

mentar, como lo aseguran sobre todo los que llegan de Europa, una sequedad, una frialdad y una rigidez que demuestran una laguna en la cultura de las facultades ideales y de las causas en las cuales se revela el alma del hombre. Bajo este aspecto, el pueblo americano presenta cierta analogía con el de Roma. Lo mismo que el pueblo romano se ha distinguido por el poder de la voluntad, lo mismo el pueblo americano revela una energía, una persistencia, una audacia bastante parecidas, en todas sus empresas; con la inmensa diferencia, sin embargo, de que esta voluntad enérgica no se empeña ya en la dominación de los hombres y de los pueblos por medio de la guerra y la conquista, sino en el engrandecimiento del imperio del hombre sobre el dominio físico, por medio del trabajo y de las artes útiles. En este trabajo económico casi exclusivo se ha extendido rápidamente el pueblo americano sobre un gran continente, manteniendo en vigor tres condiciones esenciales: la primera, la profusión de la instrucción, á la cual los Estados particulares y las autoridades locales consagran cuidados asiduos y grandes sumas, despues un estado mínimo del contingente militar, tan ruinoso para los pueblos de Europa, y, por último, toda esa disposición política que poniendo en segundo lugar toda la administración del Estado y haciendo que la sociedad americana abandone el Estado, *la política*, á los partidos, como ha sido por largo tiempo, en las monarquías, la tarea de los funcionarios, vela tanto más severamente por la conservación de un *self-government* real en el dominio social.

No vamos á hacer resaltar aquí el sello moral particular que este movimiento social ha impreso en la sociedad americana, la depresión del sentimiento hácia todo lo que se eleva sobre la esfera económica, la falta de veneración y de piedad hácia todo lo que se ve rodeado en otras partes de un justo respeto, como la autoridad de los padres, la autoridad en la esfera de las ciencias y de las artes, etc.; el deseo inmoderado de los bienes materiales, la actividad febril que hace gritar sin cesar «adelante» (*go ahead*) en la concurrencia desenfrenada, sobre el campo de batalla de la industria, sobre el cual, sin embargo, no hay en suma mas que un gran número de heridos que se levantan fácilmente y se curan aprisa con el aire vivificante de la libertad. Dejando al porvenir que juzgue hasta qué punto este carácter ha podido modificarse por una cultura mas extensa de las ciencias y artes, y sobre todo por la incesante emigración europea, debemos manifestar aquí solamente que no es tanto por su constitución de forma democrática, como por

un concurso de circunstancias felices y por su genio nativo, por lo que el pueblo americano ha llegado á esta grandeza y á esta prosperidad, de que ha sido la libertad la palanca principal.

La democracia americana, desarrollándose en un inmenso país que ofrecerá aun durante largo tiempo nuevos territorios á las ambiciones, á las codicias, á los descontentos, que en otras partes se quedan concentrados en un estrecho espacio, no puede ser objeto de comparación con ninguno de los Estados de Europa. La Union americana parece haber tenido principalmente el destino providencial de revelar al mundo político los principios orgánicos de la constitución de un Estado federativo, sin los cuales un Estado de esta clase, ya constituido bajo la forma democrática ó bajo la forma monárquica, carece de sus esenciales fundamentos.

Despues de haber examinado las formas principales de la constitución de los poderes del Estado, en la monarquía y en la democracia republicana, vamos á considerar la forma por la cual una nación participa del ejercicio de los poderes y particularmente del poder legislativo: esta forma es la representación pública (1).

## CAPITULO II.

DE LA REPRESENTACION PÚBLICA.

### § CXVII.

#### *De la representación pública en general.*

El Estado, para ser un verdadero *organismo* ético del derecho, debe presentar una relación íntima de acción recíproca entre el órgano central y el conjunto de las diferentes esferas de la vida nacional. Esta relación se organiza por la cooperación de estas diversas esferas en el ejercicio de todos los poderes. Por este concurso orgánico es como el Estado se distingue de ese Estado mecánico de absolutismo, centralización y burocracia, que trata á la nación como materia inerte, maleable, propia para recibir todas las formas que la máquina política quiere imprimirla. Este concurso, que debe también organizarse en el ejercicio del poder ejecutivo para la función judicial y la administrativa, introduce un carácter nacional en todo el conjunto de la legislación.

(1) Véase sobre la Union americana principalmente las obras (hay un gran número de ellas en alemán): A. de Tocqueville: *De la democracia americana*, tres volúmenes; Laboulaye, *Historia de los Estados-Unidos*, tres vol.

El principio de una representacion en la vida pública era desconocido en la antigüedad. Los tribunos del pueblo en Roma estaban bien instituidos para velar por los intereses del pueblo; pero su poder consistia esencialmente en el *veto*, la inhibicion y no en una accion positiva. El sistema representativo parece ser el producto comun de dos orígenes; por un lado del espíritu y de las instituciones de los pueblos germánicos (entre los cuales buscaba ya Montesquieu su origen), y por otro lado del espíritu y de las asambleas primitivas del cristianismo (segun la opinion de muchos autores modernos, K. S. Zachariæ, Gioberti, Villemain).

Es preciso, sin embargo, distinguir dos épocas en el desarrollo del sistema representativo, su aplicacion feudal en la constitucion de *Estados*, y su práctica en una constitucion *nacional*. La representacion de Estados estaba aun impresa con las formas del derecho *privado*; porque además de los miembros que tomaban asiento en estas asambleas en virtud de un derecho personal, los diputados recibian de sus comitentes un *mandato* como regla de conducta y de votacion. Por el contrario, la representacion moderna ha elevado el Estado á la esfera del derecho público, y lo ha empapado con la conciencia y la razon nacional. Esta representacion se ha establecido primero insensiblemente por las costumbres políticas en Inglaterra, cuando fué considerada la Cámara de los Comunes como representante de todos los comunes y corporaciones, aunque no fuera elegida sino por un número pequeño, y que se dejara de sujetar á los diputados con instrucciones; pero principalmente las teorías políticas modernas son las que haciendo del Estado una institucion de orden público para el bien ó para el bienestar comun, han logrado crear un nuevo modo de representacion. Entre estas teorías, es seguramente la de Rousseau la que, distinguiendo la voluntad *general* de la voluntad de *todos*, debia hacer comprender la necesidad de imponer á los diputados la obligacion de ser los órganos, no de las voluntades individuales de los comitentes, sino de la voluntad general para el bien del país. Considerada en sí misma, la representacion moderna descansa sobre el mismo principio de razon, por el cual se explica perfectamente, en el derecho privado, la gestion de los asuntos de otro sin mandato (*negotiorum gestio, sc. sine mandato*). Lo mismo que á consecuencia de la comunidad de la razon, se puede obrar por otro, en la justa suposicion que este, como sería razonable, hubiera obrado de la misma manera; así en derecho público, cada diputado, obrando segun su conciencia y su razon, tiene el derecho de considerarse como el representante de todos.

Por el principio de esta representacion es por lo que el Estado ha cesado de ser una sociedad de voluntades subjetivas y de intereses privados, para transformarse en un orden fundado sobre principios objetivos y racionales, formando la regla constante para la voluntad de todos. Al recordar de qué manera se han formado el Estado y la representacion modernos, es preciso tambien insistir en el deber de no hacer perder al Estado este carácter elevado, de no ponerle á merced de los caprichos de las voluntades personales, sino de organizar la representacion de manera que la inteligencia y la razon nacionales encuentren en ellas una expresion justa.

El fin de la representacion consiste en constituir el Estado realmente lo que es en idea, un asunto de todos, en vigorizar sin cesar los poderes en los manantiales primeros de la vida nacional, en establecer un lazo á la vez político y moral entre los individuos y el orden general, en fortalecer los poderes por el apoyo que encuentran en el asentimiento de todos, en elevar á cada uno en su propia conciencia, y en reanimar el sentimiento de solidaridad por la parte que toma en la realizacion de la idea del derecho y del orden del Estado; corresponde además á la representacion el desarrollo de la inteligencia política, y constituirse en medio poderoso de *educacion* popular, poner frente á frente los diferentes intereses que tienen que aclararse mutuamente y que conciliarse, mantener los poderes en una justa armonía con las necesidades, los intereses, con toda la manera de sentir y de querer de la nacion, dar por último á esta una inspeccion eficaz sobre todos los poderes, y por las elecciones, que obligan á la representacion á empaparse sin cesar en la conciencia pública. La representacion no está, pues, organizada, en primer lugar para ser un contrapeso mecánico contra el poder central, porque los esfuerzos comunes deben dirigirse hácia el mismo objeto, y su móvil no es tampoco la desconfianza de que tendria que inspirarse hácia el gobierno, porque una inspeccion justa no excluye una buena inteligencia en cuanto á la direccion general de la política. Bajo el verdadero punto de vista, debe ser la representacion en cuanto sea posible la expresion, no de la voluntad, sino de la inteligencia, de la razon y de la cultura sociales. La voluntad es sin duda, en el individuo como en toda la comunidad, el poder que decide y ejecuta en última instancia; pero así como la voluntad individual debe estar sometida á la razon, importa lo mismo organizar las elecciones para la representacion de manera que las voluntades puedan elegir con mejor conocimiento de las personas y con una inteligencia mejor de los asuntos.

Estando comprendida la representacion como una funcion pública, las elecciones, causa de ellas, deben ser igualmente consideradas bajo este aspecto. El derecho de eleccion, aunque compita por derecho natural á todo miembro de la comunidad, lejos de ser un asunto privado, es una *tarea* regulada por el principio ó derecho público, el cual, como ya hemos visto, se distingue del derecho privado en que los derechos públicos constituidos para el bien comun, implican al mismo tiempo para quien competen la obligacion de ejercerlos. Este punto de vista no ha prevalecido aun para el derecho de eleccion, el cual, bajo un aspecto esencial, está considerado aun como derecho privado, cuyo uso ó falta de uso se abandona á la voluntad de los electores. Esta es una prueba de que la idea moderna del Estado y de la representacion no ha triunfado aun completamente en el derecho de eleccion. Por otra parte, esta cuestion ha sido trasportada ya de la ciencia á la discusion pública (tambien ha sido tratada en Francia, en 1848, al discutirse la Constitucion republicana), y acabará sin duda por ser resuelta, como lo exige la naturaleza de las relaciones <sup>(1)</sup> y como ha sido resuelta para las funciones mas penosas de los jurados

### § CXVIII.

#### *Modos para la formacion de la representacion ó sistemas de eleccion.*

Para todos los sistemas de eleccion, por diferentes que puedan ser, hay un principio que puede dominar á todos, primero que el derecho de eleccion es un derecho natural que compete á cada ciudadano en su cualidad de *miembro* de la comunidad política, y despues que este derecho está, como todo derecho, unido, en cuanto á su *ejercicio*, á *condiciones* que las leyes deben establecer, para asegurar á este derecho una ejecucion verdadera, sincera, en relacion con el *fin* para el cual está constituido.

El derecho de eleccion es natural, porque el Estado es tambien un derecho natural, y el derecho de eleccion es la manifestacion activa de la relacion orgánica de cada miembro y de sus

(1) Hemos hecho valer esta consideracion desde la primera edicion de este curso. Que sepamos solo hay la Constitucion del Brasil en la cual esté fijado el derecho de eleccion como una obligacion que un elector, bajo pena de multa, debe cumplir. Sin duda, pueden existir circunstancias en que un elector pueda estar autorizado, por su conciencia, á no elegir ó á protestar contra una eleccion, pero entonces debe dar una papeleta en blanco ó protestar realmente.

intereses con el todo y los intereses públicos. Porque cada miembro, como tal, tiene una opinion, un interés que hacer valer, y su vida está intimamente ligada con el destino comun. Este derecho natural no es reconocido sino sucesivamente por la sociedad; pero está dotado con una fuerza interna que empuja irresistiblemente el principio á su aplicacion completa. El sufragio universal ha venido á consagrarse de repente en muchos grandes paises del continente, y aunque pueda desaprobarse la manera con que se ha establecido y cómo se practica en ellos, ya no puede pensarse en restringirlo, en levantar nuevas barreras artificiales, so pena de provocar un descontento justo en una parte notable de la poblacion, y sembrar nuevos elementos de discordia y de desorden.

Por otra parte, todo derecho debe estar determinado segun el objeto para el cual existe. Ya, en el derecho privado, cuida la ley de que en todas las relaciones y actos de derecho, la voluntad del agente ó del contrayente no sea falseada por medio de violencia, error, dolo, que permanezca libre, que el yo sea respetado en su libertad; con mayor razon el derecho público debe velar para que el derecho de eleccion no se convierta en una simple funcion de la libertad, es decir, de la voluntad regida por la propia inteligencia. La menor condicion que la ley puede exigir con respecto á esto, es que un elector haya adquirido ese grado de instruccion que ofrece la enseñanza elemental, y que puede probarse sea por certificado de frecuentacion ó de exámen, sea con mayor sencillez por la condicion exigida á cada elector de escribir por sí su papeleta. Es cierto que la inteligencia puede desarrollarse tambien en el trato social; pero el derecho no puede buscar garantías sino en condiciones susceptibles de ser probadas de una manera cierta y uniforme. Uno de los buenos resultados que el sufragio universal debe dar en muchos paises, es que la instruccion elemental sea declarada obligatoria por el Estado, y que las clases superiores tengan mas cuidado en la educacion de las inferiores, con las cuales concurren para el ejercicio de esta importante tarea pública. Pero cuando se establece el sufragio universal sin esta condicion elemental, se abre necesariamente un campo de batalla, para atraerse por todos los medios de astucia, de engaño, de violencia moral, á los electores que sin saber leer ni escribir, pueden dificilmente sustraerse á estas maniobras.

La oposicion que se hace aun á semejante arreglo del sufragio tiene teóricamente su origen en la falsa opinion de que las elecciones no tienen mas que hacer patente la voluntad, haciendo abstraccion

de la manera con que está determinada; además el mal espíritu de partido político, contando explotar en su provecho la ignorancia de las masas, es el que tiende á sostener en la práctica un sistema condenado hasta por la mas sencilla razon política, y por demócratas sinceros, honrados, como J. St. Mill, los cuales, al mismo tiempo que desean el advenimiento de una democracia inteligente, moral, ven en el sufragio sobre todo una recompensa que todos tienen que merecer por la instruccion que adquirieran en los primeros elementos del saber humano.

Sin embargo, sobre la base de esos principios comunes pueden establecerse dos sistemas de eleccion, de los cuales uno ha recibido una aplicacion casi completa, y el otro está aun en vías de elaboracion teórica, pero provocada por la necesidad profunda de buscar un remedio á los grandes abusos á que ha dado lugar el primero.

El primer sistema es un sistema *abstracto, individualista, atomístico*, que parte de la nocion abstracta del *ciudadano*, realizada de una manera igual en cada miembro de la comunidad política, y llamando al ciudadano como tal á la eleccion, sin tener en cuenta todas sus demás cualidades importantes, todas las relaciones reales, esenciales y permanentes que tiene en el orden social. Este sistema, que solo conoce la cualidad formal de ciudadano, se vuelve en la aplicacion un sistema matemático de numeracion y de mayoría, y llevado hasta sus últimas consecuencias deberia hacer tambien abstraccion si no del tiempo, al menos del espacio, es decir, de las localidades donde se hacen hoy las elecciones por los ciudadanos que se reúnen en ellas accidentalmente, para hacer (como proponen tambien Hare y Mill, aunque para un fin que es en sí mismo digno de alabanza) de todos los ciudadanos de un país una sola masa electoral, cuyos individuos tendrian que ejercer el derecho de eleccion en todo el país. Este sistema de eleccion es además una consecuencia grave de la teoría de Rousseau, quien, absorbiendo el hombre en el ciudadano, todo el orden social de cultura en el Estado, debia establecer el derecho de eleccion sobre la cualidad general de ciudadano. Se ha hecho burla á menudo de las «entidades» de la Edad Media, que daban á las abstracciones una existencia real; pero la sociedad moderna está llena de abstracciones mas graves todavia, entre las cuales la del «ciudadano» (nombre que aun en 1848 se habia vuelto á tomar en Francia para el lenguaje parlamentario) ocupa el primer lugar. La teoría que hemos establecido impide esta concepcion exclusiva, haciendo reconocer en cada miembro del orden social su doble

cualidad de miembro del orden político y de un orden de cultura humana, dos cualidades que, como veremos, deben encontrar una expresion conforme en el sistema de eleccion y de representacion.

El sistema de eleccion por cabeza de ciudadano, adoptado primero en la Constitucion de los Estados-Unidos, despues por la revolucion en Francia, y volviendo á reaparecer en nuestros dias de repente en el sufragio universal, ha sido largo tiempo modificado diversamente y restringido, ya por la manera de eleccion á doble grado, ó ya principalmente por la fijacion de un censo electoral.

Desde el sistema de las cinco clases censatarias (con una clase de proletarios estimados por cabeza, *capite censi*) establecido por Servio Tulio, hasta el sistema electoral para el reino de Prusia (de 1851, en vigor hoy dia), fundado sobre el modo de eleccion de doble grado y sobre tres clases de censatarios, el talento de combinacion puede ingeniar-se con libertad para establecer, sobre esta base, diferentes sistemas electorales, pero que todos pecarán por el principio, es decir, por el problema imposible que se proponen resolver, de medir las cualidades intelectuales y morales de un elector, el interés mismo que tiene por un buen orden político, segun su fortuna ó las contribuciones que paga al Estado. Este sistema puede reclamar el mérito de establecer á lo menos ciertas barreras, las cuales, segun el temperamento de un país, pueden oponer, durante un tiempo mas ó menos largo, diques útiles al desbordamiento de la política, y dar el tiempo necesario para la educacion sucesiva del pueblo; pero no tienen su razon de ser en un principio justo por sí mismo, y aunque no hubieran sido destruidas repentinamente por los grandes saltos políticos que se ha hecho dar á los pueblos del continente, hubiera sido necesario prever siempre esta época y discutir el sistema en su principio fundamental: la eleccion general por cabeza.

Hemos demostrado mas arriba que este sistema ha podido desarrollarse libremente en los Estados-Unidos, con todas las consecuencias que emanan lógicamente de este principio, que los hechos están siempre conformes con las causas. Se deduce que siendo la mayor parte del pueblo por todas partes relativamente mas ignorante, las elecciones llamarán siempre para la representacion de un país á aquellos cuya inteligencia se encuentra ó se pone por prudencia al nivel de la inteligencia de las masas cuyas pasiones adopta ó explota. Este principio recibe solamente una modificacion por las fuerzas ó las influencias cuyo ascendiente experimenta la inteli-

gencia de las masas. Porque hay un hecho fundado en la naturaleza de las cosas y probado por la historia, y es que las clases inferiores poseen el sentimiento de su debilidad, de su falta de conocimiento, por lo que quieren ser gobernadas y piden ser guiadas en semejantes operaciones políticas por hombres en quienes ponen su confianza. La cuestion consistirá, pues, en saber quién, según las circunstancias, tiene mas probabilidades de apoderarse de la direccion. Estas probabilidades son mas favorables al partido que puede entrar en la lucha electoral con la mejor y mas fuerte organizacion, con una Milicia obediente, poniendo en ejecucion fielmente la contraseña que ha recibido. Semejante partido bien disciplinado puede existir en diferentes países bajo diversas formas; se ha organizado en los Estados-Unidos, en el mismo seno del pueblo, en los dos partidos principales, de los cuales cada uno obra con una disciplina casi militar; en los países monárquicos de Europa, donde los gobiernos están constituidos con mayor fuerza, la influencia se medirá según el grado de centralizacion y según el grado de instruccion popular, y cuando á una fuerte influencia gubernamental se une además la influencia de una Iglesia organizada con fuerza, el sistema electoral, que debia llamar á hombres capaces de ejercer una intervencion en el gobierno y mantener las vías de la cultura desembarazada de las trabas que el espíritu retrógrado sabe poner por todas partes, servirá solamente para mantener la servidumbre política y moral del pueblo. Por otra parte, sean las que fueren las modificaciones que este sistema de sufragio universal pueda experimentar en Europa, no se librará nunca de las consecuencias principales á que ha dado origen en los Estados Unidos. Se ha instruido su proceso desde hace mucho tiempo por la ciencia política, y el juicio que ha pronunciado ya el exámen imparcial es que este sistema no es una institucion, un instrumento para el *self-government* del pueblo, para su verdadera libertad, sino para su dominacion por medio de diversas influencias que tienden á sustituirse á su inteligencia y á su razon, para tomar posesion de su voluntad.

Estos graves defectos, inherentes al sistema de eleccion por cabezas ó al sufragio viril (llamado en inglés *manhood suffrage*), son los que han llamado la atencion de los entendimientos reflexivos para descubrir un remedio. El peligro de la opresion de las minorías por las mayorías es lo que ha hecho meditar á estas inteligencias y les ha hecho proponer algunas reformas, tanto mas cuanto que el engaño interno de todo este sistema numérico puede mani-

festarse en que la minoría electoral puede, por cierta combinacion, convertirse en mayoría <sup>(1)</sup>. Pero cuantas medidas han propuesto son impotentes para aplicar un remedio eficaz.

Sin hablar del *veto*, que ya Jefferson reclamaba á favor de los Estados del Sur de la Union, para ciertos casos, contra resoluciones tomadas por la mayoría de la representacion, una proposicion hecha (antes de 1848) por un furierista, M. Victor Considérant, tendia á hacer votar á los electores por programas de partido (socialistas, liberales, etc.) en toda la superficie del país, de manera que cada partido podria elegir casi un número correspondiente de diputados. Pero aunque las opiniones diversas sobre la direccion que hay que dar al gobierno de un país estén siempre representadas por partidos, seria, sin embargo, contrario á la idea ética del Estado erigir el espíritu de partido en principio electoral.

Otra proposicion, hecha en Inglaterra por M. Hare, y aprobada por M. Mill <sup>(2)</sup>, tiende á sustituir á la representacion que se hace hoy en todas partes por *localidades*, la representacion llamada *personal*, establecida en seguida de manera que la eleccion, según sus efectos, se extenderia sobre el país entero; que el número de votantes (por ejemplo, 2 millones) se dividiria por el número de diputados por nombrar (por ejemplo, 500), y que cada candidato que reuniera el número necesario de votos (4000) seria elegido; además, para impedir la reunion inútil de sufragios sobre la misma cabeza, cada elector estaria obligado á poner en su papeleta una lista de varios candidatos, por orden de preferencia. Pero este sistema de eleccion, muy complicado en la ejecucion (como el plan práctico comunicado por M. Hare lo demuestra bien), no seria en realidad sino la exageracion del principio de eleccion por cabeza, y pecaria además esencialmente en que no toma en cuenta la

(1) M. de Eotvos (actualmente Ministro de instruccion, en Hungría), dice respecto á esto, en una obra titulada: *Der Einfluss der herrschenden Ideen*, etc., t. I, página 187: «Que uno se figure 100 colegios electorales, cada uno de 4000 electores; suponiendo que en 51 de estos colegios los diputados sean nombrados por una mayoría de 2500 contra 1500, mientras que en 49 colegios las elecciones se hacen con una mayoría de 5500 contra 500, habrá en este caso para 51 diputados una minoría de 127 mil electores, mientras que 49 diputados han sido nombrados por 171500 electores.» Recordamos otra vez que en el sistema actual de elecciones, en las que con frecuencia la mayor parte de los electores no toman parte en las elecciones, estas son, en otro sentido, casi generalmente elecciones de minorías.

(2) Thomas Hare, *The election on representatives*, new edit., London, 1865; J.-St. Mill, *Considerations on representative government*, London, 1861.

situación intelectual y moral de los electores. Ya en el sistema actual, el elector se encuentra á menudo embarazado para elegir con conciencia un solo candidato; con mayor razón deberá, siempre que se vea obligado á hacer una lista de candidatos, fiarse en el juicio de aquellos con quienes se encuentran mas ó menos en comunidad de opiniones políticas. Si se exceptúa un pequeño número de candidatos célebres que reunirían inmensa mayoría, se necesitaría por lo menos para todo el resto, para establecer un poco de orden y cohesión en esta masa de átomos electorales, flotantes como almas en pena por todo el país; que se hiciera una organización de partidos con una dirección en las grandes localidades, y el sistema debería así en la práctica venir á parar en el sistema de partidos de M. Considérant. En el sistema ordinario del sufragio universal, hay cierto modo natural de distribución, según las localidades y hasta según las ciudades y los campos; pero el sistema criticado declara, por boca de M. Mill, «que se trata, no de representar piedras y ladrillos, sino personas humanas.» Sin duda la persona es por todas partes el fundamento y el fin; pero la persona humana, no siendo aun espíritu puro, vive por el contrario en el espacio y persigue ciertos fines en una localidad; y los intereses locales, los de una capital como de un gran centro de cultura, ó de una ciudad de industria y de comercio, ó de un distrito de agricultura, representan tambien un papel legítimo en un parlamento; sin embargo, el nuevo sistema no quiere tenerlo en cuenta, se eleva á la mas alta abstracción matemática y formal, en la que el hombre no es mas que un número y un ciudadano puro y sencillo de un país, de manera que las malas consecuencias, inherentes al sufragio universal, á causa de su abstracción política, serían realzadas aun por la abstracción matemática. La favorable acogida que ha recibido este sistema se explica por el hecho de que es un reflejo fiel de nuestra época, la cual, en ciencias físicas y morales, tiende á eliminar todas las cualidades y á resolverlas en cantidades numéricas; sin embargo, la misma realidad se levanta por fin á oponer una barrera, contra la cual deben estrellarse todos estos sistemas.

Otras reformas ha propuesto además M. Mill, quien adoptando en principio el sistema precedente, quisiera completarlo con un nuevo elemento, que tiene tanta importancia por sí que cambiaría esencialmente la base. Partiendo del punto de mira justo de que la inteligencia debe ser el fundamento y tambien la condición del derecho de sufragio, M. Mill no solo quiere conservar el derecho de

elección en los centros de instrucción, como las universidades, y darlo á otros cuerpos científicos, actuales ó futuros, sino que hasta propone un *voto plural* ó acumulativo, un doble ó triple voto á todos los que, por su posición social, fueran jueces dignos de él, ó que después de un exámen que estaría bastante dispuesto á establecer, adelantarian á un grado superior de elector. Por la primera proposición, M. Mill ha entrado indudablemente en la vía que tiende directamente al fin esencial de toda elección, el de hacer representar los grandes grupos de intereses sociales; pero la proposición de un *voto acumulativo*, además de que sería rechazado por el espíritu democrático de igualdad, peca además en intentar lo imposible, en saber medir la inteligencia aritméticamente por un número de votos. M. Mill, participando del error de su compatriota Buckle, ve el progreso de los individuos y de los pueblos únicamente en los conocimientos con que enriquecen su capital intelectual y social, y no en la moral y la moralidad, que, sin embargo, son el foco mas íntimo de la fuerza de concentración, de cohesión y dirección de la vida; y en las elecciones tampoco es solamente en la inteligencia, sino ante todo, en la moralidad, donde el orden público debe encontrar su apoyo.

En fin, un último sistema de elección ha sido propuesto por M. James Lorimer (*Constitutionalism of the future*, London, 1867) (1), quien al parecer ha querido traducir el pensamiento fundamental de M. Mill en un sistema completo. Según este autor, toda sociedad debe ser considerada, según su expresión, «dinámica y no mecánicamente,» como «una asociación de fuerzas individuales de un valor desigual, y no como un rebaño que se valúa por cabeza,» y el sistema de elección debe *fotografarla* de cierta manera, viniendo á ser «una expresión adecuada de todos los poderes de la sociedad tal como existan,» de lo cual dedujo que es preciso dividir la sociedad en cierto número de clases, determinadas por las rentas, la inteligencia, los servicios prestados, la posición, la edad (—y el sexo?—), la moralidad; clases que no serían fijas, invariables, como las de Servio Tulio ó las antiguas corporaciones, sino flotantes, apropiadas á los cambios que intervendrían en todo. Pero si se exceptúan las rentas, es imposible formar clases electo-

(1) No conocemos, hasta ahora, esta obra sino por el artículo de M. Ernest Duvergier de Hauranne, en la *Revue des Deux-Mondes* de 1.º de abril de 1868, titulado *La democracia y el derecho de sufragio*, artículo que, sin hacer mención de la teoría de M. Considérant, discute tambien el sistema de MM. Hare y Mill, pero se declara en general por el sufragio universal localizado.

rales y valuar los votos segun las cualidades puramente personales; al contrario, se puede establecer en principio que la cualidad general de persona humana, dominando todas las demás cualidades, debe servir de punto de partida en todo sistema de eleccion, y que las clases, si se quiere establecerlas, deben estar formadas segun las relaciones sociales permanentes, propias para ser consignadas de una manera cierta.

Este último punto es el que ha prevalecido en Alemania, entre los diferentes autores que se han ocupado en la cuestion de la reforma del sistema electoral. Así como en Alemania se ha demostrado, en la práctica política, hasta la constitucion de la confederacion del Norte (de 1867), basada en el sufragio universal, una gran repugnancia á adoptar el sistema de eleccion por cabeza, y que, á excepcion del sistema prusiano (de 1851), de las tres clases censatarias, tan desastroso en principio como en ejecucion, se han aplicado en él, en casi todos los Estados, notables modificaciones; así tambien la ciencia política ha hecho notar desde hace largo tiempo el carácter individualista, atomístico, casi antisocial de este sistema, y ha buscado el remedio en un principio nuevo. Bajo este aspecto se ha venido generalmente de acuerdo en este punto fundamental, á saber, que un principio mas orgánico de cohesion no puede encontrarse sino en los grandes grupos de intereses comunes, por los cuales los hombres están ligados en la cultura comun de un ramo del trabajo social. Es, pues, principalmente segun las esferas naturales del trabajo social como se ha propuesto organizar el sistema de eleccion, y la divergencia de opiniones por otra parte bastante secundaria se ha manifestado solamente en el mejor modo de formar estos grupos de intereses sociales (\*). Sin embargo, este sistema

(\*) Si se hace abstraccion de las teorías que tendian solamente á restaurar, con algunas modificaciones, las antiguas órdenes feudales (Adam Müller, Jarke, J. Stahl, y otros, creemos haber dado, con la teoría del derecho público de nuestro Curso de derecho natural, primera edicion (1837-1839), el primer impulso á este género de investigaciones. Nuestra proposicion iba entonces á constituir las elecciones segun los grandes grupos de órdenes de todo trabajo social, segun el orden religioso de las confesiones, el orden científico, artístico, de instruccion, el orden económico, de agricultura, industria y comercio. M. de Mohl dió en principio su aprobacion (en el artículo citado). Algun tiempo despues, M. Liebe (actualmente Ministro de Hacienda en el Brunswick), adoptó la idea fundamental en su obra: *Der Grundadel und die neuern Verfassungen* (la Aristocracia de la riqueza y las Constituciones modernas), 1844, por un extracto casi literal de mi obra. Despues del movimiento político frustrado de 1848, la teoría se sistematizó más por M. Levi-ta, en la obra: *Die Volksvertretung in ihrer organischen Zusammensetzung*, 1855, y por M. de Mohl, *Staatsrecht und Politik*, 1860, el cual propone hacer tres grupos de

solo presenta un aspecto parcial del verdadero sistema completo de eleccion y representacion, y el gran error que encierra por otra parte consiste en hacer considerar el Estado solamente como una agregacion de órdenes ó de intereses sociales particulares, desconociendo los principios de unidad y de lazo por los cuales estos diversos grupos deben tener cohesion entre sí y encontrar su sumision al interés comun del Estado y de todo el orden social. Sin duda este sistema de eleccion por grupos de intereses sociales, si se adoptara solamente para una de las dos cámaras, podria ser un correctivo bastante poderoso para sistema ordinario, y preparar el espíritu público á ver en la misma sociedad un organismo de diversos órdenes ó grupos de hombres y de intereses (\*), pero no puede ser considerado como el sistema verdadero y completo.

intereses, el grupo de intereses *materiales*, representado por la grande y pequeña propiedad de tierras, por la industria y el comercio, con ciertas subdivisiones, el grupo de intereses *espirituales*, representado por las iglesias, el orden científico, artístico y de instruccion, y el grupo de intereses *locales*, representado por los municipios. M. Bluntschli, en un artículo del *Staatswörterbuch*, «Wahlrecht», 1867, piensa tambien que la eleccion, segun su idea mas justa, deberia tener en cuenta los diversos grupos de vocacion social; pero no se explica más por qué, segun él, nuestra época no está dispuesta á poner un remedio sério al sistema actual. Sin embargo, la ciencia tiene el deber evidente de señalar lo malo, y de investigar y señalar la verdad. En la doctrina orgánica del Estado (*organische Staatslehre*, Wien, 1830), habia reconocido ya que el sistema de representacion y de eleccion por grupos de intereses era exclusivo, que la unidad y la totalidad de la nacion se encontraban allí desparramados. No vi entonces otro remedio que combinar el sistema de eleccion por intereses para la primera cámara, con el sistema ordinario localizado para la segunda cámara, porque estaba convencido de la necesidad de dos cámaras para cada grande Estado, mientras que el sistema de intereses hacia que varios autores no admitiesen sino una sola cámara. Solo mas tarde, y sobre todo á consecuencia del estudio continuo del gran numero de obras sobre la Union americana, haciendo ver todos los efectos desastrosos del sufragio universal, tanto para los Estados particulares como para la Union, he adquirido la conviccion de que era preciso romper con todo sistema atomístico explotado por las mas malas pasiones de los partidos, y entonces comprendí que el organismo natural de la sociedad, tal como lo da á conocer la doctrina de Krause, es tambien el modelo y el ideal para el sistema natural de eleccion y de representacion.

(\*) Este sistema de eleccion y de representacion por estados ó intereses sociales recibió una primera aplicacion en mi país natal, el Hannover, en 1818; la primera cámara fué constituida por representantes elegidos por cuatro órdenes, el orden de los grandes propietarios (hecha abstraccion de la nobleza), el orden de la industria y del comercio, el orden de la Iglesia y de los diversos grados de instruccion pública, en fin, el orden de los jurisconsultos, dividido en orden judicial y orden de abogados; la segunda cámara fué compuesta segun el sistema ordinario. Las cámaras funcionaban muy bien, pero toda la constitucion fué derribada por la reaccion absolutista y feudal, en 1833.

El sistema natural de eleccion y de representacion debe ser un reflejo y en cierto modo un extracto del organismo social. Este organismo se compone, como hemos visto, de dos especies de grupos ó de esferas: por un lado, de esferas que, comprendiendo á los hombres bajo todos los aspectos principales de la vida, bajo los diversos grados de familia, del municipio, de la provincia, mantienen la unidad y la totalidad de la personalidad individual y colectiva, y por otro lado, de esferas de cultura constituidas por la division natural del trabajo social segun los fines principales de la vida humana. Sobre el tipo de este organismo se establece un sistema de eleccion tan sencillo como natural, segun los siguientes principios.

Hay un derecho de eleccion inherente á toda personalidad mayor, que ocupa una posicion distinta en el órden público. Las mujeres que tienen un estado independiente no pueden ser excluidas de este derecho.

Este derecho de eleccion seria ejercido por cada persona á la vez en los dos géneros de grupos, porque, por un lado, pertenece á una familia (véase la tercera division), á una municipalidad, á una provincia, y ejerce en cada una de estas esferas el derecho de eleccion para la constitucion de los consejos correspondientes, y por otro lado, forma ó debe naturalmente formar parte de un órden de trabajo ó de cultura social, y cooperar con su voto á la constitucion de los consejos ó asambleas que manejan los asuntos, consejos que existen ya en gran parte en el órden económico, como cámaras de agricultura, cámaras de industria y comercio, y que un dia serán sin duda creadas tambien para los demás órdenes.

La representacion general ó nacional, para reflejar este organismo interno de la sociedad en sus dos géneros de grupos, deberá ser producto de un doble sistema de eleccion, y dividirse en dos Asambleas ó Cámaras, descansando sobre distintos principios, de los cuales, uno, al que llamaremos primero, representaria las esferas de vida completa ó los grandes centros de vida localizados en diversos grados, y constituidos en último lugar por las provincias de un Estado mas unitario ó por Estados-miembros de un Estado federativo. Habiendo cooperado ya los diversos grados inferiores á la eleccion de la Asamblea provincial ó de una legislatura de un Estado particular, natural es que las Asambleas provinciales (ó de una legislatura) nombren los miembros de la primera Cámara. La segunda Cámara, al contrario, se formaria por eleccion en los diversos órdenes de cultura, ó, como se dice, de intereses sociales; sin embargo, como estos órdenes, que podrian recibir todavía subdi-

visiones, no presentan una graduacion como la primera série, sino estas coordinadas, cada órden de interés, ó cada subdivision principal, deberia ser llamado para nombrar, no por medio de su Consejo de direccion, el cual en muchos órdenes no existe aun, sino por el concurso directo de todos sus miembros, el número de representantes que le correspondieran segun la ley.

Semejante sistema de eleccion y de representacion presentaria grandes ventajas.

Primero conduce naturalmente, en un Estado que reúne las condiciones de una existencia política distinta, el sistema de dos Cámaras, cada una de las cuales llenaria una funcion especial importante; la segunda Cámara, saliendo de elecciones directas y reuniendo los representantes de todos los intereses sociales particulares, tendria que examinar, de una manera *predominante*, cada cuestion bajo el punto de vista de estos diversos intereses y conseguir, en ciertos casos, una transaccion equitativa; la primera Cámara, al contrario, saliendo de una eleccion en el fondo indirecta de los grandes cuerpos políticos, tendria que examinar las diversas cuestiones bajo el punto de vista del interés general, comun, dominando los intereses particulares, y tendria tambien que defender el interés general contra la coalicion que muchos intereses formarian, quizas con éxito, en la segunda Cámara. Estas dos Cámaras no estarian, pues, constituidas con el objeto de establecer el doble voto en una cuestion, sino con el fin de hacerla considerar bajo un *doble punto de vista*, orgánicamente bajo el punto de vista de la parte en sus relaciones con todas las otras partes, y bajo el punto de vista del todo dominando las partes y todos los intereses particulares. Los dos principios de *conservacion* y de *movimiento* encontrarian en justa medida, y sin exclusion, una representacion predominante por el diferente modo de eleccion.

En cuanto á la segunda Cámara, una de sus ventajas principales consistiria en que las elecciones se harian, mejor que en cualquier otro sistema, con pleno conocimiento de las cosas y de las personas, porque un elector, perteneciendo á un órden por su trabajo de vocacion, estaria en disposicion de elegir las personas que se habrian distinguido, no por discursos políticos, sino por el conocimiento y buena administracion de los negocios, por la estimacion de que se vieran rodeadas, por sus trabajos en el órden de cultura intelectual y moral.

Sin duda, habria tambien en cada uno de estos órdenes, partidos que se inclinarian, uno más hácia las reformas, otro hácia la conser-

vacion del estado actual de las cosas; pero los partidos estarian siempre obligados á tener en cuenta la inteligencia propia de cada elector y proponer candidatos juzgados segun sus *actos*, segun el talento *práctico* que hubieran mostrado en la gestion de los asuntos.

Este sistema ofrece una solucion natural de los problemas planteados por las demás teorías; no organiza partidos políticos abstractos, pero asegura una representacion á todos los grandes intereses permanentes, por los cuales los electores, cada uno segun su profesion, toman mas ó menos parte y que á menudo ponen en primera línea; no establece clases graduales en las cuales los electores mayores serian colocados como en una escuela, sino clases que, segun el grado y carácter de cultura de un país, pueden diferir segun su importancia y el número de electores, sin estar subordinadas una á otra. Se ha objetado que el sistema ordinario da tambien como resultado representantes de todas las clases sociales; pero no son elegidos en proporcion justa ni por los que se hallan en circunstancias para apreciar su mérito.

Este sistema puede realizar, subordinadamente y en una justa medida, el objeto que se propone la teoría de MM. Hare y Mill, teoría en realidad impracticable en un gran país que no está habitado por números puros, susceptible sin embargo de ser aplicada en los órdenes particulares de vida y de cultura en los cuales no hay mas que un número restringido de representantes que escoger, conocidos de todos los miembros de un órden particular.

Este sistema descansa en el sufragio universal, no abstracto y confuso, sino organizado, determinado segun los grandes órganos permanentes de la vida y de la cultura, y se opone, no á la democracia honrada, sino á la demagogia que explota en provecho de los mangoneadores, la docilidad, los conocimientos imperfectos y las pasiones del mayor número, el *divide é impera* en un sentido justo, libertando á los electores del imperio de los partidos, constituyéndolos dueños de hacer por sí mismos la eleccion segun su propia inteligencia. De esta manera los guías de partido en la prensa y en las asociaciones están condenados á la impotencia por este sistema, al cual harian la oposicion mas fuerte bajo el pretexto de que haria reaparecer los órdenes feudales, cuyas nuevas clases, sin embargo, son tan distintas como la libertad lo es de la violencia.

Este sistema, en fin, no existe ya en estado de simple teoría, puede tener su apoyo en experimentos en parte muy felices y casi

decisivos. Porque la organizacion de la primera Cámara se funda sobre el mismo principio que ha guiado para la excelente constitucion del Senado en los Estados-Unidos, y, desde 1848, ha sido aplicada en Holanda para la eleccion de la primera Cámara por los Estados provinciales. Precisamente en el continente europeo es donde no hay ni las mismas condiciones históricas, ni los mismos elementos sociales para constituir una primera Cámara aristocrática como en Inglaterra, y donde todos los demás modos de constituir una primera Cámara han sido poco felices; donde el sistema propuesto ofrece la mejor solucion á muchas dificultades, y da además un fundamento sólido al *self-government*, llamando los cuerpos políticos mas considerables y mas completos de un país, las provincias, á una representacion política. En cuanto á la segunda Cámara, el sistema de eleccion por órdenes ó intereses sociales ha hecho una corta aparicion (1849-1855) en el Hannover, para probar al menos que puede ponerse perfectamente en ejecucion y conducir á buenos resultados. La práctica política ha indicado así la vía de las reformas, que la teoría debe esclarecer con la luz de los principios justos (\*).

En cuanto á los dos modos de eleccion, llamados el uno modo *directo* y el otro *indirecto* ó de doble grado, pueden ser empleados en todos los sistemas hasta en el que acabamos de proponer. Sin embargo, aunque el modo de doble grado pueda oponer cierto correctivo al sufragio universal, no puede conservarse largo tiempo en el movimiento democrático moderno; es además un modo artificial, porque el interés directo de cada uno en el órden social, debe encontrar tambien, bajo una relacion esencial, una expresion directa en las elecciones.

La cuestion del *escrutinio público* ó *secreto* en las elecciones ha sido debatida con calor desde la agitacion de los partidos en Roma hasta nuestros días. Lo que se puede afirmar, apoyándose en la historia, es que el *escrutinio público* ha sido pedido principal-

(\* Este sistema se presta fácilmente á algunas modificaciones que la forma monárquica ó el grado de cultura puede exigir. Así es como, en el Estado monárquico, los príncipes, los jefes de familias aristocráticas ilustres, capacidades experimentadas en el servicio público, y nombradas, con arreglo á ciertas reglas, por el monarca, pueden formar parte de la primera Cámara; sin embargo, el principio exige que el mayor número de miembros sea elegido por los Estados provinciales. Aunque el sistema no se aplicase primeramente mas que parcialmente á una sola Cámara ó combinado con el sistema ordinario para las dos Cámaras, ofrecería ya grandes ventajas y neutralizaría los malos efectos de otros sistemas.