.

La esencia de la autoridad no reside en la fuerza desenfrenada, sino en el prestigio moral. Para que los ciudadanos puedan someterse de buen grado a los dictados del poder, es necesario que ese poder sea un *poder de derecho*, y no un puro fenómeno de fuerza. Ahora bien, no puede concebirse un poder de derecho sino en función de la libertad política. Porque el poder estatal no se limita a garantizar la libertad de los ciudadanos, sino pone las bases mismas que hacen posible su existencia. En el Estado como organización política, el poder, al actuar sobre el conjunto social, se repliega sobre sí mismo, dejando libres a los individuos. Los individuos viven en el Estado con libertad, porque a su vez el Estado realiza un orden de principios universales que aquellos reconocen como suyos. (10).

Analizando el poder político en sus formas estructurales, cabe distinguir en él dos elementos: el poder minoritario y el poder mayoritario; el primero descansa en las instituciones gubernamentales y el segundo en la soberanía nacional. La historia política nos enseña que, en sus orígenes, el poder del Estado fué exclusivamente minoritario: pertenecía a una pequeña minoría de gobernantes, en forma de realeza aristocrática. "Cuando la democracia sucede a la aristocracia —dice Hauriou— y cuando aparece la soberanía nacional, el poder minoritario no desaparece por eso; se fija en las instituciones públicas y en la persona moral del Estado, como un capital heredado de los regímenes anteriores; mientras que el poder mayoritario de la soberanía nacional se fija en el pueblo o en la nación, es decir, de hecho en el personal político". (11)

El poder político es, pues, en las democracias modernas, una combinación o entrecruzamiento de las dos formas de poder: el poder minoritario, encargado de las funciones del mando y de la iniciativa; y el poder mayoritario que ejerce el control y la vigilancia. El poder minoritario, aristocrático en sus orígenes, reside actualmente en las instituciones del Estado. Por eso se ha dicho que las democracias sólo admiten una clase de aristocracia: la de las instituciones gubernamentales.

La estabilidad política de una democracia exige una compleja subordinación de las dos formas de poder, atendiendo a una doble perspectiva. Desde el punto de vista de la *soberanía nacional*, que implica la propiedad o posesión del poder político, el poder minoritario depende del poder mayoritario. Desde el punto de vista de la *acción gubernamental*, la solución es inversa: el poder de reinado o poder de dominación está subordinado a la autoridad moral y a la competencia. "El entrecruzamiento de la jerarquía de los poderes en lo que concierne a la acción gubernamental y de su jerarquía inversa en lo que concierne a la soberanía, constituye el equilibrio fundamental de la libertad política". (12)

Es indispensable para nuestro desarrollo político reconocer el realismo y la justicia que encierra ese concepto de *Democracia Institucional*, entendida como una combinación de los poderes mayoritario y minoritario. La Democracia Institucional busca la realización de un prudente equilibrio entre la autoridad y la libertad, huyendo tanto de los excesos de la autocracia como de los excesos de la demagogia. Propugna para ello la alternativa entre el mando y la obediencia; ese ritmo alternativo exige que todas las funciones gubernamentales sean temporales y aún de corta duración.

## La rotación de las élites

Habiendo analizado el poder político desde un punto de vista abstracto, es natural que surja luego en nuestra mente una pregunta concreta: ¿quién o

quienes ejercen el poder público? Siendo la Nación la organización social en la que se afirma el poder político, examinemos primeramente la constitución íntima de aquella. "Una nación —dice Ortega y Gasset— es una masa humana organizada, estructurada por una minoría de individuos selectos. La forma jurídica que adopte una sociedad nacional podrá ser todo lo democrática y aun comunista que quepa imaginar; no obstante, su constitución viva, transjurídica, consistirá siempre en la acción dinámica de una minoría sobre una masa". (13). Es esta una ineludible ley natural, que, a nuestro juicio, ni la podemos evitar, ni la necesitamos demostrar: es un hecho que escapa a los dictados de la voluntad humana.

Conviene, sin embargo, establecer claramente que esta división de la sociedad en élite y masa no guarda relación directa con la división en clases sociales. El concepto *élite* se aplica a individuos especialmente dotados de cualidades sobresalientes, y estos individuos existen en todas y cada una de las clases sociales. Las castas y las clases son agrupaciones con tendencias estáticas: la élite es esencialmente dinámica: es el resultado de la libre circulación de los individuos en la escala social.

El concepto de élite es, pues, diferente de lo que se entiende generalmente por aristocracia. Pertenecen a la élite, en su genuina expresión, los individuos de vida esforzada, dispuestos siempre a superarse a sí mismos, a no escatimar ni el servicio ni el sacrificio. Si en épocas históricas anteriores pudo coincidir este significado de élite con la aristocracia o nobleza de sangre, en los tiempos modernos élite y aristocracia han tomado significado y camino divergentes.

La aristocracia de sangre, recibiendo y transmitiendo sus valores por herencia, ha sufrido una irreparable degeneración, y ha devenido estática, inerte, decadente. Culminado el proceso de su estancamiento, la aristocracia ha perdido su razón de ser y su misión histórica ha concluido. La élite, en cambio, reclutada entre todas las clases sociales y renovada constantemente, tiene que existir siempre. Porque su valor es real y dinámico, y no simbólico y estático: está ligado a la calidad, a las aptitudes y a la creación propia del individuo. Esa rotación de las élites es condición *sine qua non* de su eficacia. "O bien se permite a los individuos que demuestran una capacidad arande subir a los más altos puestos sin crearles obstáculos, o bien la élite decae por no ser refrescada por la rotación normal". (14)

De entre las diversas modalidades de élite que pueden existir: morales, artísticas, científicas, etc. la más necesaria para el destino temporal de una Nación es la élite política. "La élite política no la constituyen ni los más fuertes, ni los más crueles, ni los más violentos; la constituyen los mejores; éstos no son los déspotas, son los hombres de Estado". (15) Las calidades que mejor caracterizan a la élite política son la autoridad y la clarividencia. La autoridad o don de mando es una forma de energía espiritual,

debido a un cierto valor de la voluntad y de la inteligencia de ciertos individuos, que posee un doble efecto sobre la vida social: a) es creadora del orden: mantiene a los hombres unidos en sociedad; b) es también conservadora del orden, al asumir la empresa del gobierno de la sociedad. La clarividencia es una facultad de la inteligencia que permite a la élite política discernir y caracterizar los problemas estatales, colocando cada uno de ellos en su lugar y dándoles la importancia que se merecen. Esas cualidades de autoridad y clarividencia son las que permiten al dirigente político obtener la confianza y el asentimiento de sus conciudadanos, condición indispensable para un gobierno estable.

Dijimos anteriormente que una de las características de la élite en general era la vida esforzada, la capacidad de superación. La élite política tiene que añadir a estas cualidades otra muy importante: la capacidad de servicio. El espíritu de servicio público, lema de toda alma distinguida, es la expresión política de un sentimiento religioso y espiritualista de la vida. En efecto, el hombre dotado de cualidades sobresalientes tiene que reconocer en ellas un don de Dios, y por ende la obligación de usar esas cualidades en provecho de la comunidad.

Las jerarquías, en una nación democrática, sólo pueden legitimarse por su apego al espíritu de servicio. Por eso la élite auténtica tiene una dura prerrogativa sobre los otros grupos sociales: la de sus mayores obligaciones. Ser miembro de la élite implica cargar con una ingente responsabilidad y una pesada servidumbre: la de exigirse mucho a sí mismo para poder guiar a los demás.

## Desigualdad y Democracia

El concepto de élite, tal como ha sido expuesto anteriormente, se fundamenta en la inevitable y evidente desigualdad de los hombres. Ahora bien, si uno de los postulados de la democracia es la igualdad, ¿cómo puede compaginarse aquella con el concepto de élite? ¿Es la teoría de las élites una teoría anti-democrática?

La igualdad que proclama la democracia representativa no es una igualdad *natural*, una nivelación de todos los individuos. Este sería el más absurdo de los despropósitos. La democracia propugna la igualdad *jurídica*, la igualdad ante la ley: igualdad de oportunidades ante el imperio de la ley común. Así lo mantiene el artículo 6º de la Declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano, de 1789: Siendo iguales ante ella (la ley) todos los ciudadanos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad y sin más distinción que la de sus virtudes y sus méritos.

La igualdad *natural* que pretenden implantar los resentidos sociales es una cosa muy diferente de esa igualdad jurídica que proclama la democracia y que

es una legítima conquista de la Revolución Francesa. Una montaña de leyes y constituciones no podría borrar jamás las inevitables desigualdades humanas. Pretender igualar absolutamente a todos los hombres no significa ser demócrata, sino demagogo. "Vivimos rodeados —escribe Ortega y Gasset— de gentes que no se estiman a sí mismas, y casi siempre con razón. Quisieran los tales que a toda prisa fuese decretada la igualdad entre los hombres; la igualdad ante la ley no les basta: ambicionan la declaración de que todos los hombres somos iguales en talento, sensibilidad, delicadeza y altura cordial". (16)

Esas desigualdades naturales, sin embargo, en nada afectan la preclara dignidad de la persona humana. Más allá de la igualdad jurídica existe también la igualdad ontológica: los hombres poseen una igualdad *esencial* en cuanto persona, y una desigualdad *accidental* en cuanto individuo. La igualdad ante la ley es una consecuencia del concepto de la dignidad de la persona humana. El pertenecer a la élite o a la masa es un accidente del individuo humano.

La igualdad jurídica que patrocina la democracia exige como condición indispensable la abolición de los privilegios. Si se mantiene la igualdad ante la ley, no puede haber leyes privadas (*privi-legem*). Sin embargo, los derechos de mando que constituyen el poder minoritario, y que antiguamente pertenecían a la nobleza, no han sido destruidos en el Estado democrático: han sido anexionados por el Poder Público, después de haber sido transformados en derechos del Estado. Los antiguos *privilegios* individuales se han convertido en *prerrogativas* del Poder Público. "El privilegio —dice Ruiz del Castillo— es la excepción de la ley común, excepción deducida de la condición de superioridad de las personas que la disfrutaban y a título de un derecho superior a la ley; la prerrogativa es el conjunto de precauciones que rodean a la función y que sirven para el ejercicio de ésta". (17) Un ejemplo aclarará la distinción anterior: la inmunidad de que gozan los miembros del Poder Legislativo en casi todos los países es una *prerrogativa* inherente a su función de legisladores y no un *privilegio* individual.

Las democracias representativas o institucionales son, pues, igualitarias (igualdad jurídica), en cuanto no admiten los privilegios, de cualquier clase que ellos sean; pero son desigualitarias (desigualdad natural) en cuanto aceptan las distinciones basadas en la capacidad, virtudes y méritos de los individuos. La solución de los problemas sumamente complejos, tanto en el orden especulativo como en el orden técnico, que confrontan las democracias contemporáneas, exige una dirección educada y experimentada, es decir una élite. En la democracia moderna, dice Alfredo Weber, "la libertad para la organización comunal de los dirigidos ha de ir unida a una selección efectiva, a un control de los directores, salidos, de esta selección, con una revisión democrática de la confianza que disfrutaban, con una autonomía amplia de decisión y de formación de voluntad de los directores seleccionados" (18).

El buen funcionamiento de las complejas instituciones gubernamentales exige, pues, seleccionar una élite especialmente dotada para el quehacer político. ¿Cuál debe ser el proceso de esta selección? Las democracias representativas necesitan dos clases de élite: una élite de funcionarios que asuma el poder minoritario e impulse el desenvolvimiento de las instituciones gubernamentales; y otra élite de hombres políticos que, representando el poder mayoritario, colabore con dichas instituciones. "Esta doble élite de funcionarios y de hombres políticos —afirma Hauriou— debe extraerse del conjunto de la Nación por procedimientos de selección que consistirán en el nombramiento jerárquico, después de un exámen o concurso, por lo que respecta a los funcionarios, y en la elección popular, por lo que respecta a los hombres políticos". (19).

## La élite y el quehacer político

Dijimos atrás que la Política, en su más noble acepción, debía ser considerada como un deber, como una misión; y que esa misión gravitaba sobre el elemento humano mejor dotado por sus virtudes y por su talento, es decir, sobre la élite. Adentrándonos ahora en el terreno de la práctica, cabría preguntarse de qué modo realiza la élite ese ingente quehacer político.

Si la primordial finalidad de una Política auténtica es la instauración de un orden social, que a su vez debe estar engarzado y apoyado en el orden moral, es evidente que la primera tarea de la élite política es la intuición certera de ese orden moral, para proyectarlo después sobre una situación histórica dada. No se trata de forjar un esquema de fórmulas para la racionalización de la sociedad, tarea de utopistas y de ideólogos románticos. La élite política, para merecer verdaderamente ese nombre, no solamente debe intuir el orden moral, sino trasladarlo al orden social, a la vida misma. Es decir, debe transformar las intuiciones en nuevos usos, por medio de una Política viva y activa.

En un régimen de libertad política, las mayorías participan en el poder de dos maneras: a) por medio del poder mayoritario, cuyas funciones de control y vigilancia ya hemos analizado; b) por la acción de la opinión pública. El mando no significa otra cosa que el predominio de una opinión, de un espíritu, y es, en consecuencia, un poder eminentemente espiritual. A esa ley de la opinión pública la considera Ortega y

Gasset como la gravitación universal de la historia política.

La opinión pública, sin embargo, aun siendo un instrumento mayoritario, no tiene su génesis en la comunidad indiferenciada. La opinión pública es creación de una minoría, de una élite capaz de extraerla de un conjunto de circunstancias y situaciones. "Sociológicamente —afirma Francisco Ayala— el sujeto de la opinión pública pertenecerá a una élite, es decir, a un grupo socialmente activo, provisto de iniciativa y de capacidad de reacción frente al estado de opinión dominante en la masa indiferenciada y ante circunstancias imprevistas" (20). Ancho campo de batalla para el dinamismo político de una élite es, pues, la organización de la opinión pública: por medio de este poderoso instrumento las intuiciones de la minoría selecta irán adquiriendo resonancia y corporeidad, hasta hacerse carne y sangre en la vida nacional.

Sería pecar de iluso, sin embargo, el creer que los esfuerzos de una élite, por tenaz y entusiasta que ella sea, puedan ser capaces por sí solos de transformar y empujar un país hacia mejores destinos. La élite no es más que el fermento que actúa sobre la comunidad nacional. No cabe esperar nada bueno para la Patria mientras no se adueñe de todos los grupos sociales, empresarios, obreros, militares, campesinos, estudiantes, etc. un auténtico espíritu público. Espíritu público que es, por una parte, conciencia de un porvenir concreto y serio; y por otra, voluntad férrea que permita vivir bajo la disciplina del deber.

Contrariamente a las aristocracias, que son exclusivas y cerradas, la élite debe recibir cuotidianamente el influjo de nuevas savias y de valores nuevos. Para que pueda darse una genuina selección es necesario que exista en cada país una cantidad suficiente de individuos especialmente dotados para el quehacer social y político. Y eso sólo se consigue movilizando y encauzando las energías y los recursos de la sociedad y del Estado en pro de la educación nacional. Misión cuantitativa de la élite es organizar esa tarea de la educación pública para multiplicarse a sí misma; para que la élite, no obstante ser minoría, sea una minoría numerosa. Misión cualitativa de la élite es fomentar una educación integral, que reconozca la superioridad del orden moral y la soberanía de Dios sobre los hombres; que no solamente traiga luces a nuestra inteligencia para conocer el Bien, sino que brinde apoyo y estímulo a nuestra voluntad desfalleciente para seguir el camino de lo mejor.

(Conferencia pronunciada en la Universidad Nacional de Nicaragua. León, 8/IX/1950).

(1) (2) (3) (11) (12) (15) (17) (19). — Maurice Hauriou — Principios de Derecho Público y Constitucional. Madrid, 1927. Págs. XVI (Prólogo) 58 — 53 y 59 — 178 — 185 — 193 — 117 (Nota) — 218.

(4) Ruiz Giménez —La Concepción Institucional del Derecho— Madrid, 1944. Págs. 340.

(5) Salvador Lissarrague. El Poder Político y la Sociedad, Madrid, 1944.

(6) L'Humanisme Politique de Saint Thomas. París, 1839. Tomo II, Pág. 57.

(7) (8) — La Prudencia Política. Madrid, 1945 — Págs. 112-117.

(9) (13) (16) — Obras Completas. Tomo IV — Pg. 242. — Tomo III, Pág. 93. — Tomo III, Pág. 136.

(10) Breviario Conservador (del autor), Managua, 1948, Págs. 31-32.

(14) Adolfo Weber. Tratado de Economía Política, Barcelona, 1935, Tomo I, Pág. 138.

(18) Alfredo Weber. La crisis de la idea moderna del Estado en Europa. Pág. 146.