

**BIBLIOTECA ARTIGAS**

**COLECCIÓN de CLÁSICOS URUGUAYOS**

**VOLUMEN 214**

**JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA**

**LA LIBERTAD POLÍTICA**

**MONTEVIDEO**

12/11/44 - 070



MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA

BIBLIOTECA ARTISTAS

# LA LIBERTAD POLÍTICA

DR. MARÍA ROSA MORALES

MINISTRO DE EDUCACION Y CULTURA

DR. ALFONSO CARRERA DE BARRA

SECRETARÍA DE EDUCACION Y CULTURA

DR. ESTEBAN BARRERA

SECRETARÍA DE EDUCACION Y CULTURA

DR. ANTONIO ESPINOSA

SECRETARÍA DE EDUCACION Y CULTURA

Comisión de Clases Libres

Dr. Wladimir Frenkel

SECRETARÍA DE EDUCACION Y CULTURA

1944

002

LA LIBERTAD POLÍTICA

Comisión de Clases Libres



2020



MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA

BIBLIOTECA ARTIGAS

Art. 14 de la Ley de 10 de agosto de 1950

COMISIÓN EDITORA

DRA. MARÍA JULIA MUÑOZ

Ministra de Educación y Cultura

LIC. ALICIA CASAS DE BARRÁN

Directora del Archivo General de la Nación

LIC. ESTHER PAILOS

Directora de la Biblioteca Nacional

MAG. ANDRÉS AZPIROZ

Director del Museo Histórico Nacional

COLECCIÓN DE CLÁSICOS URUGUAYOS

DR. WILFREDO PENCO

Director Honorario

Vol. 214

JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA

LA LIBERTAD POLÍTICA

Cuidado de la edición: SOFÍA GERVAZ MUÑIZ

12/114.082

JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA

Los libros y la historia

Los libros que abren caminos y plantan semillas. Modifican creencias arraigadas y explicaciones corrientes. Discuten viejos principios y fundan nuevos. Sientan un espíritu

# LA LIBERTAD POLÍTICA

se convierten en quinientos de nuestros conciudadanos. No es tan difícil identificar libros de esta naturaleza a lo largo de la historia universal. La libertad política de Justino Jiménez de Aréchaga, a escasez de páginas, es un libro de esta clase, de los que se ocupan de temas fundamentales de su tiempo y hacen conclusiones profundas en su entorno. No hay forma de entender la constitución de la democracia sin pasar por el libro de la libertad política de Justino Jiménez de Aréchaga, que trata sobre los principios del gobierno representativo cuestionando el fraude electoral y el voto censitario, y argumentando a favor de la representación proporcional. Sobre la base de un amplio dominio de la li-

Prólogo de  
ADOLFO GARCÉ

... Desde sus fundamentos, la historia de la libertad política en Uruguay...  
... La historia de la libertad política en Uruguay...  
... La historia de la libertad política en Uruguay...

MONTEVIDEO  
2020

## PRÓLOGO<sup>1</sup>

### Los libros y la historia

Hay libros que abren surcos y plantan semillas. Modifican creencias aceptadas y explicaciones corrientes. Discuten viejos principios y fundamentan nuevos. Sintetizan experiencias históricas y promueven experimentos sociales. Proponen soluciones innovadoras a problemas cruciales y se convierten en cimientos de nuevos conocimientos. No es tan difícil identificar obras de esta naturaleza a lo largo de la historia universal. *La libertad política*, de Justino Jiménez de Aréchaga, a escala uruguaya, es un libro de esta clase, de los que se ocupan de temas fundamentales de su tiempo y tienen consecuencias profundas en su entorno. No hay forma de terminar de entender la construcción de la democracia en Uruguay sin pasar por él. *La libertad política* elabora sobre los principios del gobierno representativo cuestionando el fraude electoral y el voto censitario, y argumentando a favor de la representación proporcional. Sobre la base de un amplio dominio de la li-

---

1 Desde mis tiempos, ya lejanos, de estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política hasta ahora ha ido creciendo mi deuda con José Rilla. En particular, me he beneficiado mucho de nuestros diálogos sobre distinciones y superposiciones de *caudillos* y *doctores*. Escribí este texto intentando no perder de vista esas conversaciones y sus advertencias. Romeo Pérez ha escrito recientemente varios textos fundamentales volviendo, a su manera, sobre esta temática. Ver: Pérez Antón, Romeo, “La historia que hicieron los caudillos”, en *Timoteo Aparicio: Coparticipación y Carta Orgánica*, Colección Los Blancos, Volumen v, Ediciones de la Plaza, Montevideo, 2017; Pérez Antón, Romeo, “Los caudillos tras la institucionalización democrática”, en *Aparicio Saravia: Caudillo de libertades*, Colección Los Blancos, Volumen vi, Montevideo, Ediciones de la Plaza, 2017.

teratura sobre sistemas electorales de la época y de un extenso conocimiento de la experiencia comparada, puso a disposición de las élites políticas uruguayas el doble voto simultáneo, elaborado por Jules Borély,<sup>2</sup> como solución concreta al desafío, tan candente en su tiempo, de la representación de las minorías. “Logos foráneo, *ethos* y *pathos* personalísimos” enseñaba Arturo Ardao al referirse a la lógica básica del desarrollo filosófico en nuestros países. La generalización aplica a la perfección en este caso. El doble voto simultáneo, pensado para resolver la inclusión de las minorías en algunos países de Europa, se convirtió desde 1910, en el contexto de la naciente democracia uruguaya, en la pieza clave de la estabilidad de nuestros partidos políticos y, por eso mismo, en un pilar de la estabilidad institucional.<sup>3</sup>

2 Lamentablemente, hay poco y nada escrito todavía sobre Borély. Sabemos, gracias a los Fondos Naville de la Biblioteca de Ginebra, que vivía en Francia, en la ciudad de Nimes, en el momento de publicar su obra. Nuestro colega Rafael Mandressi, radicado desde hace años en París (CNRS-Centre Alexandre-Koyré), atendiendo un pedido mío, realizó una búsqueda sistemática sobre Borély. No encontró publicaciones sobre él ni en los catálogos de las bibliotecas francesas ni en la completísima *Biographie Nationale* de Belgique. Mariana Ures se tomó el trabajo de buscar información en el registro civil del departamento de Gard, en Nimes. Encontró dos registros con ese nombre: Jules Nicolás Borély y Pierre Jules Borély. Por el momento no hemos podido establecer si alguno de ellos es el autor que nos interesa. Dejo constancia especial de mi agradecimiento a Mandressi y Ures por ayudarme a rastrear esta pista.

3 La relevancia de esta obra de Justino Jiménez de Aréchaga ha sido señalada antes por diversos autores tanto en nuestra historiografía como en la ciencia política. Entre los historiadores, hay que mencionar obligatoriamente a Juan E. Pivel Devoto, Juan Oddone y Blanca París. Entre los cientistas políticos, como mínimo, a Javier Gallardo y Daniel Buquet. En el campo de la historia de las ideas, remito, desde luego, a Arturo Ardao, y al excelente aporte reciente de Luis Delio.

Antes de ingresar en el análisis del contenido de la obra repasemos rápidamente su estructura. El libro está precedido de una breve sección titulada “Juicios sobre esta obra” en la que se reproducen testimonios de Ernest Naville, suizo, y Gumersindo de Azcárate, español. Naville, filósofo católico y profesor de vocación, como se verá más adelante, a partir de mediados de la década del sesenta se convirtió en uno de los principales protagonistas del debate sobre la reforma electoral en Europa. De Azcárate, jurista, profesor y político, figura clave del krausismo español, ocupó distintas cátedras en la Universidad Central de Madrid. Ambos “juicios”, además de contribuir a vislumbrar la calidad de la obra, ayudan a componer la personalidad de su autor en la medida en que nos da el alcance de su ambición intelectual. En los capítulos I y II, Jiménez de Aréchaga examina a fondo las principales discusiones acerca de la naturaleza y extensión del sufragio. En la medida en que define el sufragio como derecho político y función de la soberanía considera que su ejercicio debe ser obligatorio y que hay que ampliar sustancialmente el demos. En el capítulo III, argumenta a favor de la representación de las minorías y, pasando del plano de la doctrina al del contexto local, cuestiona el sistema electoral vigente en Uruguay. En los capítulos IV y V presenta detalladamente los sistemas electorales vigentes. Me adelanto a decir que asombra constatar lo que Jiménez de Aréchaga había logrado aprender acerca de teoría y práctica de la cuestión electoral. El capítulo VI es fundamental. En él se presenta el doble voto simultáneo de Jules Borély. El autor argumenta que este sistema es el que mejor resuelve el “problema de la reforma electoral”. En este capítulo, Jiménez de Aréchaga

dialoga con otra obra clave en esta historia. Me refiero a *La Democracia Práctica* de Luis Vicente Varela. En el último capítulo aborda el “modo de votar” (voto directo versus indirecto, voto público versus secreto). Además, profundiza en otro asunto tan importante como concreto: el problema del registro cívico. El Apéndice es igualmente interesante. Contiene dos textos: el artículo publicado por Jiménez de Aréchaga en la revista *La Représentation Proportionnelle*, órgano de la Asociación Reformista de Bélgica, y un estudio crítico del sistema electoral propuesto por Víctor D’Hondt en *Système pratique et Raisonné de Représentation Proportionnelle*, obra publicada en 1878.

### Autores, emprendedores, redes

Un libro es un emprendimiento intelectual. No puede hablarse de estos libros, de los que abren surcos y plantan semillas, sin sus autores, una clase muy especial de emprendedores culturales. Las ciencias sociales debaten, desde siempre, el papel relativo de estructuras y actores, de instituciones y agentes. En ciencia política, desde hace al menos dos décadas, predominan los llamados enfoques neoinstitucionalistas. Sin embargo, dentro y fuera de la literatura que se autoidentifica con esa etiqueta, ha venido prosperando la producción que, sobre todo a la hora de explicar la irrupción de lo nuevo, pone el acento en la capacidad de agencia de los actores. La aparición de un partido se da en cierto marco institucional, pero no se explica sin sus líderes. Un cambio de paradigma en una política pública no puede estudiarse sin tomar en cuenta el entorno institucional, pero depende estrictamente de actores y coaliciones. Otro tanto puede decirse del cam-

bio institucional. No hay innovación, en ningún plano, sin emprendedores.<sup>4</sup>

En el mundo de la cultura ocurre otro tanto. No hay cambio cultural sin emprendedores. Y el cambio cultural puede tener consecuencias decisivas. Joel Mokyr, por ejemplo, argumenta que no es posible explicar la economía moderna sin un cambio cultural anterior. La instalación de un nuevo conjunto de principios, valores, creencias y preferencias hizo posible la acumulación de conocimiento científico y su uso sistemático en la economía moderna. Primero Ilustración, luego revolución industrial. Primero cambio cultural, luego modernización económica.<sup>5</sup> Mokyr argumenta, asimismo, que no hay cambio cultural sin emprendedores culturales, es decir, sin individuos que logran que sus principios, valores, creencias y preferencias sean, a la corta o a la larga, adoptados por otros. Los emprendedores culturales tienen algo nuevo para decir, y lo explican consiguiendo ser persuasivos. No se adaptan a la cultura del entorno, la modifican. Ofrecen exitosamente un nuevo producto en el “mercado

4 La literatura sobre emprendedores es amplia y creciente. Robert Dahl, en *Who Governs*, desarrolló el concepto de emprendedores políticos (“political entrepreneurs”) para hacer referencia a los líderes capaces de colocar temas en la agenda. John Kingdon, en *Agendas, alternatives, and public policies* utilizó el concepto de emprendedores de políticas (“policy entrepreneurs”). Paul DiMaggio profundizó sobre los emprendedores institucionales (“institutional entrepreneurs”). Avner Greif, más recientemente, se ha ocupado de los emprendedores normativos y morales. Una discusión cuidadosa del papel de los emprendedores en el mercado de las ideas y el cambio institucional puede leerse en los capítulos 3 (“The problem of mechanisms”) y 4 (“The problem of ideas”) del excelente libro de John Campbell, *Institutional Change and Globalization*. Princeton, Princeton University Press, 2004.

5 Mokyr, Joel. *A Culture of Growth: The Origins of the Modern Economy*. Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2017, p. 13.

de las ideas”. Francis Bacon e Isaac Newton, según este autor, fueron emprendedores culturales decisivos. Bacon, a fines del siglo XVI y principios del XVII, contribuyó a instalar una noción fundamental: el conocimiento debe ser útil, es decir, debe poder contribuir a la vida humana aportando descubrimientos y recursos. Isaac Newton, durante el siglo XVII, argumentó exitosamente que la naturaleza era regida por leyes naturales cognoscibles mediante el método científico. Ambos, en tanto emprendedores culturales, abrieron surcos y plantaron la semilla del acelerado desarrollo científico que está en la base de la economía moderna.

La economía moderna se apoya en nuevas ideas sobre la ciencia. La política moderna también se apoya en nuevas ideas. El lento proceso de construcción de la democracia, ese arreglo institucional tan sofisticado y frágil, no puede ser explicado sin tomar en cuenta algunas ideas que fueron madurando muy lentamente, a medida que se volvieron menos creíbles las estrategias de legitimación mediante el recurso a la autoridad divina. La democracia moderna es hija, también, del aprendizaje respecto a la importancia de la dispersión del poder, anticipado por Aristóteles y refinado más tarde por la tradición republicana. No es posible entender la democracia, por tanto, sin emprendedores, sin agentes de distinto tipo que lograron cambiar el sentido común de su tiempo y construir reglas nuevas. La democracia fue posible gracias a emprendedores culturales que, en contextos sociales muy distintos, argumentaron exitosamente que en última instancia el poder deriva del pueblo, como Francisco Suárez y John Locke, y que la estabilidad política requiere equilibrios de poder, como Montesquieu y los “padres fundadores”.

La construcción de la democracia requirió emprendedores normativos e institucionales que asumieron la tarea de redactar el conjunto de disposiciones (v. g. declaraciones de derechos, constituciones, leyes electorales) que reflejaron los nuevos principios y valores. La democratización fue posible cuando hubo, además, emprendedores políticos capaces de resolver en su propio contexto el puzzle del poder.

Llegados a este punto conviene hacer dos aclaraciones muy importantes. En primer lugar, la referencia al papel de los emprendedores no debe hacer que se pierda de vista que los cambios, en cualquier plano, rara vez derivan de la acción individual. La regla general, es la opuesta. Los cambios requieren coaliciones, alianzas, redes. La literatura sobre esto es enorme. Los cambios en las políticas públicas, argumentan Paul Sabatier y Hank Jenkins Smith, por ejemplo, requieren “coaliciones promotoras”. Según Margaret Keck y Kathryn Sikkink las redes transnacionales de activistas vienen cambiando los términos del debate público en temas fundamentales relacionados con derechos.<sup>6</sup> Comunidades epistémicas y comunidades de práctica, como ha explicado Emanuel Adler, aprendiendo sobre la marcha, dejan la huella de su conocimiento reflexivo en políticas públicas e instituciones.<sup>7</sup> La historia de América Latina, como ha sugerido Devés, ofrece numerosos ejemplos de redes de intelectuales influyentes.<sup>8</sup>

6 Keck, Margaret y Sikkink, Kathryn. *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional*. México, Siglo XXI, 2000.

7 Adler, Emanuel. *World Ordering. A Social Theory of Cognitive Evolution*. Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

8 Devés Valdés, Eduardo. *Redes intelectuales en América Latina: hacia la constitución de una comunidad intelectual*. Santiago de Chile, Universidad Santiago de Chile, 2007.

En segundo lugar, la insistencia en subrayar el poder de las ideas —en este caso, puestas en letra de molde en libros prestigiosos—, no debe tomarse tan al pie de letra. Entre lo ideal y lo material existe una estrechísima relación, un permanente viaje de ida y vuelta. Como enseñara Adler, el conocimiento reflexivo surge de la práctica, pero, al mismo tiempo, la orienta.

Una precisión más, antes de ingresar a la materia que nos ocupa. Existe un extenso debate en la Historia de las Ideas respecto al vínculo entre texto y contexto.<sup>9</sup> No corresponde aquí profundizar en él. En todo caso, y sin pretender negar que otras dimensiones contextuales puedan ser relevantes, diré que no hay forma de dar cuenta de *La libertad política* sin remitirla a dos contextos interpretativos especialmente significativos. En primer lugar, a la primera ola de la democracia occidental y a los debates teóricos que generó. En segundo lugar, a la construcción de las instituciones políticas uruguayas, en general, y la tradición *doctoral*, en particular.

### **Democratización y representación proporcional: procesos políticos y debates teóricos**

*La libertad política* es un libro escrito en la orilla oriental del río Uruguay. Pero la democratización, su tema central, es uno de los asuntos más importantes entre los que signaron la reflexión teórica y política durante el siglo XIX en la cultura occidental. Se discute sobre ciencia y na-

9 Una breve pero excelente aproximación a esta discusión puede leerse en "Aspectos metodológicos en la Historia de la Teoría Política" de Fernando Vallespín. Ver: Vallespín, Fernando (editor). *Historia de la Teoría Política*. Tomo 1, Madrid, Alianza Editorial, 1990, pp. 19-52.

ción (los nuevos dioses), capitalismo y socialismo, evolución y revolución. Pero también se polemiza con ardor sobre autoridad y libertad, y sobre el pueblo y su soberanía. El siglo XIX marca el inicio del proceso de democratización que signará la historia del siglo XX. Según Samuel Huntington, a partir de la tercera década del siglo XIX empieza a desplegarse la primera ola de la democracia en el mundo. Por cierto, las democracias nacientes son frágiles y limitadas. Sigue habiendo un abismo entre élites y pueblo. En general, el derecho a elegir y ser electo está estrictamente limitado a una minoría.

De todos modos, la democratización empezó a avanzar. La transformación del pueblo de gobernado en gobernante, de súbdito a soberano, progresó más rápidamente en las Américas que en Europa, pero nunca de modo rectilíneo, sin avances y retrocesos. El primer mojón fue la independencia de las colonias británicas en 1776 y la conformación de los Estados Unidos. El segundo, a comienzos del siglo siguiente, la independencia de América Latina respecto a las principales potencias de Europa continental. Ambos procesos de emancipación, aunque parezcan similares, tienen diferencias muy importantes cuyas consecuencias todavía hoy pueden reconocerse. La independencia de los Estados Unidos se apoyó en siglos de evolución del ideal del autogobierno. Es expresión de una vocación republicana que se había ido forjando en Inglaterra, durante siglos de conflictos entre monarquía y parlamento.<sup>10</sup> En América Latina, en cambio, las gue-

10 El folleto *Common Sense* de Thomas Paine, es una clara expresión de la estrecha relación entre crítica a la monarquía hereditaria e independencia en EE. UU. El folleto circuló ampliamente por las colonias británicas en 1776. Más tarde, traducido al español, circulará también por América Latina



rras de independencia estallaron por fidelidad a la corona española. En el Norte, primero elaboraron convicciones republicanas y luego edificaron una república. En el Sur fue exactamente al revés. Nos vimos obligados a construir repúblicas sin tener ni ciudadanos ni élites políticas con claras y bien definidas convicciones republicanas.

Europa, mientras tanto, fue experimentando su propio proceso. En los hechos, las monarquías fueron desafiadas por sucesivas revoluciones democráticas. Pese a pronto derivar en el imperio napoleónico, la Revolución francesa de 1789 fue un punto de partida fundamental. Algo más de medio siglo después, otro estallido revolucionario iniciado en París en 1848 contribuirá a diseminar el ideal democrático por diferentes países europeos. La caída del rey Luis Felipe el 24 de febrero de 1848, además de posibilitar reformas políticas en Francia —se incorpora el sufragio universal masculino con algunas restricciones—, generó una ola de revoluciones políticas que sacudieron Europa, desde Copenhague hasta el Reino de las Dos Sicilias, pasando por ciudades como Viena y Múnich.<sup>11</sup> Como regla general, se fortalecieron los poderes de los parlamentos en relación con los monarcas, y se ampliaron los criterios para el ejercicio de la ciudadanía.

Teoría y práctica fueron de la mano. Los contractualistas, especialmente desde mediados del siglo xvii en adelante, argumentaron que la obligación política —el pacto

en la influyente edición de Manuel García de Sena, *La independencia de la Costa Firme justificada por Thomas Paine treinta años ha*, Filadelfia, 1811.

11 Kurt Weyland ha estudiado los cambios de régimen a partir de la teoría de difusión en *Making Waves: Democratic Contention in Europe and Latin America since the Revolutions of 1848*. Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

de sujeción— deriva del acuerdo entre individuos libres. Las monarquías hereditarias que construían su legitimidad a partir de fundamentos religiosos fueron perdiendo credibilidad a medida que avanzó la prédica racionalista de la Ilustración. La coalición a favor de la democratización, en la que convivían líderes políticos, organizaciones populares, publicistas y filósofos, poco a poco, fue cambiando las creencias sobre el orden político que las sociedades consideraban apropiadas. Por todos lados, en Estados Unidos, América Latina y Europa se fueron alzando voces a favor del gobierno del pueblo.

#### **De Mirabeau a Hare (pasando por Tocqueville y Girardin)**

Poco a poco, el principio democrático, negociando con la tradición monárquica o chocando de frente contra ella, se convirtió en sentido común. Durante la segunda mitad del siglo xix la discusión respecto a cómo construir democracias incorporó un elemento adicional. Admitiendo que la democracia es el gobierno de la mayoría, ¿cuál debería ser el papel político de la minoría? Y más concretamente, ¿cómo debe estar integrado el Parlamento para asegurar la representación de la sociedad? En Inglaterra en 1780, el duque de Richmond presentó un proyecto de representación proporcional. Pocos años después, en plena Revolución francesa, el marqués Mirabeau sostuvo que los parlamentos debían guardar perfectamente las proporciones de la sociedad representada: “Las asambleas son para la nación lo mismo que el mapa al territorio; sea en pequeña escala, sea en una mayor, la copia siempre debe

conservar las mismas proporciones que el original".<sup>12</sup> El mismo argumento será retomado en plena revolución de 1848 por Émile de Girardin, el influyente publicista, editor del periódico *Presse*:

Teniendo las minorías el mismo derecho que las mayorías a estar representadas, búsqese el medio de conciliar estos dos derechos opuestos en apariencia, de tal manera que, mayorías y minorías exactamente adicionadas, sean fielmente representadas. La Cámara debe ser la imagen perfecta de Francia; ella debe ser, hasta cierto punto, el mapa político del país, reducido sobre una escala cuyos grados se calculan por el número de los representantes a elegirse (citado en Varela 1876: 56-57).

Otro francés, Alexis de Tocqueville, en 1831, llevó la crítica a la exclusión de las minorías mucho más lejos. Al conocer, en parte con admiración, en parte con temor, la experiencia de la democracia norteamericana, recuperando una vieja intuición aristotélica, escribió: "Si alguna vez se llegara a perder la libertad en América, se tendrá que achacar el hecho a la omnipotencia de la mayoría, que habrá empujado a las minorías a la desesperación hasta obligarlas a recurrir a la fuerza material". Y remata: "Vendrá entonces la anarquía, pero esta llegará como consecuencia del despotismo".<sup>13</sup> Como puede verse el pensamiento político francés de la primera mitad del siglo XX

12 Mirabeau dijo textualmente: "Les états (nota: las asambleas) sont pour la nation ce qu'est une carte réduite pour son étendu physique; soit en partie, soit en grand, la copie doit toujours avoir les mêmes proportions que l'original". La traducción me corresponde. Mirabeau, *Discours et opinions, Tome Premier*, "Discours prononcé à la tribune nationale, États de Provence-Aix, 30 janvier 1789". Paris, Kleffer-Caunes, 1820, pp. 30-31.

13 De Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*, I. Alianza Editorial, 1989, p. 245.

hizo una contribución destacada a la instalación de una distinción conceptual que se volverá cada vez más obvia durante las décadas siguientes. Gobierno y representación no son sinónimos. En una democracia, corresponde que gobierne la mayoría. Pero también la minoría debe estar representada.

A partir de la década del cincuenta la discusión pasará desde el plano de los principios generales al de las soluciones concretas. Casi al mismo tiempo, Carl Andræ en Dinamarca (1855) y Thomas Hare en Inglaterra (1857), sin tener noticias uno del otro según el testimonio de Ernest Naville,<sup>14</sup> idearon la misma solución para asegurar la representación proporcional<sup>15</sup> de las minorías en los parla-

Alexis de Tocqueville y John Stuart Mill mantuvieron un estrecho contacto epistolar que dejó en evidencia convergencias teóricas fundamentales. En la edición de 2010, en español, de *La democracia en América*, de la Editorial Trotta y el Liberty Fund, en la nota 121 de la página 65, por ejemplo, Nolla cita unas líneas de una carta de Tocqueville a Mill en las que, refiriéndose a la reseña de Mill sobre el primer volumen de *La democracia en América*, dice el francés al inglés, en 1835: "Usted es [...] el único que me ha comprendido completamente". Debo este dato a la erudición de Romeo Pérez Antón.

14 Dice Naville: "La idea de la reforma electoral se ofreció a un número significativo de espíritus, simultáneamente y sin coordinación mutua. Los dos hombres que adquirieron el derecho de ser designados como los jefes principales del movimiento reformista, Andræ de Copenhague y Thomas Hare de Londres, si no estoy equivocado, concibieron sus planes cada uno de su lado". Textualmente: "L'idée de la réforme électorale s'est offerte à un assez grand nombre d'esprits, simultanément et sans entente mutuelle. Les deux hommes qui ont acquis le droit d'être désignés comme les chefs principaux du mouvement réformiste, M. Andræ de Copenhague et M. Thomas Hare de Londres, ont, si je ne me trompe, conçu leurs plans chacun de leur côté". Naville, Ernest. *La Réforme électorale en France*. Paris, Didier y Cí, 1871, p. 37.

15 Siempre es difícil rastrear el origen de las ideas. El duque de Richmond, en 1780, ya había sentado un precedente fundamental relevante al presentar un proyecto de representación proporcional "por el que se dis-

mentos: el voto único transferible. Paradójicamente, las prédicas de Andræ y Hare parecen haber tenido destinos opuestos. El sistema de Andræ fue incorporado rápidamente en el Parlamento danés (él era, en ese momento, primer ministro) pero fue poco conocido en el exterior. La propuesta de Hare, en cambio, tuvo más repercusión fuera de Gran Bretaña —especialmente en países de habla inglesa— que en su propio país.<sup>16</sup> Tal como sostiene Urdániz, es muy probable que una clave del gran prestigio de este sistema y de su difusión más allá de las fronteras británicas haya sido el apasionado patrocinio de John Stuart Mill.<sup>17</sup> Puede leerse en *Consideraciones sobre el gobierno representativo*:

Este grado de perfección en la representación había parecido impracticable hasta el día en que un hombre de un gran talento, capaz a la vez de miras extensas y generales y de combinaciones de pormenores prácticos —M. Thomas Hare— ha probado la posibilidad de ella, trazando para realizarla un plan que ha figurado en un proyecto del Parlamento, plan que tiene el mérito casi sin igual de desenvolver un gran principio de gobierno, de una manera que se acerca a la perfección ideal en lo que refiere al objeto es-

ponía que se tomase el número total de electores y se dividiese por 558 (número de los miembros de la Cámara de los Comunes en esa época), y el cociente que resultase, fuese la cifra de votantes por la cual un miembro del Parlamento debiera ser electo". Varela, Luis Vicente. *La Democracia Práctica*. París, 1876, p. 394.

16 Hare hizo ingentes esfuerzos a favor de la reforma electoral. Además de su obra escrita, entre 1868 y 1874 lideró la Representative Reform Association británica.

17 Urdániz, Jorge. "La representación proporcional: génesis histórica de un paradigma confuso", en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 145. Madrid, 2009, p. 71.

pecial que se tenía en la mira, entre tanto que logra fortuitamente muchos otros objetos de igual importancia.<sup>18</sup>

En la historia de la legitimación de la inclusión de las minorías y de la elaboración de sistemas concretos de representación proporcional, en el pequeño grupo de emprendedores decisivos, Thomas Hare ocupa un lugar especialmente destacado. Hare pertenecía a la aristocracia cultural británica. Escribió el panfleto *The Machinery of Representation* bajo el impacto de las elecciones generales de abril de 1857. De acuerdo a su interpretación, los resultados de esa elección dejaban en evidencia que la "maquinaria" había excluido corrientes de opinión muy importantes, especialmente a los partidarios del libre comercio y a los miembros del alto clero anglicano. Según él, al "aborrer" de las minorías, al conceder un poder sin límites a mayorías "poco instruidas", el sistema electoral hacía que las decisiones contrarias al bien común fueran tan probables como las decisiones correctas.<sup>19</sup> Para favorecer las decisiones justas era preciso, según él, darle a la minoría el peso que le correspondía. La "maquinaria de la representación", tal como estaba diseñada, no favorecía la inclusión de las minorías ilustradas.<sup>20</sup> Su propuesta de reforma electoral, al ofrecer una solución a la representación de las

18 Stuart Mill, John. *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. México, Gernika, 1991, p. 155.

19 Parsons, F. D. *Thomas Hare and Political Representation in Victorian Britain*. Palgrave MacMillan, 2009, pp. 43-44, 47.

20 Hare, en *The Machinery of Representation*, escribió: "The avenues to the House of Commons are so constructed, that no amount of political knowledge, official experience, or public service, —no personal standing, elevation of character, or integrity of purpose, can ensure or preserve to its possessor a seat in the legislature". Y agregaba: "the history of a few past years teaches the further and even more mortifying lesson, that the absence of all such qualities

minorías sobre la base de la selección de personas, favorecía la representación de las élites. Más allá de que en el sistema de Hare todavía era perceptible el sesgo aristocrático y la sospecha respecto a los partidos propios de la primera mitad del siglo XIX, se le ha reconocido un mérito muy importante: la elaboración de la noción de cociente electoral. Como se verá a continuación, muchos de los autores que cuestionaron la representación proporcional de personas rescataron el sistema de cocientes. Entre ellos, desde luego, Borély, y gracias a él, Jiménez de Aréchaga.

### De Hare a Naville (pasando por Stuart Mill)

Thomas Hare tuvo el honor de ser el primero en dejar en evidencia, fecundándola con la reflexión, y continuándola en todas sus aplicaciones prácticas, la idea de la representación verdadera. Esta idea fue ofrecida espontáneamente a muchos espíritus, en tiempos distintos y en diferentes países.

Ernest NAVILLE <sup>21</sup>

“Inglaterra ha hecho más con la idea que con la práctica”, escribió Luis Vicente Varela en *La Democracia Práctica* (1876: 43). Efectivamente, los libros de Hare estimularon fuertemente el debate internacional. En 1864, su sistema electoral fue examinado durante dos días en el congre-

does not exclude the man who is without them”. Citado por Parsons, *Thomas Hare and Political Representation in Victorian Britain*, p. 43.

21 Dice Naville: “M. Thomas Hare a eu l’honneur de mettre le premier en grande évidence, en la fécondant par la réflexion, et la suivant dans toutes ses applications pratiques, l’idée de la représentation vraie. Cette idée s’est offerte spontanément à plusieurs esprits, en divers temps, et en divers pays”. Naville, Ernest. *La question électorale en Europe et en Amérique*. Ginebra, H. Georg, 1867, p. 16.

so de la Asociación Internacional para el Progreso de las Ciencias Sociales celebrado en Ámsterdam. Sus propuestas fertilizaron el debate que se venía dando en otros países. Hare, por eso mismo, es un actor clave en la historia de la elaboración de la representación proporcional. Es especialmente importante establecer lo más documentadamente posible el vínculo entre Hare y Naville, entre Inglaterra y Suiza, dos polos especialmente productivos en la producción de conocimiento reflexivo sobre la incorporación de las minorías mediante sistemas de representación proporcional.

El principal animador de la discusión sobre la reforma electoral y la representación proporcional en la Confederación Suiza fue Ernest Naville. Naville (1816-1909) fue un filósofo ginebrino —especializado en temas religiosos—, escritor y profesor universitario. En 1864 abandonó *malgré lui* la vida contemplativa para convertirse en un activista incansable y decisivo en el movimiento a favor de la reforma electoral. La fecha de su irrupción ha sido establecida con toda precisión por Dominique Wisler. El 22 de agosto de 1864 estalló un grave conflicto en Ginebra entre las dos principales corrientes políticas, los radicales (protestantes) y los conservadores (católicos). Naville sintió que tenía la obligación de involucrarse en la controversia: varios parientes directos suyos —un hermano y sus tres hijos— estaban participando directamente en las revueltas contra el Partido Radical que lideraba James Fazy. Aunque pensaba que los conflictos derivaban del abuso de poder de las mayorías y de la opresión de las minorías —años atrás había sido apartado de su cargo universitario por conservador—, en el momento en que estalló el conflicto, Naville desconocía

la literatura especializada sobre reforma electoral. Tomó contacto con ella durante el segundo semestre de 1864. Rápidamente, se familiarizó con el pensamiento de autores como Considérant, Girardin y Hare, contagiándose del “virus de la representación proporcional”.<sup>22</sup> Concluyó rápidamente que la regla de la mayoría estaba en la base del conflicto. Además, anticipándose a Duverger, sostuvo que este sistema electoral generaba “fatalmente” bipartidismo.<sup>23</sup>

Según Wisler, “Ernest Naville, [...], fue una figura central de movimiento mundial a favor de la representación proporcional”. Ilustrando este punto, agrega: “Maurice Vernes, secretario de la Asociación Reformista francesa, diría de él, en 1886, que era el ‘principal teórico de la re-

22 Según Dominique Wisler, Naville entró en contacto con la literatura sobre representación proporcional gracias a un artículo que leyó en el segundo semestre de 1864 en el diario *Le Confédéré*. Fue gracias al autor de ese artículo, Georges-Joseph Schmitt, un francés republicano radicado en Suiza, que conoció la acumulación teórica sobre este tema. En los Fondos Ernest Naville del Catálogo de Manuscritos de la Biblioteca de Ginebra aparecen tres cartas de Hare a Naville, fechadas respectivamente: el 5 de junio de 1867, el 23 de octubre de 1867 y en abril de 1870. Asimismo, consta que, entre el 7 y el 21 de marzo de 1868, un comité designado por la Asociación Reformista elaboró un informe sobre el sistema de representación propuesto por Hare. Accedí a este catálogo gracias a la invaluable ayuda de Dominique Wisler.

23 Wisler sostiene que Naville fue el primero en intuir la “regla de Duverger” sobre el efecto de los sistemas electorales en el formato del sistema de partidos. Dice: “Son adhésion au postulat d’une responsabilité des institutions politiques lui permit d’être probablement le premier à avoir formulé clairement et distinctement la loi de fer des sciences politiques qu’on attribue généralement à Maurice Duverger: le mode de scrutin majoritaire entraîne fatalement le bipartisme”. Wisler, Dominique. *La démocratie genevoise*. Georg, 2009, p. 41.

forma de lengua francesa’ [...]”.<sup>24</sup> En 1865 contribuye a fundar la Asociación Reformista de Ginebra, primera en su tipo. El ejemplo de ginebrinos fue rápidamente imitado por los activistas de otros países, ofreciendo un ejemplo clarísimo de difusión institucional. El periódico *Le Reformiste, bulletin de la réforme électorale*, publicado todos los jueves en Ginebra entre diciembre de 1868 y junio de 1870, se convirtió en un vehículo potente de diseminación de los ideales reformistas. Dice Luis V. Varela:

[*Le Reformiste*] fue un órgano destinado a contener en sí, todos los informes y escritos sobre la reforma electoral, derramando por la tierra los escritos de publicistas ingleses, americanos, franceses, alemanes, belgas, italianos, suizos, suecos; publicistas que, divididos profundamente en opiniones políticas en sus respectivos países, se abrazaban fraternalmente, cuando se encontraban cobijados bajo la sombra de la gran bandera de la reforma electoral (1876: 52).

24 La traducción me corresponde. Dice textualmente Wisler: “Ernest Naville, l’âme de l’association, fut une figure centrale du mouvement mondial pour la représentation proportionnelle. Maurice Vernes, le secrétaire de l’Association réformatrice française, devait dire de lui, en 1886, qu’il était le ‘principal théoricien de la réforme de langue française’ [...]”. Wisler, Dominique. *La démocratie genevoise*. Georg, 2009, p. 62.

### Asociaciones que promueven la representación proporcional<sup>25</sup>

Año	Localidad	Nombre
1865	Ginebra	Association Réformiste
1867	New York	The Personal Representation Society
1868	Londres	The Representative Reform Association
1868	Zurich	Verein für Whalreform
1869	Chicago	Minority Representation Society
1869	Neuchatel	Association Réformiste
1872	Roma	Associazione per la Rappresentanza Proporzionale
1876	Suiza	Association Suisse pour la Représentation Proportionnelle
1882	Bélgica	Association pour l'adoption de la Représentation Proportionnelle
1883	Francia	Société pour l'étude de la Représentation Proportionnelle
1884	Londres	Proportional Representation Society

Desde 1870 en adelante la Asociación ginebrina elaboró informes anuales sobre el progreso de la representación

25 La información fue tomada de Urdániz, Jorge. "La representación proporcional: génesis histórica de un paradigma confuso", en *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), n.º 145. Madrid, 2009, pp. 65-96. El dato de Francia fue levantado de Le Béguet, Gilles. "La représentation proportionnelle: cent ans de controverses", en *Vingtième Siècle, Revue D'histoire*, n.º 9. 1986, pp. 67-80.

proporcional en el mundo. En ese marco, Naville entró en contacto epistolar con los principales protagonistas de la representación proporcional a escala mundial. Como se verá más adelante, también Jiménez de Aréchaga estuvo en contacto con él. Remito, por ahora, a Wisler:

Hare, Mill, Droops, y Morrison (Gran Bretaña), Andræ (Dinamarca), Borély y Maurice Vernes (Francia), Jules de Smedt y Victor D'Hondt (Bélgica), Francis Fisher (Filadelfia) o, incluso, Sydney Myers (Chicago), para citar solamente algunos de los nombres de pioneros proporcionalistas prestigiosos. Esos proporcionalistas intercambiaban los proyectos de ley locales, los fascículos o libros escritos en sus países, traduciéndolos a veces, describían la historia de sus movimientos [...], o discutían por la vía epistolar los méritos de las ideas defendidas por unos y otros. Más tarde, en los años 1870, esa red inicial se ampliaría comprendiendo a Brasil, Bélgica, Praga, Rusia, Australia e Italia.<sup>26</sup>

Aunque en sus comienzos recibieron la influencia de las ideas de Thomas Hare y John Stuart Mill, los ginebrinos pasaron rápidamente de la representación proporcional de personas a la representación proporcional de listas.

26 La traducción me corresponde. Dice Wisler textualmente: "Hare, Mill, Droops, et Morrison (Grande Bretagne), Andræ (Danemark), Borély et Maurice Vernes (France), Jules de Smedt et Victor D'Hondt (Belgique), Francis Fisher (Philadelphie) ou encore Sydney Myers (Chicago) pour ne citer que quelques noms de pionniers proportionnalistes prestigieux. Ces proportionnalistes s'échangeaient les projets de loi locaux, les fascicules ou livres qui étaient rédigés dans leur pays, les traduisaient parfois, décrivaient l'histoire de leur mouvement [...], ou encore discutaient par voie épistolaire les mérites des idées défendues par les uns et les autres. Plus tard, dans les années 1870, ce réseau initial s'élargira et comprendra le Brésil, la Belgique, Prague, la Russie, l'Australie et l'Italie". Wisler, Dominique. *La démocratie genevoise*. Georg, 2009, p. 66.

Este sistema electoral había desembarcado en Ginebra veinte años antes de la fundación de la Asociación Reformista, a través de la red de activistas fourieristas liderada por el francés Víctor Considérant.<sup>27</sup> Según Wisler, durante sus primeros dos años de milicia a favor de la representación proporcional, Naville prefería el sistema de Hare. Como tantos otros pensadores europeos de la época, el filósofo ginebrino temía los sistemas electorales que no favorecían la inclusión de personas destacadas y cultas. En un artículo publicado en *Le Reformiste* el 4 de febrero de 1869, Naville escribió:

Tocqueville señaló, con brillo, la tendencia de la democracia a rebajar el nivel intelectual y moral de los legisladores, al alejar de la vida pública a los hombres más independientes de carácter y a los más creativos:

Thomas Hare y Stuart Mill nos han hecho observar desde hace tiempo que esto no es el resultado de la extensión del derecho al sufragio sino de un sistema electoral vicioso, que solamente abre las puertas de los consejos electivos a los hombres que logran volverse populares en una localidad, y que a menudo no alcanzan ese objetivo que gracias a la banalidad de su pensamiento o a la ausencia de dignidad personal.<sup>28</sup>

27 El francés Víctor Considérant (1808-1893) fue una figura muy destacada del movimiento socialista no marxista. Ingeniero, economista, pensador, tomó el liderazgo del movimiento iniciado por Charles Fourier una vez fallecido su fundador. Según Naville, ya en 1834, en reuniones privadas, Considérant manejaba la idea de la representación proporcional. Citado por Wisler, Dominique. *La démocratie genevoise*. Georg, 2009. p. 63. La carta de Víctor Considérant a la Asamblea Constituyente de Ginebra en 1846, como se verá más adelante, ocupa un lugar de especial relieve en esta historia.

28 La traducción me corresponde. Dice Naville: "M. de Tocqueville a signalé, avec grand éclat, la tendance de la démocratie à abaisser le niveau

Las minorías, según Naville, debían ser incluidas en el Parlamento para evitar inestabilidad política y, en el extremo, la guerra civil. Pero debían serlo a través del sistema de Hare para mejorar la calidad del Parlamento. Stuart Mill compartía esta preferencia por un sistema electoral que favoreciera la inclusión en el Parlamento de élites ilustradas. Sin embargo, en apenas un par de años, tanto Naville como sus compañeros en la Asociación Reformista, modificaron su pensamiento. El sistema de Hare no podía ser aceptado por la potente maquinaria de los partidos ginebrinos. La representación personal fue quedando de lado. La representación proporcional de listas fue ganando espacio. Antoine Morin, farmacéutico de profesión y activista de vocación, ya había formulado un sistema de representación de listas en 1862, volviendo sobre ideas formuladas por Víctor Considérant dos décadas antes. El Consejo de la Asociación Reformista aprobó el sistema de Morin el 5 de marzo de 1867.<sup>29</sup>

intellectuel et moral des législatures, en éloignant de la vie publique les hommes les plus indépendants de caractère et les plus riches d'idées. MM Thomas Hare et Stuart Mill ont fait observer depuis longtemps que ce n'est pas là le résultat de l'extension du droit de suffrage, mais d'un système vicieux d'élection, qui n'ouvre la porte du conseil élu qu'aux hommes qui réussissent à devenir populaires dans une localité, et qui n'atteignent souvent ce but que par la banalité de leurs pensées et l'absence de dignité personnelle". Wisler, Dominique. *La démocratie genevoise*. Georg, 2009. p. 80.

29 *Ibidem*, p. 72.

### De Naville a Borély y D'Hondt (recuperando a Considérant)

El candidato es lo que divide, la bandera política es lo que une. El fin, es el éxito de una idea, de un principio, de un partido; los candidatos no son más que los medios.

J. BORÉLY<sup>30</sup>

Vengo argumentando que algunos libros jugaron un papel muy importante en la difusión de las ideas sobre representación de las minorías y en la comunicación de los detalles de los nuevos sistemas electorales. Ya se mencionó, en este sentido, el papel de las sucesivas obras de Thomas Hare y de las *Consideraciones sobre el gobierno representativo* de John Stuart Mill. Si las décadas del cincuenta y sesenta fueron las más importantes en la elaboración del sistema de representación personal —gracias a emprendedores de la talla de Andræ, Hare y Stuart Mill—, la década del setenta fue decisiva en lo que refiere al pasaje desde la representación proporcional de individuos a la de listas de candidatos organizadas por partidos. Hay dos hitos decisivos en esta acumulación. En 1870, en Francia, Borély publicó *Représentation proportionnelle de la majorité et des minorités: nouveau système électoral*. Muy poco después, en 1878, Víctor D'Hondt publicó *Système pratique et Raisonné de Représentation Proportionnelle*. Naville, desde luego, estuvo en comunicación con ambos. Entre 1870 y 1871, el filósofo ginebrino recibió cuatro cartas desde Nimes, la ciudad de residencia de Borély. Entre

30 Borély, J. *Représentation proportionnelle de la majorité et des minorités: nouveau système électoral*. Germer Baillière, 1870, p. 81. Hachette-Livre, BnF y Gallica, acaban de hacer una nueva edición. Disponible en: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5432824k/f4.image.texteImage>

1881 y 1891, recibió también tres cartas desde Gand, Bélgica, firmadas por D'Hondt.<sup>31</sup>

La obra de Borély, en la que se proponía el doble voto simultáneo, tuvo repercusión inmediata en el Río de la Plata. Pero fue el libro de D'Hondt el que se terminó convirtiendo en la principal obra de referencia en la materia. Buena parte de las reformas electorales orientadas a favorecer la representación proporcional desde 1899 en adelante tendrán en este libro su principal inspiración. En la difusión del método D'Hondt jugó un papel central la red de asociaciones que promovían la reforma electoral. La conferencia sobre representación proporcional celebrada en Amberes (Bélgica), entre el 7 y el 9 de agosto de 1885 fue, desde este punto de vista, un punto de inflexión fundamental. En ese evento participaron delegados de Suiza, Francia, Bélgica, Alemania, Holanda, Italia y Dinamarca. Los miembros de la sociedad inglesa (The Representative Reform Association) no participaron, pero Thomas Hare envió un documento que fue leído durante la conferencia. Los delegados decidieron apoyar una declaración respaldando el sistema propuesto por D'Hondt. La moción fue presentada por Maurice Vernes (Francia) y Eduard Hagenbach-Bischoff (Suiza). La declaración final sostiene: 1) que el sistema de mayoría absoluta viola la libertad del elector, provoca fraude y corrupción, y otorga a una minoría del electorado la mayoría de los escaños; 2) que la representación proporcional es el único medio

31 Las cartas de Borély a Naville fueron despachadas desde Nimes, y están fechadas el 1 de febrero de 1870, el 8 de febrero de 1870, el 15 de mayo de 1871 y el 5 de octubre de 1871. Las de D'Hondt están fechadas el 17 junio de 1881, 15 de octubre de 1882 y 19 de junio de 1891. Fondos Ernesto Naville, Biblioteca de Ginebra.



para asegurar el poder de las reales mayorías, dando al mismo tiempo voz a las minorías, y una representación exacta a todos los grupos del electorado significativos y 3) que aunque se reconoce que cada país tiene necesidades distintas, el sistema D'Hondt de listas competitivas y divisores, adoptado por la asociación belga, es un avance considerable respecto a las propuestas anteriores, y constituye un medio práctico y eficiente para alcanzar la representación proporcional.<sup>32</sup>

Según McLaren, los acuerdos reflejados en la declaración de esta conferencia tuvieron importantes consecuencias políticas en el mediano plazo:

El sistema de D'Hondt, y variaciones al sistema de listas de partidos y de cocientes en el cual se basa, fueron universalmente adoptados en los países de Europa continental que descartaron el sistema de mayoría para adoptar la representación proporcional. Las decisiones de 1885 deben haber contribuido a este resultado. Del mismo modo, fue en Bélgica que el sistema diseñado por un belga, Víctor D'Hondt, fue adoptado por primera vez en 1899. Hacia 1920 la representación proporcional había sido adoptada en la mayoría de los países de Europa occidental.<sup>33</sup>

32 McLaren, Andrew. *A Short History of Electoral System in Western Europe*. London, George Allen and Unwin, 1980, p. 3.

33 La traducción me corresponde. Dice McLaren: "The D'Hondt system, and variations of the party-list and divisor systems on which it is based, are those which have universally been adopted in those countries of Continental Europe which have discarded majority systems in favour of proportional representation, and the decisions of 1885 must have contributed to this outcome. Appropriately, it was in Belgium that the system devised by the Belgian, Víctor D'Hondt, was first adopted, in 1899. By 1920 proportional representation has been adopted in most countries of Western Europe [...]. Ibidem, p. 3.

En todo caso está claro que, al menos en el continente europeo, la representación de listas —partidos, corrientes de opinión— desplazó rápidamente a la representación personal. El debate entre los partidarios de Hare y los de D'Hondt está lejos ser trivial. Son dos escuelas muy distintas. Urdániz denomina a la primera "tendencia personalista" y a la segunda "tendencia partidista".<sup>34</sup> En la tendencia "personalista", en la reivindicación de la representación de personas "destacadas", late todavía la sospecha, tan propia del siglo XIX, respecto a los partidos (entendidos como "facciones"). En la escuela "partidista", más allá de discusiones normativas, se asume que los partidos son una realidad política insoslayable, y que facilitan que la representación política funcione como un "espejo", ofreciendo, como quería Mirabeau, un buen "mapa" en el Parlamento de la geografía política y social.

Llegados a este punto debemos regresar a la década del cuarenta, y nuevamente, a Suiza. "El primer autor en idear un sistema de listas fue Víctor Considérant en 1846", argumenta enfáticamente Jorge Urdániz. Y agrega: "Su idea pasará unos veinte años desapercibida, después conocerá un éxito considerable. Hoy en día nuestro concepto de proporcionalidad se relaciona más directamente con los postulados de este sistema que con cualquiera de las otras alternativas".<sup>35</sup> El texto al que está haciendo referencia es la carta que enviara a la Asamblea Constituyente de Ginebra, titulada "De la sincérité du gouvernement représentatif, ou Exposition de l'Élection Véridique". En esas dieciséis páginas, según Urdániz, Víctor Considérant "in-

34 Urdániz, Jorge. "La representación proporcional: génesis histórica de un paradigma confuso". 2009, pp. 77-78.

35 Ibidem, p. 71.

augura el ideal de la proporcionalidad de partidos". Dice Urdánoz:

Propone en primer lugar que las diferentes "escuelas de opinión" (los partidos) sean hechas públicas con anterioridad a la fecha de las elecciones [...]. Él habla de ocho de esas escuelas: radicales, liberales, conservadores moderados, conservadores "otros", tres clases de católicos (conservadores, liberales y radicales), y "una nueva opinión actualmente en vías de desarrollo en todos los Estados civilizados, la socialista". Tras ese primer requisito legal se procedería a la votación. Los electores han de otorgar su voto a una sola de tales "escuelas". Los diputados se reparten proporcionalmente entre ellas de acuerdo a su número de votos. [...] Además, incluye también un procedimiento para decidir qué candidatos logran el escaño en el interior de cada lista. El elector no solo vota por una lista, también puede señalar qué candidatos concretos de esa lista prefiere que sean los elegidos para representar al partido.<sup>36</sup>

Según Urdánoz, "este breve escrito de Considérant ha de considerarse una pieza clásica, creemos que total e injustamente olvidada, de la Teoría Política moderna". Y agrega:

Se trata de la primera vez que se plantea y se defiende un esquema de representación proporcional de partidos, una disposición institucional que hoy define la realidad representativa de cientos de millones de personas en el planeta. [...] En el estilo de visionario que lo caracteriza, profetiza en 1846 que su sistema configura "una gran innovación, un progreso europeo, universal", y que "por la potencia irresistible de la Verdad, de la Lógica y del

36 Urdánoz, Jorge. "La representación proporcional: génesis histórica de un paradigma confuso". 2009, p. 92.

Ejemplo será imitado [...] en todos los estados republicanos o constitucionales". Más allá de la reivindicación del genio de Considérant, lo cierto es que su invención, la representación proporcional de partidos, va a acabar configurando la tendencia dominante dentro del paradigma de la proporcionalidad.

En suma, durante la primera mitad del siglo XIX algunos autores franceses hicieron un aporte muy significativo al debate sobre los principios de la representación. Gracias a autores franceses como Mirabeau, de Girardin, y de Tocqueville, se fue convirtiendo en sentido común que las minorías debían estar representadas en los parlamentos y que había que evitar la "tiranía de la mayoría". Correspondió a autores británicos como Thomas Hare, la elaboración de la tecnología electoral que podría hacer posible, en la práctica, la materialización de los nuevos ideales. Los aportes de Hare, en gran medida gracias al auspicio de John Stuart Mill, tuvieron un fuerte impacto en países de Europa continental en los que los conflictos políticos entre partidos eran especialmente agudos, como Suiza o Bélgica. La noción de cociente electoral, en particular, hizo carrera. De todos modos, la propuesta de Hare fue mutando. Siguiendo la pionera intuición de Víctor Considérant, la representación proporcional de personas elaborada por Hare fue desplazada por la representación de corrientes de opinión. Ernest Naville, filósofo suizo convertido al activismo electoral a partir de mediados de los años sesenta, jugó un papel central en la construcción de la red transnacional de políticos, juristas e intelectuales que promocionaron la reforma electoral y la representación proporcional como solución a los conflictos políticos de la época. Borély y D'Hondt, en sus

respectivas obras publicadas durante las décadas del setenta y ochenta, hicieron aportes decisivos en el plano de las soluciones concretas al problema de la representación. Borély, en particular, fue rápidamente leído y asimilado en el Río de la Plata.

La controversia acerca de la reforma electoral no se daba solamente en Europa. También tenía lugar en las Américas, activada por un lado, por las prácticas democráticas en desarrollo desde la independencia de los respectivos reinos y alimentado, por el otro, por la acumulación de conocimiento reflexivo en los distintos contextos locales. Estados Unidos no solo innovó en materia de régimen de gobierno al inventar el presidencialismo. Además, entre las excolonias, fue pionero en la elaboración de sistemas electorales. Hamilton y Jefferson, a fines del siglo XVIII, propusieron sistemas electorales que anticiparon respectivamente a Hare y D'Hondt.<sup>37</sup> Sobre mediados del siglo XIX, en Filadelfia, Thomas Gilpin, un representante radical de la crítica hacia los partidos, elaboró sobre la necesidad de la representación proporcional de personas. En los años sesenta, en buena medida gracias a la influencia de Joshua Francis Fisher, desembarcaron en Estados Unidos las obras de Hare y Stuart Mill (Urdániz 2009: 90-91). Por cierto, Naville también estaba en contacto con los principales animadores de la reforma electoral en los Estados Unidos, entre ellos, Fisher.<sup>38</sup> En todo caso, está claro que los políticos y juristas que animaron

37 Colomer, Joseph. *Handbook of Electoral System Choice*. Nueva York, Palgrave Macmillan, 2004, pp. 43-46.

38 Naville recibió tres cartas de Joshua Francis Fisher fechadas los días 4 de enero de 1869, 9 de marzo de 1869 y 10 de enero de 1870. Fondos Naville, Biblioteca de Ginebra, pp. 89-91.

la reforma electoral en el Río de la Plata conocían muy bien lo que se escribía en otras partes. Antes de ocuparme de Uruguay, y no solamente para evitar la tentación del "excepcionalismo", quiero decir dos palabras sobre lo que ocurría al mismo tiempo del otro lado del río.<sup>39</sup>

### De Hare a Borély: la representación proporcional en Buenos Aires

Entre 1870 y 1873 se reunió la Convención Constituyente de Buenos Aires con la finalidad de ajustar la estructura institucional de la provincia a la Constitución de 1854. La Convención incorporó el principio de la representación proporcional "de opiniones".<sup>40</sup> Los constituyentes no avanzaron en detalles y dejaron en manos del legislador la reglamentación del nuevo sistema electoral. En la Convención prevalecía una opinión crítica respecto al papel de los partidos. Según Hirsh, la reforma electoral buscaba fundamentalmente evitar que se consolidara el poder

39 En los años setenta, el debate sobre representación proporcional también llegó al Imperio de Brasil. En 1873, el Parlamento discutió una reforma electoral orientada a romper con el principio de la mayoría. La propuesta se inspiraba en las reformas que se habían realizado en Inglaterra en el marco del gran debate desatado por Hare y Stuart Mill. El principal propulsor del voto transferible en Brasil fue Mendes de Almeida. Naville, Ernest. *Les progrès de la réforme électorale en 1874 et 1875*. Georg, Genève et Bale, H. 1876, pp 4-7.

40 Artículo 49: "La proporcionalidad de la representación, será la regla en todas las elecciones populares, a fin de dar a cada opinión un número de representantes proporcional al número de sus adherentes, según el sistema que para la aplicación de este principio determine la ley". Citado por Hirsh, Leonardo. "La representación proporcional contra los comités. Un análisis sobre las fuentes político-intelectuales que inspiraron el debate en torno al régimen electoral de la provincia de Buenos Aires (1870-1876)", *Boletín de los posgrados en historia*, n.º 9, Universidad Torcuato Di Tella, p. 64.

de los partidos —de los *comités*, se decía en la época— por sobre la libertad del elector. De hecho, los convencionales actuaron a título personal y no representando a partidos. También en Buenos Aires se leía a Hare y a Stuart Mill. Dice Hirsh: “entre los convencionales predominó la idea, en línea con lo que postularan Hare y Mill, de que los partidos políticos debían quedar marginados del proceso representativo”. Y agrega:

Asociados a una historia de guerra civil y a prácticas inmorales como el fraude, los partidos políticos, cuando no obviados, fueron por lo general presentados en los discursos de los convencionales como agentes extraños que tomaron por asalto el gobierno representativo, aprovechando así las “deficiencias” del sistema vigente de simple pluralidad. Según el espíritu constitucional predominante, en consecuencia, la labor de la representación debía ser llevada a cabo simplemente por hombres representativos.<sup>41</sup>

La exclusión de los partidos, naturalmente, fracasó. Luego de las elecciones nacionales de 1874 y de nuevos conatos revolucionarios, los legisladores asumieron que los partidos eran factores ineludibles. Rápidamente Hare dejó su lugar a Borély. La Legislatura de Buenos Aires interpretó la “representación proporcional de opiniones” establecida en la Constitución de la provincia como representación de partidos. La ley electoral, promulgada el 23 de octubre de 1876, consagra el doble voto simultáneo para diputados y senadores. Es en el contexto del deba-

41 Hirsh, Leonardo. “La representación proporcional contra los comités. Un análisis sobre las fuentes político-intelectuales que inspiraron el debate en torno al régimen electoral de la provincia de Buenos Aires (1870-1876)”, *Boletín de los posgrados en historia*, n.º 9, Universidad Torcuato Di Tella, p. 83.

te en torno a esta ley que Luis Vicente Varela escribe *La Democracia Práctica*, antecedente inmediato de *La libertad política*.

Varela venía siendo uno de los protagonistas en el debate bonaerense sobre la reforma institucional, al menos desde la década del sesenta. Por eso mismo, es electo primer presidente de la Academia de Derecho Constitucional fundada en Buenos Aires en 1869.<sup>42</sup> Luego de participar activamente en los debates de la Convención Constituyente de Buenos Aires, Luis V. Varela viajó a París. Durante su estadía comprobó, con asombro, que los franceses estaban discutiendo sobre la reforma electoral en los mismos términos que los bonaerenses: “Llegué a Francia —dice la Introducción de *La Democracia Práctica*—, y ¿cuál no sería mi sorpresa al encontrar que su prensa y sus hombres de Estado se ocupaban de resolver el mismo problema que, en ese momento, era el objeto de las discusiones parlamentarias en mi país?” (1876: xiv). En París, como en Buenos Aires, se discutía respecto a cómo representar a las minorías. También en Europa existía una controversia teórica y política entre *personalistas* y *partidistas*. Varela lo advirtió claramente, y tomó partido por el enfoque *partidista*: “El sistema de M. Hare, [...], para nada ha tomado en cuenta los partidos, y sin embargo, cuando se trata de la representación de opiniones y no de individuos, ellos son la base de todo sistema representativo”. Es por esta razón que Varela prefiere el sistema de Borély:

42 Cucchi, Laura. “Las Lecciones de Derecho Constitucional de Florentino González en la Universidad de Buenos Aires (1869-1874): diseños políticos nacionales y circulación transnacional de doctrinas en la construcción de los estados sudamericanos”, en *Revista de Historia Constitucional*, n.º 20, 2019, p. 1014.

En tanto que Mr. Hare y los demás han buscado solo al individuo elector, para garantizarle sus derechos, Mr. Borély se ha ocupado, primero de los partidos políticos, y luego del elector. [...] Una bandera política, programa de un partido honrado, coliga bajo sus pliegues millares de ciudadanos que la sostienen; pero esa bandera encarna una serie de principios, de ideas, que forman el credo político de la comunidad que la ha levantado. Todos los creyentes de esa especie de culto de la patria, no se afilian a un bando en defensa de hombres determinados, ni de nombres propios prestigiosos. Partido político, en el diccionario de la democracia, es lo contrario de partido personal. [...] El objetivo que un partido persigue es el triunfo de una idea; el candidato es solo el medio de alcanzar a realizarla.<sup>43</sup>

#### De Luis Vicente Varela a Justino Jiménez de Aréchaga (pasando por Florentino González)

En Europa, en ciudades como Londres, Ginebra y París, a comienzos de los setenta, se discutía y publicaba todo el tiempo sobre inclusión de minorías y representación proporcional. Buenos Aires, durante el primer lustro de esa década, se ocupó del mismo tema con información y pasión. En Uruguay, la representación de las minorías también se había convertido en un tema central de la agenda. La Revolución de las lanzas terminó en la Paz de Abril (1872), el primer gran acuerdo de coparticipación entre colorados y blancos. Al mismo tiempo que, por la vía de las prácticas, se consagraba una vía de incorporación de las minorías, en el plano del conocimiento reflexivo comenzó a instalarse la creencia en la necesidad de una re-

43 Varela, Luis Vicente. *La Democracia Práctica*, pp. 409, 410-413.

forma electoral orientada en esa misma dirección. La biografía de Justino Jiménez de Aréchaga ilustra claramente este vínculo entre prácticas y conocimiento reflexivo. Su padre, soldado de Manuel Oribe en el Cerrito, perdió la vida durante la batalla de Manantiales en 1871, en plena Revolución de las lanzas.<sup>44</sup>

La inauguración de la cátedra de Derecho Constitucional en 1871 —una iniciativa del rector Pedro Bustamante— generó mejores condiciones para la producción de conocimiento reflexivo respecto a cómo reformar las instituciones políticas de modo de adaptarlas a las prácticas. Carlos María Ramírez, primer catedrático, consistente con su visión *evolucionista*, insistió mucho en este argumento durante su breve actuación en la cátedra. Desde 1830 el país había cambiado mucho. Las instituciones políticas debían reflejar ese aprendizaje. Justino Jiménez de Aréchaga, que vino a sustituirlo interinamente en 1873, y por concurso a partir de 1874, dejó una huella mucho más profunda en términos de aportes concretos. Vale la pena

44 Remito a la semblanza de Justino Jiménez de Aréchaga elaborada por Juan Carlos Gómez Haedo, catedrático de Derecho Constitucional designado en 1928: "El doctor Justino Jiménez de Aréchaga nació en Montevideo en 1850. Su padre, militar de nuestras guerras civiles, había servido durante el Sitio Grande a las órdenes de don Manuel Oribe, mandando uno de los batallones de voluntarios; fue luego jefe de la Guardia Nacional, en tiempo de la presidencia de don Juan Francisco Giró, y murió en el campo de batalla de Manantiales, dejando como precaria herencia el recuerdo de su arrojo intrépido y sus leyendas de soldado. La influencia atávica hubiera debido necesariamente arrastrarlo a la energía del mando y a la violencia de la acción, pero las circunstancias de la vida, dominando su existencia, cambiaron su destino. El hijo del guerrillero fue jurista, el descendiente del viejo soldado fue maestro, maestro del Derecho, llamado a enseñar las normas jurídicas y oponer al principio de la fuerza, el sentimiento de la justicia". Ver: Gómez Haedo, Juan Carlos. "Justino Jiménez de Aréchaga", en *La Revista Nacional*, Año I, Número 1, p. 71.

transcribir la opinión de Juan Carlos Gómez Haedo sobre el nuevo catedrático:

A Carlos María Ramírez sucedióle en la cátedra —vencedor en un concurso universitario singularmente brillante, como que fue opositor del Dr. Francisco J. Berra—, el Dr. Justino Jiménez de Aréchaga. Pocos casos se han dado en nuestra historia universitaria de una tan prolongada influencia intelectual, como representa el reinado de sus doctrinas. Su opinión se ha citado como autoridad en el Parlamento y en la prensa, sus libros continúan pasándose de mano en mano entre los estudiantes del aula y sus juicios sobre instituciones o sistemas políticos se siguen recibiendo bajo el prestigio de su palabra como axiomas de la ciencia política. En la cátedra y fuera de ella, puede decirse que, —desvanecida en el tiempo su doctrina— aún prosigue dictando su enseñanza. [...] A raíz de un conflicto universitario el doctor Jiménez de Aréchaga fue separado de la cátedra por un decreto dictado bajo el gobierno del general Santos.<sup>45</sup>

El juicio de Gómez Haedo es ampliamente compartido por otros autores. Zum Felde, en su *Proceso Intelectual del Uruguay*, lo calificó como “el más autorizado catedrático de Derecho Constitucional que ha tenido el país”.<sup>46</sup> Según Arturo Ardao, Jiménez de Aréchaga fue una de las figuras más destacadas de la generación principista que tuvo su cuarto de hora de gloria durante el primer lustro de la década del setenta. En el contexto de esa generación, además,

45 Gómez Haedo, Juan Carlos. *Los Métodos en el Derecho Público. Fundamentos de un Programa de Derecho Constitucional*. Citado por Delio, Luis María. *Nuevo enfoque sobre los orígenes intelectuales del Batllismo: la contribución fundamental de la Facultad de Derecho*. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2007, p. 55.

46 Zum Felde, Alberto. *Proceso intelectual del Uruguay. Tomo I*. Imprenta Nacional Colorada, Pivel Devoto, 1930, p. 138.

fue uno de los más conspicuos abanderados de la filosofía espiritualista que libró durante quince años una batalla muy intensa con el positivismo dentro de la Universidad. Dicen sobre él Oddone y París: “La intransigencia de sus opiniones, derivada de un acendrado espiritualismo metafísico, explican en cierto modo las características de su magisterio”. “Aréchaga”, escribió Juan Andrés Ramírez, su sucesor, “hizo de su clase el baluarte del espiritualismo, en días en que las doctrinas positivistas, [...] imperaban en el mundo universitario”.<sup>47</sup> El talante doctoral puede ser claramente advertido en distintos pasajes de *La libertad política*. El “régimen representativo”, para él, es “el gobierno de todos por medio de los mejores”. Lamenta, por eso mismo, que las “clases industriales y acomodadas” sean las que “abandonan el ejercicio del derecho al sufragio”. Sostiene que esto es lamentable porque estas clases, “por su amor al orden y por su moralidad son las que más benéfica influencia pudieran ejercer en la dirección de los negocios públicos si tomaran una parte activa en el movimiento político de la sociedad”. El sistema electoral vigente “a consecuencia de sus gravísimas imperfecciones, produce el efecto de rebajar considerablemente el nivel moral e intelectual de las Asambleas representativas”. En ambos argumentos resuenan ecos de Hare y Stuart Mill.

Como explicara Oddone, durante la segunda mitad del siglo XIX, la mayor parte de la élite culta del Río de la Plata debe mucho, desde el punto de vista teórico, a la influencia del liberalismo político francés. Justino Jiménez de Aréchaga, abogado, catedrático, principista, espiritua-

47 Citado por Juan Oddone y París de Oddone, Blanca en *Historia de la Universidad de la República. Tomo I, La Universidad Vieja, 1849-1885*, Ediciones Universitarias. Montevideo, 2009, pp. 186-187.

lista, no podía ser la excepción. La libertad fue el principio central sobre el que se estructuró su sólido sistema de creencias. Benjamín Constant, por tanto, es una referencia clave. El principio fundamental para este autor es la libertad del individuo respecto al Estado: “Los ciudadanos poseen derechos individuales independientes de toda autoridad social, y esos derechos son, la libertad individual, la libertad religiosa, la libertad de pensamiento, las garantías contra la arbitrariedad y el derecho de propiedad”.<sup>48</sup> Según Oddone, “el pensamiento de Constant acentúa su gravitación en nuestro medio culto a través de los escritos de uno de sus discípulos, Eduard Laboulaye [...]. Nuestro principismo, desde la prensa o la cátedra, la tribuna o el jurado, hizo de sus observaciones y sentencias capítulo de fe”.<sup>49</sup> Según Gómez Haedo, Constant, “que había sido la gran autoridad” durante la primera mitad del siglo XIX, y Laboulaye, continuador de la tradición liberal, “uno de los cerebros más brillantes de su tiempo”, fueron autores especialmente relevantes en el arsenal teórico del autor de *La libertad política*.<sup>50</sup> Laboulaye y Jiménez de Aréchaga, unidos por la pasión por la libertad, dejaron huellas profundas. Al primero le debe la ciudad de Nueva York la estatua de la Libertad, inaugurada en 1886.<sup>51</sup> Jiménez de Aréchaga, a su vez, nos legó su extenso magisterio liberal y, como veremos, republicano.

48 Citado por Oddone, Juan. *El principismo del setenta*. Buenos Aires, Maxwell y cia, 1956, p. 102.

49 Ibidem, p. 103.

50 Gómez Haedo, Juan Carlos. “Justino Jiménez de Aréchaga”, en *La Revista Nacional*, Año I, Número 1, pp. 76-77.

51 Fue siguiendo una iniciativa de Laboulaye que el gobierno francés, en el marco del centenario de la independencia de los Estados Unidos, obsequió la estatua de la Libertad.

Otro de los autores más leídos por Jiménez de Aréchaga fue el colombiano Florentino González. González fue nombrado profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires desde la creación de la cátedra en 1868. En 1869 publicó su propia obra, las *Lecciones de Derecho Constitucional*.<sup>52</sup> Este libro, gracias a sucesivas ediciones, circuló profusamente hacia destinos tan distintos como Chile, Londres, París o Bogotá.<sup>53</sup> Uruguay no fue la excepción. Dice Delio:

El Dr. González ejercerá una fuerte influencia en nuestro medio; nacido en tierras colombianas, desarrolló actividad en cátedra homónima de la Universidad de Buenos Aires. Su impronta será recibida en nuestra Universidad a través, —principalmente—, de sus *Lecciones de Derecho Constitucional*, pero también por las obras anglosajonas que el profesor colombiano vierte a lengua española. [...] Pero el acercamiento de los estudiantes a la lectura de la obra de González, tiene su origen en la promoción que de la misma se realiza desde la cátedra. Es a partir de la actividad extendida durante décadas, por el Dr. Justino Jiménez de Aréchaga, en la cátedra de Derecho Constitucional, que la obra de Florentino González es conocida.<sup>54</sup>

52 González, Florentino. *Lecciones de Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Imprenta de Bernheim, 1869.

53 Dice Cucchi, que siguió con mucho esmero el rastro de este libro: “En suma, gracias a la labor de intelectuales como Gutiérrez, libreros y bibliófilos como Carlos Casavalle, comisionados como Luis Rivas, y librerías internacionales como Rosa y Bouret, las *Lecciones* circularon y se utilizaron en todo el continente como único compendio en español de la doctrina constitucional de los Estados Unidos”. Cucchi, Laura. “Las Lecciones de Derecho Constitucional de Florentino González en la Universidad de Buenos Aires (1869-1874): diseños políticos nacionales y circulación transnacional de doctrinas en la construcción de los estados sudamericanos”, en *Revista de Historia Constitucional*, n.º 20, 2019, p. 1018.

54 Delio, Luis María. *Nuevo enfoque sobre los orígenes intelectuales del Batllismo*, p. 54.

Aunque González dejó la cátedra de la UBA en 1874, sus *Lecciones* siguieron inspirando a Jiménez de Aréchaga. Dice Delio:

En los libros de Jiménez de Aréchaga es recurrente la remisión a la obra del constitucionalista González, particularmente en su *Libertad política*, obra que operó como texto oficial del curso de Derecho Constitucional, mientras el viejo profesor regentó la cátedra. El influjo del profesor constitucionalista de la Universidad de Buenos Aires, fue sin duda persistente en nuestras cátedras y en consecuencia en el foro. La impronta de sus "lecciones", se hará sentir frecuentemente en muchas de las instancias trascendentes de la vida política nacional. En 1916, en ocasión de desarrollarse la Asamblea Nacional Constituyente que tendría, nada menos que el cometido de discutir las pautas de una nueva carta, el Dr. Washington Beltrán, recurría a la obra de Florentino González, para destacar las virtudes que la incorporación del "voto secreto" y la "representación proporcional", traerían en la Constitución naciente.<sup>55</sup>

González, admirador del sistema norteamericano, traductor de diversas obras, entre ellas, las *Consideraciones* de Stuart Mill,<sup>56</sup> argumentaba a favor de la representación de las minorías:

La doctrina de la representación no tiene por objeto el meramente aritmético de representar la soberanía por el número: tiene el objeto científico de obtener la mejor expresión posible de la Verdadera Soberanía que es el resultado de la suma del mayor y del menor número de voluntades. El menor número, no por ser menor, deja de ser un com-

55 Delio, Luis María. *Nuevo enfoque sobre los orígenes intelectuales del Batllismo*, pp. 55-56.

56 Stuart Mill, John. *El gobierno representativo*. Traducción de Florentino González, Valparaíso, Imprenta y Librería del Mercurio, 1865.

ponente efectivo del todo soberano. [...] Además, si el mayor número es la fuerza, el menor puede ser el derecho; si la mayoría es la voluntad predominante, la minoría puede ser la razón dirigente; si los más son el motor, los menos son el freno.<sup>57</sup>

Más adelante, agregaba: "Esta necesidad del mismo contrapeso de las mayorías y las minorías por el principio de proporcionalidad de la representación, es lo que, al fin, ha venido a descubrirse como la falta más grave del actual sistema representativo".<sup>58</sup>

El Río de la Plata no permaneció ajeno al debate sobre la reforma electoral que se verificaba en otras partes. Luis Vicente Varela y Florentino González, desde diversas tribunas, promovían la inclusión de las minorías mediante la representación proporcional. En Uruguay, Jiménez de Aréchaga estaba prestando especial atención al asunto. Conocía bien, como se acaba de decir, la obra de Florentino González, pero, además, seguía atentamente la discusión regional e internacional. Es difícil argumentar sobre este punto mejor que Ernest Naville. *La libertad política* está precedida por "Juicios sobre esta obra". Los dos primeros textos de esta breve sección son dos cartas del filósofo y activista ginebrino. Dice Naville:

El señor de Aréchaga conoce todos los trabajos importantes que se han publicado y que versan sobre este tema. [...] Creo, señor redactor, que sus lectores sabrán con placer que nuestra reforma tiene un campeón decidido en el Uruguay y que los trabajos realizados entre nosotros en favor de esa buena causa son conocidos, apreciados y utilizados en Montevideo.

57 González, Florentino. *Lecciones de Derecho Constitucional*, pp. 65-66.

58 *Ibidem*, p. 296.



En la Biblioteca de Ginebra se conservan las cinco cartas recibidas por el filósofo y activista ginebrino firmadas por Jiménez de Aréchaga. Esas cartas están fechadas los días 3 de julio de 1883, 2 de enero de 1884, 2 de enero de 1885, 24 de agosto de 1887 y 12 de abril de 1890. Dicho sea de paso, en ese catálogo, no hay cartas ni de Luis Vicente Varela ni de Florentino González.<sup>59</sup>

En Buenos Aires, durante el primer lustro de la década del setenta ocurrió algo similar a lo que habían vivido los ginebrinos entre 1864 y 1867. En ambas ciudades, los partidarios de la reforma electoral y de la inclusión de las minorías pasaron de la representación proporcional de personas a la representación proporcional de listas. En Ginebra, Naville y sus colegas de la Asociación Reformista se apoyaron, primero, en los aportes de Morin y Considérant y, poco después, en las propuestas de Fischer de Filadelfia y de Jules Borély, de Nimes. En Buenos Aires y Montevideo, aunque circulaban otras obras, el libro más influyente de acuerdo a lo que puede leerse en los trabajos de Luis Vicente Varela y Justino Jiménez de Aréchaga fue *La représentation proportionnelle de la majorité et de la minorité*, de Jules Borély, publicado en París en 1870. En todos lados, Ginebra, Buenos Aires y Montevideo, el argumento fue exactamente el mismo: el sistema de representación de listas, decían, es el que mejor se ajusta a la realidad política y a las costumbres. La realidad de los partidos no podía ser desconocida.

En Buenos Aires, a lo largo de 1875, la Comisión de Negocios Constitucionales de la Legislatura elaboró un pro-

59 Las cinco referencias a las cartas de Jiménez de Aréchaga aparecen en las páginas 113, 116, 177, 121 y 132 de los Fondos Ernesto Naville de la Biblioteca de Ginebra.

yecto de ley electoral que establecía la representación proporcional de partidos. Luis Vicente Varela, en París, durante ese año, al escribir *La Democracia Práctica*, argumentó que el “mejor sistema” era el de Borély: “De todos los métodos que he estudiado, el único cuyas bases puedo considerar sólidas, y, por tanto, el único que puede servir de punto de partida a cualquier nuevo mecanismo electoral es el de Mr. Borély”.<sup>60</sup> De todos modos, según Varela, el nuevo sistema dejaba tres aspectos sin resolver del modo más adecuado:

Para mí, él tiene tres inconvenientes prácticos muy graves: 1.º Que reputo inaceptable el medio que se propone para distinguir los ciudadanos de cada partido, pues él se presta a fraudes muy serios, no estableciéndose nada para distinguir cuáles son los electores de cada partido cuando ellos no ponen al frente de su lista el nombre del bando a que pertenecen; 2.º que obliga a todos los electores a tener un partido político, lo que está en pugna con la libertad individual; sobre todo si, como yo lo sostengo, se establece que el sufragio es un deber; 3.º que nada estatuye respeto a los candidatos que figuran en varias listas.<sup>61</sup>

También Justino Jiménez de Aréchaga pensaba que el sistema de Borély era el que, entre todos los existentes, mejor podía resolver “la importantísima cuestión de la reforma electoral”. El método de Hare, según él, era excelente en teoría, pero adolecía de problemas prácticos insolubles. Había que reconocerle a Hare haber “sentado definitivamente la base científica indispensable de todo sistema de elecciones justo y racional: la regla del cociente electoral”. El sistema propuesto por Borély tenía grandes ventajas: combinaba el reconocimiento de los parti-

60 Varela, Luis Vicente. *La democracia práctica*, pp. 443-444.

61 *Ibidem*, p. 417.

dos (como *Considérant*) con el cociente electoral (como *Hare*). Asimismo, el doble voto simultáneo, dándole a cada elector dos votos, “uno en favor de su partido político [...], y otro en favor de los candidatos de su preferencia”, permitía combinar el apoyo al partido preferido con la elección de personas. Finalmente, de las tres críticas formuladas por Varela, Justino Jiménez de Aréchaga solamente compartía la primera: “la mayoría, mediante un fraude muy simple, está en condiciones de elegir todos los representantes que correspondan a una circunscripción, usurpando el derecho de las minorías”. Pero consideraba que ese defecto podía salvarse fácilmente modificando el procedimiento de presentación de lemas y candidatos. Vale la pena advertir al lector que Jiménez de Aréchaga, firme partidario de Borély, es muy crítico con D’Hondt. Según él, este sistema conducía a peores resultados en materia de proporcional que el de *Hare*:

El sistema que mide a todos los partidos con la misma vara; el sistema que establece, para la distribución proporcional de los representantes, una misma base, una cifra de repartición inalterable, no es del Dr. D’Hondt, sino el del cociente electoral. [...] No abandonen, pues, los partidarios de la reforma, la doctrina científica exacta, matemática, de Mr. Hare; ella importa la verdadera y definitiva solución del importantísimo problema de la representación proporcional.

Vale la pena recordar que el sistema electoral uruguayo, a partir de 1925, utiliza una combinación de D’Hondt y *Hare* elaborada por Máximo Halty.<sup>62</sup>

62 Cardarello, Antonio S. “¿Cambio en la representación política en el Uruguay? Efecto de eliminación de la acumulación por sublemas en dipu-

### De Justino Jiménez de Aréchaga a José Espalter: la adopción y adaptación del doble voto simultáneo

Jiménez de Aréchaga no se limitó a dar clases y a divulgar, en la prensa y otros foros, las últimas novedades “racionales” y “empíricas” relativas a los sistemas electorales. Además, se tomó el trabajo de elaborar un proyecto de ley en el que recogía sus aprendizajes. Su extenso proyecto (54 artículos) se publicó el 23 de junio de 1876 en el periódico nacionalista *La Democracia*. Según Diez de Medina, su proyecto “solo encontró indiferencia en su derredor, cuando no escarnio”. De todos modos, la prédica a favor de la representación proporcional que se venía haciendo desde principios de los setenta en los distintos “clubes” políticos y en la cátedra de Derecho Constitucional no había sido en vano. Un par de años después de divulgado el articulado de Jiménez de Aréchaga, un Consejo consultivo especialmente convocado por el coronel Latorre puso a disposición del Gobierno un informe y proyecto de ley en el que se fundamentaba que la representación proporcional era “el desiderátum de las sociedades modernas”. Este proyecto, a diferencia del de Jiménez de Aréchaga, se inclinaba por la representación de personas, descartando el enfoque de Borély. Esta propuesta no fue recogida por el gobierno por considerarla demasiado compleja y poco practicable en las circunstancias políticas del momento.<sup>63</sup>

tados 1984-1994”, en *Documento de Trabajo*, n.º 17. Instituto de Ciencia Política, 1999.

63 Una detallada crónica de este proceso puede leerse en Diez De Medina, Álvaro. *El voto que el alma pronuncia: historia electoral del Uruguay*. Montevideo, Fundación Banco de Boston – Fundación de Cultura Universitaria, 1994, pp. 262-273.

Durante los treinta años siguientes, el debate sobre la reforma electoral estuvo todo el tiempo en el centro de la agenda política. Se reformó el Registro Cívico y se fue experimentando con distintas reglas electorales. Aunque en el mundo universitario había un clima ampliamente favorable a la representación proporcional, hacia fin de siglo, Justino Jiménez de Aréchaga, parecía haber dado esta batalla por perdida. En ocasión de discutirse una nueva ley de Elecciones, considerando que “pretender el sistema de representación proporcional hoy en este país es una puerilidad”, Jiménez de Aréchaga argumentó a favor del voto limitado que él mismo había criticado en *La libertad política*: “a veces pretender un sistema de representación perfeccionado es, sencillamente, un mal para impedir que se acepte un sistema medianamente bueno y permanecer con uno malo”.

Una nueva vuelta de tuerca en la negociación permitió la aprobación de leyes electorales que abrieron el camino hacia la representación de las minorías: las leyes electorales del 29 de abril y 24 de octubre de 1898 asignaron un tercio de las bancas departamentales al partido minoritario en el departamento, siempre que este alcanzara la cuarta parte de los votantes. A fines de 1904, luego de vencido el Partido Nacional en la guerra civil, el gobierno modificó la legislación electoral perjudicando al partido derrotado. En setiembre de 1907, mientras José Batlle y Ordóñez estaba en Europa, el presidente José Claudio Williman promovió una nueva modificación corrigiendo parcialmente la ley del “mal tercio” de 1904. En concreto, mientras la ley de 1904 establecía un umbral de acceso al parlamento de 33 %, la nueva ley lo disminuía al 25 % en algunas circunscripciones electorales, facilitando

la representación de las minorías. En 1910 promovió una nueva modificación en la misma dirección. Aunque los proyectos de Williman favorecían la representación de los partidos menores, aseguraban la mayoría para el Partido Colorado.

Justino Jiménez de Aréchaga murió en 1904. Por tanto, no pudo ver el desenlace de la reforma electoral por la que tanto abogó, pero el surco había sido profundo. La semilla de la representación proporcional germinaría rápidamente. Ese mismo año, José Espalter, legislador colorado, en su ensayo titulado *El problema de actualidad*, recogió las propuestas explicadas en *La libertad política*. A esa altura, después de más de tres décadas de discusiones sobre coparticipación y representación proporcional, los colorados comprendían que la exclusión del nacionalismo solamente podía generar inestabilidad política. Además, estaba bien claro desde hace mucho tiempo, que el país estaba dividido en dos grandes colectividades políticas que el sistema electoral debía reconocer. Escribió Espalter: “M. Borély es el autor de la fórmula: el mejor sistema será, entonces, aquel que permita votar simultáneamente al sufragante por el partido y el candidato”. “El gran móvil que impulsa a los blancos y colorados a las urnas”, argumentó, “es, antes que nada, el deseo de hacer triunfar a la colectividad”.<sup>64</sup> En 1910, una vez más, el Parlamento se abocó a discutir una reforma electoral. Esta vez sí, se apoyaría en Borély. Así, el 11 de julio de 1910, el Poder Ejecutivo promulgó la ley de 3.640, inspirada en el doble voto simultáneo.

<sup>64</sup> Díez De Medina, Álvaro. *El voto que el alma pronuncia: historia electoral del Uruguay*. Montevideo, Fundación Banco de Boston – Fundación de Cultura Universitaria, 1994, pp. 548-553.

No deja de ser interesante que la adopción de Borély en 1910 no significó la incorporación de un sistema de representación proporcional puro: las minorías obtenían apenas 1/12 de representantes en Montevideo, 1/8 en Canelones, 1/3 en Rocha, Artigas, Treinta y Tres, Maldonado; Río Negro y Rivera y 1/4 en el resto de los distritos, siempre y cuando logaran 1/12, 1/8, 1/3 o 1/4 de votos respectivamente. Este sistema de distribución de bancas generaba casi tanta desproporcionalidad —medida con el Índice de Proporcionalidad de Gallagher— como el consagrado en la ley de 1898.<sup>65</sup> El Parlamento uruguayo incorporó a Borély, unos de los autores que animaban la discusión europea sobre representación proporcional, pensando en seguir avanzando hacia la representación proporcional pero buscando, en lo inmediato, resolver otro asunto tan o más importante: el de cómo mantener unidos partidos divididos internamente por liderazgos personales poderosos.

Según Buquet, el doble voto simultáneo permitió “canalizar la fraccionalización preexistente: La adopción del doble voto simultáneo en 1910 correspondió explícitamente al interés de que la división interna de los partidos no afectara su chance electoral”.<sup>66</sup> El doble voto simultáneo, en Borély, es un sistema de representación proporcional de listas para elegir representantes en el Parlamento. En nuestra Legislación, se utiliza para garantizar la unidad del partido en la elección presidencial que

65 Ver: Garcé, Adolfo y García, Esteban. “Evolución cognitiva y conocimiento reflexivo. La teoría de los órdenes sociales de Emanuel Adler y la elección de la Convención Nacional Constituyente en Uruguay (1916)”, en *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Volumen 42, número 2, pp. 243- 276.

66 Buquet, Daniel. “El doble voto simultáneo”, en *Revista SAAP*, Vol. 1, n.º 2, 2003, p. 318.

es, por definición, estrictamente mayoritaria. Remito nuevamente a Buquet:

Por lo tanto, representación proporcional y doble voto simultáneo no se “combinaron” sino que se establecieron para diferentes elecciones; la primera para las legislativas y el segundo para la elección del Poder Ejecutivo que se realizaba por separado. Las elecciones directas, por métodos mayoritarios y con doble voto simultáneo del Poder Ejecutivo, se convirtieron en un impulso fundamental a la unidad electoral de los viejos partidos tradicionales uruguayos.<sup>67</sup>

Otra vez, “logos foráneo, *ethos* y *pathos* personalísimos”. Una vez más, adopción con adaptación. Es sabido que, al viajar de un contexto a otro, las ideas mutan. Borély escribió su libro para proponer un sistema electoral orientado a hacer posible que el Parlamento sea un auténtico espejo de los electores que lo nombraron. En su obra, el doble voto simultáneo procura evitar que ese espejo arroje una imagen “imperfecta”, “estrecha”, “mutilada”, “deformada” de la nación. El sistema de Borély, al navegar desde Nimes a Montevideo, mutó de modo sensible. El doble voto simultáneo, formulado en Francia para garantizar la representación proporcional de listas en el Parlamento, en el contexto de la lucha por el poder entre colorados y nacionalistas, en nuestra circunstancia, se convirtió en la herramienta jurídica que permitió resolver otro gran asunto: la unidad de los partidos políticos en la elección presidencial. De todos modos, la siembra realizada por distintos emprendedores como Jiménez de Aréchaga que leyeron y recomendaron el sistema de

67 *Ibidem*, p. 319.

Borély, combinada con los reclamos de los líderes del Partido Nacional —en la prensa, el Parlamento y los campos de batalla—, terminó convirtiendo la representación proporcional en sentido común.

### Justino Jiménez de Aréchaga, entre el liberalismo y el republicanismo

En la formación del sistema de creencias del autor de *La libertad política*, el liberalismo —especialmente francés— jugó un papel muy importante. Sin embargo, tal como argumentara Javier Gallardo, en el pensamiento de Jiménez de Aréchaga, como en el de otros integrantes de la generación principista, es posible advertir hebras de la tradición republicana. Dice Gallardo:

Junto a los referidos predicamentos liberales, el discurso principista desplegó un frondoso lenguaje de neto contenido republicano, compenetrado con una comprensión activa y pública de la libertad política, con fuertes nociones del deber cívico y de participación ciudadana. El tono de arranque de esta perspectiva lo dio el principismo del setenta, en el que afloró un ideal de autogobierno con sus correspondientes apelaciones al deber cívico junto a un énfasis en la significación política y moral de la condición ciudadana, y en el que se expresaron diversas defensas del valor y de la necesidad de la política frente a otros bienes particulares o sociales.<sup>68</sup>

La deriva hacia una mirada republicana es claramente visible en distintos pasajes de *La libertad política*. Es

68 Gallardo, Javier. "Las ideas republicanas en los orígenes de la democracia uruguaya", en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 5, núm. 9, primer semestre, 2003.

especialmente evidente en la discusión sobre naturaleza y extensión del sufragio. Para Jiménez de Aréchaga el sufragio no puede ser un derecho natural como podrían sostener los liberales. Dice categóricamente: "todo puede ser el sufragio menos un derecho individual", "el sufragio nace y muere con la sociedad política; fuera de ella no existe para el hombre y nos posible ni siquiera concebirlo". El sufragio, tal como argumentaba Stuart Mill, es una función: "Queda, pues, comprobada esta verdad: el sufragio es una función de soberanía. Pero debemos agregar, [...] que es una función que ejerce la sociedad, como un organismo especial". No vota el individuo, vota el ciudadano. No vota una persona aislada, vota una persona formando parte de una sociedad, "como miembro de la soberanía nacional". Por tanto, para Jiménez de Aréchaga, el sufragio es un "verdadero derecho político". Los derechos políticos, agrega, "por ser funciones propias del organismo social, [...] solo deben ser ejercidos teniéndose en consideración el bien público, los intereses políticos de la sociedad".

No es muy difícil vincular estas definiciones de nuestro autor con las de Florentino González. El catedrático de la UBA argumentaba, en su propio libro, que el sufragio es una función, la "función electoral", "una función fisiológica del organismo social". Sostenía, asimismo, que el sufragio es "a la vez, un derecho y un deber". Jiménez de Aréchaga se veía tentado de darle la razón. Sería preferible, llegó a decir, para evitar confusiones, definir el sufragio como un deber político, en la medida en que un derecho, por definición, "consiste en la facultad de hacer o no hacer tal cosa". Esta definición teórica tiene profundas consecuencias prácticas. En todo caso, si el voto

es un derecho político y una función social, su ejercicio debe ser obligatorio. La abstención electoral es sinónimo de negligencia:

Cuando un grupo de ciudadanos abandona las urnas electorales no perjudica tan solo, con su conducta negligente, sus propios intereses y la garantía de sus derechos, sino que perjudica también los intereses generales de la sociedad y la garantía de los derechos de todos los miembros de la comunidad política.

Tanta importancia atribuía Jiménez de Aréchaga al compromiso de los ciudadanos con los asuntos públicos que consideraba necesario sancionar penalmente a los que no cumplieran con la obligación de votar.

Sus definiciones sobre la extensión del sufragio son consistentes con la discusión precedente sobre la naturaleza del sufragio. Su alegato a favor de la ampliación del *demos* debe ser interpretado, también, como anticipo de la vertiente republicana que caracterizará, poco después, el sistema de creencias de la naciente democracia uruguaya. Para votar, explica, hay que tener "inteligencia e independencia". Pero la inteligencia para votar es independiente del nivel de instrucción. Sin ser *evolucionista* acude a la autoridad de Herbert Spencer. Dice, inspirándose en Tocqueville y actualizando la noción griega de *paideia*: "No es en la escuela, primaria o superior, en donde se forman los ciudadanos; tan grande y fecunda tarea pertenece a otras instituciones sociales. La verdadera escuela primaria de la ciudadanía es el régimen municipal". Jiménez de Aréchaga también polemiza con la restricción del voto a los propietarios. La considera un "resabio de instituciones feudales":

Reconociendo a los propietarios una superioridad política sobre los demás miembros de la sociedad, y acordando exclusivamente a ellos el derecho de sufragio, por ese solo hecho se crearía una oligarquía mezquina y egoísta, puesto que, con relación al número total de los habitantes de un país, es siempre muy reducido el número de los propietarios.

También debe concedérsele a los extranjeros los derechos políticos. La nacionalidad no puede ser la fuente de la ciudadanía y nacionalidad. La exclusión del "considerable número de extranjeros que residen en el país" solamente podía conspirar contra el "anhelado imperio de las instituciones libres". Nuestro autor considera, por tanto, que las únicas restricciones razonables a la ciudadanía son la falta de salud mental, el "hábito de ebriedad" y la condición de procesado. Debe poder votar el peón a sueldo y el jornalero, el notoriamente vago y el deudor al fisco, declarado moroso. Queda pendiente, en la columna del debe, la cuestión del voto femenino. La mujer no está incluida en el *demos* ideal imaginado por Jiménez de Aréchaga. En este punto, nuestro autor, cede la vanguardia a Stuart Mill.

También emergen temas del republicanismo en su discusión sobre el "modo de votar". Al examinar las distintas modalidades de votación existentes, Jiménez de Aréchaga parte de una definición de claro corte republicano: "Las instituciones libres únicamente viven y prosperan a costa del esfuerzo continuo, de la incesante actividad política de los ciudadanos; solo el despotismo es conciliable con la inacción y el letargo de los pueblos". Admitiendo que el sufragio indirecto pueda ser necesario para designar algunas autoridades, defiende el método directo:

[...] si, para el ejercicio del sufragio se adopta el método indirecto y, en consecuencia, la masa general de los electores ve reducida su misión a designar las personas que deban elegir los funcionarios públicos, no es posible esperar que función tan insignificante tenga el poder de avivar el espíritu público y pueda convertirse en un medio de educación política para los ciudadanos.

Y agrega: “El voto directo, pues, ofrece también la considerable ventaja de crear y fortificar en los ciudadanos las cualidades intelectuales y morales indispensables para el funcionamiento regular de las instituciones representativas democráticas”.

Otra dimensión especialmente polémica en la época era la de la publicidad del voto. Era un tema de discusión entre quienes producían conocimiento reflexivo a partir de la práctica del proceso de democratización. Pero también era, en nuestra circunstancia, un asunto de tremenda relevancia política en la medida en que facilitaba el fraude electoral. En teoría, para Jiménez de Aréchaga, el voto público es mejor: “establece un freno” para “contener” que “los ciudadanos, dominados por sentimientos egoístas”, hagan un “uso ilegítimo de su voto con perjuicio de los intereses generales de la sociedad”; “fortifica en los ciudadanos el sentimiento de la responsabilidad”; “levanta los caracteres y vigoriza el espíritu público”, permite que la sociedad pueda “fiscalizar la conducta de los electores”. A Jiménez de Aréchaga no se le escapa que el voto público, en Uruguay, permitía el fraude y generaba conflictos: “Entre nosotros, el único obstáculo que se opone a la publicidad del sufragio consiste en los actos de violencia, en las luchas brutales y sangrientas que se producen siempre en los momentos en que se verifican elecciones [...]”.

Sopesando ventajas e inconvenientes propone un sistema “mixto” similar al usado en Inglaterra en la época: “el voto debe ser secreto en el momento de depositarse las balotas en las urnas, [...]. Y dando publicidad al escrutinio, a la vez que no se tropieza con ningún inconveniente, que no corre peligro alguno la independencia de los electores, se consiguen todos los buenos efectos que produce el voto público”.<sup>69</sup>

Podrían ponerse otros ejemplos, pero lo mencionado alcanza para poner de manifiesto la potente vertiente republicana que anima el pensamiento de Jiménez de Aréchaga. Para asegurar la libertad política no solo es necesario distribuir el poder e incluir a las minorías. Además, hay que ampliar el *demos*, obligar a votar, educar a los ciudadanos en el ejercicio de sus responsabilidades, asegurar que predomine el bien común sobre los intereses egoístas.

### Prácticas, instituciones y conocimiento reflexivo

Vuelvo al comienzo. Según Adler, entre prácticas, instituciones y conocimiento hay una relación muy estrecha. Las prácticas están informadas por el conocimiento. Pero, el conocimiento va cambiando, tomando nota de ensayos y errores. En ocasiones, además, se plasma en nuevas instituciones. La reforma electoral, en general, el avance hacia la representación proporcional verificado en tantas partes desde fines del siglo XIX, puede ser provechosamente re-

<sup>69</sup> Este sistema fue consagrado en Uruguay mediante el decreto-ley n.º 1392 de elecciones dictado el 27 de abril de 1878. Entre otras innovaciones, se estableció que la lista preferida por el ciudadano debía depositarse en sobre cerrado, pero firmado por el elector.

construido desde este prisma analítico. Los cambios en las reglas de juego son inseparables de los intereses de los actores —mejor dicho, de cómo los actores perciben sus intereses—. Pero tampoco pueden ser explicados sin la dinámica del conocimiento reflexivo. McLaren, en la obra que hemos citado, luego de repasar la experiencia europea, lo dice con toda claridad:

Generalmente los cambios en los sistemas electorales fueron el resultado de compromisos prácticos entre intereses políticos divergentes, o de los fines perseguidos por un partido político en particular. Sin embargo, no sería correcto suponer que el idealismo político y la búsqueda de la perfección teórica en los sistemas electorales no desempeñaron un papel importante en el progreso de la reforma electoral. Después de todo, fueron adoptadas generalmente algunas variaciones de los sistemas ideados por los teóricos, especialmente los diseñados por Thomas Hare, Víctor D'Hondt, Eduard Hagenbach-Bischoff y A. Sainte-Lagué.<sup>70</sup>

La instauración de la democracia en Uruguay aporta evidencia en la misma dirección. No fue el fruto automático del equilibrio de fuerzas en pugna. Solamente fue posible cuando, en la práctica, por ensayo y error, se generó

70 La traducción me corresponde. Dice textualmente McLaren: "It is also generally the experience that changes in electoral systems were brought about as a result of practical compromises between divergent political interests, or in pursuit of the aims of a particular political party. It would not be correct to assume, however, that political idealism and the search of theoretical perfection in electoral systems did not play a significant part in the progress of electoral reform. It was, after all, some variations of systems devised by the theorists which was generally adopted, particularly those devised by Thomas Hare, Víctor D'Hont, Eduard Hagenbach-Bischoff and A. Sainte-Lagué". McLaren, Andrew. *A Short History of Electoral System in Western Europe*, p. 4.

el conocimiento de fondo que, una vez incorporado en las instituciones, permitió distribuir el poder entre los distintos actores. En la dinámica de las instituciones, como en la de las políticas públicas, los actores que son capaces de elaborar soluciones concretas a partir de su conocimiento especializado, juegan un papel decisivo. La evolución cognitiva transcurre pragmáticamente. Pero, como argumenta Adler, el conocimiento reflexivo juega un papel clave en la elaboración del conocimiento de fondo que alimenta, a su vez, el cambio institucional. La democracia uruguaya es hija de los caudillos populares y de sus aprendizajes, pero también de los universitarios y del saber docto.

Justino Jiménez de Aréchaga, en ese contexto, jugó un papel decisivo. Fue catedrático, tribuno y parlamentario. El autor de la *La libertad política* aportó conocimiento reflexivo que se volcó en instituciones que permitieron reformar el sistema electoral, consolidando partidos y distribuyendo el poder entre mayorías y minorías. Sembró valores republicanos: compromiso, participación, moralidad. Enseñó que la mayoría debe gobernar, pero sin arrasar con la minoría. Puso a disposición de nuestras élites políticas lo más avanzado de la discusión teórica de su tiempo sobre representación proporcional. Introdujo a Borély y, de este modo, facilitó la consolidación de los partidos políticos y la estabilidad del sistema político. Desde luego, la dinámica de nuestro sistema electoral —la lenta marcha hacia el voto secreto, el doble voto simultáneo y la representación proporcional— son inseparables de la lucha por el poder inter e intrapartidarias. No es posible dar cuenta del proceso, en particular, sin los caudillos y sus pleitos. Pero tampoco se puede entender sin el aporte docto, sin la



siembra de principios, valores y creencias, y sin la generación de propuestas institucionales concretas.

La práctica ulterior invitó a reformar las instituciones. El doble voto simultáneo fue crecientemente responsabilizado de la fraccionalización y esta, a su vez, de la ingobernabilidad y de los quiebres democráticos. Intelectuales, en su sentido más general, primero, y profesionales de la ciencia política, después, sumaron argumentos en esta dirección. La tesis de doctorado de Luis Eduardo González terminó de darle el tiro de gracia al doble voto simultáneo.<sup>71</sup> La reforma de 1996 mantuvo el principio de la representación proporcional, pero obligó a cada partido a tener solamente un candidato a la presidencia. La evidencia de la elección de octubre de 2019 confirma lo que la teoría ya sugería: la combinación de candidaturas únicas, balotaje y representación proporcional generó incentivos para la fragmentación del sistema de partidos. A veinte años del estreno, parece llegada la hora de evaluar sistemática y colectivamente los efectos de las nuevas reglas electorales.

Adolfo Garcé

71 González, Luis Eduardo. *Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay*. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria – Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 1993.

## JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA MORATORIO

Profesional del derecho, catedrático y político, tuvo una intensa actuación pública y dejó un legado perdurable. Nació en 1850 y murió en 1904. Su padre había participado de modo muy activo en las contiendas políticas y militares de la época. Ingresó en la Universidad para estudiar Derecho en 1870, en pleno auge del principismo, pero en las postrimerías del extenso ciclo de predominio de la filosofía espiritualista. Ambas influencias formativas dejaron huella profunda en sus convicciones, y serán visibles a lo largo de toda su actuación como universitario y político. El año de su ingreso a la Universidad coincide con la inauguración de la cátedra de Derecho Constitucional, cuyo primer titular fue Carlos María Ramírez. Este tuvo un pasaje muy breve por la nueva cátedra, y Jiménez de Aréchaga, que ya había asumido interinamente como catedrático hacia fines de 1871, accedió formalmente a la titularidad en 1873 al ganar el concurso correspondiente, compitiendo con Francisco Berra. Ejerció la docencia universitaria, con breves interrupciones, hasta poco antes de morir. En la Universidad, ocupó con brillo diversos cargos desde los que no vaciló en combatir el ascenso del positivismo. Sus enseñanzas dejaron una marca persistente en la élite política de fin de siglo. Además de *La libertad política*, publicó otras obras que se convirtieron en referencia obligada para las siguientes generaciones como *El Poder Legislativo* (1887) y *Cuestiones de Legislación Política y Constitucional* (1899). Como la gran mayoría de los “doctores” de la época, Justino Jiménez de Aréchaga se desempeñó con destaque en la actividad política. Aunque participó en la forja del Partido Constitucional, su adhesión al Partido Nacional fue permanente. En 1891 integró el directorio nacionalista. Fue diputado (1897-1898) y senador (1899-1901), en ambos casos por el departamento de Flores; también formó parte del Consejo de Estado (1898-1899) instaurado por Juan Lindolfo Cuestas.

## CRITERIO DE LA EDICIÓN

*La libertad política* fue publicada por primera vez en 1884 por la Librería Nacional. Si bien no fue concebida como libro, Jiménez de Aréchaga decidió reunir los textos escritos en el marco de su labor docente en la cátedra de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho. No había, de acuerdo al criterio del catedrático, ninguna obra que abarcara todos los temas comprendidos en el programa de Derecho Constitucional. Los textos preparados para este curso fueron publicados entre 1882 y 1883 en siete artículos en la *Revista del Plata* y, en 1883, en diversos números de *Anales del Ateneo* con el título "Curso de Derecho Constitucional". *La libertad política* se reeditó en 1906, a modo de homenaje, dos años después de la temprana muerte de su autor. En el mensaje a la Asamblea General, en el que se solicita el incremento de la pensión asignada a la familia, el presidente José Batlle y Ordóñez no oculta su reconocimiento al catedrático y su legado: "son por demás notorios sus servicios prestados al país como legislador y muy especialmente como profesor de Derecho y publicista para que el P. E. se detenga a recordarlos con minuciosidad". La presente es la tercera edición de *La libertad política* y reproduce la versión publicada en 1906.

\* Los *Anales del Ateneo* están digitalizados. El primer texto, correspondiente al Capítulo I de *La libertad política*, está disponible en: <http://bibliotecadigital.bibna.gub.uy:8080/jspui/handle/123456789/21809>

JUICIO SOBRE ESTA OBRA

por el doctor don Justino J. de Aréchaga

Granja, Uruguay, 28 de agosto de 1883

## LA LIBERTAD POLÍTICA

Fragmentos de un curso de Derecho Constitucional por el doctor don Justino Jiménez de Aréchaga, catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Montevideo

## JUICIO SOBRE ESTA OBRA

Señor doctor don Justino J. de Aréchaga

Grange Gaby, 28 de agosto de 1883

Distinguido señor:

Estoy actualmente en la montaña, donde paso algunas semanas de verano. Aquí es donde he recibido con íntima satisfacción vuestra carta del 3 de julio y los números de la *Revista del Plata*.

Considero vuestro estudio de los sistemas electorales como un gran servicio prestado a la causa de la reforma electoral. Las críticas que hacéis al sistema actual de elecciones son, a mi ver, perfectamente justas, y me parece que vuestra revista, de los diversos proyectos de reforma, es completa. Cuando esté de vuelta en mi casa, lo que será de aquí a unos quince días, os dirigiré mis últimas publicaciones relativas a la representación proporcional. Veréis por ellas que yo también pienso que, si bien el sistema de Hare es excelente en teoría, consideraciones prácticas pueden llevar a adoptar con preferencia un sistema de concurrencia de listas. Conoceréis también mi parecer acerca de cómo el sistema Bayly podría ser mejorado, sustituyendo el voto acumulativo al voto uninominal.

Vuestro envío me ha parecido tan interesante que no he querido guardar para mí solo todo el placer. Acabo de indicar vuestro trabajo a un diario suizo muy adicto a nuestra causa, y lo he indicado de un modo más extenso a *La Représentation Proportionnelle*, revista que apare-

ce actualmente en Bruselas, y que sirve de órgano de la Asociación Reformista de Bélgica.

Tan pronto como mis cartas a esos dos diarios sean publicadas os las remitiré.

Me he hecho un deber en decir a los amigos de la reforma la estima y la simpatía que me inspira vuestro serio y vigoroso esfuerzo en pro de la buena causa.

Acceptad la seguridad de mi alta consideración,

Ernesto NAVILLE

En la revista mensual de Bruselas, *La Représentation Proportionnelle*, Mr. Naville publicó el siguiente artículo:

Señor redactor:

Acabo de recibir de América del Sur una comunicación que juzgo digna de interesar a vuestros lectores. Si lo creéis como yo, acordad hospitalidad a estas líneas que os dirijo.

El señor don Justino Jiménez de Aréchaga, catedrático de Derecho Constitucional de Montevideo, ha comprendido a tal punto la importancia excepcional de la cuestión electoral, que le acuerda la parte más amplia en su enseñanza. He ahí un ejemplo que los profesores de las universidades europeas debieran imitar. Esa parte del curso del señor de Aréchaga ha sido publicada en siete artículos notables en la *Revista del Plata*, a fines de 1882 y principios de 1883. Al calificar a esos artículos de notables, no solo tengo en vista su extensión material, pero sí, y, ante todo, la riqueza de su contenido.

El profesor de Montevideo comienza haciendo una crítica severa de las leyes electorales fundadas en el prin-

cipio de la mayoría. Destrucción de la libertad de los electores; necesidad de coaliciones contrarias a la dignidad; excitación de las pasiones, contrarias a la paz pública; rebajamiento del nivel intelectual y moral de las asambleas elegidas; fuerte tentación de emplear la corrupción y el fraude: tales son los resultados del sistema actual de elecciones en la República Oriental del Uruguay como en Suiza, como en Bélgica, como en Francia, como en todas partes.

A la constatación del mal sucede la indicación del remedio. El remedio consiste en el establecimiento del carácter proporcional de la representación. El señor de Aréchaga conoce todos los trabajos importantes que se han publicado y que versan sobre este tema. Se dedica a hacer un examen crítico del voto limitado, del voto graduado —coeficientes de preferencia—, del voto acumulativo simple y del sistema de la pluralidad preconizado por Mr. de Girardin. Después, aborda el estudio de los sistemas verdaderamente proporcionales. El proyecto de Hare y el de Mr. Bayly —voto uninominal y transferencia de sufragios por los candidatos— fijan su atención, pero reserva su preferencia para la concurrencia de listas. Entre los diversos modos de concurrencia de listas escoge el *voto doble simultáneo*, propuesto por Mr. Borély, indicando una ampliación a este sistema con el fin de evitar todo abuso.

Creo, señor redactor, que sus lectores sabrán con placer que nuestra reforma tiene un campeón decidido en el Uruguay y que los trabajos realizados entre nosotros en favor de esa causa son conocidos, apreciados y utilizados en Montevideo. Mas he aquí algo que les interesará más aún: los artículos del señor de Aréchaga nos hacen saber

que una ley electoral de la provincia de Buenos Aires, promulgada el 23 de octubre de 1876 ha establecido el sistema de la concurrencia de listas según el plan de Mr. Borély, modificado por el doctor Luis Varela. Ese método de elección proporcional se aplica igualmente a la elección de los diputados que a la de los senadores.

Acepte usted, señor director, las seguridades de mi consideración más distinguida,

Ernesto NAVILLE

Señor doctor don Justino Jiménez de Aréchaga

Madrid, 26 de setiembre de 1883

Muy señor mío y estimado compañero:

Al volver el 20 del actual de mi expedición veraniega, encontré aquí su grata del 5 de julio último con los números de la *Revista del Plata* y el programa de Derecho Constitucional que ha tenido usted la bondad de remitirme.

No me he apresurado a contestarle porque no quería hacerlo sin leer antes el programa y los capítulos de su obra publicados en la revista. A pesar de mis muchas ocupaciones no los he dejado de la mano hasta concluir su lectura, con lo cual comprenderá usted el gusto, el interés y el provecho con que he examinado su trabajo, que encuentro bien pensado, bien escrito y a la altura del actual estado de la literatura política, que usted conoce perfectamente. Ahí tiene usted mi opinión, que no vale ciertamente, ni con mucho, lo que usted tan bondadosamente supone, y si tan solo lo que pueda valer el parecer de un aficionado a estos estudios.

Sobre dos puntos me va a permitir usted que le proponga alguna observación. Es el primero referente a la extensión que, siguiendo a los más de los autores, da usted al derecho constitucional. Bien sé que, si se entiende por este el derecho comprendido o sancionado en las *Constituciones*, debe abarcar las dos partes que las más de ellas contienen: los derechos de la personalidad y la organización política; pero, en mi juicio, una Constitución, o es un código *fundamental* o meramente un código *político*. Si lo primero, vendría a resultar que el derecho constitucional era todo el derecho, puesto que los principios fundamentales de todo él deberían consignarse en la Constitución, dejando su desarrollo a las leyes comunes. Si lo segundo, es claro que el Derecho Constitucional no es otra cosa que el derecho político. En suma, toda la primera parte del programa de usted, por cierto, muy notable y completo, es a mi parecer, un tratado del *derecho de la personalidad*, el cual es parte del derecho *civil*. Usted sabe que el Código Civil de Portugal incluye en sus artículos esos derechos, o los principales de ellos. Y aún me atrevo a indicar que la *organización social* es asunto propio de la sociología.

Refiérese el otro punto a la distinción entre la democracia *directa* y la representativa, pues a mi parecer el principio de la representación, además de las ventajas que usted indica, tiene su fundamento en los dos modos de realizarse el derecho; uno espontáneo e intuitivo, que verifica la sociedad por sí y directamente, y otro reflexivo y técnico, que lleva a cabo aquella indirectamente, y por medio de sus representantes. Además, ¿no estima usted conveniente distinguir entre lo que fue el sistema repre-

sentativo de la Edad Media y el moderno, entre lo que es hoy en Alemania y lo que es en Inglaterra?

Cuando un pueblo interviene en la gobernación del Estado por medio del Parlamento, siendo verdaderamente soberano, entonces constituye el régimen parlamentario.

Y para concluir estas observaciones, en las que espero verá usted tan solo el gusto que tengo en conversar con usted sobre estas materias que a ambos interesan, ¿no cree que es preciso meditar una rectificación de la división de poderes clásica y tradicional? Nada digo del poder del jefe de Estado, porque veo que lo rechaza resueltamente, sintiendo no estar conforme con usted en este punto; pero cada día encuentro más inexacto el concepto corriente del llamado Poder Ejecutivo, pues lo que resulta es que a la par de la función propiamente ejecutiva, desempeña, por lo menos, una gubernativa y otra administrativa que son distintas de aquella.

Ahora, fiado en su bondad, me atrevo a pedirle dos favores. Es el primero, que, según vaya publicando los capítulos, o cuando esté concluida, tenga la bondad de remitirme su obra que me será de gran utilidad. Y es el segundo, que cuando tenga algún tiempo de sobra, le agradecería se tomase la molestia de decirme las obras más importantes que hayan visto la luz en ese continente sobre los Códigos Civiles y las Constituciones de las repúblicas hispanoamericanas.

Hermanos por la comunidad de raza, de las ideas y de la profesión, agradezco a usted mucho la amistad que me ofrece y le ruego acepte la que sinceramente le profesa su afectísimo, seguro servidor y compañero Q. B. S. M.,

Gumersindo DE AZCÁRATE

## CAPITULO I

### El sufragio

El régimen representativo es el sistema de organización política de los pueblos libres.

El gobierno directo del pueblo por el pueblo, la democracia del fórum y del ágora, fuera de los insuperables obstáculos que a su realización oponen la considerable población, el extenso territorio y el orden económico de los estados modernos, es un sistema político ilegítimo, porque siendo por su propia naturaleza ilimitado es nugatorio de la libertad civil, objeto final de la autoridad. Y eliminada la democracia directa, solo la democracia representativa puede conciliarse con el principio de la soberanía nacional, que es dogma político de las humanas sociedades cuya cultura les ha permitido alcanzar el elevado concepto del derecho.

En el régimen representativo de gobierno, todos los poderes, aunque emanan de la nación, no son ejercidos directamente por ella sino por un conjunto de funcionarios que periódicamente los ciudadanos eligen, confiándoles un mandato limitado y sometiénolos a la más estricta responsabilidad.

Síguese de aquí que la base de este sistema de organización política, que la fuente de todos los poderes es el sufragio. Lógico es, pues, que esta potestad inicial del Gobierno sea el primer objeto de nuestras investigaciones.

## I

SUMARIO –Naturaleza del sufragio. –Diversas teorías. –Teoría de la escuela francesa revolucionaria: el sufragio es un derecho individual. –Exposición y crítica de esta falsa doctrina. Teoría de Stuart Mill: el sufragio es una función pública. –Refutación. –Demostración que el sufragio es un *derecho político*. –Otra opinión errónea y contradictoria sobre la naturaleza del sufragio, que lo considera como un derecho político y una función pública a la vez. –Refutación de esta teoría.

Diversas teorías se han formulado sobre la naturaleza del sufragio.

Para los políticos de la escuela de Rousseau, el sufragio es un *derecho natural*, como la libertad del pensamiento, como la libertad de trabajo, de asociación, de conciencia y de enseñanza. Procediendo la sociedad de un pacto, cada hombre trae consigo al entrar en la sociedad política, el derecho de participar en la dirección de los negocios públicos.

Profundos pensadores como Stuart Mill, lord Palmerston y otros, sostienen que el sufragio es una *función pública*, un cargo que la sociedad delega a los ciudadanos para que estos elijan el personal que debe desempeñar el poder público.

Otra teoría explica la naturaleza del sufragio estableciendo que es un *derecho político* y, en fin, algunos autores, guiados por este espíritu de conciliación tan benéfico y fecundo en los dominios de la vida práctica, como quimérico y peligroso en la elevada esfera de la especulación científica, pretenden que el acto por el cual los ciudadanos

proveen los cargos públicos es un derecho político y una función pública a la vez.

Analicemos estas diversas teorías. ¿Tiene razón la escuela francesa revolucionaria para afirmar que el sufragio es un derecho natural? Antes de resolver esta cuestión, aclaremos la expresión *derecho natural* y determinemos el sentido en que emplea dicha escuela.

Examinando Laveleye esta misma cuestión ha dicho:

No hay dos especies de derechos: derechos naturales y derechos artificiales. Todo lo que es conforme a la justicia, al orden general; todo lo que favorece la marcha de la humanidad y de cada hombre hacia la perfección relativa a que son llamados, constituye el derecho. Todo derecho es pues natural, en el sentido de que es conforme a la naturaleza de las cosas, a ese orden general que preside al universo y que los hombres deben descubrir y respetar.<sup>1</sup>

Todo derecho es natural, pero los derechos naturales se dividen en la ciencia constitucional en dos categorías: en derechos individuales y en derechos políticos. Consisten los primeros en las diversas direcciones que toman las facultades humanas, desenvolviéndose libremente para realizar los fines especiales de la vida individual; mientras que los segundos no son otra cosa que las diversas funciones, derivadas del principio de la soberanía que la sociedad ejerce como un organismo especial.

Ahora bien, cuando la escuela francesa revolucionaria dice que el sufragio es un derecho natural quiere significar, según resulta de los desarrollos que da a su doctrina, que el sufragio es un derecho individual absolutamente

<sup>1</sup> de Laveleye, Emile. *Essai sur les formes de Gouvernement*, p. 116.

idéntico a la libertad de pensamiento, de conciencia, de trabajo, de asociación, etcétera.

Precisados así los términos de la cuestión, muy fácil es formular su solución legítima.

Un examen comparativo de los caracteres del sufragio y de los derechos individuales es el procedimiento más adecuado para demostrar que todo puede ser el sufragio menos un derecho individual. En efecto, todo derecho individual consiste en la facultad de desarrollar cada individuo, con entera independencia, su propia actividad en prosecución de los fines especiales de la vida e importa, en último resultado, un poder del hombre sobre sí mismo. El sufragio es puramente el medio de elegir los funcionarios públicos, de constituir y organizar las garantías de la libertad civil, y atribuye a cada ciudadano un poder sobre todos los demás.

Todo desarrollo de actividad humana que importa un derecho individual puede manifestarse ampliamente aún cuando el hombre no forme parte de una sociedad política. El anacoreta que se condena al aislamiento, sacrificando los inestimables beneficios de la sociedad en aras de religioso fanatismo, conserva y desenvuelve todas las facultades y energías que en la vida social constituyen los derechos individuales: piensa, rinde ferviente culto a su dios, adquiere medios de subsistencia. El sufragio nace y muere con la sociedad política, fuera de ella no existe para el hombre y no es posible ni siquiera concebirlo.

Los derechos individuales son ejercidos por los hombres con entera libertad. La ley los declara, los consagra y los garante determinando al mismo tiempo el círculo de acción de cada individuo, los límites naturales de cada derecho; pero dentro de estos límites, en ese círculo de

acción trazado por la ley, el individuo se agita con absoluta libertad. El ejercicio del sufragio está sometido a la reglamentación más severa y minuciosa. El ciudadano no vota cuando quiere y de la manera que más acertada le parece; el día y hasta la hora en que debe hacer uso del sufragio, la forma que ha de dar a su voto, las condiciones en que debe presentarse a depositar en la urna su lista de candidatos, en una palabra, todos los detalles, aun los más insignificantes, del ejercicio del sufragio están previstos y reglamentados por la ley.

Por otra parte, mientras que el hombre, ejerciendo sus derechos individuales, solo dirige el desenvolvimiento de su personalidad, solo afecta de una manera directa sus propios intereses, cuando concurre por medio del sufragio a la formación de los Poderes públicos su acción tiene por exclusivo objeto la dirección de los intereses sociales. Mientras que el hombre nacido en suelo extranjero se encuentra en el goce de todos los derechos individuales, sin limitación alguna, desde el instante en que pisa el territorio de la República, solo puede hacer uso del sufragio cuando adquiere la calidad de ciudadano, esto es, cuando entra a formar parte de nuestra sociedad política.

Resumiendo, los derechos individuales los posee el hombre por su sola calidad de hombre, son inherentes a su naturaleza, constituyen los atributos de su personalidad. El sufragio solo corresponde al individuo como miembro de la sociedad política. Los primeros son *funciones del individuo*, el segundo es propiamente *una función de la sociedad*.

Tan capitales y profundas diferencias como las que se acaban de indicar autorizan para afirmar, sin vacilación



idéntico a la libertad de pensamiento, de conciencia, de trabajo, de asociación, etcétera.

Precisados así los términos de la cuestión, muy fácil es formular su solución legítima.

Un examen comparativo de los caracteres del sufragio y de los derechos individuales es el procedimiento más adecuado para demostrar que todo puede ser el sufragio menos un derecho individual. En efecto, todo derecho individual consiste en la facultad de desarrollar cada individuo, con entera independencia, su propia actividad en prosecución de los fines especiales de la vida e importa, en último resultado, un poder del hombre sobre sí mismo. El sufragio es puramente el medio de elegir los funcionarios públicos, de constituir y organizar las garantías de la libertad civil, y atribuye a cada ciudadano un poder sobre todos los demás.

Todo desarrollo de actividad humana que importa un derecho individual puede manifestarse ampliamente aún cuando el hombre no forme parte de una sociedad política. El anacoreta que se condena al aislamiento, sacrificando los inestimables beneficios de la sociedad en aras de religioso fanatismo, conserva y desenvuelve todas las facultades y energías que en la vida social constituyen los derechos individuales: piensa, rinde ferviente culto a su dios, adquiere medios de subsistencia. El sufragio nace y muere con la sociedad política, fuera de ella no existe para el hombre y no es posible ni siquiera concebirlo.

Los derechos individuales son ejercidos por los hombres con entera libertad. La ley los declara, los consagra y los garante determinando al mismo tiempo el círculo de acción de cada individuo, los límites naturales de cada derecho; pero dentro de estos límites, en ese círculo de

acción trazado por la ley, el individuo se agita con absoluta libertad. El ejercicio del sufragio está sometido a la reglamentación más severa y minuciosa. El ciudadano no vota cuando quiere y de la manera que más acertada le parece; el día y hasta la hora en que debe hacer uso del sufragio, la forma que ha de dar a su voto, las condiciones en que debe presentarse a depositar en la urna su lista de candidatos, en una palabra, todos los detalles, aun los más insignificantes, del ejercicio del sufragio están previstos y reglamentados por la ley.

Por otra parte, mientras que el hombre, ejerciendo sus derechos individuales, solo dirige el desenvolvimiento de su personalidad, solo afecta de una manera directa sus propios intereses, cuando concurre por medio del sufragio a la formación de los Poderes públicos su acción tiene por exclusivo objeto la dirección de los intereses sociales. Mientras que el hombre nacido en suelo extranjero se encuentra en el goce de todos los derechos individuales, sin limitación alguna, desde el instante en que pisa el territorio de la República, solo puede hacer uso del sufragio cuando adquiere la calidad de ciudadano, esto es, cuando entra a formar parte de nuestra sociedad política.

Resumiendo, los derechos individuales los posee el hombre por su sola calidad de hombre, son inherentes a su naturaleza, constituyen los atributos de su personalidad. El sufragio solo corresponde al individuo como miembro de la sociedad política. Los primeros son *funciones del individuo*, el segundo es propiamente *una función de la sociedad*.

Tan capitales y profundas diferencias como las que se acaban de indicar autorizan para afirmar, sin vacilación

alguna, que todo puede ser el sufragio menos un derecho individual.

Se verá también más adelante que el ejercicio del sufragio es para los ciudadanos un perfecto deber jurídico, que todo miembro de la sociedad política tiene la obligación más estricta de contribuir con su voto a la constitución de los centros de autoridad destinados a regir los intereses públicos. Y de esta observación deduciremos un nuevo y poderoso argumento en apoyo de nuestra tesis, una vez más constataremos que entre las cualidades características del sufragio y las de los derechos individuales existen las más radicales y profundas diferencias.

Pasemos de las concepciones del paradójico Rousseau a las doctrinas de Stuart Mill, el pensador profundo y circunspecto.

El sufragio, ha dicho Stuart Mill, no es un derecho, el sufragio es una función pública, un cargo que la sociedad delega a los ciudadanos para que estos constituyan los Poderes públicos. Dice Mr. Mill:<sup>2</sup>

Mr. Bright y su escuela de demócratas se creen vivamente interesados en sostener que el privilegio electoral es lo que ellos llaman un derecho y no un cargo. De cualquier modo, que se defina o se comprenda la idea de un derecho, nadie puede tenerlo (sino en el sentido legal) al poder sobre otro; siempre que se permita que un hombre posea semejante poder, tiene con él moralmente un cargo en toda la extensión de la palabra.

Ahora bien, el ejercicio de toda función política ya sea la elección o la representación, importa un poder sobre otro. Los que dicen que el sufragio no es un cargo sino un derecho, no han examinado seguramente las consecuencias

<sup>2</sup> Stuart Mill, John. *Le Gouvernement Representatif*. Traducción de Mr. Dupont-White, 2.<sup>a</sup> edición, p. 226.

a que conduce su doctrina. Si el sufragio es un derecho, si pertenece al votante para sí mismo, ¿cómo vituperarle porque lo vende, o porque lo emplea de modo que sea bien acogido por alguna persona a quien quiera agradar por algún motivo interesado? No se le exige a una persona que solo consulte el interés público en el uso que haga de su casa, de su renta del tres por ciento, o de todo aquello a que en realidad tiene derecho. Un hombre *debe* ciertamente poseer el sufragio (entre otras razones) a fin de poder protegerse a sí mismo, pero solamente contra un tratamiento de que debe igualmente preservar a sus conciudadanos, en cuanto el hecho dependa de su voto.

Su voto no es una cosa abandonada a su capricho, sus deseos personales no tienen que hacer con él más que con el veredicto de un jurado. Es estrictamente un asunto de deber, está obligado a votar según su opinión, la más ilustrada y contenciosa sobre el bien público. Todo aquel que se forme otra idea del sufragio es inepto para poseerlo; su espíritu será pervertido, no elevado por él. En vez de abrir su corazón a un noble patriotismo y al sentimiento del deber público, el sufragio despierta en un individuo semejante la disposición a servirse de una función pública según su interés, su gusto o su capricho; estos son, en más pequeña escala, los sentimientos y las miras que guían a un déspota o a un opresor.

Tal es la argumentación empleada por Stuart Mill para tratar de justificar su doctrina sobre la naturaleza del sufragio.

Debemos decirlo desde ya: somos adversarios decididos de la opinión de Stuart Mill. Y es precisamente por esto, y porque cumple a nuestra misión ser estrictamente imparciales en la exposición de toda doctrina, que hemos querido transcribir íntegramente la página del afamado li-

bro del constitucionalista inglés en que se explica y se desarrolla la idea de que el sufragio es una función pública.

Con todo, en las palabras de Stuart Mill que acabamos de transcribir, la teoría de que el sufragio es una función pública no está explicada con suficiente precisión y claridad. Autores recomendables<sup>3</sup> deducen de ellas que el sufragio, para Mr. Mill, es indistintamente una función pública o un derecho político. Conviene, por consiguiente, esclarecer y precisar el verdadero sentido de esta teoría.

Nos serviremos para ello de una página brillante en los anales parlamentarios de Inglaterra.

Debatíase en 1864 en el Parlamento británico la cuestión de la reforma electoral, Gladstone, Berkeley y otros distinguidos oradores pugnaban por el establecimiento del sufragio universal, mientras que el sufragio restringido contaba con la elocuencia poderosa del ilustre miembro del Gabinete inglés, lord Palmerston. Y para legitimar este las exageradas limitaciones que, en su concepto, al sufragio debían imponerse, invocaba la doctrina de que el sufragio es una función pública y la exponía con toda precisión en los siguientes párrafos del discurso que pronunció en la sesión del 21 de junio de 1864 de la Cámara de los Comunes:

[...] El honorable Mr. Berkeley habla como si el sufragio fuese un derecho personal que no debiera ejercerse sino bajo la responsabilidad individual del elector, pero, en mi

<sup>3</sup> Lastarria, por ejemplo, en sus *Lecciones de Política Positiva* dice: "otra escuela, encabezada por Stuart Mill, considerando el sufragio como una función o derecho político, y resistiéndose a mirarlo como derecho primitivo, lo atribuye a todos los que tienen interés en la votación de las leyes [...]", p. 239.

opinión, es un mandato del cual se halla investido el elector en nombre de la comunidad.

Aún cuando se acordara el privilegio electoral a todo ciudadano llegado a la edad del discernimiento, siempre el sufragio sería un mandato, pues que una porción considerable de la comunidad, las mujeres y los niños, quienes interesan las leyes y los impuestos, no gozarían de ese derecho, sino que sus intereses estarían confiados a los que votan. Sí, nuestra legislación está basada sobre el principio de que el sufragio es un mandato y no un derecho. Si el sufragio fuese un derecho personal, ¿no podría el elector preguntar en virtud de qué principio de justicia le castigáis por haber hecho uso de ese derecho de la manera más provechosa a su interés personal? Y, sin embargo, imponéis una pena al hombre que, por dinero o por otras consideraciones, usa de su derecho de votar de una manera contraria al interés público.

Afirmo, pues, que el sufragio es un mandato, y sostengo que todo mandato político debe ser ejercido bajo la responsabilidad de la opinión pública. Todo el mecanismo político de las naciones civilizadas reposa sobre el principio del mandato. Los intereses de la comunidad, en todos los grados de la escala social, están confiados a un cierto número de individuos que, en el cumplimiento de su mandato, están sometidos al control de sus mandatarios [...].

Tenemos pues que, para Stuart Mill y su escuela, el sufragio es una función pública y que con esta expresión se quiere significar que el sufragio es un cargo que la sociedad delega a los ciudadanos, que cuando el individuo vota, realiza ese importantísimo acto político a título de mandatario de la sociedad.

Aceptaríamos de buen grado esta doctrina, si a establecer que es una función pública el sufragio se hubiera concretado.

Porque, en realidad, el sufragio no importa otra cosa que una acción compleja producida por todos los elementos componentes del organismo político; por consiguiente, es una verdadera *función* de este organismo y puede con toda propiedad denominarse función pública o política.

Pero tan propia y adecuada es la expresión función pública o política empleada por Stuart Mill para determinar la naturaleza del sufragio, como falsa, contradictoria y peligrosa la idea de delegación o de mandato que introduce en el concepto del sufragio.

En efecto, si el grupo más o menos considerable de individuos que están investidos con la facultad de elegir el personal de los Poderes públicos debe ser mirado como un grupo de mandatarios, ¿dónde encontraremos los mandantes?

Eliminando de la sociedad a los electores solo quedan los niños, las mujeres, los incapaces y los criminales. ¿Son estos por ventura los que confieren a aquellos el mandato público para constituir los Poderes públicos? Pero, entonces, incurrimos en el absurdo de suponer que los que no tienen el derecho de votar, que los que no son miembros de la sociedad *política*, que los que no son miembros de la soberanía nacional delegan un derecho que no tienen.

Si, por el contrario, eliminamos de la sociedad a los que no tienen el derecho de votar por carecer de las aptitudes intelectuales y morales indispensables para concurrir a la creación de los centros de autoridad que deben garantizar la libertad civil y asegurar el orden en la sociedad, solo quedan los ciudadanos electores. Pero en este caso, ¿de qué manera podría verificarse el fenómeno jurídico del mandato? ¿Los ciudadanos electores se conferirán a

sí mismos el derecho de elegir el personal de los Poderes públicos?

Si, pues, debiéramos considerar a los electores como mandatarios tendríamos necesariamente que llegar a esta curiosa conclusión: que los electores ejercen un mandato que no les ha podido ser por nadie conferido.

Por otra parte, como para que un mandato sea conferido es indispensable el expreso consentimiento del mandante, si los electores son mandatarios de la sociedad, debe esta haber manifestado alguna vez su voluntad de delegarles el derecho de sufragio.

¿Se ha verificado este hecho en la historia? Evidentemente no.

No se pierden en las brumas del pasado los orígenes de todas las sociedades políticas, y el perfecto conocimiento histórico que poseemos del nacimiento, constitución y desarrollo de todas las naciones jóvenes de América nos autoriza para afirmar, en términos absolutos, que jamás los electores han recibido el mandato que supone Stuart Mill y su escuela; que jamás la sociedad ha *delegado* en los ciudadanos el derecho de elegir al personal de los Poderes públicos, exceptuando, bien entendido, a los electores de segundo grado en una elección indirecta.

El hecho histórico evidente es que, en todos los pueblos regidos por instituciones libres, el sufragio se ha reconocido a los ciudadanos como un derecho inherente a su calidad de miembros de la sociedad política. "Todo ciudadano", dice nuestra Constitución,<sup>4</sup> "es miembro de la soberanía de la nación, y como tal, tiene voto activo y pasivo [...]". Con más propiedad de lenguaje consagra la

4 Artículo 9 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires el mismo principio diciendo: "La atribución del sufragio popular es un derecho inherente a la calidad de ciudadano argentino [...]".<sup>5</sup> Y en las constituciones políticas de todos los pueblos libres se consagra la misma doctrina, en términos más o menos explícitos.

Debemos pues concluir que, la teoría de Stuart Mill sobre la naturaleza del sufragio, no obstante la decidida adhesión que le han prestado los más distinguidos constitucionalistas contemporáneos, es jurídica e históricamente falsa.

¿Será entonces el sufragio un *derecho político*? Tal es la doctrina que conceptuamos verdadera y cuya legitimidad comprueban las siguientes observaciones.

Dijimos anteriormente que los derechos políticos no eran otra cosa que las diversas funciones, derivadas del principio de la soberanía, que la sociedad ejerce como un organismo especial. Y nuestra definición no es arbitraria, o formulada con la idea preconcebida de encuadrar en ella el sufragio. Todos los tratadistas, con expresiones más o menos adecuadas, dan la misma definición de los derechos políticos.

"No hay", ha dicho Dupont-White, "sino un solo modo de definir la libertad política: no es una libertad, es un poder, el poder de los pueblos sobre sí mismos". Pero el poder de los pueblos sobre sí mismos es precisamente lo que en la ciencia constitucional se llama *soberanía nacional*. Luego, para Dupont-White como para nosotros, la libertad política o, lo que es igual, los derechos políticos,

<sup>5</sup> Artículo 48 de la Constitución de Buenos Aires.

consisten en las diversas funciones de soberanía ejercidas por la sociedad.

Ahora bien, si la soberanía es esa potestad inicial del Gobierno que reside en la sociedad; si la soberanía, como lo ha dicho Lastarria,<sup>6</sup> "es el poder que la sociedad tiene de constituir y organizar el Estado como representante del principio del derecho", es rigurosamente lógica la conclusión de que el sufragio es una verdadera función de soberanía, dado el hecho notorio de que el sufragio tiene por exclusivo objeto la constitución de los diversos centros de autoridad encargados de hacer efectivo el derecho en el seno de las sociedades políticas.

Queda pues comprobada esta verdad: el sufragio es una función de soberanía. Pero debemos agregar, como complemento de nuestra demostración, que es una función que ejerce la sociedad como un organismo especial.

Y este nuevo rasgo fisionómico del sufragio es una consecuencia natural del primero. Porque, en efecto, de ser el sufragio una función de soberanía y de ser la soberanía un poder o una facultad de la sociedad y no de los individuos que la componen, aisladamente considerados, se sigue que, cuando los ciudadanos votan para constituir los Poderes públicos no ejercen un derecho o una función *personal*, sino que concurren como elementos componentes del organismo social a la producción de una acción compleja de este organismo.

Quiere decir, pues, que el sufragio es una función de la sociedad y que cuando el ciudadano vota lo hace solo a título de miembro de ella. Que, si en casi todas las constituciones políticas de los pueblos libres se dice que la

<sup>6</sup> Lastarria, José Victorino. *Lecciones de Política Positiva*, pág. 280.

atribución del sufragio es un derecho inherente a la calidad de ciudadano, es porque la expresión de ciudadano designa al hombre no bajo el aspecto de ser individual y autónomo, sino como elemento componente de la sociedad y como miembro, en consecuencia, de la soberanía nacional.

Sintetizando las precedentes observaciones tenemos que: el sufragio es una función derivada del principio de la soberanía que ejerce la sociedad como un organismo especial. Es por consiguiente un verdadero derecho político.

Pero dice Stuart Mill: "de cualquier modo, que se defina o se comprenda la idea de un derecho nadie puede tenerlo al poder sobre otro. Y como el sufragio acuerda a cada individuo un poder sobre todos los demás, no puede ser un derecho".

Esta objeción no es fundada.

Irrefutable cuando se opone a los que sostienen que el sufragio es un derecho individual, nada vale, sin embargo, contra nuestra teoría. Porque siendo el sufragio un derecho *político*, es decir, de la sociedad, y no un derecho *personal* de cada ciudadano, propiamente él no acuerda a cada individuo un poder sobre los demás, sino que atribuye a la sociedad un poder sobre sí misma.

"Si es un derecho el sufragio", agrega el mismo autor, "¿cómo vituperar al elector porque lo vende o porque lo emplea de modo que sea bien acogido por una persona a quien quiere agradar por cualquier motivo interesado? A una persona no se le exige que solo tenga en cuenta el interés público al hacer uso de sus derechos. Mas el sufragio no es una cosa abandonada a los derechos del elector, los deseos personales de este no tienen que hacer con él más

que con el veredicto de un jurado. El ciudadano está obligado a votar teniendo solo en consideración el bien público. Luego, pues, el sufragio no es un derecho."

Revela esta observación el más profundo desconocimiento de los caracteres fundamentales de los derechos políticos.

Así como los derechos individuales, por consistir en las diversas direcciones que puede tomar la actividad del hombre desenvolviéndose libremente para realizar los fines especiales de la vida individual, por constituir los atributos de la personalidad humana, por importar un poder del hombre sobre sí mismo, son ejercidos por los individuos teniendo solo en cuenta su interés personal, sus deseos y aún sus caprichos, sin más restricción que el respeto de la libertad ajena; los derechos políticos, por ser funciones propias del organismo social, por poseerlos los ciudadanos únicamente a título de elementos componentes de ese organismo, y por tener por exclusivo objeto la dirección de los intereses públicos, solo deben ser ejercidos teniéndose en consideración el bien público, los intereses políticos de la sociedad.

Luego, pues, de que el ciudadano esté obligado a votar teniendo solo en cuenta el bien público, como acertadamente lo dice Stuart Mill, lo único que puede lógicamente deducirse es que el sufragio es un derecho público.

Réstanos ahora examinar otra teoría que se ha formulado sobre la naturaleza del sufragio.

El sufragio, dicen algunos tratadistas, es un derecho político y una función pública o un mandato político a la vez.

La conducta sabia y prudente, en el dominio de los intereses tanto individuales como políticos, de zanjar toda dificultad y todo conflicto mediante una transacción que



concilie opuestas exigencias, se ha considerado aplicable por los autores de esta teoría en el campo de la investigación científica.

Pero si es lícito transar sobre intereses, transar sobre ideas científicas es absurdo. Corrobora ampliamente esta verdad la teoría que acabamos de exponer. Ha querido ella, en efecto, conciliar dos ideas extremas y ha tenido necesariamente que incurrir en el absurdo de formular el concepto del sufragio con dos ideas contradictorias.

No es posible, a la verdad, que el sufragio, o cualquier otro acto que realice la sociedad o el individuo, sea al mismo tiempo el ejercicio de una facultad propia y el cumplimiento de un mandato por un tercero conferido. Si el sufragio es un derecho político es una facultad propia de la sociedad y, por consiguiente, no puede ser a la vez una función pública, un mandato político.

Esta teoría sobre la naturaleza del sufragio es, pues, enteramente falsa por encerrar dos ideas contradictorias.

## II

SUMARIO –El sufragio obligatorio. –Datos de estadística electoral. –La abstención electoral es un fenómeno político que se produce constantemente y en vastas proporciones. –Peligros que la abstención entraña para las instituciones libres. –¿Tiene la sociedad el derecho de imponer a los ciudadanos, por medios adecuados, el ejercicio del sufragio? –Argumentos empleados por los adversarios de la teoría del sufragio obligatorio. –Para resolver esta cuestión es necesario ante todo determinar la naturaleza de los *derechos políticos*. –Demostración de que siendo el sufragio un derecho político, su ejercicio debe ser obligatorio. –Impropiedad de la expresión *derecho político* empleada para designar el sufragio. –Objeciones que se oponen a la posibilidad y conveniencia de hacer práctico el principio del sufragio obligatorio. –Refutación. –Distinta solución que el derecho constitucional y la política pueden dar a la cuestión del voto obligatorio. –Constituciones en que se consagra el principio del sufragio obligatorio.

Consigna Mauricio Block, en su recomendable libro de Estadística *L'Europe Politique et Sociale*, un dato tan importante para la cuestión que vamos a dilucidar, como desconsolador para los que aman las instituciones libres y ven en la aplicación franca y leal del principio en que asienta el régimen representativo: "gobierno de todos por medio de los mejores", una de las causas más poderosas de bienestar y de prosperidad para las modernas sociedades.

Estudiando al autor citado, en diversos pueblos del viejo mundo el fenómeno político de la abstención electoral llega a las siguientes conclusiones: en Bélgica, un

16 % de los ciudadanos activos se abstiene de tomar parte en la lucha electoral; en Francia, la abstención es de un 30 % de los ciudadanos activos; en Portugal llega a un 31 %; en Prusia a un 60 % y alcanza la asombrosa proporción de 82 % en Suecia.

Abro el Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la provincia de Buenos Aires, que funcionó de 1870 a 1873, y en él encuentro los siguientes datos de estadística electoral, más significativos y desconsoladores aún que los que acabo de tomar del libro de Mauricio Block.

En el año de 1872, el número de ciudadanos inscriptos en los Registros Cívicos de la populosa ciudad de Buenos Aires, para la elección de diputados al Congreso Nacional, solo alcanzó a la insignificante cifra de 2.700.<sup>7</sup> En esa misma elección de diputados nacionales, el número de ciudadanos que votaron en la gran ciudad de Buenos Aires llegó solamente a la exigua suma de 353.<sup>8</sup>

El convencional doctor don Aristóbulo del Valle, sosteniendo la teoría del sufragio obligatorio, dice lo siguiente:

Los señores convencionales que me han precedido en la palabra han demostrado cómo la abstención, por parte de los ciudadanos, en el acto del sufragio puede traer inconvenientes gravísimos, como por ejemplo, el de imposibilitar los Poderes públicos; no están lejos los ejemplos a este respecto: varias veces se ha convocado al pueblo para constituir los poderes municipales y muchas veces no han podido constituirse porque no han concurrido los ciudadanos a cumplir con ese deber.<sup>9</sup>

7 Discurso del Sr. Sáenz Peña. *Debates de la Convención Constituyente de Buenos Aires*. Tomo 2.º, p. 79.

8 *Ibidem*, p. 78.

9 *Ibidem*, p. 90.

No quiero recordar en qué proporciones se realiza en nuestro país la abstención electoral. La causa principal que la origina produce, por una parte, el efecto de inutilizar completamente el dato para el objeto que me propongo. Doce años hace que, por la Constitución de la República he adquirido el goce de todos los derechos de la ciudadanía activa, y durante ese largo período de tiempo no he tenido jamás la felicidad de presenciar el hermoso espectáculo de un pueblo que dispone libremente de sus destinos en las urnas electorales. Y es que la soberanía, merced a una usurpación brutal, ha sido arrancada a la sociedad por una institución ilegítima, absolutamente inconciliable con las instituciones libres, cuyos gravísimos e inminentes peligros no quisieron comprender nuestros hombres públicos cuando estaban en condiciones de conjurarlos, y que hoy comprenden aleccionados por una dolorosísima experiencia, ¡pero desgraciadamente tarde!

Todos estos datos aglomerados vienen a constatar que en los pueblos que han adoptado el régimen representativo de gobierno, la abstención electoral es un fenómeno político que se produce constantemente y con caracteres alarmantes dado el considerable número de ciudadanos que abandonan el ejercicio del derecho de sufragio.

Un hecho de tal magnitud y gravedad no ha podido dejar de llamar la atención de los publicistas y de los legisladores, y tanto en los tratados de derecho público como en los parlamentos se ha tratado de buscar un remedio para ese mal endémico de los pueblos libres.

No puede, a la verdad, mirarse con indiferencia el hecho de que los ciudadanos, un número más o menos considerable, asumen una actitud prescindente en el acto solemne de constituir los centros de autoridad encargados



de dirigir los negocios públicos. Cuando un grupo de ciudadanos abandona las urnas electorales, no perjudica tan solo su conducta negligente, sus propios intereses y la garantía de sus derechos, sino que perjudica también los intereses generales de la sociedad y la garantía de los derechos de todos los miembros de la comunidad política. En el régimen representativo democrático, solo pueden estos ofrecer positivas garantías del fiel desempeño de sus delicadas funciones a condición de que sean la más genuina expresión de la voluntad popular, por medio del sufragio manifestada. Y cuando la abstención electoral es la norma permanente de conducta para un considerable número de ciudadanos, cuando el ejercicio del derecho de sufragio es inconsideradamente desdeñado por la tercera parte de los miembros de la sociedad política, como sucede en Francia y en Portugal, o por más de la mitad como en Prusia, o por casi la totalidad como en Suecia, entonces los Poderes públicos no son la verdadera representación de la voluntad popular; y falseado así el gobierno representativo democrático en su principio fundamental, lejos de ofrecer una garantía, constituye un peligro real para la libertad.

Y si se tiene en cuenta que, generalmente, son las clases industriales y acomodadas las que abandonan el ejercicio del derecho del sufragio, guiadas por la idea tan falsa como funesta de que la política está reñida con las tareas industriales; y si se considera que estas clases, por sus tendencias conservadoras, por su amor al orden y por su moralidad son las que más benéfica influencia pudieran ejercer en la dirección de los negocios públicos si tomaran una parte activa en el movimiento político de la sociedad, se comprenderá cómo esa actitud prescindente asumida por un considerable número de ciudadanos en los

momentos solemnes en que un pueblo democrático somete sus destinos a la decisión de las urnas electorales, solo conduce a la perpetuación del reinado de la arbitrariedad y de la fuerza.

Necesario es pues, reconocer que la abstención electoral constituye un gravísimo peligro para las instituciones libres y que la sociedad está vivamente interesada en que todos los ciudadanos ejerzan el derecho de sufragio.

Y basándose los medios conducentes a ese fin, ha surgido la siguiente cuestión: ¿tiene la sociedad el derecho de imponer, por medios adecuados, el ejercicio del sufragio a los ciudadanos?

Si cuando la paz pública está perturbada o amenazada, o pelagra la independencia nacional, todos los ciudadanos están obligados a concurrir con su brazo a la defensa de las instituciones; si cuando el Estado necesita recursos económicos para realizar sus funciones, todos los ciudadanos tienen el indiscutible deber de concurrir con sus propios bienes a la creación de esos recursos, ¿no tendrán también el deber estricto de concurrir con su voto a la organización de los Poderes públicos, desde que en este, como en los anteriores casos, se trata siempre de conseguir un mismo resultado, de mantener el imperio de las instituciones y asegurar el orden social?

Un tratadista peruano,<sup>10</sup> resolviendo negativamente esta cuestión, dice:

Los que juzgan que el sufragio es un deber, una obligación jurídica de todo ciudadano, no pueden menos de concluir que nadie debe ser dispensado de su cumplimiento, y, por consiguiente, que el voto ha de ser obligatorio; pero la

<sup>10</sup> Silva Santisteban, José. *Curso de Derecho Constitucional*. Tercera edición, p. 24.

Comisión de los Treinta, encargada por la Asamblea de Versalles de formular las leyes constitucionales acaba de pronunciarse en contra, y con muchísima razón.

Hemos sentado el principio de que el sufragio es un derecho, y por lo tanto puede usarse de él o no, porque el ejercicio de un derecho es potestativo en quien lo goza; el dueño de una casa no está obligado a habitarla, ni de un fundo agrícola a cultivarlo; así tampoco el ciudadano, dueño del sufragio, puede ser compelido por la fuerza a ejercer este derecho, porque el ejercicio de un derecho presupone ciertas condiciones prácticas, cuya apreciación corresponde al que ha de realizarlo. Supongamos que no halle el ciudadano ningún candidato que corresponda plenamente a sus deseos, o que, por el contrario, vea tantos tan igualmente meritorios que salte el equilibrio de la duda y no sepa por quien decidirse en conciencia; si se le compete a votar, llenará el expediente poniendo un voto en blanco, lo que no pasa de una farsa; y si acaso está, ausente, no ha de abandonar sus asuntos y emprender un viaje, tal vez dispendioso, para ir a votar en su circunscripción, única parte en donde puede confrontarse su boleto con el Registro Cívico y comprobarse su identidad personal. Estamos, pues, en contra del voto obligatorio.

Todos los adversarios de la teoría del sufragio obligatorio la combaten con los mismos argumentos empleados por el autor que acabo de citar.<sup>11</sup> Siempre, a la idea de

11 Véase, por ejemplo, cómo el general Mitre combatía esta teoría en el siguiente fragmento de su discurso que pronunció en la sesión del 2 de abril de 1872 en la Convención Constituyente de Buenos Aires: "[...] El señor convencional ha dicho que no se ha atacado a sus teorías en el principio; pero ellas pueden ser atacadas con el argumento mismo que les sirve de base. Nunca, de un principio aislado se ha deducido un principio fundamental. Precisamente, si vamos a estudiar la cuestión a la luz de los principios fundamentales, se verá que vienen a minar por su base el sistema representativo. De todos modos, lo que sostiene el señor convencional no es ni un

la obligación jurídica de votar oponen la idea de derecho y afirman que ambas son contradictorias. No niegan, sin embargo, que el ciudadano tenga el deber de ejercer el derecho de sufragio, pero sostienen que este deber es puramente moral y que, por consiguiente, su cumplimiento debe quedar reservado a las espontáneas inspiraciones de la conciencia individual y no a las prescripciones imperativas de la ley.

Tengo, por mi parte, la más firme convicción de que el ejercicio del sufragio es jurídicamente obligatorio para los ciudadanos; y pareceme que no necesito discurrir mucho para demostrar la perfecta verdad de esta doctrina.

Se resuelve fácilmente esta cuestión examinando ante todo la naturaleza de los derechos políticos y los caracteres fundamentales del principio del que emanan.

Ya he definido los derechos políticos: consisten en las diversas funciones de soberanía que la sociedad ejerce, como un organismo especial. He determinado también el concepto de la soberanía: es esa potestad inicial del go-

principio ni una teoría; ni es una idea siquiera; es una mera opinión que no ha tenido el asentimiento general. La teoría del voto obligatorio está fundada en esto: *en que el sufragio no es un derecho del pueblo, sino una función pública encomendada a ciertos ciudadanos; no es un derecho inherente a la democracia, sino un derecho concedido a ciertos hombres.* Esto es todo. La palabra *derecho* responde a los principios fundamentales del derecho representativo, pero no es otra cosa que hacer posible el gobierno de la sociedad. El gobierno de la plaza pública, en las sociedades modernas, se ha hecho imposible, y de ahí el ejercicio directo del derecho individual. De todo esto ha venido la palanca de la soberanía popular que va a dar un régimen a los gobernantes. Así pues, para hacer prevalecer esa teoría del *deber contra el derecho*, es preciso *borrar este último*, y entonces viene a convertirse en una simple función que es inherente a cada ciudadano argentino. "En virtud de estas consideraciones fundamentales, aunque muy someramente expuestas, y pensando que este artículo concilia todas las opiniones, yo he de votar por el tal como está".

bierno que reside en la sociedad; es el poder que la sociedad tiene de regirse a sí misma, de constituir y organizar el Estado como representante del principio del derecho.

Ahora bien, si los derechos políticos derivan de la soberanía y si esta no tiene otro fin que el de hacer efectivo, en el seno de las sociedades políticas, el principio de autoridad, el encadenamiento lógico de estas ideas nos lleva irresistiblemente a esta conclusión ineludible: el ejercicio de la soberanía, o lo que es idéntico, el ejercicio de los derechos políticos es una perfecta obligación jurídica de los ciudadanos.

En efecto, no puede desconocerse que el principio de autoridad, o el Estado, que es su realización práctica, es un elemento necesario para la existencia y el desenvolvimiento de la sociedad; no puede desconocerse que el principio de autoridad es una de las leyes fundamentales de la sociedad política. Todos los principios, todas las leyes jurídicas que rigen a la sociedad, están comprendidos en esta expresión sintética: la libertad y el orden, el individuo y la autoridad. Y así como no es potestativo sino jurídicamente obligatorio para la sociedad el cumplimiento de las leyes relativas al individuo, vale decir el reconocimiento y consagración de todos los derechos individuales, así también tiene la sociedad la más estricta obligación jurídica de dar cumplimiento a las leyes relativas a la autoridad, creando y organizando un conjunto de instituciones políticas que hagan efectivo el derecho en el seno de la comunidad.

La sociedad no es el resultado de un pacto libremente celebrado entre los hombres, la sociedad es un hecho natural, la sociedad es un organismo creado por el autor de la Naturaleza. Debe pues, estar sujeto a un sistema de

leyes, como lo está todo fenómeno natural, cuyo cumplimiento es absolutamente necesario para que se conserve y se desenvuelva. En ese sistema de leyes está comprendido, como lo acabo de indicar, el principio de autoridad. Luego, la realización práctica de este principio, la organización de las instituciones políticas, es estrictamente obligatoria para la sociedad. Y como los derechos políticos no son otra cosa que el medio del que la sociedad se vale para organizar las instituciones políticas, su ejercicio debe ser, en consecuencia, jurídicamente obligatorio para los ciudadanos como elementos componentes del organismo social.

Estas observaciones vienen, pues, a justificar la teoría del sufragio obligatorio, puesto que el sufragio es un derecho político.

Las resistencias que encuentra esta teoría solo provienen, en mi concepto, de la imperfección del tecnicismo de la ciencia constitucional. Es, a la verdad, enteramente impropia la expresión *derechos políticos*, empleada por los legisladores y por los tratadistas para designar las diversas funciones de soberanía ejercidas por la sociedad. La palabra *derecho* se emplea también para indicar la facultad que tiene el individuo de desarrollar con entera independencia su propia actividad, en prosecución de los fines especiales de la vida; y es un error, como lo ha dicho Florentino González,<sup>12</sup> confundir en una misma denominación las facultades del hombre que puede poner en ejercicio individualmente y para su provecho particular, como son las que conocemos con el nombre de derechos individuales, con las funciones que ejerce como miembro de la

12 González, Florentino. *Lecciones de Derecho Constitucional*, p. 111.

sociedad para proporcionar a esta los medios de emplear el poder soberano para reglar y administrar sus intereses colectivos de la manera más conveniente.

No les corresponde la misma denominación porque la palabra que da una idea exacta de la naturaleza de las unas, no puede darla sino muy imperfectamente de la naturaleza de las otras.

Entiendo, pues, que siendo jurídicamente obligatorio para los ciudadanos el ejercicio del sufragio y de toda otra función de soberanía, sería más propio llamar a estos *deberes políticos*, reservando la palabra *derecho* para designar las libertades individuales.<sup>13</sup> De esta manera, a la vez que se diera más precisión al tecnicismo de la ciencia constitucional, se evitaría que los adversarios de la teoría del sufragio obligatorio, haciendo cuestión de palabras y no de principios, dijeran, puesto que el sufragio es un derecho, su ejercicio no puede ser obligatorio para los ciudadanos porque todo derecho consiste en la facultad de

13 Sosteniendo esta misma opinión el doctor Aristóbulo del Valle, en el seno de la Convención Constituyente de Buenos Aires decía: "[...] Según el señor convencional Sáenz Peña, la atribución del sufragio popular es un derecho inherente a la calidad de ciudadano y un deber que debe ser desempeñado con arreglo a las prescripciones de la ley".

"Yo no concibo como se puede hacer esta confusión tan evidente de palabras que se rechazan o que encierran conceptos e ideas diametralmente opuestas: si el sufragio es un *deber* no es un *derecho*."

El *derecho* es la facultad de hacer o de no hacer tal cosa; el deber es la necesidad en que se encuentra un hombre de ejecutar tal acto. Si el deber no es un derecho, claro es que, al poner estas dos palabras, atribuyéndoles la misma significación, se incurre en una contradicción evidente; y, por consiguiente, yo he de estar por la supresión de la palabra *derecho*, y porque permanezca en el artículo constitucional el principio de que el sufragio es un deber del ciudadano [...]" *Debates de la Convención Constituyente de Buenos Aires*. Tomo 2.º, p. 89.

hacer o no hacer tal cosa y acuerda a cada individuo una atribución potestativa.

Justificada la teoría del sufragio obligatorio, réstame ahora examinar algunas objeciones que se oponen, no a su verdad teórica, sino a la posibilidad y conveniencia de su aplicación práctica.

Bien puede la ciencia constitucional, se dice, dar la demostración más concluyente de que el ejercicio del sufragio es jurídicamente obligatorio para los ciudadanos, pero este principio no podrá jamás ultrapasar los límites de la pura región de las ideas y convertirse en un precepto del derecho constitucional positivo, porque el Estado carece absolutamente de los medios necesarios para hacer efectivo el cumplimiento de ese deber.

Si ese principio se encarnara en la ley, sería indispensable que esta tuviera una sanción penal para que sus mandatos no fueran ilusorios, sería indispensable imponer un castigo a todos los ciudadanos que no concurriesen a los comicios. La pena que generalmente se propone para este género de violaciones de la ley es la pena pecuniaria. Pero dado el hecho comprobado de que es considerable el número de los ciudadanos que, en cada periodo electoral, se abstienen de concurrir con su voto a la elección del personal de los Poderes públicos ¿no es evidente que sería materialmente imposible para los agentes públicos seguir contra miles de ciudadanos el procedimiento judicial requerido para la imposición de toda pena, por más breve y sumario que lo estableciera la ley?

Por mi parte, niego totalmente esa pretendida imposibilidad de hacer efectiva la sanción penal de la ley que impusiera a los ciudadanos el ejercicio del sufragio.

Observaré desde luego que la objeción se funda en un dato inaceptable, que solo puede ser invocado por quien desconozca los más inmediatos y benéficos efectos de las leyes penales. En efecto, si bien es cierto que al presente, en todos los pueblos que practican el sistema representativo de gobierno y que han incurrido en el funesto error de hacer del sufragio una atribución potestativa del ciudadano, la abstención electoral se produce en vastas y alarmantes proporciones; no es menos cierto también que el mero hecho de declarar la ley obligatoria del ejercicio del sufragio y de establecer una pena para los ciudadanos que no cumplen con el deber de votar, produciría necesariamente el efecto de reducir considerablemente el número de los que se abstienen de tomar parte en la lucha electoral. Porque el fin primordial de la penalidad, y uno de sus más inmediatos resultados, es el de *prevenir* la ejecución de acciones u omisiones calificadas de delitos por la ley. Cuando el Estado impone una pena al autor de un delito no tiene en cuenta principalmente el mal realizado, que generalmente es irreparable, sino el peligro de que el mal se reproduzca; no mira el pasado sino el porvenir. No se ejerce el poder tan terrible como necesario de la penalidad para hacer expiar a los criminales sus delitos, pues que Dios y no los hombres es el juez único del valor moral de nuestras acciones; solo se ejerce ese poder para impedir la reproducción de los delitos, y se mide el grado de bondad de una pena por la mayor o menor extensión de sus efectos preventivos. “Si después de haberse cometido el más horrible crimen”, ha dicho el ilustre jurisconsulto Target,<sup>14</sup> “se adquiriera la más completa seguridad de que ningún

14 Citado por Barni, Jules, en *Le Morale dans la Démocratie*, p. 182.

otro delito se había de cometer en adelante, el castigo del último culpable sería tan solo un acto de barbarie y una extralimitación de las atribuciones legítimas de la ley”.

De modo, pues, que solo por el hecho de declarar la ley obligatoria del ejercicio del sufragio y de establecer una pena para los ciudadanos que no cumplieran con el deber de votar, se reduciría considerablemente el número de los que se abstienen al presente de cumplir ese deber, y por consiguiente, la objeción que vengo examinando se funda en un dato falso, o por lo menos muy exagerado; el procedimiento judicial necesario para hacer efectiva la pena que estableciera la ley contra los individuos que se abstuvieran de votar sería perfectamente practicable, porque la abstención electoral, merced a los efectos preventivos de la ley penal, solo tendría muy reducidas proporciones.

Por otra parte, hechos positivos y de constante reproducción vienen a demostrar la posibilidad de hacer práctico el principio de sufragio obligatorio y a constatar que la imposición de una pena a un número considerable de individuos, por la infracción de una misma ley, no es un fenómeno extraordinario y sin antecedentes en la vida social.

Me refiero en este momento a las leyes de impuestos y a la manera como se procede para darles cumplimiento.

La ley de Patentes, por ejemplo, castiga con una fuerte pena pecuniaria a todos los individuos que no pagan ese impuesto dentro de un plazo determinado. Todos los años hay un considerable número de individuos infractores de esa ley, y los agentes fiscales imponen cientos y miles de multas con la mayor facilidad posible, muy a menudo, por desgracia, con demasiada facilidad.

La ley de Contribución directa pena también con crecida multa a todo aquel que oculta o denuncia infielmente sus bienes para esquivar el pago de ese impuesto, y los agentes fiscales, como en el caso anterior, no han tenido jamás dificultad alguna para hacer efectiva esa penalidad, no obstante el considerable número de los violadores de la ley.

Si pues, la sanción penal de las leyes de impuestos se puede hacer efectiva anualmente sin inconveniente alguno, necesario es reconocer que habría la posibilidad más perfecta de hacer también efectiva la sanción penal de la ley que declarase obligatorio el ejercicio del sufragio.

Pero no se han concretado los adversarios de la teoría del sufragio obligatorio a negar la posibilidad de su aplicación práctica, pretenden también demostrar que sería altamente inconveniente y ocasionado a graves peligros para la marcha política de la sociedad el hecho de obligar a todos los ciudadanos a concurrir a la elección del personal de los Poderes públicos.

¿Cuál sería el resultado, se pregunta, de la intervención, en la lucha electoral, de ese crecidísimo número de ciudadanos que al presente se abstienen de tomar parte en ella, si solo hicieran del sufragio impulsados por un mandato imperativo de la ley y por el temor de no incurrir en la consiguiente responsabilidad penal?

¿Cuál sería el mérito real de esos votos emitidos por ciudadanos cuya conducta actual revela la más criminal indiferencia por los intereses públicos, el más completo desconocimiento de las ventajas de la libertad política y la falta total de patriotismo?

No siendo movidos a la acción esos ciudadanos ni por una convicción, ni por un interés, ni aún por un elevado

sentimiento, y sí solo por el temor al castigo, muy fácil es comprender cuál sería el resultado final de su intervención en la lucha electoral. Votarían siempre mal, serían presa de los explotadores políticos, elementos fáciles de corrupción electoral y contribuirían así a la elección de malos gobernantes. Luego, pues, la aplicación de la teoría del sufragio obligatorio produciría pésimos resultados y crearía serios obstáculos al juego regular de las instituciones libres.

Demostraré que esta objeción es inexacta.

Es una verdad que fácilmente puede alcanzarse el espíritu menos perspicaz, que media un abismo entre el hecho de que un hombre, por desidia o por ignorancia, abandone el ejercicio de una facultad o de un poder que pueda serle sumamente provechoso, y el hecho de que haga uso de ese mismo poder de una manera solo apta para dañar sus propios intereses. Si un hombre que ha hecho completo abandono de sí mismo fuese obligado por una fuerza extraña a ocuparse de la dirección de sus negocios, es seguro que no ejercería sus facultades personales para perjudicar sus intereses, a no ser que se tratara de un excéntrico o de un individuo que padeciese de enajenación mental. Porque la vida activa va invariablemente acompañada del instinto de conservación y del sentimiento del interés personal, y constituye una eficaz escuela de enseñanza práctica que bien pronto aleccionaría a ese ser inactivo e indiferente que vuelve a desplegar sus facultades y energías.

Y así también sucedería con los ciudadanos que fueran obligados a votar por una imposición legal. No harían un uso inconveniente o indecoroso de la atribución electoral, no contribuirían, conscientemente al menos, a la elección

de malos gobernantes, porque obligados a mezclarse en el movimiento político de la sociedad adquirirían necesariamente esa instrucción política que enseña al ciudadano cuán estrechamente unidos están los intereses públicos con el interés individual, y cuán especial es para el orden y para la prosperidad social el más amplio ejercicio de la libertad política. De modo, pues, que el ejercicio obligado del sufragio por parte de los que al presente se abstienen de votar produciría el efecto de sacarlos de su actual indiferencia por los intereses públicos y de hacerles comprender las ventajas que aun bajo el punto de vista de sus intereses personales reportarían tomando una parte activa en la política, ejerciendo la función electoral. Y un elector que esté dominado por esta convicción no puede cometer la insensatez de poner en peligro sus derechos y sus intereses concurriendo con su voto a la elección consciente de malos gobernantes.

Se hace también otra objeción a la aplicación del principio del sufragio obligatorio.

Existen pueblos, se dice, en donde la soberanía nacional ha sido brutalmente usurpada por mandones sin patriotismo ni pudor que, uniendo al crimen el sarcasmo, se llaman los elegidos de la sociedad y se rodean de las formas aparentes de las instituciones libres. Existen pueblos en donde la libertad política se encuentra oprimida, ahogada por una capa de hierro forjada al calor de los fogones de los campamentos militares, en donde el majestuoso imperio de la ley ha sido suplantado por el imperio ignominioso de la fuerza; en donde la acción legítima de los ciudadanos en la dirección de los negocios públicos ha sido totalmente anulada por el poderío desenfrenado de la soldadesca.

Si en esos pueblos desventurados se declarara obligatorio el ejercicio del sufragio se cometería con los ciudadanos una verdadera iniquidad, puesto que no se conseguiría otro resultado que el de convertir a estos en instrumentos obligados de los déspotas que, para dar apariencias de legitimidad a su poder, realizan grotescas y farsaicas elecciones, cuyo resultado necesario es el triunfo de los pretorianos, centuplicados por los más escandalosos fraudes electorales.

No, la ley no debe imponer el ejercicio del sufragio si quiere escudar la dignidad humana y evitar que el ciudadano sea la befa y el ludibrio de los tiranos.

Considero que esta objeción es, por desgracia, perfectamente verdadera, y por más que adhiera firmemente a la teoría del sufragio obligatorio no puedo dejar de reconocer que sería por lo menos una insensatez hacer práctica esta teoría en sociedades cuyo estado normal es el que se acaba de bosquejar.

Y no incurro en este momento en una chocante contradicción con mis anteriores observaciones.

Una misma cuestión puede, con igual legitimidad, ser resuelta de distinta manera por el derecho público constitucional y por la política.

Dice Bluntschli:<sup>15</sup>

El derecho público estudia al Estado en su regular existencia, en su orden normal y manifiesta su organismo, las condiciones permanentes y fundamentales de su vida, las reglas de su existencia y la necesidad de sus relaciones. El Estado, tal como es *en sus relaciones ordenadas*, he aquí el derecho público.

15 *Teoría General del Estado*. Edición española, p. 1.

La *política* estudia al Estado en su vida y desarrollo; muestra las aspiraciones públicas, los caminos que conducen al fin propuesto y los medios de realizarlo; observa la acción del derecho sobre los hechos y procura separar las dañosas influencias y llenar el vacío de las instituciones. La *política* es, pues la vida del Estado, *el acto práctico del gobierno*.

El derecho público es a la política lo que el orden a la libertad, lo que es el cuerpo en presencia de sus propios actos y de las múltiples manifestaciones del espíritu. El primero se pregunta si lo que es se halla ajustado a derecho; la segunda, si la acción propuesta se conforma con el fin.

Existe, pues, una notable diferencia entre la ciencia constitucional y la política. Mientras que aquella investiga los principios generales de la organización social y política, esta descende al dominio de los hechos y trata de aplicar esos principios generales teniendo en cuenta las condiciones especiales de cada sociedad, sus costumbres, sus necesidades y los obstáculos que a la realización de un principio verdadero pueden oponer vicios más o menos arraigados en la sociedad.

Y es por este motivo que, aún cuando la ciencia constitucional demuestra, de una manera concluyente, la verdad de la teoría del sufragio obligatorio, puede en algunos casos la política aconsejar que no se encarne esa teoría en un precepto legal mientras existan en una sociedad causas bastantes poderosas para convertir ese principio justo en un instrumento de opresión y en un medio de dar apariencias de legalidad a poderes surgidos del fraude o de la violencia.

De modo, pues, que la teoría del sufragio obligatorio es perfectamente practicable en toda sociedad mediana-

mente organizada, cuyas instituciones políticas funcionan de una manera ordenada y regular, estado en que se encuentran al presente la generalidad de los pueblos regidos por el sistema representativo, y que solo es inaplicable y peligrosa allí donde impera el despotismo, allí donde la soberanía ha sido usurpada a la sociedad y el sufragio ha perdido, en consecuencia, su verdadera significación y su legítimo poder.

El sufragio obligatorio no es tan solo en nuestros días una mera concepción teórica, en varios pueblos que practican las instituciones libres se halla incorporado a su legislación positiva.

La provincia de Buenos Aires creó en 1780 una Asamblea Constituyente para reformar su Código político, y esa asamblea, después de haber discutido detenidamente la cuestión, se decidió por el sufragio obligatorio y consignó ese principio en la Constitución, jurada en 1873 y actualmente en vigencia, en la siguiente forma: "La atribución del sufragio popular es un derecho inherente a la calidad de ciudadano argentino, y un *deber* que desempeñará con arreglo a las prescripciones de esta Constitución y a la ley de la materia" (Artículo 48).

En la Constitución política del cantón Suizo de Soleure se ha declarado también obligatorio el ejercicio del sufragio en este siguiente artículo: "Artículo 28. Todo ciudadano está obligado a tomar parte en las votaciones populares y en las elecciones, tanto federales como cantonales. La ley establecerá los casos de excepción y la pena".

Y en la Constitución del estado de Massachusetts se impone también el ejercicio del sufragio en este artículo que transcribo en parte:



Y a fin de proveer a la representación de los ciudadanos de esta República, fundada sobre principios de igualdad, toda ciudad incorporada que contenga ciento cincuenta habitantes susceptibles de impuestos puede elegir un representante [...].

Y la Cámara de Representantes tendrá poder para imponer de cuando en cuando multas a aquellas ciudades que descuiden elegir y nombrar miembros para ella, con arreglo a esta Constitución (parte II, sección III, artículo 2.º).

## CAPITULO II

### Extensión del sufragio

#### I

SUMARIO –Diversas soluciones prácticas que ha recibido la cuestión de la extensión del sufragio. –Preceptos constitucionales de varios pueblos a este respecto. Necesidad de establecer un criterio antes de entrar al estudio de esta cuestión. –Método que para ello debe adoptarse. –No tienen el derecho político de sufragio los individuos que, ejerciéndolo, en vez de contribuir a crear una garantía para el orden social, constituyeran un peligro para la sociedad. –Criterio para determinar la extensión del sufragio. –Su demostración. –Graves peligros que, para la libertad política, resultan de considerar el sufragio como una función pública.

La extensión del sufragio es una cuestión que ha recibido tantas soluciones prácticas diferentes como pueblos hay sometidos al régimen representativo de gobierno.

Entre la República de Venezuela, cuya Constitución política consagra el principio democrático del sufragio universal, sin más restricción que la menor edad de dieciocho años, o la República Francesa y la casi totalidad de los estados que componen la Unión Norteamérica, que solo niegan el derecho político de sufragio a los individuos que no han



cumplido la edad de veintiún años,<sup>16</sup> y Chile, cuyo Código fundamental, caracterizado por sus muy marcadas tendencias conservadoras y aristocráticas, exige para el ejercicio del sufragio las siguientes condiciones exageradamente restrictivas: veinticinco años cumplidos de edad; saber leer y escribir y poseer una propiedad inmueble o un capital invertido en alguna especie de giro o industria, cuyo valor se fija de diez en diez años por ley especial, o en defecto de esto, el ejercicio de una industria o arte, o el goce de un empleo o renta cuyos emolumentos guarden proporción con la propiedad o capital ya indicados. Entre aquellas sociedades que han conquistado la más amplia libertad política, y esta que resiste obstinadamente al torrente de las ideas democráticas que con vigoroso empuje se enseñorean del espíritu humano en nuestros días, existe una serie casi infinita de soluciones prácticas dadas al fundamental problema político de la extensión del sufragio por todos los pueblos que practican las instituciones libres.

Y esta anarquía no reina solamente en los dominios de la legislación positiva, también los tratadistas de derecho público profesan a este respecto las opiniones más opuestas o contradictorias.

16 Si bien hasta hace pocos años, el sufragio restringido era aplicado en todos los estados de la Unión Norteamericana, exigiéndose para la adquisición de la atribución electoral, además de la edad de veintiún años, otras condiciones, tales como la de ser propietario, la de pagar determinados impuestos, la de estar alistado en la milicia, etcétera; al presente, merced a los perseverantes esfuerzos del partido democrático, el sufragio universal se encuentra consagrado en la legislación política de todos los estados, exceptuando tan solo a los siguientes: El estado de Rhode-Island, que exige para el ejercicio del sufragio, además de la edad ya indicada, la posesión de un capital de 134 dólares o una renta de 7 dólares; los estados de Massachusetts, Connecticut y Missouri, que además de la edad, exigen al elector que sepa leer y escribir; y el estado de Carolina del Norte que niega el sufragio a los que niegan la existencia de Dios.

Para penetrar en este laberinto y no perderse entre sus encrucijadas se hace necesario un hilo conductor. Trataré, pues, para ello, de establecer, antes de entrar a los detalles del problema, un criterio para determinar la extensión del sufragio, esto es, para poder indicar con toda precisión cuáles son las condiciones que necesariamente debe reunir el elector.

Observaré, desde luego, que la determinación de las condiciones necesarias para el electorado está lógicamente subordinada a la teoría que se adopte sobre la naturaleza del sufragio, o, más bien dicho, que no es más que un corolario de esta teoría y que, por consiguiente, debo someterme en este caso al más riguroso método deductivo.

Hechas estas indicaciones, entro de lleno a la cuestión. Ya se ha visto en el capítulo anterior que el sufragio es un derecho político, una función de soberanía que ejerce la sociedad como un organismo especial, con el exclusivo objeto de constituir los centros de autoridad encargados de hacer efectivo el derecho en el seno de la comunidad política. Pero toda función del organismo social, aun cuando a satisfacer las exigencias de la vida de este ser colectivo se dirija, tiene indispensablemente que individualizarse en su ejercicio, y es una verdad universalmente reconocida que no todos los individuos, que no todas las unidades discretas que constituyen el organismo social reúnen las cualidades necesarias para poder concurrir a la producción de esa acción compleja que tiene por fin la elección del personal de los Poderes públicos.

No es posible desconocer que, si la intervención en la lucha electoral de determinada categoría de individuos, lejos de contribuir a la creación de Poderes públicos aptos para llenar sus funciones naturales, para garantizar la liber-

tad civil y el orden social, solo pudiera producir el efecto de crear centros de autoridad y de fuerza que, en vez de una garantía, vinieran a constituir un verdadero peligro para la sociedad, tales individuos, por sus mismas condiciones personales, no podrían legítimamente ejercer el derecho político de sufragio.

Quiere decir, pues, que se requieren ciertas cualidades personales para que un individuo tenga el derecho a intervenir en la función electoral; que la capacidad, como lo ha dicho Laveleye, es el único título al derecho de votar. Y esas cualidades personales indispensables para el electorado pueden reducirse con toda exactitud a las siguientes: *inteligencia e independencia*.

Si la capacidad electoral debe estar, como es natural, en estrecha relación con el objeto de esa función social, necesario es reconocer que el elector debe poseer la suficiente instrucción política para poder comprender la influencia que su voto ejerce en los destinos de la sociedad; el papel que los Poderes públicos desempeñan; los efectos directos de su acción sobre el orden público y la prosperidad de los intereses individuales y colectivos, y las condiciones generales de moralidad y de competencia de las personas que hayan de ser llamadas a desempeñar las funciones de Gobierno. Careciendo el elector de estas condiciones intelectuales, no podría jamás esperarse que con su voto contribuyera a otro que el de imposibilitar el juego ordenado y regular de las instituciones libres.

Pero esta primera cualidad no es por sí sola suficiente. Es también indispensable que el individuo que haya adquirido esa instrucción política que acabo de indicar goce de independencia personal en grado suficiente para que pueda emitir un voto que sea la expresión verdadera de

sus convicciones y no el cumplimiento ciego de una imposición extraña.

Es la voluntad nacional lo que se pone en ejercicio cuando, por medio del sufragio, se delega el uso de la soberanía en los Poderes públicos; no pueden, pues, concurrir a esa manifestación de la voluntad colectiva los que se encuentren privados de su voluntad individual, los que, por cualquier motivo, carezcan de independencia personal.

Así pues, todo miembro de la sociedad que reúna estas dos condiciones, que tenga suficiente inteligencia para comprender el objeto del sufragio, para adquirir los datos indispensables a su ejercicio y que, al mismo tiempo, goce de independencia personal para poder emitir libremente su voto, debe legítimamente ejercer el derecho político del sufragio.

Guiado por este criterio, entraré al examen de cada una de las cualidades exigidas por las diversas constituciones políticas de las sociedades modernas para la adquisición del electorado.

Pero antes quiero volver sobre una idea ligeramente apuntada en el capítulo anterior.

No solo es falsa, dije entonces, la teoría de Stuart Mill sobre la naturaleza del sufragio, la teoría que ve en el elector un mandatario de la sociedad, también es ella sumamente peligrosa para la libertad política.

Y estos graves peligros aparecen cuando, partiendo de ese falso principio, se trata de determinar la extensión del sufragio.

En efecto, si el acto por el cual los ciudadanos eligen periódicamente el personal de los Poderes públicos solo importa el cumplimiento de un mandato por la sociedad

conferido y no el ejercicio de un derecho político, de una facultad propia del elector, la ley puede, con toda justicia, establecer las más exageradas restricciones al ejercicio del sufragio. Porque en este caso no se trataría ya de averiguar quiénes son los individuos que naturalmente poseen el derecho político de votar, sino que la sociedad se concretaría únicamente a establecer, sin más criterio que el muy variable y antojadizo de la conveniencia general, las cualidades que debieran reunir los ciudadanos a quienes ella quisiera confiar el mandato a elegir los individuos que han de desempeñar las diversas funciones del Gobierno.

Y así como, en virtud del derecho que tiene la sociedad de organizar libremente las instituciones públicas, está facultada para exigir que los funcionarios públicos posean las cualidades que ella juzgue oportuno determinar, sin que ningún ciudadano pueda considerarse agredido en sus derechos por estar excluido del desempeño de determinadas funciones públicas; así también, si los electores fueran simples mandatarios de ella, estaría facultada para no delegar el ejercicio del sufragio sino a aquellos individuos que reunieran las más elevadas de moralidad, de inteligencia, de edad y de fortuna, porque los electores serían verdaderos funcionarios públicos.

De modo, pues, que obrarían con igual legitimidad las sociedades políticas, según esta doctrina, consagrando el principio democrático del sufragio universal, o acordando el ejercicio de esta función de soberanía tan solo a un reducido número de ciudadanos, a una estrecha oligarquía.

La doctrina que hace del sufragio un cargo público, una delegación de la sociedad a los electores, pone pues en serios peligros la libertad política.

## II

SUMARIO —Calificación de instrucción para el ejercicio del sufragio. Opinión de Stuart Mill a este respecto. Al determinar las condiciones que debe reunir el elector, la ley debe solamente exigir las que sean absolutamente indispensables y no las que dan al ciudadano la mayor aptitud posible para el ejercicio del sufragio. —La instrucción elemental primaria no es una cualidad necesaria para gozar de los derechos de la ciudadanía activa. —En qué consiste la instrucción política. —Opinión de Herbert Spencer sobre esta cuestión. —La instrucción política se adquiere con el ejercicio práctico de los derechos políticos. —El gobierno municipal es la verdadera escuela primaria de la ciudadanía. —Opinión de Tocqueville sobre las causas de la instrucción política del pueblo norteamericano. —En Alemania, a una instrucción literaria considerable se une la más completa ineptitud política. —Argumento decisivo formulado por el duque de Aven contra la calificación de instrucción.

Una de las condiciones generalmente exigidas por las Constituciones políticas de las sociedades que practican el régimen representativo para adquirir los derechos de la ciudadanía activa es la de saber leer y escribir, o, en términos más generales, la de poseer la instrucción elemental primaria.

Y esta prescripción legal, restrictiva del derecho político del sufragio, es considerada por eminentes pensadores como una de las más justas y sabias disposiciones de la ley electoral.

Dice Stuart Mill:<sup>17</sup>

Miro como totalmente inadmisibile que una persona participe del sufragio sin saber leer ni escribir, y agregaré, sin saber las primeras reglas de la aritmética. La justicia exige, aun cuando el sufragio no dependa de esto, que los medios de adquirir este saber elemental puedan hallarse al alcance de todos, sea gratuitamente, sea a un precio que no exceda del que puedan pagar los más pobres, aun aquellos que solamente ganan el pan. Si fuese así realmente, no se pensaría jamás en dar el sufragio a un hombre que no supiese leer, de la misma manera que no se ha pensado nunca en acordarlo a un niño que no sepa hablar, y no sería la sociedad quien lo excluiría, sino su propia pereza. Es verdad que cuando la sociedad no ha cumplido con su deber, haciendo accesible a todos este grado de instrucción, hay mucha injusticia en excluir del sufragio a los que carecen de ella, pero es una injusticia por la cual es necesario pasar. Si la sociedad ha dejado de cumplir dos obligaciones solemnes, es necesario que cumpla primero la más fundamental de las dos; la enseñanza universal debe preceder al sufragio universal. Solamente un hombre en quien en una teoría irreflexiva haya hecho callar el sentido común puede sostener que se podía acordar el poder sobre otro, el poder sobre toda la comunidad, a individuos que no han adquirido las condiciones más esenciales para cuidar de sí mismos, para dirigir con inteligencia sus propios intereses y los de las personas que les tocan de cerca.

Se considera, pues, que los ignorantes, esto es, todos aquellos que no han adquirido por lo menos la instrucción elemental primaria, carecen totalmente de la aptitud intelectual indispensable para el ejercicio del sufragio.

<sup>17</sup> Stuart Mill, John. *Le Gouvernement Représentatif*. Traducción de Dupont-White. 2.ª edición, p. 191.

No obstante la enérgica censura formulada por Stuart Mill contra los que no están, a este respecto, conformes con sus ideas, me atrevo a afirmar que se invocan grandemente los que piensan que para el ejercicio del derecho político del sufragio es indispensable la instrucción elemental primaria; y que, por consiguiente, se comete una verdadera injusticia, y se falsea fundamentalmente el sistema representativo democrático excluyendo de la vida política al considerable número de individuos que no saben leer y escribir.

Antes de indicar las razones que tengo para pensar así, conviene que siente el siguiente principio, cuya verdad es incontestable. Cuando se determinan las condiciones del electorado, el legislador o el publicista no tratan de averiguar cuáles son las cualidades cuya posesión da a los ciudadanos la mayor aptitud posible para concurrir a la formación periódica de los Poderes públicos, sino solamente qué condiciones son absolutamente indispensables para que un individuo pueda, sin serios peligros para la sociedad, hacer uso del derecho del sufragio. No se toma, pues, como tipo al elector perfecto para investigar y consagrar en la ley las condiciones que deben reunir los ciudadanos para poder ejercer el sufragio, sino que, por el contrario, se buscan las condiciones mínimas que deben adornar al elector.

Por consiguiente, para saber si la instrucción elemental primaria es o no una de las condiciones necesarias para el ejercicio del sufragio, hay que averiguar si los individuos que carecen de esa limitadísima cultura intelectual no tienen la aptitud indispensable para el ejercicio regular de ese derecho político.

Entiendo por mi parte que, si bien no puede negarse que la instrucción adquirida en las escuelas es uno de los más poderosos agentes de desarrollo de la inteligencia humana y que, en tal concepto, sería un bien inestimable para la sociedad que todos sus miembros, antes de acercarse a las urnas electorales se hubieran sentado en los bancos de una escuela, no es posible, sin embargo, pretender que esa instrucción elemental sea una condición indispensable para el ejercicio de los derechos de la ciudadanía activa.

Y esta es una verdad que fácilmente se comprueba.

En efecto, ya se ha visto cuáles son las condiciones intelectuales que debe reunir el elector; he establecido anteriormente que, para que la intervención de un individuo en la lucha electoral no importe un peligro para el juego regular de las instituciones y para la estabilidad del orden social, es indispensable que posea la instrucción política suficiente para comprender el objeto del sufragio, para alcanzar la naturaleza de las funciones que los Poderes públicos están llamados a desempeñar y para poder conocer las condiciones de moralidad y competencia de las personas que deben ser elegidas para el desempeño de las funciones del Gobierno.

Y bien, ¿dónde adquirirán los miembros de la sociedad esta instrucción política? ¿Será acaso en las escuelas de enseñanza elemental primaria?

No creo que sensatamente pueda encontrarse relación alguna entre los programas de estudios de estos centros de enseñanza y los conocimientos que debe poseer un elector.

Saber leer y escribir no importa otra cosa, poseer un medio, un instrumento para la adquisición de conocimientos teóricos, pero ese instrumento de cultura intelectual, en sí mismo, no aumenta en un ápice ni la instrucción lite-

ria, ni la instrucción política de los hombres. Y veremos enseguida que no es este el único ni tampoco el más poderoso y eficaz medio de instrucción política para los ciudadanos. Cuando el Paraguay fue inicuaamente invadido y destrozado por los ejércitos de la Tripe Alianza, todos los habitantes jóvenes de ese pueblo mártir sabían leer y escribir; no obstante esto, la sociedad paraguaya se encontraba en un verdadero estado de barbarie.

Tener nociones generales de aritmética, geografía, gramática, historia natural, etcétera, aun con toda la extensión que se da a esos conocimientos en nuestras escuelas de tercer grado, importa sin duda alguna colocar a los miembros de la sociedad a un grado muy elevado de cultura intelectual, pero todo ese caudal de conocimientos de nada sirve al ciudadano para desempeñar convenientemente sus funciones políticas.

Para comprobar esta verdad considero oportuno ceder la palabra al eminente Herbert Spencer. El apasionamiento noble pero exagerado de los modernos educacionistas, que abrigan la infantil ilusión de que solo en las escuelas se pueden formar los *ciudadanos*, me lleva a presumir, con sobrado fundamento, que la doctrina que defiende solo merecerá el honor de no ser completamente desdeñada si ella se presenta prestigiada con el nombre de Herbert Spencer, cuya autoridad científica es reconocida aún por aquellos que, como yo, rechazan y condenan sus principios filosóficos.

No son los ejercicios ordinarios de nuestras escuelas, lo que se necesita para preparar un hombre a hacer un buen uso de sus derechos políticos. He aquí una prueba decisiva: los más instruidos de todos los obreros son los artesanos, y es de ellos, con sus falsas ideas, que proceden

para nosotros los más graves peligros. La difusión de la educación hoy en uso, lejos de ser un remedio, solo serviría para aumentar el peligro. Elevaría todos los obreros al nivel actual de los artesanos y, por este medio, amenazaría con dar a estos más fuerza para hacer mal en política. Comúnmente se cree en la virtud de la lectura, de la escritura y de la aritmética para formar verdaderos ciudadanos; no veo, sin embargo, en qué se funda esta opinión.

Entre analizar una frase y formarse una idea clara de las causas que determinan la tasa de los salarios no existe relación alguna. La tabla de multiplicación no os auxiliará para comprender la falsedad de esta tesis: que la supresión de la propiedad haría un bien al comercio. A fuerza de práctica se puede llegar a ser un buen calígrafo y no comprender, sin embargo, esta paradoja, que las máquinas aumentan el número de los obreros en las industrias en que se aplican. No está probado que algunas nociones de agrimensura, de astronomía o de geografía formen hombres capaces de penetrar el carácter y las intenciones de los candidatos al Parlamento. En todos estos casos basta con comparar el antecedente con la consecuencia para ver cuán absurdo sería creer relacionadas esas ideas. Cuando queremos que una niña adquiera conocimientos en música la colocamos en un piano, pero no ponemos en sus manos los avíos de pintura, ni esperamos que posea el arte de la música a fuerza de manejar el lápiz y los pinceles. Dedicar un joven al estudio de libros de derecho no sería seguramente el medio de hacer de él un ingeniero civil. Si pues, en estos y en los demás casos semejantes, no esperamos dar a los individuos aptitudes para una función sino ejercitándolos en ella, ¿por qué hemos de pretender formar ciudadanos con una educación que no tiene ninguna relación con los deberes del ciudadano?

[...] La verdad que sostenemos, y que es tan singularmente desconocida, no es al fin otra cosa que una verdad de La Palisse. ¿No supone toda nuestra teoría sobre la educación que, para preparar los individuos para la vida política, es

necesario darles una cultura política? Esta instrucción sin la cual el ciudadano no puede desempeñar bien sus funciones públicas, ¿qué debe hacer sino darle a conocer los efectos de toda actividad pública?<sup>18</sup>

Demuestran, pues, estas palabras que acabo de transcribir, que la instrucción elemental primaria ninguna relación directa tiene con el ejercicio de los derechos políticos. No es entonces justo ni racional exigir, para la adquisición del derecho de sufragio, una condición que, no solo no es indispensable sino que ni siquiera tiene relación directa con el conveniente ejercicio de esa función de soberanía.

Es la instrucción política la que se requiere para que un ciudadano pueda concurrir con su voto, de una manera regular y benéfica, a la elección periódica del personal de los Poderes públicos, y ella solo puede adquirirse mediante el ejercicio práctico de todas las funciones de soberanía que corresponden a los ciudadanos en los pueblos libres.

No es en la escuela, primaria o superior, en donde se forman los ciudadanos, tan grande y fecunda tarea pertenece a otras instituciones sociales. La verdadera escuela primaria de la ciudadanía es el régimen municipal. Las instituciones comunales, como lo ha dicho Tocqueville, son a la libertad política lo que las escuelas primarias a la ciencia, ellas la ponen al alcance de todo el pueblo y le enseñan a practicarla. En efecto, cuando en una sociedad se encuentra establecida la libertad municipal, que es base indispensable del régimen representativo, la capacidad política de sus miembros se desarrolla de una manera maravillosa. Porque interviniendo todos los ciudadanos en

18 Spencer, Herbert. *Essais de Politique*. Traducción francesa de M. Burdeau, p. 250.

cada uno de los detalles de la administración municipal, ya como electores, ya como funcionarios, adquieren ideas claras y prácticas sobre la naturaleza de las funciones que el Gobierno está llamado a desempeñar en el seno de la sociedad. Se penetran de la importancia de sus derechos y de sus deberes políticos, comprenden la influencia que la marcha ordenada y regular de los Poderes públicos ejerce sobre el bienestar y la prosperidad individual y colectiva, y consiguen datos positivos con respecto a las condiciones de moralidad y de competencia de los ciudadanos que hayan de ser designados por el voto popular para el desempeño de las diversas funciones del Poder público.

Para la adquisición de estos conocimientos prácticos, que son los que dan aptitud a los ciudadanos para el ejercicio del sufragio, no es necesaria la instrucción elemental primaria. Ella puede, sin duda alguna, favorecer el desarrollo de la instrucción política suministrando a todos los individuos con el conocimiento de la lectura, un instrumento para poder adquirirla en los libros y en los periódicos. Pero el medio más directo, el más eficaz y poderoso instrumento de indagación es el ejercicio frecuente de todas las funciones de soberanía que se manifiestan, primero en el gobierno municipal y después en el gobierno general de la nación.

Dice Tocqueville:<sup>19</sup>

No puede dudarse, que en los Estados Unidos la instrucción del pueblo concurre poderosamente al mantenimiento de la república democrática. Y pienso que así sucederá allí en donde no se separa la instrucción que ilumina el espíritu, de la educación que regla las costumbres.

Con todo, no doy grande importancia a esta ventaja, y estoy muy lejos de creer, como piensan muchas personas en

19 de Tocqueville, Alexis. *De la Démocratie en Amérique*. Tomo 2, p. 338.

Europa, que basta con enseñar a los hombres a leer y a escribir para formar enseguida ciudadanos.

Las verdaderas luces nacen principalmente de la experiencia, y sino se hubiese habituado poco a poco a los americanos a gobernarse a sí mismos, los conocimientos literarios que poseen no les servirían hoy de muy poderoso auxiliar.

Mucho tiempo he vivido en los Estados Unidos, pero no podré expresar cuánto he admirado la experiencia y el buen sentido de ese pueblo.

El habitante de los Estados Unidos os enseñará cuáles son sus derechos y de qué medios debe servirse para ejercerlos: conoce cómo se maneja el mundo político. Percibiréis que las reglas de la administración le son conocidas y que es para él familiar el mecanismo de las leyes. Pero no ha adquirido en los libros esos conocimientos prácticos y esas nociones positivas: su educación literaria ha podido prepararlo para recibirlos; no es ella, sin embargo, la que se los ha suministrado.

Es tomando parte en la legislación, que el americano aprende a conocer las leyes; es gobernando que se instruye de las condiciones del gobierno. La gran obra de la sociedad se realiza cada día ante sus propios ojos y, por decirlo así, por sus mismas manos.

Qué escasa influencia ejerce la instrucción literaria en la conducta política de los ciudadanos, es un hecho que también comprueba el siguiente dato de una verdad notoria: en Alemania, la instrucción popular ha adquirido un desarrollo considerable, tanto con respecto al grado de profundidad de los conocimientos, como en cuanto al número de los individuos que aprovechan de esa instrucción; no obstante esto, el pueblo alemán es el que menos aptitudes tiene para el ejercicio de los derechos políticos.



Demuéstrase también, de una manera concluyente, que la condición de saber leer y escribir no puede ser exigida por la ley para el ejercicio del sufragio sin notoria injusticia y sin el falseamiento más completo del sistema representativo democrático, con el siguiente raciocinio formulado por el duque de Ayen y reproducido por Florentino González en sus *Lecciones de Derecho Constitucional*: Dos son los casos en que puede encontrarse un país en donde se establezca el gobierno electivo; o la gran mayoría de los habitantes saben leer y escribir, y entonces, sin que haya riesgo de que la mayoría instruida deje de tener el debido ascendiente en las elecciones, se deja a la minoría ignorante el medio de hacerse oír, lo que siempre es un freno para la primera; o solamente una minoría posee la calificación de instrucción, y en tal caso, excluirla del sufragio es falsear completamente el sistema representativo y el principio de la soberanía popular. La soberanía reside en la comunidad política y esta hace sus manifestaciones por el voto de la mayoría. Si el cómputo de esta mayoría se hace solamente sobre los que saben leer y escribir, aunque en el primer caso puede suceder que realmente ella venga a expresar el voto del mayor número, siempre será cierto que se deja a la minoría sin medios de hacerse oír, y en el segundo se introducirá en la organización constitucional una verdadera oligarquía con apariencias democráticas.

Síguese, pues, de todo lo expuesto, que la condición de saber leer y escribir, o en términos más generales, la de poseer la instrucción elemental, primaria o superior, no es indispensable para el conveniente ejercicio del derecho político de sufragio y que su consagración en la ley positiva importa el más completo falseamiento del principio de la soberanía nacional.

## III

SUMARIO –Calificación de propiedad para el ejercicio del sufragio. –Razones invocadas por los partidarios del sufragio restringido para justificar esta calificación. –La posesión de la propiedad como signo de capacidad política. –Pretendida falta de independencia, en las clases no propietarias, para el ejercicio del derecho de sufragio. –Necesidad de que las Asambleas que votan los impuestos sean elegidas exclusivamente por los que los pagan. –La calificación de propiedad para el ejercicio del sufragio no es más que un resabio de las instituciones feudales y uno de los elementos viciosos que acompañaron al régimen representativo en su origen. –Refutación de las razones que se invocan para legitimar esta restricción al derecho de sufragio. –Peligros de esta restricción para la libertad política y civil.

Otra de las condiciones que, para la adquisición de los derechos de la ciudadanía activa, se establece en muchas Constituciones políticas es la posesión de una propiedad inmueble, o de un capital invertido en alguna especie de industria, o el pago de un impuesto directo más o menos fuerte.

La calificación de propiedad es justificada por los partidarios del sufragio restringido con razones de distinto orden, pero todas ellas igualmente inaceptables.

Afirman, en primer lugar, que la posesión de la propiedad constituye la más eficaz garantía de la capacidad política de los ciudadanos, porque el mero hecho de haberla adquirido hace presumir fundadamente en el individuo cierto desarrollo intelectual, hábitos de trabajo, moralidad y apego al orden.

Pretenden también que las clases no propietarias, las que viven de su trabajo personal, carecen completamente de la independencia necesaria para el conveniente ejercicio del sufragio.

Y sostienen, en fin, que la Asamblea que vota los impuestos debe ser elegida solamente por los miembros de la sociedad que los pagan, pues que, de lo contrario, de acordar el derecho de sufragio a los que, por carecer de bienes, no tienen que soportar esa pesada carga social, se seguiría esta consecuencia injusta y peligrosa para el interés general: que los pobres tendrían el privilegio absurdo de disponer pródigamente del dinero de los ricos.

Esta restricción injustamente del derecho político de sufragio, universalmente consagrada hasta hace poco tiempo por las leyes políticas de las sociedades sometidas al régimen representativo, y que al presente va desapareciendo, merced a la influencia cada día más enérgica y preponderante de las ideas democráticas, no es más que un resabio de las instituciones feudales y uno de los elementos viciosos con que apareció en el mundo político el sistema representativo de Gobierno. En el sistema feudal la soberanía estaba vinculada a la propiedad territorial, y las relaciones del hombre con la tierra determinaban la mayor o menor participación de aquel en el movimiento político de la sociedad. Y las primeras Asambleas representativas que se constituyeron en el viejo mundo, no tuvieron, durante mucho tiempo, más misión ni más derecho que el de votar los impuestos por los monarcas exigidos, por cuyo motivo solo concurrían a la elección de esas Asambleas representativas los que, poseyendo una propiedad territorial, tenían que soportar la pesada carga de los impuestos.

En breves palabras trataré de demostrar cuán falsa es la doctrina que hace depender el ejercicio del sufragio de la posesión de la propiedad, o del pago de un impuesto determinado.

Que la posesión de una propiedad, cuyo valor arbitrariamente fija la ley, no puede constituir una garantía de la capacidad política de los ciudadanos, es una verdad que fácilmente se comprende. ¿Qué relación puede existir entre la aptitud de un individuo para luchar con éxito en el mundo de los intereses económicos y su competencia para alcanzar los fines del Poder público, para juzgar de las cualidades que deben adornar a los hombres llamados a desempeñar las funciones del Gobierno, y para hacer, en consecuencia, un uso conveniente y acertado de sus derechos políticos?

Podrá decirse acaso que el hecho de haber conseguido una persona una suma determinada de bienes revela que posee un desarrollo intelectual suficiente para poder ejercer el derecho de sufragio. Pero, fuera de la consideración, diariamente comprobada por innumerables datos positivos, de que muy a menudo la mayor felicidad en los negocios se encuentra estrechamente unida a la más extrema ignorancia; es necesario tener presente que los conocimientos, esencialmente prácticos, que habilitan a los miembros de la sociedad para el ejercicio del sufragio, son de una naturaleza totalmente distinta de los que se pueden adquirir interviniendo, de una manera más o menos activa, en el movimiento económico de la sociedad. No puede, por consiguiente, pretenderse bajo ningún concepto, que la calificación de propiedad sea un criterio que habilite para determinar las personas que tengan la aptitud política indispensable para el ejercicio del sufragio.

En cuanto a la falta de independencia, en las clases sociales que carecen de propiedad y viven del trabajo personal, que es otra de las razones invocadas por los adversarios del sufragio universal para justificar la calificación de propiedad, no creo tampoco que pueda aceptarse como una verdad.

Ofrecería, sin duda alguna, serias dificultades esta cuestión para poder ser resuelta en el sentido democrático del sufragio universal, en aquellos pueblos en que la clase obrera, encontrándose en la más precaria situación económica, se viera oprimida por los capitalistas y, en el momento de hacer uso de sus derechos políticos, se hallara forzosamente colocada ante esta cruel alternativa: o votar con entera independencia, perdiendo el trabajo y con él los medios absolutamente indispensables de subsistencia, o someterse ciegamente a las imposiciones de los capitalistas para no verse arrastrada al profundo abismo de la miseria más espantosa. Dados estos antecedentes, comprendo que mucho se vacilará antes de acordar el sufragio a la clase obrera, aún cuando tal vez fuera lo más acertado pensar, como un publicista ginebrino de la escuela radical,<sup>20</sup> que puesto que a los ricos se les reconoce aptitudes suficientes para el ejercicio regular del derecho de sufragio, ningún peligro habría para la sociedad en que votaran los pobres, desde que estos, por su falta de independencia, no habría otra cosa que someterse a las imposiciones de aquellos.

Pero ni en nuestra sociedad, ni en los demás pueblos de América, ni aun en muchos del viejo mundo, las clases trabajadoras se encuentran en esa desgraciada condición

20 Alfonso George. *Essai sur la Démocratie moderne*.

económica que priva al ciudadano de su independencia de acción y de su dignidad de hombre libre. En los pueblos de América especialmente, la escasez de población y la ausencia total de los vicios de organización social, que han contribuido como factor principal a la aparición del pauperismo en las sociedades europeas, lejos de colocar al obrero bajo la dependencia de las clases acomodadas, le dan un grado de independencia más que suficiente para que, tanto en el orden económico como en el político, pueda siempre obrar con entera libertad.

De modo, pues, que tampoco se justifica la calificación de propiedad por este medio, desde que las clases no propietarias gozan de la independencia necesaria para el conveniente ejercicio del derecho político de sufragio.

La última razón invocada para legitimar esta restricción al derecho de sufragio es la que más fácilmente se destruye.

En efecto, si las actuales Asambleas representativas no tuvieran más misión que la de votar los impuestos, como sucedía en los primeros tiempos del régimen representativo, nada más justo que recordar el derecho de elegir los miembros de esas asambleas exclusivamente a los que tuvieran los medios de pagarlos, a los que tuvieran que sufrir las consecuencias, buenas o malas, de las leyes que esos cuerpos políticos dictaran. Pero no se encuentra en ese estado embrionario el sistema representativo de gobierno en las modernas sociedades. Las Asambleas representativas no se ocupan solamente de dictar leyes de impuestos. Rigen todos los intereses colectivos de la comunidad; garanten y reglamentan el ejercicio de todos los derechos individuales; legislan sobre las relaciones de familia, sobre la seguridad general, sobre las relaciones del

trabajo con el capital, etcétera; y, por consiguiente, si en esas asambleas deben estar representados los propietarios, porque sus intereses económicos están sometidos a la autoridad de ellas, también deben estarlo todas las demás clases sociales, porque a todas sin distinción interesa vivamente la buena marcha de las Asambleas legislativas.

Si hay algo que pueda viciar profundamente el régimen representativo democrático, es la condición de propiedad exigida para la adquisición de los derechos de la ciudadanía activa. Reconociéndose a los propietarios una superioridad política sobre los demás miembros de la sociedad, y acordando exclusivamente a ellos el derecho de sufragio, por ese solo hecho se crearía una oligarquía mezquina y egoísta, puesto que, con relación al número total de los habitantes de un país, es siempre muy reducido el número de los propietarios. Ya entonces no serían los Poderes públicos los genuinos representantes de la sociedad; esta no se gobernaría por sí misma, dependerían sus destinos de los cálculos egoístas de una clase privilegiada, siempre inclinada a exagerar sus privilegios, siempre dispuesta a oponer los mayores obstáculos a la elevación política de las clases desheredadas. Y una sociedad que así perdiera la libertad política no tardaría en ver también confiscada, en provecho de la clase gobernante, su libertad civil.

## IV

SUMARIO –Derechos políticos de los extranjeros. –La inmigración de la población exuberante de las sociedades europeas es una necesidad imperiosa de los pueblos de este continente. –Considerable población extranjera en las repúblicas sudamericanas. –¿Deben los extranjeros ser admitidos al ejercicio de los derechos políticos? –Igualdad civil entre nacionales y extranjeros, consagrada por las leyes y por las costumbres. –Los extranjeros son miembros de la sociedad en que residen. –¿Qué es una sociedad? –Demostración de que los extranjeros deben gozar de todos los derechos de la ciudadanía activa. –Distinción entre la nacionalidad y la ciudadanía. –Principios consagrados a este respecto por el Derecho internacional positivo. –Tratados celebrados por los Estados Unidos con varias potencias de Europa y América. –Objeciones que se oponen a la doctrina de los derechos políticos de los extranjeros. –Refutación de esas objeciones. –Altísima conveniencia política que para los pueblos de este continente existe en el hecho de acordar la ciudadanía a los extranjeros. –Demostración de que la ciudadanía debe ser obligatoria para los extranjeros. –Análisis de nuestras leyes sobre naturalización. –Legislación norteamericana.

Bajo el imperio del régimen Colonial, el vastísimo territorio de la América española permaneció cerrado para los extranjeros. El mantenimiento de la fe religiosa era el pretexto falazmente invocado por los monarcas españoles para justificar esa medida despótica que en realidad solo tendía al mantenimiento de un absurdo monopolio mercantil, y a privar a las Colonias de poderosos elementos de

cultura intelectual que harían imposible la perpetuación del poder de la metrópoli.

No podían dejar de desaparecer esas barreras, opuestas al desenvolvimiento de las nacientes sociedades sudamericanas, con el sistema político-social que las levantara. El desierto y la barbarie se presentaban como obstáculos poderosos a la consolidación de las nuevas nacionalidades surgidas de la emancipación de la América española, y solo podían salvarse con la inmigración de la población exuberante de las sociedades del viejo mundo. Así lo comprendieron desde el primer momento todas las repúblicas sudamericanas, y abriendo de par en par sus puertas al extranjero, una considerable corriente migratoria se produjo trayendo desde entonces incesantemente a sus dilatados territorios los elementos indispensables para su conservación y desenvolvimiento.

Y constituida así permanentemente la población de los estados de este continente con una masa considerable de extranjeros, ha adquirido para ellos una importancia excepcional un punto de legislación política que jamás ha preocupado seriamente a las sociedades europeas. Ese punto es el siguiente: ¿deben los extranjeros ser admitidos al ejercicio de los derechos políticos?

Continuando con el examen de las condiciones exigidas por las Constituciones políticas de las modernas sociedades para la adquisición y el goce de los derechos de la ciudadanía activa, debo en este momento ocuparme de resolver esa cuestión tan grave como trascendental.

Es un hecho evidente que, en nuestro país, y en las demás repúblicas sudamericanas, los extranjeros, tanto por las leyes como por las costumbres, gozan de la misma condición civil que los nacionales. Antes que

el Código Civil declarara en su artículo 22 que la ley Oriental no reconoce diferencia alguna entre nacionales y extranjeros en cuanto a la adquisición y goce de los derechos civiles, ya ese principio había sido consagrado por la costumbre desde los primeros albores de nuestra Independencia. Los extranjeros en nuestro país, y en las demás repúblicas sudamericanas, adquieren, sin ninguna restricción legal, propiedades tanto muebles como raíces, y pueden transferirlas a cualquier título, no estando ni habiendo estado jamás sometidos al absurdo derecho de albinagio, derecho insensato, como le llamara Montesquieu, que aún conservan muchas sociedades europeas. La libertad de trabajo, de cambio, de pensamiento, de asociación, de enseñanza y de conciencia, son derechos que nuestras leyes reconocen y garanten igualmente a nacionales y extranjeros. La familia, los contratos, la propiedad y, en general, todos los vínculos que ligan estrechamente al hombre con una sociedad determinada existen con idéntica extensión y caracteres tanto para los nacionales como para los extranjeros.

Todos los hombres que habitan el territorio de la República, cualquiera que sea la patria en que hayan nacido, están sometidos a las mismas leyes, tienen la misma esfera de acción legal para el ejercicio de sus facultades personales; sus intereses y sus derechos son afectados del mismo modo por los fenómenos que se producen en el seno de la sociedad; y los intereses generales de esta: la libertad, la seguridad, el orden, el progreso intelectual, económico, moral, etcétera, tienen la misma importancia y ejercen la misma influencia sobre los intereses personales de todos los miembros de la comunidad, sin distinción de nacionalidades.

Quiere decir, pues, que los extranjeros que llegan a nuestras playas y se establecen en el país, se incorporan a nuestra sociedad, entran a formar parte de ella y se convierten en verdaderos elementos componentes del organismo social.

Una sociedad es un organismo formado por un conjunto de individuos, sometidos a unas mismas leyes, y estrechamente unidos por el vínculo de intereses y de necesidades comunes. Luego, nuestra sociedad, así como todas las de población inmigrante, está constituida tanto por los individuos que han nacido en su territorio como por los extranjeros que en ella se establecen, pues que unos y otros están sometidos al imperio de nuestras leyes, y se encuentran fuertemente unidos por el vínculo de intereses y de necesidades comunes.

No es necesario aglomerar más datos para dar a la cuestión que en este momento ventilo una acertada solución.

Los derechos políticos, como lo he demostrado anteriormente, no son otra cosa que las diversas funciones de soberanía ejercidas por la sociedad. Entonces, pues, para determinar si los extranjeros deben ser admitidos al ejercicio de los derechos políticos, es necesario previamente averiguar si son o no miembros de la soberanía popular.

Y este punto ha quedado resuelto tácitamente en las precedentes observaciones. Todos los miembros de la sociedad son miembros de la soberanía siempre que reúnan las condiciones de inteligencia e independencia indispensables para poder ejercer las funciones propias de esa potestad inicial del Gobierno. Los extranjeros domiciliados en la República son miembros de la sociedad Oriental, y, en consecuencia y desde que sería absurdo deducir del mero hecho de haber nacido fuera del territorio nacional,

que carecen de las aptitudes que acabo de mencionar, necesario es reconocer que son también miembros de la soberanía social. Forzoso es, pues, concluir, partiendo de estas premisas de una verdad perfecta, que los extranjeros deben ser admitidos al ejercicio de los derechos de la ciudadanía activa.

Por otra parte, la igualdad de derechos civiles entre nacionales y extranjeros, consagrada en toda su amplitud por nuestras leyes, implica necesariamente la igualdad de derechos políticos, desde que estos no son más que una garantía de los primeros. "Las ventajas de la democracia sobre cualquier otra forma de gobierno", ha dicho el publicista norteamericano Joel Tiffany,<sup>21</sup> "deben buscarse en la presencia potencial del pueblo en la administración de la autoridad, por la que aquel está en aptitud de obtener que se incorporen sus derechos e intereses comunes en las leyes que han de gobernarlo. Pero los derechos e intereses populares no estarán asegurados por un gobierno que no sienta la presencia potencial del pueblo en su administración". El pueblo, en las sociedades sudamericanas, está formado en gran parte por los extranjeros domiciliados en su territorio; y no tomando estos una parte activa en la política, no concurriendo a la formación de Poderes públicos, todos sus derechos civiles quedarían desprovistos de su correspondiente garantía, no estarían asegurados por un gobierno que hubiese sido constituido sin su concurso, que no sintiera, como lo dice el autor que acabo de citar, su presencia potencial en su administración. Colocados los extranjeros en esta condición "compondrían una gran

21 Tiffany, Joel. *Gobierno y Derecho Constitucional según la teoría americana*. Traducción de Clodomiro Quiroga, p. 132.

masa de opinión, de intereses, de elementos sociales y morales, subordinada a la prepotencia de un pequeño grupo investido, a la manera de los antiguos patricios romanos, con el derecho pleno de la ciudadanía".<sup>22</sup>

Desde que el Estado no tiene más misión que la de garantizar la libertad civil, o el orden social, que son términos que expresan una misma idea, y administrar los intereses comunes, no es la nacionalidad la fuente de los derechos políticos; no es ella la que acuerda a un individuo el derecho de intervenir en las funciones de soberanía, sino el hecho de ser miembro de la sociedad, de poseer derechos civiles y tener participación en los intereses sociales cuya garantía y administración al Estado se confían. Y así, el individuo que, habiendo nacido en el territorio de la República, abandona el país y se domicilia en el extranjero no tiene el derecho de intervenir en la elección de los Poderes públicos, porque, no obstante su nacionalidad, no forma parte ya de nuestra sociedad política; mientras que el extranjero que se domicilia en nuestro país, incorporándose por ese hecho a nuestra sociedad, siendo afectados sus derechos civiles por la acción de los Poderes públicos de la misma manera que los de los nacionales, y adquiriendo, como miembro de la comunidad, participación en los intereses colectivos, debe concurrir a la formación de los Gobiernos que van a tutelar y administrar esos derechos e intereses.

Nacionalidad y ciudadanía son, pues, dos condiciones individuales completamente distintas; y la última no procede de la primera, sino de la calidad de miembro de una sociedad política. La nacionalidad es un estado permanente

22 Estrada, José Manuel. *Curso de Derecho Constitucional*, p. 149.

de los individuos que no sufre alteración alguna, cualquiera que sea el punto de la tierra que habiten; la ciudadanía es, por el contrario, variable y se altera con los distintos domicilios que adquieren los hombres en las diferentes sociedades en que se encuentra dividida la humanidad.

Estas ideas que encuentran, sin duda alguna, invencibles resistencias levantadas en los espíritus vulgares por un falso y exagerado sentimiento de nacionalidad han recibido repetidas veces la sanción del Derecho internacional positivo. Los Estados Unidos han celebrado convenios con Gran Bretaña, con Bélgica, con Alemania y con México consagrando expresamente el principio de que la ciudadanía procede, no de la nacionalidad, sino del domicilio, y que debe sufrir las mismas alteraciones que este.

En el protocolo suscrito el 9 de octubre de 1808 por lord Stanley, como ministro de negocios extranjeros de Inglaterra, y por Mr. Johnson, como ministro de los Estados Unidos en Londres, se estableció lo siguiente:

I - Los súbditos británicos que, según las leyes de los Estados Unidos de América, hayan obtenido u obtengan la calidad de ciudadanos de este país, serán considerados por la Gran Bretaña, bajo todos conceptos, como ciudadanos americanos y tratados como tales.

Recíprocamente, todos los ciudadanos de los Estados Unidos que, según las leyes británicas, hayan obtenido u obtengan la calidad de súbditos británicos, serán considerados por los Estados Unidos, bajo todos conceptos, como súbditos británicos y tratados como tales.

II - [...]

III - Si un súbdito británico, que ha obtenido la calidad de ciudadano de los Estados Unidos, estableciera nuevamente su residencia en las posesiones británicas, el Gobierno británico podrá, a petición de aquel y bajo las condiciones

que juzgue oportuno imponerle, restablecerlo en el carácter y privilegios de un súbdito británico, y en tal caso los Estados Unidos no lo reclamarán como ciudadano americano por el hecho de su naturalización anterior.

Sigue una estipulación recíproca con respecto a los ciudadanos norteamericanos que, después de haberse naturalizado en Inglaterra, volvieron a establecer su residencia en los Estados Unidos.<sup>23</sup>

Idénticas estipulaciones contienen los tratados celebrados por los Estados Unidos con Alemania el 22 de febrero de 1868, con Bélgica el 16 de noviembre de 1868 y con México el 10 de julio del mismo año.

De modo, pues, que se ha incorporado ya al Derecho internacional positivo el principio de que la ciudadanía no precede de la nacionalidad sino del domicilio actual de los individuos, y que, en consecuencia, los extranjeros que se establecen en una sociedad política y entran a formar parte de ella deben gozar de todos los derechos de la ciudadanía activa.

Preocupaciones infundadas, alimentadas por pueriles temores, se oponen, sin embargo, a la realización de estas ideas de una verdad teórica indestructible y de una altísima conveniencia política para los pueblos libres de este continente.

Entraña un gran peligro para las sociedades sudamericanas, se dice, el hecho de acordar a los extranjeros el ejercicio de los derechos políticos. Sociedades de escásima población nacional, abatidas por incesantes con-

23 Para comprobar estos y los siguientes datos véase William B. Lawrence. *Commentaire sur les Éléments du Droit International et sur l'Histoire de progrès du droit des gens de Henry Weaton*. Tomo 3, p. 229 y siguientes.

vulsiones políticas, impotentes para defender su independencia de los ataques que puedan dirigirle las potencias europeas, siempre envueltas en gravísimas cuestiones internacionales ocasionadas por los mismos extranjeros que residen en ellas y que ponen en peligro su autonomía, no pueden conferir los derechos de la ciudadanía activa a la masa considerable de extranjeros que habitan en sus territorios sin correr el inminente riesgo de ver absorbido el elemento nacional por el extranjero, de acordar a este una influencia decisiva por su número fatal por sus tendencias e intereses, en la solución de los continuos conflictos internacionales que a cada paso ofrecen a los Estados poderosos del viejo mundo la oportunidad de llevar a cabo sus mal encubiertas miras de conquista.

Contesto a estas objeciones con el siguiente fragmento de una disertación escrita por uno de mis más distinguidos discípulos:<sup>24</sup>

Siempre he creído exageradas estas afirmaciones, y juzgo, por el contrario, que haciendo ciudadanos a todos los extranjeros disminuirán en gran parte las causas principales de todas esas reclamaciones odiosas y de esos constantes atentados a la dignidad nacional.

¿Se temen las funestísimas consecuencias de esas reclamaciones diplomáticas entabladas por los gobiernos monárquicos de Europa, por la influencia perniciosa que ejercería en el gobierno el elemento extranjero?

¿Acaso habríamos satisfecho, con mengua de la dignidad nacional, esas pretensiones de las potencias europeas, sino la maldita distinción establecida por nuestras leyes entre nacionales y extranjeros?

24 El doctor don José María Vidal, cuya notable disertación sobre los "Derechos Políticos de los Extranjeros", publicada en *La Democracia* del 30 de mayo de 1874, me hago un honor en recomendar a los lectores.



Quién sabe cuántas humillaciones sufriremos todavía si se quiere mantener esa distinción odiosa en las páginas de nuestra Constitución.

Hemos querido garantimos de los extranjeros negándoles derechos políticos y hemos visto que la garantía se convierte en amenaza; hemos temido su influencia, peligrosa por nuestras complicaciones internacionales, y hemos olvidado que haciéndolos ciudadanos desaparecen las causas de todos esos conflictos y de todas esas diferencias, en las que siempre perdemos, no porque falten a nuestra causa la razón y la justicia,<sup>25</sup> sino por que nos obliga a ceder el fuego de los cañones europeos.

Por otra parte, si los extranjeros se muestran a veces contrarios a nosotros en nuestras propias cuestiones, si aman todavía a su primitiva patria, si conservan vivo el recuerdo de sus primeras afecciones, nuestra es la culpa, que los separamos por completo de la vida pública, les negamos toda participación en el gobierno en vez de atraerlos hacia nosotros, haciéndoles amar esta tierra que los recibe como a sus hijos, sin preguntarles de dónde vienen, ni cuáles son sus propósitos, identificándoles en fin con nosotros mismos por las ideas y los sentimientos.

Además, ¿será posible, entre nosotros, que todos los súbditos de una nación extraña, la población italiana o la francesa, se unieran de tal modo que formaran la mayoría de la nación, la mayoría de los sufragantes, y que ellos solos ocupasen el gobierno? ¿Es posible la unión de todos los extranjeros contra todos los nacionales, contra todo el país?

Ni aún en hipótesis pueden admitirse semejantes suposiciones. Estos peligros son imaginarios.

Nunca habrá una causa bastante poderosa para formar esa alianza tan temida de todos los extranjeros. En cambio, sí pueden existir rivalidades y odios entre los habitantes del

<sup>25</sup> Conviene que se tenga presente que estas palabras fueron escritas en mayo de 1874.

país, ellos solo existirán entre los súbditos de aquellas naciones que tantas veces han sido enemigas y se han despedazado en las batallas. Los viejos rencores, originados por las constantes luchas internacionales, no se extinguen tan pronto en el corazón humano cambiando de aires y trasportándose a lejanas tierras.

Demuéstrase también cuán infundados son los peligros que para la autonomía nacional se pretende que encierra el hecho de acordar a los extranjeros el ejercicio de los derechos políticos, examinando la naturaleza de las funciones públicas que a estos corresponderían una vez convertidos en ciudadanos.

Si las sociedades sudamericanas se hubieran dado una organización política análoga a la de las antiguas repúblicas griegas y romana, o a la que aún hoy conservan algunos cantones de la Suiza; si, practicando los principios de la democracia pura, todos los ciudadanos tuvieran una participación directa, inmediata en la dirección de los negocios públicos, y los derechos políticos no se redujeran, en consecuencia, a la atribución electoral y a la fiscalización de la conducta de los Poderes públicos, sino que importaran el más pleno ejercicio de la soberanía popular, entonces no fueran tal vez completamente infundados los temores que se abrigan de que peligrara la autonomía nacional por el hecho de acordar la ciudadanía a la masa considerable de extranjeros que en ellas residen. Pero los pueblos de este continente han adoptado el régimen representativo de gobierno, régimen que consiste, no en el gobierno de la sociedad por sí misma, como se verifica en la democracia directa, sino en el gobierno de la sociedad por mandatarios que periódicamente los ciudadanos eligen. Y esta distinción es importantísima para la cuestión que en

este momento examino. En el régimen representativo democrático, la ciudadanía activa no importa el ejercicio de funciones de gobierno; inviste tan solo a los individuos que poseen esa cualidad con la facultad de elegir el personal de los Poderes públicos. Los ciudadanos no tienen el derecho de ocupar los cargos públicos y, por consiguiente, la sociedad está legítimamente autorizada para exigir que sus funcionarios posean las cualidades que ella considere oportuno determinar para estar segura de que desempeñarán fielmente las atribuciones que les delegue. De modo, pues, que, acordando a los extranjeros los derechos de la ciudadanía activa, una sociedad no corre el riesgo de ver su Gobierno en manos de aquellos, siempre que establezca serias condiciones de elegibilidad en los funcionarios.

Comprendo perfectamente que nuestra Constitución y las de todos los pueblos de América, no consientan que la Presidencia de la República sea desempeñada sino por los ciudadanos naturales, y que exijan, para que un extranjero naturalizado pueda ocupar un puesto en las Asambleas legislativas o en el Poder Judicial, que haya ejercido, durante muchos años la ciudadanía. Sería, sin duda alguna, sumamente peligroso para la independencia nacional no rodearse de estas positivas garantías. Pero no veo peligro alguno que surja del hecho de admitir a los extranjeros domiciliados en el país al ejercicio de los derechos políticos, una vez que estos solo pueden llevar a los Poderes públicos a los ciudadanos que reúnan las condiciones de elegibilidad que establezca la ley fundamental.

Las ideas políticas de la población inmigrante de las sociedades sudamericanas invócanse también contra la doctrina que acuerda a los extranjeros los derechos de la ciudadanía activa. Las instituciones políticas de las na-

ciones europeas, se dice, son enteramente opuestas a las nuestras; los inmigrantes, que proceden casi en su totalidad de sociedades regidas por el sistema monárquico, traen consigo las ideas, las preocupaciones y los sentimientos que las instituciones antiliberales de su patria han grabado profundamente en su espíritu. Carecen de hábitos republicanos, y por sus costumbres, por su educación y por su ignorancia en cuanto a las ventajas de las instituciones libres, son enemigos de la democracia. Admitir, pues, los extranjeros al ejercicio de los derechos políticos sería poner en peligro la estabilidad de nuestras instituciones republicanas.

Cuán ilusorio es este peligro, demuéstrase fácilmente tan solo con recordar las precedentes observaciones. Circunscritos los derechos políticos a la atribución electoral, y no pudiendo los extranjeros naturalizados llevar con su voto a los Poderes públicos sino a aquellos ciudadanos que, por reunir las condiciones de elegibilidad exigidas por la ley constitucional, ofrecen suficientes garantías de fidelidad al país y a sus instituciones, no pueden estas correr riesgo alguno aun cuando fuera cierto que, al ejercer las funciones de la ciudadanía, los extranjeros estuvieran dominados por ideas y sentimientos contrarios al espíritu de nuestro sistema político.

Por otra parte, si el peligro fuera real, si los extranjeros domiciliados en estos países aspiraran a la modificación radical de nuestras instituciones republicanas y la ciudadanía les diera el medio de realizar sus aspiraciones, no creo que fuera este un motivo justo para negarles el ejercicio de los derechos políticos. No se han formado las sociedades para los gobiernos, sino estas para aquellas. Toda sociedad tiene el más perfecto derecho de crear y

organizar sus instituciones políticas de acuerdo con sus ideas, y nada puede obligar legítimamente a un pueblo que se halla en el pleno goce de su soberanía a que se subordine perpetuamente a un sistema determinado de gobierno. Y puesto que los extranjeros domiciliados en un país cualquiera son miembros de la sociedad a la que se han incorporado, y son también miembros de la soberanía, al mismo título que los nacionales, una vez que la nacionalidad no es la fuente de la ciudadanía, sería, bajo todos conceptos, legítima su acción política si ella se encaminara a la modificación de nuestras instituciones.

Pero no es posible tampoco admitir que la población inmigrante de las sociedades sudamericanas, que proceda de los estados del viejo mundo que no practican las instituciones libres, conserve sus ideas antidemocráticas después de haber entrado al ejercicio de los derechos políticos. "A no ser por tremendas aberraciones", ha dicho acertadamente don José M. Estrada<sup>26</sup>, "ningún derecho se usa para perderlo". Los extranjeros que en los pueblos libres de América hayan adquirido la libertad política que en su patria les era desconocida, que se hayan formado hábitos republicanos y adquieran instrucción política mediante el ejercicio de las funciones municipales, que deben ofrecerles con toda liberalidad los pueblos que quieren asimilárselos, que hayan alcanzado las ventajas de las instituciones libres con el ejercicio de los derechos políticos, no podrán conservar sus viejas ideas, ni consentirán en despojarse de su dignidad de ciudadanos para des-

26 Estrada, José M. "Derecho político de los extranjeros", artículo publicado en *Revista Argentina*.

cender a la humillante condición de súbditos. El esclavo emancipado solo recuerda sus cadenas para maldecirlas.

En los Estados Unidos, la masa enorme de extranjeros que forma parte importantísima de su población ejerce los derechos de la ciudadanía activa; y no obstante la circunstancia de que entre esos extranjeros se cuenta un número considerable de alemanes, si de algo puede acusarse a la sociedad norteamericana es de haber exagerado inconsideradamente las ideas democráticas.

Y no es cierto, por otra parte, que la generalidad de los extranjeros que se incorporan a los pueblos de este continente sean enemigos de nuestro sistema político. Las ideas democráticas hoy imperan en el mundo civilizado; y si las instituciones monárquicas se conservan aún en las sociedades europeas no es porque cuenten con el asentamiento popular. Bien sabemos nosotros, por una penosísima experiencia, cómo un sistema político puede conservarse imperante a despecho de las más enérgicas resistencias populares. Justo es decirlo, en honor de nuestra población extranjera: no es en los pueblos jóvenes de América que han depositado sus primeras ofrendas en el altar sagrado de la libertad.

Demuestran, pues, estas consideraciones que el hecho de acordar a los extranjeros el ejercicio de los derechos políticos, ningún peligro ofrece para la autonomía nacional ni para la estabilidad de las instituciones libres. En cambio, es una verdad, que fácilmente se comprueba, que la naturalización de la población inmigrante es una medida de altísima conveniencia política, más aún, de imperiosa necesidad para los pueblos libres de este continente.

El distinguido publicista argentino don José M. Estrada ha demostrado elocuentemente esta verdad, y voy

a servirme de su palabra autorizada, con gran ventaja, sin duda alguna, para los lectores.

La intervención del extranjero en la lucha política aviva el genio de los pueblos, le impulsa en regiones tan variadas como son los datos de la experiencia adquirida en diversas sociedades y bajo diversas presiones, y aún cuando se extravíe, provoca luchas fecundas que reaniman todas las fuerzas y acarrear bienestar y libertad para todos. Para negar la eficacia del estímulo, sería necesario negar la realidad del amor propio en la naturaleza del hombre. Algo más traería el extranjero a la vida democrática: un elemento reactivo a las sugestiones de camarilla, resistente a las ceguedades que surgen de la tradición de los partidos, y de esta manera, doblemente propio para mantener viva la opinión y enérgica la fuerza popular, cuya corrupción o cuya atonía reducen la libertad a un sueño y el derecho a una ficción pueril [...].

El elemento político incorporado al nacional tendría siempre y forzosamente inclinaciones conservadoras. Por eso es un buen auxilio para la libertad. Las formas sociales basadas en el derecho nada pueden temer en su influencia, ni esta puede llegar a ponerlas en peligro, por más que se pervierta, siempre que precauciones racionales y equitativas garantizaran los pueblos contra las temeridades de advenedizos desmoralizados. La ignorancia de los extranjeros respecto de ciertas cuestiones internas contribuiría a la civilización y libertad de cualquier pueblo, contribuyendo a refinar y dignificar los partidos. Por partido entendemos un grupo de hombres aunados en el servicio de una idea. El prestigio de los hombres reemplaza al de los principios fácilmente cuando los partidos se reclutan en esferas pequeñas, por afinidades personales a intereses frívolos: entonces olvidan las grandes miras, se entienden nada, se glorían en recuerdos, se comprometen en el pasado descuidando su responsabilidad y el porvenir, y degenerados en camarillas, tienen calor mientras luchan y desfallecen

cuando triunfan, porque nada tienen ni saben qué hacer con la fuerza que la victoria les depara. Los partidos de la República Oriental podrían servirnos de ejemplo. Un partido, empero, que pretendiera reforzarse atrayendo un elemento libre de la influencia de sus prohombres vivos y de la idolatría de sus prohombres muertos, como sería el elemento extranjero, necesita poseer con plena claridad su doctrina y exponerla circunstanciadamente ante el espíritu de los que desean incorporarse. Otfrid decía con razón, que el esmero de las formas contribuye a pulir y aclarar el pensamiento. La doctrina evangélica no aparece tan luminosa en ninguna exposición como en las destinadas a iniciar los ignorantes y los niños en las profundidades del misterio cristiano; y las disputas escolásticas habrían podido extraviar el pensamiento moderno en un dédalo de interpretaciones sutiles o arbitrarias si no se conservara puro y límpido y sonoro el tema teológico en el Evangelio y en el catecismo: en el Evangelio, que es la lección dada a los ignorantes de la Galilea, y en el catecismo que levanta la infancia más arriba de las cumbres en que reposa Platón. De esta manera, los partidos, imposibilitados de fascinar con palabras, necesitarían ideas claras, propósitos netos y grandiosos; se empaparían en nobles fuentes, y depurados y potentes, difundirían de un extremo al otro de la sociedad el fuego de la vida democrática.<sup>27</sup>

Agregaré, como complemento de estas ideas, que las instituciones basadas en el principio de la soberanía popular solo pueden conservarse a condición de que los Poderes públicos profesen el más profundo respeto a la pública opinión, y encuentren en la sociedad fuerzas bastante poderosas para mantenerlos dentro de los límites de su legítima esfera de acción. Todo poder, por su propia

<sup>27</sup> Estrada, José M. "Derecho político de los extranjeros", artículo publicado en *Revista Argentina*.

naturaleza es invasor y necesita, en consecuencia, estar rodeado de barreras insalvables. Pero en nuestro país, por ejemplo, mientras que los gobiernos disponen de todas las fuerzas sociales y las convierten en medios de consolidación de su poder, el pueblo solo cuenta con nuestra escasa población nacional, imponente para luchar con los elementos de acción que el Estado tiene en sus manos. Y este funestísimo desequilibrio de fuerzas, que solo puede engendrar el despotismo, no tiene más que un remedio: la incorporación a la soberanía popular del considerable número de extranjeros que residen en el país. Sin este acrecentamiento de la fuerza popular jamás nuestra sociedad podrá inaugurar el tan anhelado imperio de las instituciones libres.

La teoría que acuerda a los extranjeros el ejercicio de los derechos políticos es, pues, justa, de altísima conveniencia para los pueblos de este continente, y resiste victoriosamente a todas las objeciones que se le oponen.

Pero ¿en qué condiciones deben entrar los extranjeros al ejercicio de los derechos de la ciudadanía activa? ¿Debe la ley limitarse a acordar la ciudadanía a los extranjeros domiciliados en el país que voluntariamente quieren adquirir esa calidad?, o, por el contrario, ¿serán forzosamente ciudadanos una vez que hayan residido en el país un período de tiempo determinado y se hayan incorporado definitivamente a la sociedad en que viven? ¿La ciudadanía legal debe ser voluntaria u obligatoria?

Las leyes, en todas las sociedades políticas en que se ha consagrado el principio de la naturalización de los extranjeros, establecen invariablemente que la ciudadanía legal es completamente voluntaria. Bien puede un extranjero residir en un país cualquiera un número considerable

de años, vincularse indisolublemente a él por los estrechos lazos de la familia, por la propiedad y por todo género de relaciones sociales; si ese extranjero, dominado por inclinaciones egoístas, o por el indiferentismo político que aqueja generalmente a los hombres que ignoran las ventajas de las instituciones libres, no quiere solicitar su naturalización, permanecerá siempre separado del movimiento político de la sociedad de la que forma parte y no cumplirá con ninguno de los deberes que impone la ciudadanía.

No estoy conforme con esta doctrina. Y considero que, partiendo de los principios anteriormente sentados para justificar que los extranjeros deben ser admitidos al ejercicio de los derechos políticos, la única consecuencia que lógica y racionalmente puede deducirse es la de que la ciudadanía debe ser obligatoria para todos los extranjeros que se domicilien en el país y se incorporen a la sociedad.

Si la nacionalidad no es la fuente de la ciudadanía; si no es ella la que inviste a los individuos con la facultad de ejercer los derechos políticos, sino el hecho de ser miembros de una sociedad política, de poseer derechos civiles y tener participación en los intereses colectivos, cuya garantía y administración están a cargo del Estado, es forzoso reconocer que ninguna diferencia puede legítimamente establecerse entre nacionales y extranjeros en cuanto al ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes de la ciudadanía activa. Dos son las funciones principales de la ciudadanía: el sufragio y el servicio militar; y ambas responden a un mismo fin, al mantenimiento de las instituciones y a la conservación del orden social. Y si el individuo nacido en el territorio de la República es forzosamente ciudadano, siempre que reúna las condiciones

establecidas en la ley, y tiene en consecuencia el deber estricto de votar,<sup>28</sup> y de prestar el contingente de su brazo para la defensa de las instituciones y la conservación del orden público, ¿por qué razón el extranjero que se ha domiciliado en el país y ha entrado a formar parte de nuestra sociedad, no ha de ser también forzosamente ciudadano y no ha de ser obligado por la ley, lo mismo que los nacionales, a concurrir con su voto a la formación de los Poderes públicos y con su brazo a la conservación del orden social? Si entre ellos no existe más diferencia que la de la nacionalidad, y si esta nada tiene que ver con la ciudadanía ¿qué razón puede haber para que los nacionales sean forzosamente ciudadanos desde el momento que adquieren las condiciones establecidas por la ley, y los extranjeros tengan la facultad de aceptar o rechazar la ciudadanía? Por más que se investigue no se encontrará ninguna. Solo preocupaciones infundadas pueden invocarse para mantener tan ilegítima distinción.

La ciudadanía, pues, así como es obligatoria para los nacionales, debe serlo también para los extranjeros, desde que para unos y otros esta condición procede de un mismo origen. Con todo, la aplicación práctica de este principio en las sociedades sudamericanas sería indudablemente una cuestión sumamente delicada. Pero, no debo ocuparme de este punto, cuya solución corresponde a la política y no a la ciencia constitucional.

¿Qué condiciones exige nuestra Constitución para que un extranjero pueda obtener la ciudadanía legal?

El artículo 8 de nuestro Código fundamental dice:

28 Véase el cap. I, § II de este libro, p. 9 y siguientes.

Ciudadanos legales son: los extranjeros, padres de ciudadanos naturales, avecindados en el país antes del establecimiento de la presente Constitución; los hijos de padre o madre natural del país, nacidos fuera del Estado, desde el acto de avecindarse en él; los extranjeros que, en calidad de oficiales, han combatido y combatieren en los ejércitos de mar o tierra de la nación; los extranjeros, aunque sin hijos, o con hijos extranjeros, pero casados con hijas del país, que, profesando alguna ciencia, arte o industria, o poseyendo algún capital en giro, o propiedad raíz, se hallen residiendo en el Estado al tiempo de jurarse esta Constitución; los extranjeros casados con extranjeras, que tengan alguna de las cualidades que se acaban de mencionar, y tres años de residencia en el Estado; los extranjeros no casados que también tengan alguna de dichas cualidades y cuatro años de residencia; los que obtengan gracia especial de la Asamblea, por servicios notables o méritos relevantes.

¿La ciudadanía legal es obligatoria o voluntaria según este precepto constitucional? Los términos absolutos, incondicionales empleados en el artículo que acabo de transcribir autorizan la opinión de que la ciudadanía legal es obligatoria en nuestro país. *Ciudadanos legales son*, dice nuestra Constitución, los que reúnen tales o cuales condiciones. Pero, considerando que no pudo ser la intención de los constituyentes el imponer a los extranjeros la ciudadanía, por cuanto en la época en que se sancionó la Constitución, el principio de la ciudadanía legal obligatoria ni siquiera como mera teoría era sustentado; el Poder Legislativo declaró, por ley de 10 de junio de 1853, que solo serían ciudadanos legales los extranjeros que voluntariamente quisieran obtener la naturalización.

Más tarde, por la ley de 20 de julio de 1874, se declaró obligatoria la ciudadanía para los extranjeros que, en calidad de oficiales, hubieren combatido y combatieren en los ejércitos de la República, y para los hijos de padre o madre naturales del país, desde el acto de avecindarse en él; y voluntaria para todos los demás extranjeros. Estos últimos, para optar a la ciudadanía deberán ocurrir al juez de su domicilio y solicitar que, con audiencia del fiscal, se les admita a justificar que reúnen algunas de las calidades requeridas por el artículo 8 de la Constitución. Producida esa justificación, y declarando el juez que el peticionario reúne las condiciones legales que ha invocado, se le inscribe en el Registro de Ciudadanos Legales, llevado en el ministerio de Gobierno, y se le expide carta de ciudadanía, sin necesidad de llenar ninguna otra formalidad.

Las condiciones exigidas por nuestra Constitución para que los extranjeros puedan adquirir la ciudadanía legal no resisten, en mi concepto, a la más ligera crítica. Es ciudadano, según la Constitución, el hijo de padre o madre natural del país, *desde el acto de avecindarse en él*. Quiere decir, pues, que un individuo, hijo de padre o madre oriental que ha nacido en otro país y que forma parte de otra sociedad, desde el momento en que pisa el territorio de la República está en el pleno goce de todos los derechos de la ciudadanía activa. Pero, si la ciudadanía es una cualidad que solo debe corresponder a los miembros de una sociedad política que reúnan las condiciones de inteligencia e independencia indispensables para poder concurrir al ejercicio de las funciones de soberanía, necesario es reconocer que no pueden ser ciudadanos legales los individuos que solo tengan la condición que se acaba de mencionar. El extranjero que recién llega al país,

aún cuando sus padres sean orientales, no es aún miembro de nuestra sociedad; todavía no ha residido un tiempo suficiente para poderse presumir que tiene el ánimo de permanecer en la República y de adquirir, por consiguiente, domicilio en ella; y es muy posible que solo pueda ser mirado como un mero transeúnte. Y no solamente no puede ser considerado como miembro de nuestra sociedad, sino que también carece necesariamente de la instrucción política requerida para el ejercicio de los derechos de la ciudadanía activa. ¿Qué conocimiento puede tener un individuo que recién llega al país, de nuestras cuestiones generales de moralidad y competencia de las personas que hayan de ser llamadas a desempeñar las funciones del Gobierno? Ninguno. Entonces, pues, no tiene aptitud indispensable para el ejercicio de la atribución electoral, que es el primordial derecho de la ciudadanía. Me explicaría que nuestra Constitución acordase la calidad de oriental al hijo de padres orientales, nacido fuera del Estado, desde el acto de avecindarse en él. Sería esto consagrar el principio, generalmente aceptado, de nacionalidad de origen. Pero, como la nacionalidad y la ciudadanía son dos cualidades completamente distintas, esta circunstancia no sería suficiente para admitir al ejercicio de los derechos políticos al individuo que, por su origen, fuera declarado nacional.

Fundándome en estas mismas observaciones, no considero tampoco justo que puedan optar a la ciudadanía los extranjeros que, en calidad de oficiales, han combatido y combatieron en los ejércitos de la República. O esos extranjeros tienen los años de residencia necesarios para poder ser considerados como ciudadanos, y en este caso, ninguna importancia tendría el hecho de haber combatido,

en calidad de oficiales en los ejércitos de la República, o carecen de esa condición de residencia, y entonces, ni pueden ser considerados como miembros de nuestra sociedad ni es posible presumir que posean los conocimientos políticos indispensables para el ejercicio de los derechos de la ciudadanía activa. Y no se diga que, siendo un oficial empleado público, y no pudiendo ser desempeñados esos empleos sino por los ciudadanos, es indispensable acordar esta calidad a los extranjeros que, como oficiales, presten sus servicios en nuestros ejércitos; porque en tal caso, lo justo y racional sería no admitir como oficial en el ejército a ningún extranjero que no se hubiera naturalizado.

Pueden también naturalizarse, según nuestra Constitución, los extranjeros que tengan tres años de residencia en el país, si son casados, y cuatro si son solteros, siempre que unos y otros profesen alguna ciencia, arte o industria o posean algún capital en giro, o propiedad raíz.

Si en los casos que acabo de examinar, nuestra ley fundamental peca por una excesiva liberalidad, en este incurre en el defecto contrario. No conceptúo exagerados los términos de residencia establecidos y estimo fundada la diferencia que se hace entre solteros y casados; pero entiendo que solo esa condición de residencia es suficiente para que los extranjeros puedan ser admitidos al ejercicio de los derechos políticos. Si un extranjero, por el hecho de residir en el país se incorpora a nuestra sociedad y se convierte en elemento componente del organismo social, es miembro de la soberanía popular sin necesidad de que profese alguna ciencia, arte o industria, o sea propietario o capitalista. Con esta prescripción constitucional se impide injustamente la naturalización del considerable número de obreros extranjeros que residen en la República.

Pondérase comúnmente la liberalidad de las leyes norteamericanas sobre naturalización, y a ella se atribuye el hecho de que todos los extranjeros que residen en esa gran república tomen la calidad de ciudadanos, mientras que en las repúblicas sudamericanas la ciudadanía legal es casi completamente desdeñada.

Y esta creencia es enteramente falsa. Mucho más liberal es nuestra Constitución, a este respecto, que la legislación de los Estados Unidos. Según la ley norteamericana de 1802, modificada en parte por otra de 1824, para la naturalización de los extranjeros se exigen las siguientes condiciones: Primera, la solemne declaración del intento de hacerse ciudadano de los Estados Unidos rehusando la obediencia y fidelidad a todo Estado extranjero. Esta declaración debe hacerse por lo menos dos años antes de la naturalización. Segunda, el juramento solemne de guardar la Constitución de los Estados Unidos y de negar obediencia a todo gobierno extranjero, especialmente al del país de origen del que pretende naturalizarse. Tercera, que el tribunal que otorgue la naturalización esté satisfecho de que la persona que la solicita ha residido cinco años en los Estados Unidos, uno en el Estado o territorio a que pertenece el Tribunal, y de que es de buena conducta.

Los extranjeros que llegan al país siendo aún menores de edad, están dispensados de la solemne declaración de intención, pudiendo naturalizarse sin este requisito luego que tengan cinco años de residencia, siendo tres de estos los que precedan inmediatamente a la mayor edad.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Mexia, J. Carlos. *Manual de la Constitución de los Estados Unidos*, p. 80.



Si, pues, a pesar de todas estas exigencias de las leyes norteamericanas, la generalidad de los extranjeros residentes en los Estados Unidos se naturalizan, y en las repúblicas sudamericanas, no obstante la liberalidad de sus leyes sobre naturalización, la ciudadanía legal es casi completamente desdeñada, no se busque en las leyes sino en otra parte la causa de este fenómeno, tan perjudicial para la marcha política de estas sociedades.

## V

SUMARIO –Preceptos constitucionales acerca de la ciudadanía. –La Constitución confunde en la palabra *ciudadanía* la posesión de los derechos políticos y la calidad de Oriental. –Cómo la Constitución chilena ha evitado este error en sus disposiciones. –Causas que suspenden la ciudadanía según nuestra Constitución. –Análisis y crítica del artículo 11 de la Constitución. –Causas que ocasionan la pérdida de la ciudadanía según nuestro Código fundamental. –Análisis y crítica del artículo 12 de la Constitución.

Nuestra Constitución, al ocuparse de las condiciones necesarias para la adquisición y el ejercicio de los derechos políticos, ha confundido lamentablemente la ciudadanía y la nacionalidad, no obstante ser estas dos cualidades individuales completamente distintas.

“Son ciudadanos naturales”, dice el artículo 7 de la Constitución, “todos los hombres libres nacidos en cualquier punto del territorio de la República”. Pero, como la ciudadanía es una condición individual caracterizada por la posesión y el ejercicio de los derechos políticos, según así lo han reconocido nuestra misma Constitución al establecer en el artículo 9 que todo ciudadano es miembro de la soberanía de la nación, y como tal, tiene voto activo y pasivo; y como la posesión y el ejercicio de los derechos políticos solo son atribuidos por nuestro Código fundamental a los individuos, nacionales o naturalizados, que tengan veinte años de edad, si son solteros, o dieciocho, si son casados, y sepan leer y escribir; es indudable que incurrieron en un evidente error nuestros constituyentes al redactar el artículo 7 de la Constitución. Todos los

hombres nacidos en cualquier punto del territorio de la República son orientales, pero no son ciudadanos mientras no reúnan las condiciones de edad y de instrucción exigidas por la ley fundamental de la República.

También se ha incurrido en la misma confusión al establecer en el artículo 8 las cualidades requeridas para adquirir la ciudadanía legal. Los hijos de padre o madre oriental, nacidos fuera del Estado, adquieren, sin duda alguna, nuestra nacionalidad, en la calidad de orientales, desde el acto de avecindarse en el país; pero no adquieren la calidad de ciudadanos si son mujeres, menores de edad, o no saben leer y escribir. Los extranjeros que tengan cuatro años de residencia en nuestro país y profesen alguna ciencia, arte o industria, o posean algún capital en giro o propiedad raíz pueden obtener la naturalización; pero tampoco serán ciudadanos sino reúnen las condiciones de edad y de instrucción ya mencionadas. Y esta misma observación es aplicable a todos los casos en que, según nuestra Constitución, un extranjero puede obtener la naturalización.

En otras Constituciones políticas se ha procedido con más acierto, estableciendo primero las condiciones y las fuentes de la nacionalidad y después las de la ciudadanía. En la Constitución chilena, por ejemplo, se encuentran las siguientes disposiciones:

Son chilenos: 1.º Los nacidos en el territorio de Chile. 2.º Los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en territorio extranjero, por el solo hecho de avecindarse en él. Los hijos de chilenos, nacidos en territorio extranjero, hallándose el padre en actual servicio de la República, son chilenos, aún para los efectos en que las leyes fundamentales, o cualesquiera otras, requieran nacimiento en el territorio

chileno. 3.º Los extranjeros que, profesando alguna ciencia, arte o industria, o poseyendo alguna propiedad raíz, o capital en giro, declaren, ante la Municipalidad del territorio en que residan, su intención de avecindarse en Chile, y hayan cumplido diez años de residencia en el territorio de la República. Bastarán seis años de residencia, si son casados y tienen familia en Chile; y tres años, si son casados con chilena. 4.º Los que tengan especial gracia de naturalización por el Congreso.<sup>30</sup>

Después de haberse indicado en este artículo quienes son chilenos, se establece en otro quienes son ciudadanos, en la siguiente forma: "Son ciudadanos activos, con derecho de sufragio: Los chilenos que habiendo cumplido veinticinco años, si son solteros, y veintiuno, si son casados, y sabiendo leer y escribir, tengan alguno de los siguientes requisitos: 1.º una propiedad inmueble, etc."<sup>31</sup>

Además de las causas generales que impiden en nuestro país la adquisición de la ciudadanía, natural o legal, se enumeran en la Constitución otras especiales que producen el efecto de la suspensión o pérdida de la ciudadanía. Terminaré este capítulo con un breve análisis de esas prescripciones de la ley Fundamental.

Dice el artículo 11 de la Constitución:

La ciudadanía se suspende: 1.º Por ineptitud, física o moral, que impida obrar libre y reflexivamente. 2.º Por la condición de sirviente a sueldo, peón jornalero, simple soldado de línea, notoriamente vago, o legalmente procesado en causa criminal, de que pueda resultar pena corporal o infamante. 3.º Por el hábito de ebriedad. 4.º Por no haber cumplido veinte años, menos siendo casado desde

30 Artículo 6.º de la Constitución chilena.

31 Artículo 8.º de la Constitución chilena.

los dieciocho. 5.º Por no saber leer ni escribir, los que entren al ejercicio de la ciudadanía desde el año 1840 en adelante. 6.º Por el estado de deudor fallido, declarado tal por juez competente. 7.º Por deudor al Fisco, declarado moroso.

La ciudadanía, como ya se ha dicho anteriormente, es una condición que solo puede corresponder a los miembros de una sociedad política que tengan la inteligencia e independencia indispensables para poder ejercer las funciones de la soberanía popular. Luego, pues, los que por ineptitud física o moral no pueden obrar libre y reflexivamente; los dementes, por ejemplo, no pueden ser admitidos al ejercicio de los derechos de la ciudadanía mientras permanezcan en esa desgraciada situación, puesto que se ven privados de las dos cualidades indispensables para ello, la inteligencia y la independencia. El hábito de ebriedad priva también al hombre de estas dos cualidades, y es también justo, por consiguiente, que ocasione la suspensión de la ciudadanía. El simple soldado de línea, si bien puede adquirir la instrucción política indispensable para el ejercicio de los derechos de la ciudadanía, en cambio carece completamente de independencia personal, sometido como está a las bárbaras disposiciones de la ley militar que convierten al hombre en máquina. No puede, pues, ser ciudadano mientras se vea privado de su autonomía, y de su dignidad de ser libre. En todos estos casos, la disposición del artículo 11 de la Constitución es legítima y fundada: se suspende la ciudadanía siempre que desaparecen en los miembros de la sociedad las cualidades indispensables para su adquisición.

También encuentro fundada y legítima la suspensión de la ciudadanía cuando es legalmente procesado un ciudadano en causa criminal, de que pueda resultar pena corporal o infamante. El hombre sobre quien pesa una acusación criminal grave no debe ser admitido al ejercicio de los derechos políticos, porque estos tienen por exclusivo objeto la constitución de los centros de autoridad encargados de hacer efectivo el derecho en el seno de la sociedad; y un criminal, un individuo que, por el hecho de cometer un delito, ha demostrado que ningún respeto le merece al derecho ajeno, no tiene las condiciones morales necesarias para concurrir a la formación de los Poderes públicos que deben mantener el orden social y garantizar los derechos individuales. Y como en el estado de quiebra hay siempre la presunción de que el fallido procede ilegítimamente y en fraude de sus acreedores, y la falencia, salvo en el caso de ser casual, constituye un delito que las leyes castigan con una penalidad más o menos severa, las razones que acabo de aducir justifican también la prescripción constitucional que declara suspensa la ciudadanía por el estado de deudor fallido, declarado tal por juez competente.

Todas las demás causas de suspensión de la ciudadanía, enumeradas en el artículo 11 de nuestra Constitución, las considero infundadas. ¿Por qué motivo la condición de sirviente a sueldo, o la de peón jornalero han de ocasionar la suspensión de la ciudadanía? El único que podría invocarse para justificar esta disposición legal sería el de que los sirvientes a sueldo y los jornaleros carecen de independencia personal por estar sujetos a la voluntad de los que arriendan sus servicios. Pero esto, que acaso puede ser cierto en algunas sociedades del viejo mundo, en

donde la densidad de la población y los efectos tristísimos de falsas y viciosas instituciones sociales y políticas han arrastrado a la miseria a las clases inferiores del pueblo, es enteramente falso en nuestro país. Aquí, un sirviente y un jornalero son tan independientes como las personas que contratan sus servicios personales, y, en consecuencia, no hay razón alguna para negarles el ejercicio de los derechos de la ciudadanía.

El notoriamente vago tiene también suspensa la ciudadanía. No encuentro justa esta prescripción constitucional. Ella está subordinada naturalmente a la cuestión, tan debatida, sobre si la vagancia debe o no ser castigada, o considerada como un delito. Por mi parte, entiendo que los Poderes públicos no tienen el derecho de perseguir la vagancia, porque, aun cuando ella entraña una inmoralidad, no importando un ataque al derecho ajeno, no puede de ningún modo considerarse como un delito. Aunque parezca una paradoja, entiendo que todo individuo tiene el derecho de ser vago.

Por otra parte, esta causa de suspensión de la ciudadanía ofrece en la práctica graves peligros y pone en manos de los partidos, poco escrupulosos en la adopción de los medios de triunfar en las elecciones, uno bastante eficaz para excluir ilegítimamente de la lucha electoral a sus adversarios, atribuyéndoles esa tacha denigrante.

El deudor al Fisco, declarado moroso, está también excluido por nuestra Constitución del ejercicio de los derechos de la ciudadanía. Nada puede invocarse para justificar esta causa de suspensión de la ciudadanía. El hecho de ser deudor del Fisco, constituido en mora, no puede hacer suponer en el individuo falta de instrucción política, o de independencia personal, o de moralidad: luego es absurdo

privarle, por ese motivo, del ejercicio de los derechos políticos. Esta disposición solo responde a un falso e injusto sistema de privilegios fiscales, abandonado ya por nuestras leyes orgánicas.

Como consecuencia necesaria de la confusión de la nacionalidad y la ciudadanía, hecha por la Constitución en los artículos 7.º y 8.º, se ha establecido que son causas de suspensión de la ciudadanía los hechos siguientes: no saber leer ni escribir, y no tener veinte años cumplidos de edad, o dieciocho, siendo casados los individuos. El error que encierra esta disposición de nuestra ley Fundamental fácilmente se demuestra. Es evidente que solo puede declararse suspenso el ejercicio de un derecho cuando este existe en realidad; pero como los menores de edad y los que no saben leer y escribir no son ciudadanos, por carecer de las condiciones de inteligencia e independencia indispensables para adquirir esa condición, no pueden tener suspensa la ciudadanía desde que esta es una calidad que todavía no han adquirido.

La ciudadanía se pierde, según el artículo 12 de la Constitución, por las siguientes causas: "1.ª Por sentencia que imponga pena infamante. 2.ª Por quiebra fraudulenta, declarada tal. 3.ª Por naturalizarse en otro país. 4.ª Por admitir empleos, distinciones o títulos de otro Gobierno, sin especial permiso de la Asamblea". Agrega este mismo artículo que los que hayan perdido la ciudadanía, por cualquier de estas cuatro causas, podrán solicitar y obtener rehabilitación.

Las tres primeras causas de pérdida de ciudadanía, indicadas en este artículo de la Constitución, no pueden ofrecer dificultad alguna para su justificación. Si se ha reconocido que por el mero hecho de una acusación criminal

debe quedar suspensa la ciudadanía en el acusado, lógico es que, pronunciada contra este una sentencia condenatoria que le imponga una pena grave, la privación temporal de la ciudadanía se convierta en pérdida definitiva de ella. Y como la quiebra fraudulenta importa un delito grave, la misma razón que existe para privar de la ciudadanía al que haya sido condenado por sentencia que imponga pena infamante, sirve también de fundamento para negar a los quebrados fraudulentos, declarados tales por juez competente, la calidad de ciudadanos.

La naturalización en otro país debe naturalmente ocasionar la pérdida de la ciudadanía, porque ella importa el hecho de haberse desligado completamente el ciudadano de nuestra sociedad política y de haber entrado a formar parte de otra comunidad, adquiriendo en ella la posesión y el ejercicio de los derechos políticos.

Pero entiendo que el hecho de aceptar empleos, títulos o distinciones de otro gobierno, sin especial permiso de la Asamblea, no puede ser, en general, una causa bastante para ocasionar la pérdida de la ciudadanía. Si un individuo es miembro de nuestra sociedad y sus derechos e intereses están sometidos a la acción de nuestros Poderes públicos, y reúne las condiciones de inteligencia e independencia indispensables para el ejercicio de los derechos de la ciudadanía activa, la circunstancia de haber aceptado título o distinciones de otro gobierno no puede producir el efecto de hacerle perder ni su capacidad política, ni su interés por la buena constitución de los Poderes públicos. Es muy insignificante ese hecho para que pueda ocasionar tan graves efectos. En cuanto a la admisión de empleos, siempre que estos no sean conciliables con el cumplimiento de los deberes que la ciudadanía impone, como un cargo diplo-

mático, por ejemplo, es indudable que debe ocasionar la pérdida de la ciudadanía; pero, fuera de estos casos, no hay razón alguna para que se prive del ejercicio de los derechos políticos al ciudadano que los acepte.

## CAPÍTULO III

### Sistemas electorales

#### I

**SUMARIO** –Suprema importancia de esta cuestión para los pueblos regidos por el gobierno representativo. –Examen y crítica de nuestro sistema electoral. –Es contrario a la justicia porque solo da representación a la mayoría. –Priva a los ciudadanos de la libertad electoral. –Es contrario a la moral política. –Es contrario a la paz pública. –Produce el efecto de rebajar considerablemente el nivel moral e intelectual de las asambleas representativas. –La reforma del sistema común de elecciones, ¿es posible? –Ejemplos que al respecto ofrece la legislación política y constitucional de varios pueblos. –Demostración del primer vicio atribuido al sistema electoral practicado en nuestro país. –Distinción que debe establecerse entre el derecho de decisión y el derecho de representación. –Principios que deben regir el ejercicio de uno y otro derecho. –Resultados prácticos que necesariamente produce el sistema electoral comúnmente empleado hasta el presente. –La minoría puede, en general, estar exclusivamente representada. –Ejemplo. –La minoría puede obtener un número de representantes mucho mayor que el que consiga la mayoría. –Demostración. –Cómo el derecho de decisión solo puede ser ejercido por la mayoría a condición de que el derecho de representación corresponda a todos los ciudadanos.

Hay en la base misma de nuestras instituciones políticas un vicio radical que imposibilita su juego armónico y estable y nulifica por completo su acción benéfica. En el sistema representativo democrático, el sufragio constituye el acto fundamental de la vida política, el elemento generador de todo el organismo gubernativo; y entre nosotros, así como en la generalidad de las sociedades que reconocen y practican el principio de la soberanía popular, el sufragio está de tal manera organizado, que opone una barrera insalvable a la marcha ordenada y regular de nuestro sistema constitucional. De tan impura fuente surge un torrente de injusticias, de violencias, de pasiones y de gérmenes indestructibles de anarquía y de despotismo que nos aniquila y nos arrastra a un estado de constante agitación, tan estéril para el bien, como fecundo en infinitos males.

Bien puede nuestra sociedad restaurar el imperio de sus instituciones y encontrarse en condiciones de seria libertad electoral; bien pueden todos los ciudadanos y todos los partidos gozar ampliamente y con positivas garantías de todos los derechos indispensables para el conveniente ejercicio del sufragio: de la libertad de reunión, de la libertad de asociación, de la libertad de la prensa; bien pueden los hombres del poder, encerrándose dentro de los límites de la más estricta legalidad, asumir, en los solemnes momentos de la lucha electoral, una actitud totalmente prescindente, aplicando los poderosos elementos oficiales que tienen en sus manos tan solo a rodear de garantías el ejercicio más libérrimo de la soberanía popular; bien puede, sí, el país encontrarse en tan felices y anheladas condiciones; pero mientras no se corten de raíz los vicios profundos y gravísimos que entraña nuestro sistema elec-

toral, ningún resultado benéfico podremos conseguir; y perdiendo dolorosamente en cada período electoral una oportunidad preciosa para consolidar nuestro régimen constitucional, arrastraremos una vez más a la República por la senda vergonzosa de las arbitrariedades inauditas y de las luchas fratricidas.

El sistema electoral practicado hasta el presente en la generalidad de los pueblos sometidos al régimen representativo democrático es detestable y bárbaro, como dice Laveleye; y como él importa, no un simple detalle, un elemento secundario de las instituciones libres, sino la base misma de todo el organismo gubernativo, desde que es por su medio que periódicamente se elige el personal de los Poderes públicos, estos tienen necesariamente que encerrar en su seno los mismos vicios y las mismas imperfecciones de que adolece la causa que los crea y los organiza. De modo, pues, que encontrar un buen sistema electoral es un problema de suprema importancia para toda sociedad regida por el gobierno democrático representativo.

¿Cuáles son los más graves defectos del sistema practicado en nuestro país para la elección de los Poderes públicos?

Nuestro sistema electoral es esencialmente injusto y atentatorio al derecho político de los ciudadanos, porque si bien a todos los convoca para que concurren al acto solemne de la renovación periódica de los Poderes públicos, entronizando el imperio absoluto de las mayorías, despoja, en cada circunscripción electoral, a un número considerable de votantes de su legítimo derecho de sufragio y les priva de toda representación en el seno de las asambleas deliberantes.

Nuestro sistema electoral desvirtúa completamente la naturaleza del sufragio, porque, destruyendo la libertad de los electores, sometiendo los partidos a una militarización estricta, a una severa disciplina, bajo la dirección suprema de las comisiones directivas de los trabajos electorales, produce el efecto de acordar casi exclusivamente a estas comisiones, verdaderas camarillas, el derecho de elegir el personal de los Poderes públicos y de convertir a los ciudadanos en autómatas que se acercan a las urnas para depositar un voto impuesto y contrario, casi siempre, a sus convicciones y a sus simpatías.

Nuestro sistema electoral es contrario a la moral política porque conduce fatalmente a los partidos en minoría al terreno peligrosísimo de las coaliciones para obtener, como lo ha dicho un distinguido publicista,<sup>32</sup> al precio de capitulaciones de conciencia y de concesiones repugnantes, un triunfo incompleto y a menudo peligroso.

Nuestro sistema electoral es contrario a la paz pública y constituye una fuente permanente de anarquía y de despotismo, porque en cada período electoral, los partidos políticos que se ven injustamente despojados de toda representación en el seno de los Poderes políticos, no pudiendo conformarse con esa iniquidad, aunque ella proceda de la ley, se precipitan a recuperar sus derechos usurpados por medio de la sangre y el humo de los combates, ahondando así cada vez más el abismo de pasiones y de odios profundos que separa a los ciudadanos y que impide toda tentativa de concordia.

32 Aubry-Vitet, Eugenio. "Le Suffrage Universel dans l'avenir et le droit de représentation des minorités", en *Revue des Deux Mondes*, 15 de mayo de 1870.

Nuestro sistema electoral, en fin, a consecuencia de sus gravísimas imperfecciones, produce el efecto de rebajar considerablemente el nivel moral e intelectual de las Asambleas representativas.

Tales son los más graves defectos de nuestro sistema electoral, practicado también por la generalidad de las sociedades modernas. Y mientras la legislación política no modifique radicalmente el modo de votar; mientras esté tan profundamente viciado el ejercicio de la soberanía popular, el régimen representativo democrático llevará una vida débil y enfermiza y estará falseado en sus mismos fundamentos.

Pero se dice: la reforma electoral, para dar representación proporcional a todas las opiniones, libertad de sufragio a todos los ciudadanos, moralidad a la marcha de los partidos, paz a la República y elementos puros e ilustrados a nuestras Asambleas representativas, es un bello tema para una cátedra universitaria o para un libro de la más adelantada filosofía política; pero su realización es quimérica, imposible. Pretender llevar esas ideas al dominio de los hechos, es perseguir una utopía.

¿Será verdadera esta desconsoladora observación? No, la reforma electoral no puede ya ser considerada como una idea de imposible realización, como un pensamiento utópico, puesto que ella ha sido incorporada a la legislación política y constitucional de muchos pueblos del mundo civilizado. Hace ya muchísimos años que esa reforma se ha realizado ampliamente en Dinamarca, en Inglaterra, en los estados norteamericanos de Illinois, Ohio y Pensilvania y en la Provincia de Buenos Aires. Hace ya también muchísimos años que esa reforma ha preocupado seriamente los parlamentos de Victoria y



Nueva Gales del Sur, estados jóvenes y florecientes de la Australia que realizan hoy progresos asombrosos, y las Asambleas legislativas de Versalles en 1870, de Fráncfort en 1861, de Nueva York en 1867, de Washington en 1869, y de Chile hace pocos años.<sup>33</sup>

Y nótese que la reforma electoral se ha llevado a cabo en pueblos como la Inglaterra cuyas instituciones políticas, obra de los siglos, están fuertemente arraigadas en el corazón de todos los ingleses, y cuyas costumbres, cuyo exagerado y proverbial respeto a las viejas tradiciones, oponen poderosísimo obstáculo a la reforma de las instituciones, que son las glorias y el orgullo de esa gran nación.

Estos ejemplos prácticos demuestran, pues, elocuentemente que hay la posibilidad más perfecta de realizar una reforma radical en el procedimiento electoral seguido hasta el presente por la mayor parte de las sociedades políticas, y que, por consiguiente, la ciencia constitucional debe estudiar seriamente el capital problema de la reforma electoral.

Examinaré tan importante cuestión; y como un buen método es condición indispensable para el éxito de toda investigación científica, me ceñiré al que considero más adecuado y que consiste en estudiar primero los vicios de nuestro sistema electoral, para establecer las condiciones que debe tener todo buen sistema y examinar después, a

33 Para conocer detalladamente los trabajos legislativos realizados a este respecto, véanse especialmente las siguientes obras: *Libertá e Democrazia, studi sulla rappresentanza delle minoritá* por Attilio Brunialti; *La Question elettorale en Europe et en Amérique* por Ernesto Naville; *De la question elettorale dans le canton de Génève*, por A. Morin; *Rapport sur l'état de la question elettorale à Génève et à l'étranger*, por Ernesto Naville y *La Democracia Práctica* por Luis Varela.

la luz de ese criterio, los diversos procedimientos ideados para el ejercicio del derecho de sufragio.

He dicho que nuestro sistema electoral es esencialmente injusto y atentatorio al derecho político de los ciudadanos, porque, si bien a todos los convoca para que concurren al acto solemne de la renovación periódica de los Poderes públicos, entronizando el imperio absoluto de las mayorías, despoja en cada circunscripción electoral a un número considerable de votantes de su legítimo derecho de sufragio y les priva de toda representación en el seno de las asambleas deliberantes.

Este vicio fundamental de nuestro sistema de elecciones fácilmente se comprueba.

Supongamos que en estos momentos se verifica en el departamento de Montevideo la elección de diputados y que hay 11.000 ciudadanos inscritos en los Registros Cívicos, divididos en dos partidos. Adoptaré las denominaciones de los partidos del pasado y supondré que el Partido Colorado tiene 6.000 afiliados y 5.000 el Partido Blanco. Según nuestras leyes, el departamento de Montevideo debe elegir once diputados.

Supongamos también, y es esta la más difícil de las suposiciones, que los dos partidos políticos que se disputan la elección proceden con toda lealtad, con toda justicia; que, bajo el imperio de los dictados de la más severa moral política, no emplean los fraudes, la corrupción y las violencias que acompañan siempre a ese acto solemne de la soberanía popular y constituyen una de las causas más poderosas de descrédito para las instituciones libres.

Depositán todos los electores sus listas de candidatos en las urnas y, enseguida, se procede a verificar el escrutinio general; y como, según nuestro sistema electoral,

deben proclamarse electos los candidatos que obtengan mayoría relativa de sufragios, resulta que, teniendo 6.000 votos cada uno de los once candidatos del Partido Colorado, y solo 5.000 cada uno de los once candidatos del Partido Blanco, los once diputados que corresponden al departamento de Montevideo son elegidos exclusivamente por el Partido Colorado, que es la mayoría en el ejemplo propuesto.

Seis mil ciudadanos han ejercido eficazmente su derecho de sufragio, han expresado una voluntad soberana y llevan sus representantes al seno del Poder Legislativo.

Cinco mil ciudadanos, declarados por nuestro Código fundamental miembros de la soberanía de la nación, con igual derecho que los del partido de la mayoría a ser representados, se han visto despojados de su legítimo derecho de sufragio, porque el hecho de haber depositado en las urnas 5.000 hojas de papel, que no tienen otro destino que el de ser arrojadas a la calle pública, no importa el ejercicio serio y eficaz de ese derecho.

Y todavía, para unir el sarcasmo a la injusticia, a esos cinco mil ciudadanos que se ven privados por la ley del derecho de elegir representantes, se les llama ciudadanos *electores*.

Este vicio fundamental de nuestro sistema de elecciones procede de una grave confusión de ideas, que ha sido evidentemente demostrada por todos los publicistas que se han ocupado de la reforma electoral; procede de la confusión lamentable de dos derechos profundamente distintos, el derecho de *decisión* y del derecho de *representación*. El derecho de decisión, en un estado democrático, pertenece sin duda alguna a la *mayoría*, pero el derecho de representación debe pertenecer a *todos los ciudadanos*.

“Cuando en una asamblea cualquiera se trata de adoptar una decisión, es de todo punto necesario que esa decisión, es de todo punto necesario que esa decisión pertenezca a la mayoría”.<sup>34</sup> Suponed que los 11.000 ciudadanos a los que me he referido antes se reúnen, no para elegir sus representantes sino para adoptar directamente una decisión, para decidir, por ejemplo, si el ejército de línea es o no una institución antidemocrática y si debe, en consecuencia, mantenerse o suprimirse. Claro está que esos 11.000 ciudadanos, antes de decidir esa cuestión, procederán a deliberar y que en esa deliberación tendrán todos igual derecho a emitir sus opiniones. Llega el momento de la decisión, y los 5.000 ciudadanos del Partido Blanco votan por la supresión del ejército de línea, mientras que los 6.000 del Partido Colorado votan por su mantenimiento. Es natural que la opinión de estos últimos deba prevalecer, que, como se ha dicho, “el veredicto de la mayoría sea soberano”. “Esta es una necesidad material del ejercicio de la soberanía; el derecho de decisión no puede tener existencia fuera del principio de la *mayoría*.”<sup>35</sup> Esta, para justificar su imperio, podría decir a la minoría estas palabras de Laboulaye: “somos los más numerosos, probablemente los más ilustrados, sin duda alguna los más fuertes; la presunción es que tenemos razón; el interés de la sociedad, vuestro propio interés exige que cedáis, porque de otra manera, el gobierno democrático no es posible”.<sup>36</sup>

34 Aubry-Vitet, Eugenio. “Le Suffrage Universel dans l’avenir et le droit de représentation des minorities”, en *Revue des Deux Mondes*, 15 de mayo de 1870.

35 Ibidem.

36 Laboulaye, Eduardo. *Questions Constitutionnelles*, p. 147.

Suponed ahora que esos mismos 11.000 ciudadanos, considerando altamente inconveniente y peligroso el régimen de la democracia pura, en vez de decidir directamente la cuestión propuesta, convienen en la elección de once ciudadanos que, constituyendo una Asamblea representativa, deliberen y decidan en su nombre. Para que esa asamblea de once ciudadanos sea una Asamblea representativa del cuerpo electoral es sin duda alguna necesario que, en una escala reducida, reproduzca fielmente su imagen. Ahora bien, ¿a quién corresponderá la elección de los miembros de esa Asamblea de representantes? ¿Quiénes tendrán el derecho de estar representados en ella? Todos los ciudadanos sin excepción, porque siendo todos los miembros de la soberanía, a todos les corresponde en justicia una igual influencia en el manejo de los negocios públicos, en la dirección de los intereses comunes; y esta igualdad evidente desaparecería si solo estuviese representada una parte de ellos, aunque fuese la más numerosa, la más apta y poderosa. Así, pues, si 11.000 electores tienen que elegir once representantes, estando estos en la relación de uno por cada mil electores, 6.000 ciudadanos que forman un partido deberán llevar al seno de la Asamblea representativa seis diputados, y 5.000 ciudadanos que constituyen otro partido, deberán elegir cinco diputados. "Esta es la consecuencia necesaria de la igualdad política de todos los electores y de la idea misma de la representación".<sup>37</sup>

"Somos treinta personas reunidas", dice Aubry-Vitet:<sup>38</sup>

37 Naville, Ernesto. *Travaux de l'Association Reformiste de Genève*.

38 Aubry-Vitet, Eugenio. "Le Suffrage Universel dans l'avenir et le droit de représentation des minorités", en *Revue des Deux Mondes*, 15 de mayo de 1870.

Pero esta vez no tenemos ya que resolver una cuestión nosotros mismos. Debemos elegir tres delegados que, en otro lugar, deliberarán por nosotros, hablarán por nosotros, discutirán y decidirán en nuestro nombre; tres hombres que serán otros nosotros mismos, y para decirlo, en una palabra, nuestros representantes. Esos tres delegados, ¿a quién deben pertenecer? A todos nosotros evidentemente, a todos en general y a cada uno en particular, pero no a una parte de nosotros, aunque fuera la más numerosa y la más fuerte. No se trata, en efecto, ya de decidir una cuestión, no se trata, sobre todo, de *decidir quienes de entre nosotros deben ser representados*. Cada uno de nosotros tiene un derecho igual a ser representado, y ese derecho, inatacable en su esencia, no tiene otros límites en sus efectos que los de ser ejercido por un grupo suficiente de voluntades. De dónde se sigue esta consecuencia, lógica a la vez que justa: teniendo cada uno de nosotros un derecho igual, cada uno de nuestros votos tiene por sí mismo un valor igual, equivale a una parte determinada de representación, y si se me permite la expresión, a una fracción determinada de representante. Y para que en realidad este valor sea efectivo, ¿qué es necesario? Simplemente que cada fracción, es decir, cada voto, encuentre otras fracciones semejantes, en número suficiente para completarla y constituir con ella una unidad. Una vez constituida esta unidad, todos los votos, todas las fracciones contrarias, cualquiera que sea su número, no pueden prevalecer contra ella e influir sobre su existencia, y mucho menos, por consiguiente, destruirla. La conclusión lógica de todo esto es que, teóricamente, si en la reunión de treinta personas, que hemos supuesto antes, nos encontramos divididos en dos grupos opuestos, uno con veinte votos, o sea las dos terceras partes, y otro con diez, o sea la tercera parte, al primer grupo, si hay tres delegados, le corresponderán, con toda justicia, las dos terceras partes de la representación, es decir, dos delegados; pero el segundo grupo tendrá indudablemente derecho al tercer delegado. Esto es

claro, palpable, riguroso como una operación matemática: es un simple cálculo de proporción.

El sistema común de elecciones, pues, partiendo de una lamentable confusión de dos derechos esencialmente distintos, del derecho de decisión y del derecho de representación, y aplicando al ejercicio de este último la ley de la mayoría, que solo es verdadera y legítima cuando se trata de reglar la acción del primero, incurre en la gravísima injusticia de despojar de su legítimo derecho de sufragio a un número considerable de ciudadanos, entronizando el imperio exclusivo de las mayorías y falseando así profundamente el principio de la soberanía popular y el régimen representativo de gobierno.

La democracia representativa es el gobierno de todo el pueblo por todo el pueblo igualmente representado; pero, tal como hoy se practica, es el gobierno de todo el pueblo por una simple mayoría del pueblo, exclusivamente representada. En una democracia realmente igual, todo partido debe estar representado en una proporción no superior, sino idéntica a su importancia numérica. Una mayoría de electores deberá siempre tener una mayoría de representantes; pero una minoría de electores deberá también tener siempre una minoría de representantes. Hombre por hombre, la minoría deberá estar representada tan completamente como la mayoría. De otra manera no hay igualdad en el gobierno, sino desigualdad y privilegio: una parte del pueblo gobierna al resto, contra toda justicia social.<sup>39</sup>

Pero hay más todavía; si teóricamente nuestro sistema electoral importa la representación exclusiva de las mayorías, cuando se examina en su aplicación práctica se

39 Stuart Mill, John. *Le Gouvernement Représentatif*, cap. vii.

observa fácilmente que, en general, contraria enteramente el falso principio en que se apoya y, o bien importa la representación exclusiva de la minoría, o por lo menos, acuerda a esta una representación mucho mayor de la que concede a la mayoría.

Veamos cómo se producen tan absurdos resultados.

Es un hecho general que en una sociedad política la opinión pública esté dividida en varias fracciones y los ciudadanos en varios partidos. Un pueblo dividido en dos partidos políticos solamente, teniendo estos un carácter permanente, es un fenómeno que solo se produce hoy en Inglaterra, con sus *tories* y sus *whigs*, y en los Estados Unidos, con sus demócratas y sus republicanos. Pero en todas las demás sociedades que practican las instituciones libres existen siempre más de dos partidos políticos, y es tanto mayor el número de estos cuanto más amplia es la libertad política de que goza un pueblo. Partiendo de este dato, que la experiencia comprueba, supongamos que 10.000 electores deben elegir 10 representantes y que aquellos están divididos en cuatro agrupaciones políticas, en la siguiente forma:

El Partido A	formado por	3.500	electores
“ B	“	3.000	“
“ C	“	2.500	“
“ D	“	1.000	“
		<u>10.000</u>	

Votando cada uno de estos partidos por una misma lista de candidatos, como según nuestro sistema electoral, resultan electos los que obtengan mayoría relativa de sufragios. Los diez candidatos del Partido A saldrían elec-

tos y todas las demás agrupaciones de electores se verían totalmente privadas de representación desde que ninguna de ellas podría dar a sus candidatos un número de votos mayor o igual al que han obtenido los del Partido A. El escrutinio general daría, en el caso propuesto, el siguiente resultado:

- 3.500 electores del Partido A eligen 10 representantes.
- 5.500 electores, no obtienen representación alguna.

Luego, pues, la minoría estaría exclusivamente representada. En vez de designar a esos cuatro partidos con las cuatro primeras letras del alfabeto, ponédles sus verdaderos nombres, aplicando el ejemplo a nuestro país: llamadles Nacionalista, Constitucional, Blanco y Colorado; suponed que se verifica libremente la elección de diputados, y comprenderéis fácilmente que el caso propuesto se realizaría necesariamente entre nosotros en cada período electoral.

Veamos ahora el otro extraño resultado que puede dar el sistema común de elecciones. En un país dividido en tres circunscripciones electorales, 20.000 ciudadanos, que forman dos partidos, deben elegir 50 representantes. Los electores y los representantes están distribuidos en las tres circunscripciones de la manera siguiente:

1. <sup>a</sup> circunscripción	2. <sup>a</sup> circunscripción	3. <sup>a</sup> circunscripción
25 representantes	25 representantes	10 representantes
10.000 electores	6.000 electores	4.000 electores

En la primera circunscripción, los 10.000 ciudadanos votan así:

Por el Partido A .....	5.200 electores
“ B .....	4.800 “
	10.000

El Partido A, que tiene mayoría, elige los 25 representantes que corresponden a la circunscripción.

En la segunda circunscripción, los 6.000 ciudadanos votan así:

Por el Partido A .....	1.600 electores
“ B .....	4.400 “
	6.000

El Partido B, por tener mayoría, elige los 15 representantes de la segunda circunscripción.

En la última circunscripción, los 4.000 electores votan de este modo:

Por el Partido A .....	2.200 electores
“ B .....	1.800 “
	4.000

El Partido A, que está en mayoría, obtiene los 10 representantes que corresponden a esta circunscripción.

Examinando el resultado final de estas elecciones, resulta que el Partido A ha obtenido 25 representantes en la primera circunscripción y 10 en la tercera, y el Partido B solo ha triunfado en la segunda circunscripción, consiguiendo 15 representantes. De modo que, el Partido A, con 9.000 adherentes, elige 35 representantes, y el Partido B, con 11.000 electores, solo puede conseguir 15 repre-

sentantes. La minoría, pues, obtiene dos veces más candidatos que la mayoría. He aquí las absurdas, pero necesarias consecuencias de un falso y vicioso sistema electoral.

Y este ejemplo no es imaginario; no lo he inventado para exagerar los defectos de nuestro sistema electoral. Es un caso práctico, salvo el número de votantes y de candidatos, que se produjo en el cantón de Ginebra, en el período electoral de 1842 a 1846, según lo indica el notable publicista Ernesto Naville, en una de sus numerosas y brillantes publicaciones sobre la reforma electoral.<sup>40</sup>

El principio, pues, en que se funda el sistema electoral consagrado en nuestras leyes y practicado aún por la generalidad de las sociedades políticas, la representación exclusiva de la mayoría, además de producir en la práctica los absurdos resultados que acabo de indicar, es radicalmente falso e injusto. Es injusto, porque despoja a un número considerable de ciudadanos de su legítimo derecho de sufragio y les priva de toda influencia, de toda intervención en el manejo de los negocios públicos. Es falso, porque los Poderes públicos que resultan de la elección popular no son la verdadera representación del país, sino la representación exclusiva de la mayoría.

Ya se ha visto de dónde procede el vicio fundamental de nuestro sistema de elecciones, de la confusión más lamentable del derecho de decisión y del derecho de representación. Y bien, este error produce todavía otros efectos gravísimos; altera profundamente la ley que debe regir el ejercicio directo de la soberanía. "El derecho de *decisión*", ha dicho elocuentemente Ernesto Naville<sup>41</sup>, "no

40 Naville, Ernesto. *Reforme du Système Electoral*, p. 17.

41 Naville, Ernesto. *La Patrie et les partis*, p. 17. J. de A.-7.

puede ser ejercido por la mayoría sino a condición de que el derecho de *representación* sea reconocido a todos los ciudadanos. Confundid estas ideas, dad abusivamente el derecho de representación tan solo a la mayoría, y el derecho de decisión, la verdadera soberanía, corre el riesgo de pasar a una minoría atrevida y emprendedora".

Antes de demostrar la perfecta verdad que encierran estas palabras de Ernesto Naville, distinguido publicista que ha vinculado indisolublemente su nombre a la gran cuestión de la reforma electoral por sus numerosísimos y notables trabajos, debo rectificar un error de detalle. Para que el derecho de decisión, la verdadera soberanía, corra el riesgo de pasar a la minoría, no es necesario que esta sea atrevida y emprendedora. Este extraño fenómeno se producirá siempre necesariamente y aun cuando la minoría adolezca de la mayor ineptitud política, porque su origen se encuentra, no en la habilidad de los hombres que ejerzan la representación, sino en los vicios de nuestro sistema electoral.

Hecha esta pequeña rectificación, que las siguientes observaciones comprobarán, paso a demostrar cómo el sistema común de elecciones produce irremediabilmente el efecto que acabo de indicar.

Ya vimos que si 11.000 ciudadanos, divididos en dos agrupaciones políticas, una con 6.000 adherentes y otra con 5.000, tuvieran que elegir una Asamblea representativa compuesta de once miembros, y emplearan para ello nuestro sistema electoral, los once diputados serían elegidos exclusivamente por la mayoría, por el partido formado por 6.000 ciudadanos. Constituida así la Asamblea representativa, y adoptando esta sus decisiones por mayoría de votos, resultaría que seis representantes serían sufi-

cientes para adoptar legítimamente cualquiera resolución. Ahora bien, ¿qué representarían esos seis miembros de la Asamblea, cuya voluntad es suficiente para obligar con sus decisiones a todos los ciudadanos? La minoría real de los electores. Si toda la Asamblea solo representa a la mayoría de los ciudadanos, la mitad más uno de sus miembros representará únicamente a la mitad más una pequeña fracción de aquella, que constituye la minoría real de todos los electores. Luego, pues, el derecho de decisión, la facultad de legislar es ejercido por la minoría. Tales son los extraños y absurdos resultados de un falso sistema electoral que destruye todos los principios en que se apoya la democracia representativa.

## II

SUMARIO – Demostración de que nuestro sistema electoral priva a los ciudadanos de la libertad indispensable para el ejercicio eficaz del derecho de sufragio. – Cómo se forman las listas de candidatos. – Los partidos tienen que someterse a una militarización estricta. – Consecuencias de este hecho. – Demostración de que nuestro sistema electoral es contrario a la moral política. – Las coaliciones de los partidos. – Su necesidad cuando se emplea el sistema común de elecciones. – Inmoralidad política que entrañan las coaliciones. – Modo de evitarlas. – Cómo nuestro sistema electoral es contrario a la paz pública. – Opiniones de Aubry-Vitet y de Naville. – Demostración de que nuestro sistema electoral produce el efecto de rebajar considerablemente el nivel moral e intelectual de las Asambleas representativas. – Cómo nuestro sistema de elecciones incita poderosamente a la corrupción y al fraude. – Ejemplo.

Nuestro sistema electoral, he dicho, desvirtúa completamente la naturaleza del sufragio, porque destruyendo la libertad de los electores, sometiendo los partidos a una militarización estricta, a una severa disciplina, bajo la dirección suprema de las comisiones directivas de los trabajos electorales, produce el efecto de acordar casi exclusivamente a estas comisiones, verdaderas camarillas, el derecho de elegir el personal de los Poderes públicos, y de convertir a los ciudadanos en autómatas que se acercan a las urnas para depositar un voto impuesto y contrario, casi siempre, a sus convicciones y a sus simpatías.

Y en efecto, como en cada circunscripción electoral los representantes pueden ser elegidos en su totalidad por el partido que tenga un número mayor de adherentes, a

condición de que todos ellos voten por una misma lista de candidatos; y como la aspiración de todo elector es que su partido político obtenga el mayor número posible de representantes, una severa disciplina, una organización apta para dar unidad de acción a todos los ciudadanos que formen una misma agrupación política, es una de las más imperiosas exigencias del funcionamiento de nuestro sistema electoral.

Por otra parte, como en el sistema común de elecciones los candidatos resultan electos por mayoría relativa de sufragios, un grupo de electores, por más que fuera una mayoría considerable, se vería completamente privado de toda representación en el seno de la Asamblea representativa, si sus miembros no votaran por una misma lista de candidatos y se encontrara frente a otro grupo de electores que, aunque formado por un número menor de ciudadanos, estuviera fuertemente organizado y votara en consecuencia por una misma lista, sin hacer modificación alguna en los nombres de los candidatos. Si en el caso ya propuesto anteriormente, de la elección de 11 diputados en el departamento de Montevideo, los 6.000 electores del Partido Colorado, en vez de votar todos por una misma lista de diputados, dando así 6.000 votos a cada candidato, se dividieran en varios grupos que sufragaran por distintos candidatos, ninguno de estos obtendría tantos votos como cualquiera de los once diputados por quienes hubiesen votado uniformemente los 5.000 ciudadanos del Partido Blanco; y en consecuencia, aquel partido, formado por la mayoría de los electores, sería completamente vencido en la lucha electoral por la minoría. De modo que, no solo para conseguir el mayor número posible de representantes, sino que también para no verse totalmen-

te privado del derecho de elegirlos, todo partido político tiene que someterse a una militarización estricta, a fin de que todos sus adherentes depositen en las urnas electorales una misma lista de candidatos.

Y esa militarización, esa severa disciplina a la que deben indispensablemente someterse los partidos para tener probabilidades de éxito en la lucha electoral, destruye la libertad de los electores en el acto fundamental de la designación de los candidatos. Dos medios pueden adoptarse para formar las listas de los ciudadanos por quienes deberán votar todos los electores de un mismo partido político: o se abandona esa tarea a la comisión directiva de los trabajos electorales, por el partido constituida, o los mismos electores, en Asamblea General, practican una elección preparatoria para determinar las personas cuyos nombres han de figurar en las listas de candidatos. En el primer caso, un número insignificante de ciudadanos impone sus candidatos a la generalidad de los electores, y estos, para no perjudicar a su partido, para no dar a los adversarios el triunfo en la lucha electoral, se ven obligados a aceptar la imposición y a votar por candidatos que no responden a sus convicciones, que no cuentan con sus simpatías y que acaso consideran indignos de ocupar un puesto en la representación nacional. Colocado forzosamente el ciudadano en esta situación por nuestro sistema electoral, la naturaleza del sufragio se desvirtúa por completo; no son ya los ciudadanos quienes eligen el personal de los Poderes públicos, sino un pequeño número de individuos que, por procedimientos siempre imperfectos y viciosos, son designados para constituir un centro directivo electoral. El ciudadano se convierte así en un verdadero autómatas que deposita en las urnas un voto impuesto, per-



diendo para él, en consecuencia, el sufragio su verdadera y legítima importancia.

Estos mismos resultados se obtienen también si para formar las listas de candidatos se adopta el medio de las elecciones preparatorias. Aparentemente, la libertad de los electores está asegurada cuando se aplica este procedimiento; pero todo aquel que no se deje seducir por las apariencias y mire el fondo de las cosas comprenderá sin esfuerzo alguno que esa libertad es ilusoria. En efecto, si estas elecciones preparatorias se verificaran con la más perfecta legalidad y con la intervención de todos los miembros de cada agrupación electoral, siempre resultaría que, en cada circunscripción, una minoría más o menos considerable se vería obligada a aceptar una lista de candidatos que no está de acuerdo con sus convicciones. Pero este vicio fundamental de nuestro sistema de elecciones se manifiesta en la práctica en más vastas proporciones y con más graves caracteres, por que ni todos los miembros de un partido político concurren a esas elecciones preparatorias, ni es posible tampoco que ellas se verifiquen con legalidad. Siendo un hecho comprobado por la experiencia, que a las reuniones políticas en que se forman las listas de candidatos solo concurre una parte de los adherentes de cada agrupación electoral, generalmente una minoría, los ciudadanos que en esas reuniones sean designados como candidatos, a mayoría de votos, solo representarán la opinión de un grupo insignificante de electores. Pero hay más aún, para conservar la uniformidad de todos los sufragantes, condición indispensable para el ejercicio eficaz del sufragio cuando se emplea nuestro sistema electoral, es necesario siempre satisfacer las exigencias de ciertos hombres influyentes y de pequeños grupos

de partidarios que solo prestan su concurso a condición de que sus candidatos sean incluidos en la lista y aceptados por todo el partido; y por esta razón, ni la misma minoría de una agrupación electoral, que se reúne para verificar una elección preparatoria, puede proceder en ella con libertad al designar los candidatos, pues se ve obligada a aceptar los que aquellos indiquen, so pena de perder su concurso para la lucha electoral. "Los partidos", ha dicho Alliez,<sup>42</sup> secretario de la asociación reformista de Ginebra, "deben preocuparse mucho de los hombres intransigentes que cuentan en su seno; deben hacer considerables concesiones a los auxiliares dudosos que un descontento más o menos vivo haría pasar al partido contrario. De aquí resulta que las listas de candidatos representan generalmente de una manera muy imperfecta la opinión real del mismo partido que por ellas vota".

Quiere decir, pues, que nuestro sistema electoral impide que los ciudadanos ejerzan libremente el derecho de sufragio. Luego, un buen sistema de elecciones, además de dar representación proporcional a todas las opiniones, deberá dar también libertad a todos los electores para que el sufragio sea una verdad, para que el voto que cada ciudadano deposite en la urna electoral sea la expresión fiel de sus convicciones y no el cumplimiento ciego de una imposición extraña.

Nuestro sistema electoral, he dicho, es contrario a la moral política, porque conduce fatalmente a los partidos en minoría al terreno peligrosísimo de las coaliciones, para obtener, como lo ha dicho un distinguido publicista, al pre-

42 Alliez, Andrés. *Travaux de L'Association Reformiste de Genève. Tableau comparatif du système actuel et du système nouveau.*

cio de capitulaciones de conciencia y de concesiones repugnantes, un triunfo incompleto y a menudo peligroso.

Un ejemplo demostrará fácilmente cómo las coaliciones de los partidos en minoría son una consecuencia necesaria de nuestro sistema electoral. Se trata de elegir 11 diputados en el departamento de Montevideo, y hay tres partidos: el Partido N tiene 5.000 adherentes, el Partido P 2.000 y el Partido C 4.000. Votando aisladamente cada una de estas tres agrupaciones electorales, los dos partidos en minoría, P y C no pueden obtener ni siquiera un representante, pues cada uno de los once candidatos del Partido N conseguirá 5.000 votos y todos ellos resultarán electos. Pero si las dos minorías se unen y votan por una misma lista de candidatos, como formarían una agrupación electoral compuesta de 6.000 adherentes, constituirían la mayoría real y podrían elegir todos los representantes del departamento. Las dos minorías, pues, se verían colocadas ante esta imperiosa alternativa: "o la unión, esto es, el éxito posible, o la dispersión de las fuerzas, vale decir, la derrota segura".<sup>43</sup> Y como es una insensatez tomar parte en la lucha electoral cuando se tiene la seguridad de ser vencido en ella, las minorías que no se resignen a abstenerse de votar no tienen más camino que las coaliciones para poder ejercer con probabilidades de éxito el derecho de sufragio.

Los partidos se forman para la lucha y desfallecen y mueren en la abstención. Por eso los partidos pequeños que quieren conservarse no tienen más remedio que coaligarse para poder influir en los destinos políticos de la

43 Borély, J. *Représentation Proportionnelle de la Majorité et des Minorités*, p. 48.

sociedad. "*Ser o no ser, he aquí el problema*. Hamlet no se preocupaba, ciertamente, de la cuestión electoral, pero ha formulado la excusa de las minorías que se coaligan".<sup>44</sup>

Y esas coaliciones, no obstante ser una necesidad creada por nuestro sistema electoral, entrañan generalmente una grave inmoralidad política. Suponed que existen dos partidos cuyos programas son radicalmente contrarios, cuya acción política debe necesariamente conducir al país por opuestos rumbos, cuyos adherentes se detestan y se consideran recíprocamente indignos de regir los destinos de la sociedad; suponed, para precisar más el ejemplo, que no invento, pues que es un hecho histórico ocurrido en nuestro país, que uno de esos partidos sostiene nobles y elevados principios y aspira a restablecer y consolidar el imperio de nuestras instituciones, mientras que el otro es un bando personal, engendro de largos años de dictadura y de desgobierno, sin programa ni bandera, sin más propósitos definidos que los de apoderarse de las posiciones oficiales para medrar con ellas. Llega el momento de elegir representantes y como frente a esos dos partidos se encuentra otro que cuenta con mayor número de adherentes, aquellos se coaligan y todos sus afiliados votan por una misma lista de candidatos, entre los cuales figuran miembros de los dos partidos. De esta manera, los electores de cada uno de esos dos partidos contribuyen eficazmente con su voto a llevar a la Representación Nacional a sus mismos adversarios, a individuos que, en su concepto, son indignos de ocupar un puesto en la Asamblea representativa y que ellos mismos han combatido y desacreditado en la prensa y en las reuniones populares.

44 Ibidem, p. 43.

Con sobrada razón se ha dicho, pues, que solo al precio de capitulaciones de conciencia y de concesiones repugnantes es que se pueden realizar las coaliciones de los partidos en minoría. Con nuestro sistema electoral las coaliciones son inevitables, pero con ellas se pervierte el espíritu público, los caracteres se rebajan y se desmoraliza la conducta política de los ciudadanos.

Luego, pues, un buen sistema electoral deberá hacer innecesarias las coaliciones, permitiendo que todo partido pueda elegir sus representantes votantes aisladamente y empleando solo sus propios medios de acción.

Al enumerar los más graves defectos del sistema común de elecciones dije también que él era contrario a la paz pública y constituía una fuente permanente de anarquía y de despotismo, porque, en cada período electoral, los partidos políticos que se ven injustamente despojados de toda representación en el seno de los Poderes públicos, no pudiendo conformarse con esa iniquidad, aunque ella procesa de la ley, se precipitan a recuperar sus derechos usurpados por medio de la sangre y el humo de los combates, ahondando así cada vez más el abismo de pasiones y de odios profundos que separa a los ciudadanos y que impide toda tentativa de concordia.

Y esta es una verdad que no necesita comentarios, porque en nuestra historia política está comprobada de una manera tan plena como dolorosa.

El sistema común de elecciones, ha dicho Aubry-Vitet,<sup>45</sup> es también peligroso para la paz pública: incita a los ciudadanos a que se odien los unos a los otros. Gracias

45 Aubry-Vitet, Eugenio. "Le Suffrage Universel dans l'avenir et le droit de représentation des minorités", en *Revue des Deux Mondes*, 15 de mayo de 1870.

a él, el día de las elecciones se divide el país en dos campos que se tratan más como enemigos que como conciudadanos. La elección es una batalla en la que es necesario que haya un vencedor y un vencido y que este sea derribado, ahogado, reducido a la nada. No se trata de ejercer un derecho, sino de excluir el derecho de los otros. No se trata de ser representado, sino de impedir que lo sean los demás. No se trata, en fin, de vivir solamente, sino de matar al adversario. Y así, ¡cuántos esfuerzos ardientes, cuántas animosidades, cuántos combates, cuántas odios y violencias y cuántos golpes morales al sentimiento patriótico y verdaderamente nacional!

Se aproximan las elecciones. Los clubs de la ciudad se reúnen, se pasan grandes revistas en las asambleas populares y se recorre al mismo tiempo la campaña. Se siembran desconfianzas, se cultivan con amor todos los gérmenes de división. De un surco se hace un foso, y si se encuentra un foso, se hacen esfuerzos para convertirlo en un abismo. Se explotan los menores incidentes, se invocan todos los intereses, todas las pasiones. Carteles incandescentes cubren los muros, y los periodistas, con lenguaje violento y apasionado, dan la señal del combate. Es entonces que se hacen profundas heridas al cuerpo social. Entonces, la religión, privada de su carácter augusto, figura en los manejos electorales y pierde, con su dignidad, la influencia saludable que debe ejercer sobre las almas. Entonces se dirigen contra los legisladores y los magistrados esos dardos acerados que, hiriendo a estos, hieren también la dignidad de sus funciones y preparan a sus sucesores puestos deshonorados. La batalla electoral se libra al fin. Se oye hablar de fraudes y de violencias; y muy a menudo se presenta a los ciudadanos que se inician en la vida política la imagen augusta de la patria bajo un velo de sangre y de cieno. Un partido triunfa; y en procesión triunfal, la

mitad del pueblo se regocija de que la otra mitad del pueblo haya sido privada de sus derechos. Cada año nuestras elecciones reaniman los gérmenes de la anarquía política y conmueven las bases del orden social. Cada año inmola-mos sobre el altar de los partidos los intereses de la patria, como los libertinos que, en una noche de embriaguez y de locura, juegan la herencia de sus padres, que debiera ser el patrimonio de sus hijos.<sup>46</sup>

Así, el partido político vencido en cada período electoral, injustamente privado de la intervención que legítimamente le corresponde en la dirección de los negocios públicos, dominado por la exaltación de las pasiones, que la misma lucha electoral ha originado, sin medios legales y pacíficos para reparar la irritante injusticia de que es víctima, no pudiendo resignarse a permanecer completamente separado del movimiento político de la sociedad, porque así lo exigen imperiosamente sus intereses y sus pasiones, se lanza a la lucha armada, porque en la guerra civil encuentra el único medio de conseguir que sus derechos políticos sean respetados, y que su acción y su influencia se hagan sentir en el gobierno de la sociedad. De esta manera, como consecuencia necesaria de un falso y vicioso régimen electoral, la sociedad, o se aniquila en las estériles agitaciones de la anarquía, o se ahoga y se degrada bajo el despotismo de las dictaduras militares, que la lucha violenta de los partidos solo produce estos resultados funestísimos.

Réstanos ahora examinar el último defecto que encierra el sistema común de elecciones.

46 Naville, Ernesto. *La patrie et les partis; discours sur la réforme électorale prononcé le 15 février 1865*, p. 21.

Nuestro sistema electoral, dije anteriormente, a consecuencia de sus gravísimas imperfecciones produce el efecto de rebajar considerablemente el nivel moral e intelectual de las Asambleas representativas.

Este es, en efecto, el resultado necesario de la manera como se procede a la formación de las listas de candidatos. Ya se ha visto que la severa disciplina, la militarización estricta a que tienen que someterse los partidos para poder intervenir en la lucha electoral, acuerda a las comisiones directivas de estos y a personalidades influyentes la facultad de designar los ciudadanos por quienes han de votar todos los electores. Y esas comisiones directivas y esos jefes de partido, o emplean tan importante facultad teniendo principalmente en cuenta sus intereses personales, buscando entonces candidatos que respondan a sus miras, que se sometan a sus exigencias y que compren un puesto en la Representación Nacional al precio de la abdicación de su independencia y del sacrificio de su dignidad, o se ven obligados, cuando los electores no obedecen ciegamente sus imposiciones, a formar las listas con candidatos que no encuentren resistencias entre los diversos grupos de electores que constituyen el partido político que dirigen.

En el primer caso, la ilustración y un carácter recto e independiente constituyen necesariamente un título de exclusión para los ciudadanos, pues solo las vulgaridades y los hombres sin rectitud y sin conciencia pueden penetrar en la Asamblea representativa sometiéndose a tan duras condiciones. En el segundo caso, para evitar la división de los electores, se designan candidatos que puedan ser aceptados por todos y entonces "se buscan individualidades

oscuras que no representan nada ni a nadie por la misma razón que pueden representar a todo el mundo".<sup>47</sup>

Además de estos defectos capitales, nuestro sistema electoral tiene muchos otros de menor importancia. Entre estos debe colocarse en primer término las facilidades y la eficacia que da al fraude y a la corrupción electoral. Como en cada circunscripción electoral el resultado definitivo de las elecciones depende generalmente de un número reducido de votos, y como los partidos que intervienen en la lucha tienen la posibilidad de conseguirlos por medio de la corrupción y el fraude, no dejan nunca de emplear esos medios inmorales para obtener un triunfo completo en las elecciones. Imaginaos una circunscripción electoral en la que 5.500 electores, divididos en dos partidos, uno con 3.000 adherentes y otro con 2.500, se disputan la elección de cinco representantes. Si la minoría emplea la corrupción para atraerse 300 electores del partido contrario, consigue un triunfo completo, eligiendo los cinco representantes.

En efecto: verificada la elección en esas condiciones daría el siguiente resultado:

Partido de 2.500 electores	
Votos emitidos por sus adherentes a favor de cada candidato . . . . .	2.500
Votos emitidos por los electores conseguidos mediante la corrupción . . . . .	300
Total . . . . .	2.800

47 - Naville, Ernesto. *Réforme du Systeme electoral*, p. 10.

Partido de 3.000 electores

Votos obtenidos por cada candidato: (3.000-300) . . . 2.700

De modo que la minoría puede elegir todos los representantes de la circunscripción, consiguiendo tan solo 300 electores por medio de la corrupción y del fraude.

Pero, si en vez del sistema común de elecciones, se empleara otro que distribuyera proporcionalmente los representantes entre los dos partidos, la minoría, consiguiendo por medio de la corrupción esos 300 electores, apenas obtendría el resultado, comparativamente insignificante, de elegir un representante más de los que legítimamente le corresponden, como es fácil comprobarlo. Esta notable diferencia de resultados explica, pues, como nuestro sistema electoral favorece el fraude y la corrupción, y como un buen sistema de elecciones produciría el efecto de impedir que los partidos echaran mano de esos medios inmorales, desde que los sacrificios que ellos les importaran no estarían nunca compensados con las pequeñas ventajas que con su empleo se obtuvieran.

Examinados detenidamente los principales vicios de nuestro sistema electoral, paso a indicar los diferentes procedimientos ideados para el ejercicio del derecho de sufragio.

## CAPÍTULO IV

### Sistemas electorales empíricos

#### I

SUMARIO –Sistema del voto limitado, o de lista incompleta. –Su exposición. –Considerado desde el punto de vista de la proporcionalidad de la representación, este sistema es enteramente falso y arbitrario. –Solo permite que dos agrupaciones electorales obtengan representación. –Demostración. –Falsos resultados que puede dar este sistema: representación exclusiva de la mayoría, y aún de la minoría. –Demostración. –Comprobación práctica de estas objeciones, con los resultados obtenidos en Birmingham y en Glasgow en las elecciones de 1868. –Este sistema anula completamente la libertad de los electores. –Hace necesarias las coaliciones para que las minorías pueda ser representadas. –Es contrario a la paz pública. –Produce el efecto de rebajar considerablemente el nivel moral e intelectual de las Asambleas representativas.

El Parlamento inglés sancionó en el año 1867 un proyecto de ley de Elecciones, propuesto por lord Cairns, en el que se establecía un nuevo sistema electoral para dar representación a las minorías, que ya desde 1839 se practicaba en Pensilvania para elegir las comisiones escrutadoras de votos en las elecciones políticas.

Ese sistema, conocido con los nombres de *voto limitado*, o de *lista incompleta*, consiste en lo siguiente: se divide el país en que debe aplicarse en varias circunscrip-

ciones electorales de manera que en cada una de ellas deban elegirse varios representantes; cada elector solo podrá formar una lista de candidatos cuyo número sea menor que el de los representantes que deban ser elegidos en la circunscripción; así, por ejemplo, si son tres los representantes a elegirse, cada elector solo podrá votar por dos candidatos. Depositados en las urnas los votos de los ciudadanos, el escrutinio se practica en la forma ordinaria, resultando electos los candidatos que obtengan mayoría relativa de sufragio.

Un ejemplo hará más clara la exposición de este sistema.

Supóngase una circunscripción electoral en la que deban elegirse tres representantes y hay 3.000 ciudadanos, divididos en dos partidos, el Partido A con 2.000 adherentes y con 1.000 el Partido B. No pudiendo votar cada elector, según este sistema, sino por dos candidatos, se obtendrá el siguiente resultado:

Votos del Partido A	
Por el candidato C . . . . .	2.000
Por el candidato D . . . . .	2.000
Votos del Partido B	
Por el candidato H . . . . .	1.000
Por el candidato X . . . . .	1.000

Como, según este sistema, se deben proclamar electos los candidatos que obtengan mayoría relativa de sufragios, los dos del Partido A serían elegidos y el tercer representante lo sería uno de los dos candidatos del Partido B.

Tal es el sistema del voto limitado o incompleto, cuyo análisis paso a hacer guiado por el criterio anteriormente establecido.

Considerado desde el punto de vista de la proporcionalidad de la representación, este sistema es enteramente falso e inaceptable. A este respecto, muy numerosos son los defectos que la más ligera observación descubre en ese procedimiento electoral, definitivamente condenado ya por la ciencia constitucional. Desde luego, es evidente que no puede haber proporcionalidad en la representación desde que se basa este sistema en el hecho de distribuir de una manera arbitraria los candidatos entre la mayoría y la minoría antes de verificarse la elección y, por consiguiente, antes de conocerse la importancia numérica de cada agrupación electoral.

1) Si en una circunscripción en que deben elegirse seis representantes, cada elector solo puede votar por cuatro candidatos, y existen dos partidos, uno con 5.000 adherentes y otro con 1.000, la mayoría conseguiría tan solo cuatro candidatos y la minoría obtendría los otros dos. Y este resultado no sería, en manera alguna, justo y proporcional, pues estando los candidatos en la relación de uno por cada mil electores, desde que estos son 6.000 en el ejemplo propuesto y son seis los representantes a elegirse, la minoría solo tendría derecho a un representante y los otros cinco deberían corresponder a la mayoría, que está formada por 5.000 electores. 2) Si los electores estuvieran distribuidos de otra manera, si la mayoría contara con 3.100 adherentes y con 2.900 la minoría, el resultado de la elección sería el mismo; la minoría conseguiría solo dos representantes, no obstante contar con un número tres veces mayor de adherentes y tener derecho a elegir tres

candidatos. El sistema del voto limitado, pues, si bien da representación a la minoría, no es un sistema de representación proporcional.

Por otra parte, aún cuando este sistema no tuviera el defecto capital que acabo de indicar, no podría practicarse en la generalidad de las sociedades políticas en donde los ciudadanos se encuentran divididos en más de dos partidos, pues que solo permiten que obtengan representación dos agrupaciones electorales. Un ejemplo va a demostrar evidentemente este vicio del sistema que vengo examinando. 3) Supóngase una circunscripción en la que deban elegirse seis representantes por 6.000 electores divididos en tres partidos, el Partido A con 3.000 adherentes, el B con 2.000 y el C con 1.000. Cada elector solo podrá votar por cuatro candidatos.

Los 3.000 electores del Partido A, votando por una misma lista de candidatos, obtendrán el siguiente resultado:

Partido A	
Candidato D. . . . .	3.000 votos
Candidato E. . . . .	3.000 votos
Candidato F. . . . .	3.000 votos
Candidato G. . . . .	3.000 votos

Los 2.000 electores del Partido B votarían así:

Partido B	
Candidato H. . . . .	2.000 votos
Candidato I. . . . .	2.000 votos
Candidato J. . . . .	2.000 votos
Candidato K. . . . .	2.000 votos

Y los 1.000 electores del Partido C darían sus votos a los siguientes candidatos:

Partido C	
Candidato L. . . . .	1.000 votos
Candidato M. . . . .	1.000 votos
Candidato N. . . . .	1.000 votos
Candidato O. . . . .	1.000 votos

Verificado el escrutinio general de todos los votos emitidos en la circunscripción, se obtendría el resultado que indica el siguiente cuadro:

Candidato	Votos del Partido A	Votos del Partido B	Votos del Partido C	Resultado
D....	3.000	—	—	3.000
E....	3.000	—	—	3.000
F....	3.000	—	—	3.000
G....	3.000	—	—	3.000
H....	—	2.000	—	2.000
I....	—	2.000	—	2.000
J....	—	2.000	—	2.000
K....	—	2.000	—	2.000
L....	—	—	1.000	1.000
M....	—	—	1.000	1.000
N....	—	—	1.000	1.000
O....	—	—	1.000	1.000

Resultarían, pues, electos los cuatro candidatos del Partido A y dos del Partido B. El Partido C se ve totalmente privado de representación a pesar de contar con el número de votos suficiente para elegir un representante. Y este mismo resultado se obtendrá siempre que tres o más



partidos tomen parte en la lucha electoral, cualquiera que sea el número respectivo de sus miembros y el número de los candidatos que correspondan a la circunscripción.

Hasta aquí he determinado los efectos necesarios del voto limitado admitiendo que este sistema sea honesta y lealmente practicado por los electores. Pero como los partidos políticos no son en general muy escrupulosos, y, si bien condenan enérgicamente el fraude electoral cuando es practicado por los adversarios, no dejan de emplearlo cuando puede servirles de auxiliar eficaz, debo colocarme en un terreno más práctico y examinar los resultados que puede producir este sistema *hábilmente* empleado por los partidos.

“La práctica de este sistema”, dice Aubry-Vitet,<sup>48</sup> “ofrece los resultados más singulares. Inventado en el interés de la minoría, el voto incompleto, en la mayor parte de los casos, deja a la minoría sin representación, y en otros, inventado para establecer una justa proporción entre los representantes y los representados, da a la minoría la posibilidad de sustituir más o menos completamente a la mayoría”. Todo esto es el resultado de un fraude, tan seguro en sus efectos como sencillo en su aplicación, que voy a explicar con el siguiente caso práctico.

4) Supóngase que 9.000 electores divididos en dos partidos, uno con 6.000 adherentes y otro con 3.000, deben elegir seis representantes. Siguiendo las reglas del voto limitado, cada elector solo podrá votar por cuatro candidatos.

Si los dos partidos, que llamaré A y B, procedieran con toda justicia y lealtad, el Partido A obtendría cuatro

48 Aubry-Vitet, Eugenio. “Le Suffrage Universel dans l’avenir et le droit de représentation des minorities”, en *Revue des Deux Mondes*, 15 de mayo de 1870.

representantes y dos el Partido B. Pero como la mayoría, constituida en el ejemplo propuesto por el Partido A, puede conseguir la elección de los seis representantes de la circunscripción combinando hábilmente los votos de sus adherentes, sin detenerse ante consideración alguna de justicia y de moralidad política, trata de obtener tan favorable resultado y para ello procede de la manera siguiente: se divide en tres grupos de 2.000 electores cada uno, y estos votan así:

Primer grupo del Partido A

Por el candidato C. . . . .	.2.000 votos
Por el candidato D . . . . .	.2.000 votos
Por el candidato E. . . . .	.2.000 votos
Por el candidato F. . . . .	.2.000 votos

Segundo grupo

Por el candidato G . . . . .	.2.000 votos
Por el candidato H . . . . .	.2.000 votos
Por el candidato C. . . . .	.2.000 votos
Por el candidato D . . . . .	.2.000 votos

Tercer grupo

Por el candidato E. . . . .	.2.000 votos
Por el candidato F. . . . .	.2.000 votos
Por el candidato G . . . . .	.2.000 votos
Por el candidato H . . . . .	.2.000 votos

El Partido B, formado por 3.000 electores, vota por una misma lista de candidatos, en la siguiente forma:

Partido B	
Por el candidato J . . . . .	3.000 votos
Por el candidato K . . . . .	3.000 votos
Por el candidato L . . . . .	3.000 votos
Por el candidato M . . . . .	3.000 votos

El escrutinio general de todos los votos emitidos en la circunscripción da el resultado siguiente:

Candi- dato	Votos emi- tidos por el primer grupo del Partido A	Votos emi- tidos por el segundo grupo del Partido A	Votos emi- tidos por el tercer grupo del Partido A	Votos emitidos por Parti- do B	Resul- tado
C....	2.000	2.000	—	—	4.000
D....	2.000	2.000	—	—	4.000
E....	2.000	—	2.000	—	4.000
F....	2.000	—	2.000	—	4.000
G....	—	2.000	2.000	—	4.000
H....	—	2.000	2.000	—	4.000
J....	—	—	—	3.000	3.000
K....	—	—	—	3.000	3.000
L....	—	—	—	3.000	3.000
M....	—	—	—	3.000	3.000

Resulta pues, que, teniendo 4.000 votos cada uno de los seis candidatos del Partido A y solo 3.000 votos cada uno de los cuatro del Partido B, los seis representantes que corresponden a la circunscripción son elegidos exclusivamente por aquel partido; la minoría se ve totalmente privada de representación, no obstante contar con un número de electores suficiente para conseguir dos represen-

tantes si estos se distribuyeran proporcionalmente entre los dos partidos.

Y esta hábil combinación de votos, este fraude electoral, cometido por la mayoría en el ejemplo que acabo de poner, no es una mera objeción teórica opuesta al sistema del voto limitado; es un hecho histórico ocurrido en Inglaterra en las primeras elecciones practicadas según este sistema. Inmediatamente después de promulgada en Inglaterra la ley de 1867, que estableció el sistema de la lista incompleta, en las elecciones que se verificaron en Birmingham y en Glasgow, la mayoría empleó el procedimiento que acabo de indicar y eligió todos los candidatos que correspondían a esas dos circunscripciones, privando en consecuencia a la minoría de toda representación.<sup>49</sup>

Veamos ahora cómo la minoría puede a su vez elegir todos o la mayor parte de los representantes de una circunscripción.

5) Si 9.000 electores, divididos en tres agrupaciones, una con 4.000, otra con 2.600 y la última con 2.400 adherentes, tienen que elegir tres representantes, puede fácilmente producirse el resultado de que el partido formado por 4.000 electores, que es la minoría real en la circunscripción, obtenga los tres representantes. Para ello solo se requiere que dicho partido se divida en tres grupos, dos de 1.333 electores cada uno y otro de 1.334, y voten en esta forma:

49 Véase Naville, Ernesto. *La Réforme électorale en France*, p. 80.

Primer grupo de 1.333 electores  
 Por el candidato A. . . . . 1.333 votos  
 Por el candidato B. . . . . 1.333 votos

Segundo grupo de 1.333 electores  
 Por el candidato B. . . . . 1.333 votos  
 Por el candidato C. . . . . 1.333 votos

Tercer grupo de 1.334 electores  
 Por el candidato C. . . . . 1.334 votos  
 Por el candidato A. . . . . 1.334 votos

Resultado  
 Candidato A. . . . .  $1.333 + 1.334 = 2.667$   
 Candidato B. . . . .  $1.333 + 1.333 = 2.666$   
 Candidato C. . . . .  $1.333 + 1.334 = 2.667$

Contando los otros dos partidos, el uno con 2.600 votos y el otro con 2.400, ninguno de los candidatos de estos conseguiría tantos votos como los que han obtenido los tres candidatos A, B y C. Luego, pues, estos resultarían electos; y de esta manera, en una circunscripción que tiene 9.000 electores, todos los representantes serían elegidos por la minoría real, por 4.000 electores. El escrutinio general daría este injusto resultado: 4.000 ciudadanos eligen tres representantes, 5.000 ciudadanos no obtienen representación alguna.

Todas estas observaciones demuestran, pues, de una manera concluyente, que el sistema del voto limitado, considerado desde el punto de vista de la proporcionalidad de la representación, es enteramente falso e inaceptable. Pero no es este su único defecto, también adolece de todos los demás vicios del sistema común de elecciónes.

nes. Siendo una de las más imperiosas exigencias de su funcionamiento la disciplina de los partidos, la completa uniformidad de los electores en la designación de los candidatos, como lo demuestran los ejemplos anteriormente puestos, anula completamente la libertad electoral, hace indispensable la sumisión de los partidos a la dirección suprema de las comisiones directivas de los trabajos electorales y, de esta manera, produce el efecto de desvirtuar enteramente la naturaleza del sufragio. No permitiendo el sistema del voto limitado que en una misma circunscripción electoral obtengan representación más de dos partidos, como ya se ha demostrado, las minorías no tienen más camino, para ser representadas, que el de celebrar coaliciones, siempre inmorales y peligrosas. La lucha violenta de los partidos tiene que ser una consecuencia necesaria de este sistema que, del mismo modo que el sistema común de elecciones no produce al fin otro resultado que el de dar representación exclusivamente a la mayoría, negándole a las minorías toda intervención en la dirección de los negocios públicos.

La mala composición de las Asambleas representativas tiene también que ser una consecuencia de la aplicación de este sistema electoral, que priva a los ciudadanos de la libertad necesaria para la designación de los candidatos, y que acuerda a los comités, a las camarillas y a los jefes de partido el derecho de imponerlos a todos los electores.

De modo, pues, que el sistema de la lista incompleta no solo es contrario a la justicia, por su falta total de proporcionalidad, sino que también es contrario a la libertad de los electores, a la moral política y a la elevación y dignidad de las Asambleas representativas.

## II

SUMARIO –Sistema del voto acumulativo. –Pueblos que lo han adoptado. –Exposición de este sistema. –Considerado bajo el punto de vista de la proporcionalidad de la representación, este sistema, teóricamente, responde, hasta cierto punto, a esa exigencia de todo buen sistema. –Demostración de que, contra lo afirmado por Aubry-Vitet y otros autores, el voto acumulativo puede aplicarse ventajosamente en los pueblos en que existan más de dos partidos. –Explicación del defecto capital de este sistema. –Hechos históricos que lo comprueban. –Otro defecto del voto acumulativo en cuanto a la proporcionalidad de la representación. –Ejemplo. –El voto acumulativo destruye la libertad de los electores, impidiendo la libre manifestación de las opiniones y preferencias individuales en la designación de los candidatos. –También favorece considerablemente el fraude, la corrupción y la violencia.

El sistema del *voto acumulativo* es el que hasta el presente ha recibido mayor número de aplicaciones prácticas entre los pueblos que han tratado de dar solución al fundamental problema político de la reforma electoral.

Adoptado por primera vez en 1856 por la Gran Bretaña, por medio del *Ruatán Warrant*, para ser aplicado en la colonia de Bay Islands fundada en la bahía de Honduras, ha sido después empleado en Londres y otras ciudades de Inglaterra para la elección de los consejos de escuelas, en Illinois y en Ohio para las elecciones políticas y en Pensilvania para las elecciones municipales. En la Provincia de Buenos Aires también se adoptó el voto acumulativo para las elecciones de 1874 y 1875, pero fue enseguida abandonado para establecer otro sistema mu-

cho más racional y conveniente, pero muy mal reglamentado por la ley, con ese objeto promulgada en octubre de 1876.

Consiste el sistema del voto acumulativo en lo siguiente: en cada una de las circunscripciones electorales deberán elegirse varios representantes; cada elector dispondrá de tantos votos como representantes correspondan a su circunscripción y podrá emplearlos de la siguiente manera: o da todos sus votos a un solo candidato, o da un voto a cada candidato, formando entonces una lista de un número de representantes igual al que corresponde a la circunscripción, o distribuye entre dos o más candidatos todos los votos de que dispone. Si son tres, por ejemplo, los representantes a elegirse, cada ciudadano dispondrá de tres votos y podrá darlos todos a un solo candidato, o votar por tres candidatos, dando un voto a cada uno de ellos, o acordar dos votos a un candidato y uno a otro. Formadas así las listas de candidatos y depositadas en las urnas, el escrutinio se verifica en la forma ordinaria y se proclaman electos los candidatos que hayan obtenido mayoría relativa de sufragios.

Un caso práctico hará más clara esta exposición del voto acumulativo.

En una circunscripción, 3.000 electores, divididos en dos partidos, el Partido A con 2.000 adherentes y con 1.000 el Partido B, deben elegir tres representantes. Dispone, pues, cada elector, en este caso, de tres votos.

El Partido A, mayoría, puede votar por dos o tres candidatos, obteniendo en ambos casos el siguiente resultado:

## Votantes por 3 candidatos

Candidato C. . . . .	.2.000 votos
Candidato D. . . . .	.2.000 votos
Candidato E. . . . .	<u>.2.000</u> votos
	6.000 votos

## Votantes por 2 candidatos

Candidato C. . . . .	.3.000 votos
Candidato D. . . . .	<u>.3.000</u> votos
	6.000 votos

Para votar por dos candidatos, los 2.000 electores del Partido A se dividen en dos grupos y cada uno vota por un candidato dándole los 3.000 votos de que dispone.

## Votos del Partido B

Candidato X. . . . .	.3.000 votos
----------------------	--------------

Resulta, pues, que, de cualquier modo, que haya votado la mayoría, solo consigue dos representantes, siendo elegido el tercero por la minoría. Este resultado es, pues, perfectamente proporcional.

Examinemos ahora el mérito real de este sistema; veamos si responde satisfactoriamente a todas las exigencias de un buen sistema electoral.

“Sus defensores pretenden”, dice Luis Varela,<sup>50</sup> “que el voto acumulativo asegura la representación de una manera estrictamente proporcional, a tal extremo, que hacen cuadros matemáticos para mostrar que, cuando hay tres diputados a elegir por el voto acumulativo, una minoría compacta de un cuarto más uno del total de los electores tiene la certeza de obtener un representante sobre tres; cuando son

50 Varela, Luis. *La Democracia Práctica*, p. 337.

cuatro los diputados a elegirse, le bastará tener un quinto más uno; cuando son seis, un séptimo más uno, y así sucesivamente”. Y, en efecto, es indudable que este sistema produce resultados satisfactorios desde el punto de vista de la proporcionalidad de la representación. En el ejemplo propuesto anteriormente, el resultado de la elección es perfectamente proporcional, pues siendo 3.000 los electores y tres los representantes a elegirse, y estando estos, por consiguiente, en la relación de uno por cada mil electores, al Partido A, formado por 2.000 adherentes, le corresponden legítimamente dos representantes, y al Partido B, que tiene 1.000 electores, le corresponde un representante. Póngase los casos que se quieran, variando hasta lo infinito el número de representantes a elegirse y el de los electores de cada partido, y siempre se obtendrá la misma proporcionalidad toda vez que la minoría cuente con un número de adherentes igual, por lo menos, a la cuarta parte más uno del total de electores, si son tres los representantes que deben ser electos en la circunscripción, o a la quinta parte más uno, si son cuatro, y así sucesivamente, según se ha indicado antes.

Afirma Aubry-Vitet<sup>51</sup> que, con el voto acumulativo es indispensable que las diversas minorías, renunciando a su existencia propia y a sus preferencias legítimas, se unan para formar una sola agrupación electoral, porque ese sistema solo permite que, en cada circunscripción, dos partidos solamente puedan obtener representación. Si esta observación fue-

51 Aubry-Vitet, Eugenio. “Le Suffrage Universel dans l’avenir et le droit de représentation des minorités”, en *Revue des Deux Mondes*, 15 de mayo de 1870, p. 388.

Esta misma objeción ha sido reproducida por Varela, Luis en *La Democracia Práctica*, p. 340, y por casi todos los autores que se han ocupado del sistema del voto acumulativo.

ra exacta resultaría indudablemente que el voto acumulativo no sería un sistema de representación proporcional. Pero esta objeción es infundada, como se verá fácilmente en el siguiente ejemplo: 1.450 electores, divididos en tres partidos, el Partido A con 250 votantes, el Partido B con 450 y el Partido C con 750, deben elegir siete representantes. El Partido A que cuenta con 1.750 votos ( $250 \times 7 = 1.750$ ) los acumula sobre un solo candidato y vota así:

Votos del Partido A  
 Por el candidato D . . . . . 1.750 votos

El Partido B acumula todos sus votos sobre dos candidatos y para ello se divide en dos grupos de 225 electores, y cada uno da a un candidato sus 1.575 votos ( $225 \times 7 = 1.575$ ):

Votos del Partido B  
 Por el candidato E. . . . . 1.575 votos  
 Por el candidato F. . . . . 1.575 votos

El Partido C acumula sus 5.250 votos ( $750 \times 7 = 5.250$ ) sobre cinco candidatos, dividiéndose en 5 grupos de 150 electores. Cada uno de estos grupos da a un candidato distinto sus 1.050 votos, y se obtiene el siguiente resultado:

Votos del Partido C  
 Por el candidato G . . . . . 1.050 votos  
 Por el candidato H . . . . . 1.050 votos  
 Por el candidato I . . . . . 1.050 votos  
 Por el candidato J . . . . . 1.050 votos  
 Por el candidato K . . . . . 1.050 votos  
 5.250 votos

Verificado el escrutinio general, como según este sistema se deben proclamar electos los candidatos que obtengan mayoría relativa de sufragios, el resultado final de la elección sería el que indica el siguiente cuadro:

Candidato	Votos del Partido A	Votos del Partido B	Votos del Partido C	Resultado
D...	1.750	—	—	1.750
E...	—	1.575	—	1.575
F...	—	1.575	—	1.575
G...	—	—	1.050	1.050
H...	—	—	1.050	1.050
I...	—	—	1.050	1.050
J...	—	—	1.050	1.050
K...	—	—	1.050	1.050

Electos

De modo, pues, que los tres partidos que han tomado parte en la elección consiguen la representación que proporcionalmente les corresponde. El Partido A elige un representante, dos el Partido B y cuatro el Partido C. Y nótese que, de cualquier modo que vote el Partido C, que es la mayoría en el caso propuesto, siempre la elección dará el mismo resultado; pues, si acumulando todos sus votos dicho partido sobre cinco candidatos, solo consigue elegir cuatro, acumulándolos sobre seis o más no podría aumentar el número de sus candidatos electos, desde que, en tal caso, el número de votos obtenido por cada candidato sería menor. No es pues exacto que, como lo afirma Aubry-Vitet, el sistema del voto acumulativo exija, para

producir resultados satisfactorios, que la opinión esté solo dividida en dos partidos.

El defecto principal de este sistema, desde el punto de vista de la proporcionalidad de la representación considerado, consiste en las dificultades gravísimas, tal vez insuperables, que en su aplicación práctica se presentan. "Para emplear en una elección el voto acumulativo es indispensable que cada partido", como dice Aubry-Vitet:<sup>52</sup>

sepa de antemano exactamente de cuántos votos dispone, y que sobre esta base determine matemáticamente el número de candidatos que pueda hacer triunfar, y que, una vez hecho este cálculo, haga votar a todos sus afiliados, sin excepción, con una estricta disciplina, según la palabra de orden, sin que ninguno se aparte de la consigna. Si faltan estas precauciones, tanto la mayoría como la minoría corren el riesgo, o bien por mucha modestia en sus pretensiones, de dejar que el adversario usurpe más representantes, o, bien por el contrario, por mucha ambición o confianza en su fuerza, de perder completamente el lote a que tiene derecho. En una palabra, es necesario que los combatientes adivinen y prejuzguen, de una manera cierta, el resultado de la batalla y todavía no basta que los combatientes conozcan exactamente sus propias fuerzas, sino que deben también conocer con exactitud las de los adversarios y prever todos los lances, todas las sorpresas, todos los azares de la lucha. En otros términos, con el voto acumulativo, el resultado más envidiable, el *nec plus ultra* del buen suceso, es que la minoría obtenga en la representación una parte más o menos equitativa, merced a una reunión fenomenal de condiciones imposibles. En la mayor parte de los casos sucederá que la minoría no obtenga par-

52 Aubry-Vitet, Eugenio. "Le Suffrage Universel dans l'avenir et le droit de représentation des minorités", en *Revue des Deux Mondes*, 15 de mayo de 1870, p. 389.

te alguna en la representación, o bien que, por una extraña anomalía, absorba toda la representación, en perjuicio de la mayoría. Que la mayoría, teniendo que luchar con una minoría bien disciplinada, calcule mal sus fuerzas y distribuya inhábilmente sus votos; que, por ejemplo, queriendo asegurar la elección de su jefe, acumule sobre él muchos sufragios, debilitando así sus demás candidaturas, y entonces la minoría obtiene más representantes de los que le corresponden.<sup>53</sup> Que una minoría compacta, de más de un tercio de los votantes, tenga que habérselas con una mayoría de dos matices, que por mala inteligencia se dividen en el momento de la elección, y se verá que la minoría tendrá dos diputados sobre tres y uno solo mayoría. ¡Resultado extraño, en verdad! ¡Extraña justicia! Y que no se nos diga que estas son hipótesis gratuitas; no, son probabilidades naturales, casos que se presentarán frecuentemente en la práctica. El voto acumulativo no es, pues, un medio equi-

53 El siguiente ejemplo demuestra como la mayoría, distribuyendo inhábilmente sus votos, da a la minoría el triunfo en la elección. -1.240 electores, divididos en dos partidos: A con 740 y B con 500, deben elegir tres diputados. El Partido A, considerando equivocadamente que puede elegir los tres diputados, vota por tres candidatos en la siguiente forma:

Votos del Partido A

Por el candidato C . . . . . 740 votos  
 Por el candidato D . . . . . 740 votos  
 Por el candidato E . . . . . 740 votos

El Partido B acumula sus 1.500 votos (500 multiplicado por 3 igual 1.500) sobre dos candidatos, dando 250 electores sus tres votos al candidato H y los otros 250 sus tres votos al candidato X, y obtiene este resultado:

Votos del Partido B

Por el candidato H . . . . . 750 votos  
 Por el candidato X . . . . . 750 votos

Verificado el escrutinio general, resultan electos los tres candidatos siguientes:

Candidato H con . . . . . 759 votos (Partido B)  
 Candidato X con . . . . . 759 votos (Partido B)  
 Candidato C con . . . . . 740 votos (Partido A)

La minoría consigne, pues, dos diputados y uno solamente la mayoría.

tativo de asegurar a las minorías una parte proporcional de representación; es un instrumento de confusión, de sorpresas y arbitrariedades; es la posibilidad para la minoría, de usurpar el lugar de la mayoría.

Conocimiento matemáticamente exacto del número de votantes de cada agrupación electoral; absoluta sumisión de los electores a los mandatos de las comisiones encargadas de establecer la forma de la acumulación de los votos en cada partido; asistencia necesaria de todos los electos a los comicios, o cálculo exacto del número de ciudadanos que, en cada partido, se abstengan de votar: tales son las condiciones indispensablemente requeridas para que el sistema del voto acumulativo pueda practicarse convenientemente y dar resultados proporcionales en la representación.

Solo la reunión de esta serie de circunstancias podría dar exactitud a los cálculos de cada partido; y cualquiera que desapasionadamente estime las dificultades que existen para obtener los datos estadísticos *exactos* de las fuerzas respectivas de los bandos que dividen la opinión, y reconozca la imposibilidad absoluta de conocerse anticipadamente cuales serán los electores a quienes una enfermedad, o un accidente cualquiera, impedirá concurrir al escrutinio, tendrá que convenir que un sistema que tales circunstancias exige no puede ser bueno, ni puede reputarse proporcional.<sup>54</sup>

Un hecho histórico viene a corroborar todas estas observaciones. En 1870 se verificaron en Birmingham las elecciones de quince miembros de la *School Board* (Consejo de Escuelas) por medio del voto acumulativo. El

54 Varela, Luis. *La Democracia Práctica*, p. 352.

Partido Liberal, que contaba con la mayoría de los electores de esa ciudad, pues siendo el total de estos 27.000 tenía 14.000 adherentes, creyó poder elegir los quince miembros de esa corporación y, en consecuencia, decidió votar por una lista de quince candidatos. Fundaba el partido liberal sus cálculos en el hecho de que los 13.000 electores restantes de la circunscripción se encontraban divididos en pequeñas minorías. Pero una fracción muy reducida de sus adherentes, desatendiendo las órdenes del Comité directivo, votó por candidatos distintos de los que este había indicado, y esta sola circunstancia fue suficiente para que el partido liberal eligiera tan solo seis candidatos, consiguiendo nueve la minoría.

Adolece también el sistema del voto acumulativo de otro defecto que, si bien no es tan grave como el que acabo de examinar, no deja por eso de tener importancia. Puede a menudo verificarse el hecho de que, en una circunscripción electoral, un partido político cuente con un número de adherentes que, si bien no alcanza al *cociente electoral*, esto es, al número que resulta dividiendo el total de los electores de la circunscripción por los representantes a elegirse, es suficiente, sin embargo, para que tenga derecho a elegir un representante. Pueden ocurrir en la práctica con mucha frecuencia casos análogos al siguiente: 6.900 electores, divididos en dos partidos, el Partido A con 5.400 electores y con 1.500 el Partido B, deben elegir tres representantes. Como los representantes están en la relación de uno por cada 2.300 electores ( $6.900:3=2.300$ ) la proporcionalidad de la representación exige en este caso que el Partido A, cuyos afiliados cuentan dos veces la suma que se acaba de indicar y además un sobrante de 800, elija dos representantes. Y como aún queda por



elegirse otro representante, pues son tres los que corresponden a la circunscripción, es justo y arreglado a la proporcionalidad, que ese tercer representante corresponda al Partido B, pues que el número de sus adherentes (1.500) es mucho mayor que el sobrante de electores que tiene el Partido A después de haber elegido dos candidatos. Este resultado justo y proporcional se obtendría siempre que una elección se practicara por medio de cualquier sistema de los que se han ideado tomando como base el principio del cociente electoral formulado por Mr. Hare, como se verá más adelante. Pero, aplicando el voto acumulativo, la minoría, en todos los casos análogos al que acabo de indicar, que pueden presentarse con mucha frecuencia en la práctica, no conseguiría la elección de un solo candidato, y la mayoría sería injustamente favorecida con la elección de todos los representantes de la circunscripción.

He aquí la comprobación práctica de esta observación.

El Partido A, que, en el caso propuesto anteriormente, cuenta con 5.400 electores, considerando que puede elegir los tres representantes que corresponden a la circunscripción, vota por una lista de tres candidatos en la siguiente forma:

Votos del Partido A

Por el candidato C. . . . .	5.400 votos
Por el candidato D. . . . .	5.400 votos
Por el candidato E. . . . .	5.400 votos

El Partido B, que tiene 1.500 adherentes, acumula todos sus votos sobre un solo candidato y obtiene el siguiente resultado:

Votos del Partido B

Por el candidato X. . . . .	4.500 votos (1.500x3=4.500)
-----------------------------	-----------------------------

Practicado el escrutinio general, el resultado final de las elecciones es el siguiente:

Candidato C. . . . .	5.400 votos	Partido A
Candidato D. . . . .	5.400 votos	
Candidato E. . . . .	5.400 votos	
Candidato X. . . . .	4.500 votos	Partido B

Los tres representantes de la circunscripción son elegidos exclusivamente por el Partido A. La minoría, no obstante haber acumulado todos sus votos sobre un solo candidato, no consigue resultado alguno.

Tales son los verdaderos defectos del sistema del voto acumulativo, considerado bajo el aspecto de la proporcionalidad de la representación. Ellos solos son más que suficientes para llevar al ánimo el convencimiento de que el voto acumulativo, no obstante ser bajo todos conceptos muy superior al sistema común de elecciones y al del voto incompleto, no responde sin embargo a las más imperiosas exigencias del problema de la reforma electoral.

Por otra parte, este sistema destruye también la libertad electoral impidiendo la libre manifestación de las opiniones y preferencias individuales en la designación de los candidatos, y no salva tampoco los demás defectos e inconvenientes del sistema común de elecciones. La disciplina de los partidos, la influencia de las Comisiones directivas de los trabajos electorales y la completa sumisión de los electores a los mandatos de estas, son condiciones que el voto acumulativo, más que ningún otro sistema, requiere indispensablemente para su funcionamiento. Como para determinar en cada agrupación electoral la forma en que debe verificarse la acumulación de los

votos, es necesario tener en cuenta un conjunto de datos y antecedentes de muy difícil adquisición y hacer cálculos matemáticos de una perfecta exactitud. Esa tarea solo puede ser desempeñada por un centro directivo, cuyas órdenes sean absolutamente acatadas y cumplidas por todos los electores. Y como, al mismo tiempo, el mero hecho de que un número insignificante de electores, desobedeciendo los mandatos de la Comisión directiva de su partido, voten por distintos candidatos de los que se les han impuesto es suficiente para que dicho partido sea completamente vencido en la lucha electoral, los ciudadanos se ven forzosamente obligados a votar en favor de los candidatos que les sean impuestos por los centros directivos, so pena de ejercer ineficazmente su derecho de sufragio y de cargar con la grave responsabilidad de ser los autores de la derrota de su propio partido.

El voto acumulativo, pues, destruye completamente la libertad de los electores y, por consiguiente, “degrada a los hombres de su rango de seres vivientes e individualmente pensadores y responsables y les trata solo como otras tantas unidades mecánicas, que forman un conjunto determinado”.<sup>55</sup>

El voto acumulativo abre ancho campo también al fraude, a la corrupción y a la violencia, vicios degradantes de las democracias que las instituciones políticas, en vez de fomentar, deben tender a destruir o aminorar. Y esto es así porque, dependiendo en cada circunscripción electoral el resultado definitivo de la lucha de un número reducido de sufragios, los partidos, que generalmente todo lo sacrifican al éxito, obcecados por la violencia de las pasiones

55 Hare, Thomas. *The election of representatives*, p. 19.

que la misma lucha engendra, o tratan de conseguir esos votos por medio de la corrupción y del fraude, o impiden que sus adversarios los depositen en las urnas por medio de actos de violencia y de barbarie que a menudo convierten en sangriento combate el acto más solemne y augusto de soberanía que puede ejecutar un pueblo libre.

Ante estas consideraciones, y no obstante contar el voto acumulativo con numerosos y distinguidos partidarios, forzoso es concluir que este sistema no puede ser mirado como un procedimiento apto para producir el resultado de que el ejercicio del derecho político de sufragio responda a las exigencias de la justicia, dando representación proporcional a todas las opiniones, libertad a todos los electores, moralidad a la marcha política de los partidos, y funcionarios ilustrados e independientes a la República.

Desechado el voto acumulativo, debo investigar si algún otro sistema da a esta cuestión importantísima la verdadera solución que tanto interesa al régimen representativo, pues “mientras las minorías estén privadas de toda representación; mientras un pequeño grupo de delegados sin mandato distribuya soberanamente las candidaturas; mientras los electores deban obedecer a los comités; mientras el personal, más o menos numeroso, de las reuniones públicas o privadas no se vea obligado a tener en cuenta la opinión de los ausentes; mientras la libertad del voto no sea sustituida a la disciplina, sucederá con la justicia, con la razón y el interés público, lo que con el horizonte, que se aleja de nosotros a medida que a él nos acercamos”.<sup>56</sup>

56 Borély, Joseph. *Représentation Proportionnelle de la Majorité et des Minorité*, p. 39.

## III

SUMARIO –Sistema de *la simple pluralidad* propuesto por Mr. E. de Girardin. –Su exposición. –Es el más imperfecto de todos los sistemas electorales que hasta el presente se han formulado. –Cómo no puede jamás producir resultados proporcionales en la representación. –Posibilidad de que con este sistema no resulten electos todos los miembros de una asamblea representativa. –Modificación a este sistema propuesta por Mr. Ludlow, y por Mr. Boutmy. –Pluralidad de votos parlamentarios. –Con esta modificación no es posible tampoco que el sistema de la simple pluralidad produzca resultados proporcionales. –Peligros que entraña el hecho de atribuir muchos votos parlamentarios a un mismo representante. –El Poder Legislativo recibiría una pésima organización, pues el número de sus miembros sería siempre muy reducido. –Inconvenientes y peligros de este hecho. –Otro sistema, propuesto por Mr. Herold. –Su exposición. –No es un sistema de representación proporcional.

Emilio de Girardin formulaba en *La Presse*, en 1848, el problema de la reforma electoral en los siguientes términos:

Teniendo las minorías el mismo derecho que las mayorías a estar representadas, búsquese el medio de conciliar estos dos derechos, opuestos en apariencia, de tal manera que, mayorías y minorías, exactamente adicionadas, sean fielmente representadas. La Cámara debe ser la imagen perfecta de la Francia; ella debe ser, hasta cierto punto, el mapa político del país reducido según una escala cuyos grados se calculen por el número de los representantes que deban ser elegidos.<sup>57</sup>

57 Citados por J. V. B. en *Le droit des minorités*, p. 139. J. de A. -10.

Tres años después, el ilustre periodista proponía un nuevo sistema electoral, tratando de dar una solución a ese problema que importa, como lo dice Attilio Brunialti,<sup>58</sup> la más grande e interesante cuestión política de los tiempos modernos.

Ese sistema electoral, conocido generalmente con el nombre de *sistema de la simple pluralidad*, consiste en lo siguiente: de todo el país en que se aplique el sistema se hace una sola circunscripción electoral y, por consiguiente, se verifica un solo escrutinio con todos los votos que se hayan emitido por todos los electores; cada ciudadano solo podrá votar por un candidato, cualquiera que sea el número de representantes que deban ser electos. El escrutinio general de todos los votos emitidos en el país se practica en la forma común y se proclaman electos los candidatos que hayan obtenido mayoría relativa de sufragios, hasta completar el número de miembros de que se componga la Asamblea representativa.

Muy lejos está seguramente este sistema de responder a las generosas intenciones de su autor; y puede afirmarse sin temor alguno que es el más imperfecto de todos los procedimientos ideados para dar representación proporcional a todas las opiniones y que sus resultados serían más injustos todavía que los que produce el sistema común de elecciones.

No es posible, en efecto, desconocer que el sistema de la simple pluralidad, en todos los casos en que se pusiera en práctica, produciría los resultados más opuestos a la proporcionalidad de la representación. Existen siempre en el seno de los partidos políticos personali-

58 Brunialti, Attilio. *Libertà e Democrazia*, p. 7.

dades influyentes, hombres populares que en una elección que se verificara según el sistema de de Girardin serían necesariamente los candidatos por quienes votara la inmensa mayoría de los electores. Resultaría entonces que los prohombres de cada partido serían elevados a la Representación Nacional por un número considerable de sufragios, mientras que otros candidatos serían elegidos por el voto de una fracción insignificante de ciudadanos. Y no habría nada más injusto y contrario a la proporcionalidad que el hecho de que un candidato fuera electo por 10.000 votos, por ejemplo, mientras que otros penetraran en la Asamblea representativa contando apenas con los sufragios de 1.000 electores; pues que, si este número de votos es suficiente para la elección de un representante, los 10.000 que eligieron un solo candidato tendrían el más perfecto derecho de estar representados, no por uno, sino por diez diputados. En cada período electoral, el número de representantes elegidos por cada partido estaría en razón inversa del número de los hombres populares que tuviera, por cuanto estos obtendrían siempre una cantidad considerable de sufragios que, innecesarios para su elección, hubiesen podido ser empleados eficazmente en la elección de otros candidatos. De aquí podría resultar que pequeñas minorías consiguieran más representantes que la mayoría, pues, generalmente, es en el seno de los grandes partidos que abundan los hombres populares.

Y no se diga que la disciplina de los partidos podría impedir ese resultado, haciendo los jefes de los partidos, o los comités los cálculos necesarios a fin de repartir los votos de sus adherentes de la manera más ventajosa, evitando así la pérdida de los sufragios superfluos. Esos cálculos serían imposibles, en primer lugar, porque tendrían que

basarse sobre la estadística electoral de todo el país, muy difícil de tenerla, y luego, por que para que ellos no resultaran equivocados sería menester la obediencia pasiva del elector a la voz del jefe de su partido, viniendo así a perderse completamente la independencia y la libertad de los electores.<sup>59</sup>

Y si esa obediencia completa de los electores a los mandatos de los comités no es posible conseguirla en el estrecho radio de una ciudad o de una pequeña circunscripción electoral, como se ha comprobado con hechos históricos al examinar los sistemas del voto acumulativo y de la lista incompleta menos podrá obtenerse cuando, aplicándose el sistema de Emilio de Girardin, de todo el país se haga una sola circunscripción y cada agrupación electoral deba ser dirigida por un solo hombre, o por un solo Comité, que tenga que impartir sus órdenes a electores que residan en todas las secciones del país. Pero, suponiendo que no fuese así, y que los centros directivos de cada partido pudieran adquirir los datos necesarios para hacer cálculos exactos a fin de repartir los votos de sus adherentes de la manera más ventajosa, y consiguieran también que todos los electores se sometieran absolutamente a sus indicaciones, entonces, si bien este sistema electoral podría dar resultados proporcionales, en cambio sería enteramente inaceptable por cuanto destruiría de la manera más absoluta la libertad electoral.

La aplicación práctica de este sistema tiene también el grave inconveniente de que, con mucha frecuencia, no resultarían electos todos los miembros de la Asamblea representativa. Como sería absurdo declarar electo a un

59 Varela, Luis. *La Democracia Práctica*, pág. 179.

candidato que solo hubiese obtenido un número insignificante de sufragios, 15 o 20 por ejemplo, para aplicar el sistema de Girardin sería indispensable que la ley fijara el mínimo de votos que debiera conseguir un candidato para ser elegido. Ese número de votos sería indudablemente sobrepujado por unos cuantos candidatos de cada agrupación electoral, por los hombres de influencia y de popularidad de cada partido; pero los votos que no hubieran sido dados en favor de estos candidatos, o no serían suficientes para elegir los representantes que faltasen para completar el número de miembros de la Asamblea representativa, o podrían haber sido distribuidos entre muchísimos candidatos, de tal manera que muy pocos, o ninguno de ellos consiguiera el mínimo de votos exigidos por la ley.

Para salvar los defectos del sistema de la simple pluralidad se ha propuesto un medio que, si bien es de muy fácil aplicación, no puede en cambio conciliarse con los principios en que se basa el régimen representativo. Mr. Loudlow en Nueva York y Mr. Emilio Boutmy en París, teniendo en cuenta que la aplicación de este sistema debe producir siempre el efecto de que la gran mayoría de los electores acumule sus votos sobre un pequeño número de candidatos; han tratado de evitar los inconvenientes que surgen de este hecho proponiendo para ello que cada representante tenga un número de votos parlamentarios proporcional al número de sufragios que haya obtenido. De modo que, si los representantes están en la relación de uno por cada mil electores, el candidato que haya sido elegido por mil votos tendrá un voto en la Asamblea representativa, el que haya resultado electo por 10.000 votos, tendrá 10 votos en la Asamblea, y así sucesivamente. Esta modi-

ficación del sistema de de Girardin se ha denominado *sistema de la pluralidad de votos parlamentarios*.

Si lo que buscan con esta modificación sus autores es la representación proporcional de todos los partidos, necesario es reconocer que se equivocan grandemente, pues a menor de imponer a los representantes la manera como deben votar en cada cuestión que en el seno de la Asamblea se haya de decidir, aplicando así el falso principio del mandato imperativo, la multiplicación de los votos de los representantes no podrá nunca producir el efecto de que, en las resoluciones de las asambleas deliberantes, las diversas opiniones que dividen a los ciudadanos tengan una influencia proporcional a la importancia numérica de sus partidarios.

Por otra parte, todo individuo, como lo ha dicho acertadamente el autor de *La Democracia Práctica*, está sujeto a errores, y no puede depositarse en la falibilidad del hombre una suma de poder tal, que empleada un día erradamente produzca consecuencias fatales. La índole de la naturaleza humana arrastra insensiblemente al despotismo a los que disponen de mucho poder o de mucha influencia. Si un hombre popular, elegido por sus méritos actuales, notase en la Cámara Legislativa que su opinión, que pesaba en las decisiones por la opinión de veinte, resolvía todas las cuestiones, ese hombre llegaría a ser un tirano.

He dicho que el sistema de la pluralidad de votos parlamentarios es inconciliable con los principios en que se basa el régimen representativo; y esta observación se demuestra tan solo con tener en cuenta que, con la aplicación práctica de este sistema electoral, el número de miembros de la Asamblea legislativa se reduciría conside-

rablemente y no podría ser fijado de antemano por la ley fundamental. Para la buena marcha del Poder Legislativo; para que en sus deliberaciones se proceda con la necesaria seriedad y competencia; para que en sus decisiones se satisfagan las exigencias de la ciencia de la legislación y se tengan en cuenta los verdaderos intereses del país, y también para evitar que los legisladores traten de emplear en provecho de sus intereses personales el poder que la sociedad les ha confiado es indispensable que las Cámaras estén formadas por un número determinado de miembros; y la fijación de ese número no puede sensatamente abandonarse a los caprichos de la multitud en cada período electoral, sino que debe ser materia de una prescripción Constitucional, puesto que de él, en gran parte, depende la buena organización del Poder Legislativo.

Débase pues concluir que, si es malo el sistema de Mr. Emilio de Girardin, mil veces peor es la modificación que se ha propuesto, fundado en la pluralidad de votos parlamentarios.

Mr. Hérold<sup>60</sup> proponía, en 1869, otro sistema electoral en los siguientes términos:

Cada circunscripción electoral nombra un diputado. Es facultativo en todo elector escribir dos nombres en su balota. El primer nombre será el del ciudadano que designe para ser diputado de su circunscripción. El segundo nombre será el de un ciudadano que él desea ver elegido representante de la nación, ya sea en la circunscripción, ya sea fuera de ella. Los dos nombres pueden ser el mismo ciudadano; pero, en este caso, la balota no se contará jamás sino por un sufragio en el escrutinio de la circunscripción. El segundo nombre será manuscrito, so pena de nulidad

60 Hérold, Ferdinand. *Un projet de loi électorale*.

del voto. Los sufragios acordados por medio de la inscripción de un segundo nombre en la balota son reunidos en todo el país y los 60 ciudadanos que han obtenido mayor número de votos forman parte de la Representación Nacional, siempre que reúnan un número de votos igual, por lo menos, al obtenido por el diputado de circunscripción que haya sido elegido por el menor número de sufragios.

No lo dice expresamente el autor, pero creo que ha sido su intención establecer que los votos que se tomarán en cuenta para la elección de los 60 ciudadanos que deban formar parte de la Representación Nacional, además de los diputados de cada circunscripción, serán solamente aquellos que, depositados en las urnas por las minorías, no hayan servido para la elección de un candidato. Y opino así, por que solo de esta manera podría obtenerse el resultado que ha tenido en vista Mr. Hérold al formular su sistema, cual es el de que consigan un número determinado de representantes las minorías vencidas en cada circunscripción electoral.

El siguiente ejemplo servirá para explicar con toda precisión este sistema. Diez mil electores, divididos en dos partidos, A y B, deben elegir 10 representantes, y además de estos, los tres candidatos, puestos en segunda línea en las balotas, que obtengan mayor número de votos entrarán también a formar parte de la Asamblea representativa. Verificada la elección en las 10 circunscripciones, se obtendría el siguiente resultado:

Circunscripciones	Partidos	Candidatos	Votos obtenidos por cada candidato	Candidatos electos por el Partido A	Candidatos electos por el Partido B
1.º .....	A B	C y d M » n	600 200 ...	C	—
2.º .....	A B	D » e N » o	700 300 ...	D	—
3.º .....	A B	E » f O » p	800 400 ...	E	—
4.º .....	A B	F » g P » q	900 300 ...	F	—
5.º .....	A B	G » h R » s	250 750 ...	—	R
6.º .....	A B	H » j S » t	650 350 ...	H	—
7.º .....	A B	J » k T » u	800 400 ...	J	—
8.º .....	A B	K » l U » v	550 300 ...	K	—
9.º .....	A B	L » m V » x	320 800 ...	—	V
10.º .....	A B	G » a X » z	330 300 ...	G	—
			1.000	8	2

De modo que el Partido A, que tiene mayoría en ocho circunscripciones, elige ocho representantes, y el Partido B, obtiene dos por estar en mayoría en las circunscripciones 5.ª y 9.ª. Después de verificado esto, se reunirían todos los votos, emitidos en las 10 circunscripciones, que no hubiesen servido para la elección de ningún candidato,

se practicaría, con ellos solamente, un escrutinio general y se proclamarían electos los tres candidatos, puestos en las listas en segunda línea, que hubiesen obtenido mayor número de votos, siempre que estos alcanzaran por lo menos al número de sufragios obtenido por el diputado *de circunscripción* que haya sido elegido por menos votos.

Practicado ese escrutinio en el ejemplo propuesto, se proclamarían electos los candidatos *f*, *t* y *u*, que son los que han conseguido más votos. Y como estos tres candidatos pertenecen al Partido B, que es la minoría, esta elegiría cinco representantes.

Como se ve, pues, el sistema de Mr. Hérold es de muy fácil aplicación. Pero es muy fácil también descubrir el defecto capital que encierra. La proporcionalidad de la representación no es el fin a que tiende este sistema; a semejanza del voto incompleto, acuerda a la minoría un número determinado de representantes, fijado de antemano por la ley; pero ese número de representantes se determina de una manera completamente arbitraria y caprichosa, prescindiendo completamente de la importancia numérica de la minoría, desde que este dato solo puede adquirirse después de verificadas las elecciones. No responde, pues, este sistema a la primordial exigencia en todo buen sistema electoral, la representación proporcional de todas las opiniones, de todos los intereses sociales. Y es singular que, habiéndose formulado este sistema diez años después de haber sentado definitivamente Mr. Hare la base científica indispensable de todo sistema de elecciones justo y racional, no haya tratado su autor de fundarlo en ella, aplicando la regla del *cociente electoral*, que es el único medio de llegar a la verdadera solución del problema de la reforma electoral.

El sistema de voto proporcional, propuesto por Mr. Hare, es el más perfecto que se ha ideado para la elección de los miembros de una asamblea representativa. Este sistema garantiza que cada elector tenga un voto de igual valor, y que los miembros de la asamblea representativa sean elegidos en proporción a los votos recibidos por cada partido político.

Este sistema es el más perfecto que se ha ideado para la elección de los miembros de una asamblea representativa. Este sistema garantiza que cada elector tenga un voto de igual valor, y que los miembros de la asamblea representativa sean elegidos en proporción a los votos recibidos por cada partido político.

Este sistema es el más perfecto que se ha ideado para la elección de los miembros de una asamblea representativa. Este sistema garantiza que cada elector tenga un voto de igual valor, y que los miembros de la asamblea representativa sean elegidos en proporción a los votos recibidos por cada partido político.

Este sistema es el más perfecto que se ha ideado para la elección de los miembros de una asamblea representativa. Este sistema garantiza que cada elector tenga un voto de igual valor, y que los miembros de la asamblea representativa sean elegidos en proporción a los votos recibidos por cada partido político.

Este sistema es el más perfecto que se ha ideado para la elección de los miembros de una asamblea representativa. Este sistema garantiza que cada elector tenga un voto de igual valor, y que los miembros de la asamblea representativa sean elegidos en proporción a los votos recibidos por cada partido político.

Este sistema es el más perfecto que se ha ideado para la elección de los miembros de una asamblea representativa. Este sistema garantiza que cada elector tenga un voto de igual valor, y que los miembros de la asamblea representativa sean elegidos en proporción a los votos recibidos por cada partido político.

## CAPÍTULO V

### Sistemas racionales

#### I

**SUMARIO** – Sistema del voto proporcional, propuesto por Mr. Hare. – Su exposición. – Cómo este sistema importa la verdadera y definitiva solución *teórica* del problema de la reforma electoral. – Su mecanismo es muy defectuoso e impracticable. – Imposibilidad de que los electores formen listas con un número de candidatos igual al de los miembros de la asamblea representativa. – Cómo los ciudadanos no podrían votar con libertad si se empleara este sistema. – Resultado aleatorio que producirá necesariamente la aplicación práctica del sistema de Hare. – Ejemplo. – Posibilidad de que casi nunca se consiguiera la elección de todos los miembros de la Asamblea representativa. – Ejemplo. – Medio inaceptable propuesto por Mr. Hare para salvar este inconveniente. – Imposibilidad de que los electores fiscalicen la conducta de los escrutadores. – Fraudes irremediables. – Modificación de este sistema propuesta por Aubry-Vitet. – Su exposición y crítica.

En 1859, Mr. Hare en Inglaterra y Mr. Andræ en Dinamarca proponían simultáneamente un nuevo sistema electoral que ha sido considerado por Stuart Mill como uno de los más grandes progresos que hasta el presente



se han realizado en la teoría y en la práctica del gobierno representativo.<sup>61</sup>

Este sistema, conocido con el nombre de *sistema del voto proporcional*, consiste en lo siguiente: de todo el país en que este procedimiento electoral se practique, se forma una sola circunscripción y, en consecuencia, un solo escrutinio general se verifica con los votos emitidos por todos los electores. Cada ciudadano forma una lista de tantos candidatos como son los representantes que deben elegirse, colocándolos por orden de preferencia; sin embargo, la lista que cada elector deposite en la urna no se contará sino en favor de un solo candidato. Verificadas las elecciones, todos los votos emitidos por los ciudadanos en las diversas secciones del país se reúnen en un solo centro para practicar el escrutinio general. El escrutinio se hace de esta forma: ante todo, el número de votos válidos depositados en las urnas electorales se divide por el número de representantes que deben ser elegidos, y el resultado de esta división, que es lo que llama *cociente electoral*, es el número de votos que debe obtener un candidato para resultar electo. Después de esto, se suman los votos obtenidos por los candidatos que figuran en primera línea en las listas, y cuando alguno de ellos consigue el cociente electoral se le declara electo, inutilizándose para las subsiguientes operaciones del escrutinio las listas que han servido para su elección, puesto que cada ciudadano solo debe concurrir a la elección de un solo candidato. Si después que un candidato ha conseguido un número de sufragios igual al cociente electoral aparece su nombre en otras listas en primera línea, se prescinde de su nombre contándose estas listas en favor de los candidatos

61 Stuart Mill, John. *Le Gouvernement Représentatif*, p. 163.

que en ellas figuren en segunda línea. Cuando alguno de los candidatos que aparecen en segundo término alcanza al cociente electoral, se proclama también electo, se inutilizan las listas que han servido para su elección y se prescinde de su nombre si aparece en otras listas, contándose estas en favor de los candidatos que figuren en ella en tercera o inferior línea. Y de esta manera se sigue el escrutinio hasta que resulten electos tantos candidatos como miembros cuenta la Asamblea representativa. También, si un candidato que figura en primera línea en varias listas no consigue el cociente electoral se prescinde de él y esas listas se acuerdan a los candidatos que estén en segunda o inferior línea.

Con un ejemplo se comprenderá más fácilmente el mecanismo de este sistema electoral. Supóngase que deben ser elegidos cuatro representantes y que han votado 4.000 ciudadanos. La primera operación del escrutinio sería la de establecer el cociente electoral dividiendo el número de electores por el de representantes. El cociente sería, pues, 1.000. Los 4.000 electores han votado, por ejemplo, en la siguiente forma:

1500 por esta lista N.º 1	1000 por esta lista N.º 2	700 por esta lista N.º 3	800 por esta lista N.º 4
A	A	A	H
B	E	B	B
C	F	F	F
D	G	G	K

Como el candidato A figura en primera línea en muchas listas, se empezaría el escrutinio sumando los votos

emitidos a favor de dicho candidato, y al llegar al cociente electoral, representado en este caso por 1.000 votos, se declararía electo, inutilizando las listas que sirvieran para su elección. Resultaría entonces que 1.000 listas de las señaladas con el n.º 1 producirían la elección del candidato A, quedando en consecuencia inutilizadas. Y como A figura en primera línea en otras 500 listas del n.º 1 y en todas las de los números 2 y 3, todas estas listas se contarían a favor de los candidatos B y E que aparecen en ellas en segunda línea. Y así, el candidato B tendría 500 votos de la lista n.º 1 y 700 de la lista n.º 3; y como la suma de estos es 1.200, esto es, 200 sufragios más que el cociente electoral, se proclamaría electo al candidato B, se inutilizarían las 500 listas del n.º 1 y 500 del n.º 3, contándose los 200 votos superfluos en favor del candidato F que figura en tercera línea en la lista n.º 3. El candidato E resultaría también electo pues tiene a su favor los 1.000 votos de la lista n.º 2, innecesarios para la elección de A. Los 800 votos dados por la lista n.º 4, no se contarían en favor del candidato H porque este no consigue 1.000 votos, que es el cociente electoral; no se contarían tampoco en favor de B, porque este candidato ya ha resultado electo; se adjudicarían al candidato F que, por tener 200 votos en la lista n.º 3, alcanzaría al cociente y sería, por consiguiente, proclamado electo. Y como se habrían elegido ya los cuatro representantes, no se llevaría adelante el escrutinio.

Tal es el sistema del voto proporcional que, como se verá, importa, teóricamente, la verdadera y definitiva solución del problema político de la reforma electoral.

Se ha visto ya que el vicio fundamental del sistema común de elecciones consiste en una lamentable confusión de dos derechos profundamente distintos, el derecho de

decisión y el derecho de representación; que si el primero debe necesariamente pertenecer en un Estado democrático a la mayoría, el segundo corresponde legítimamente a todos los ciudadanos sin excepción; que, si se trata de constituir una Asamblea de representantes, todos los ciudadanos deben estar representados en ella, porque siendo todos miembros de la soberanía, a todos les corresponde en justicia una influencia igual en el manejo de los negocios públicos, en la dirección de los intereses comunes, y que, en consecuencia, si 11.000 electores tienen que elegir once representantes, estando estos en la relación de uno por cada 1.000 electores, 6.000 ciudadanos, por ejemplo, que formen un partido, deberán llevar seis diputados al seno de la Asamblea representativa, y 5.000 ciudadanos, que formen otro partido, deberán elegir cinco diputados.

Y bien, mientras que todos los sistemas electorales que hasta aquí he analizado solo representan nobles pero estériles esfuerzos realizados para obtener la proporcionalidad en la representación, la verdad y la justicia en el ejercicio del derecho político de sufragio. Mientras que el sistema de la lista incompleta y el de Mr. Hérold no responden en manera alguna a las primordiales exigencias del problema de la reforma electoral, por fundarse en una base enteramente empírica y arbitraria, en la distribución de los representantes entre las diversas agrupaciones electorales de una manera caprichosa, prescindiendo de toda idea de proporcionalidad. Mientras que en las mismas condiciones se encuentra el sistema del voto acumulativo, que se funda en una combinación de votos artificial, sumamente complicada y sujeta a todos los errores de cálculo de los que la pongan en práctica, el sistema del voto proporcional de Mr. Hare partiendo de

un principio científico, exacto, matemático, de la noción del cociente electoral, da a este problema, teóricamente al menos, la verdadera y definitiva solución. En efecto, para distribuir los representantes de una manera estrictamente proporcional entre todos los electores, el único procedimiento que racionalmente puede emplearse es el de determinar en qué relación numérica se encuentran unos y otros para fijar así el número de electores que tienen derecho de llevar un diputado al seno de la Asamblea representativa. Para distribuir proporcionalmente 11 representantes entre 11.000 ciudadanos no hay más medio que el de averiguar en qué relación numérica están estos con los representantes, y cómo esa relación es de un representante por cada 1.000 ciudadanos, la proporcionalidad exige que se atribuya un representante a cada 1.000 electores. Fuera de este procedimiento, solo se encuentran combinaciones artificiales y medios arbitrarios que no podrán jamás producir resultados justos y proporcionales en el ejercicio del derecho de representación. Y el sistema de Mr. Hare se basa precisamente en estas ideas. Empieza por determinar que número de votos es necesario para que un candidato sea electo, dividiendo todos los votos emitidos por el número de representantes a elegirse, y el resultado de esta división, que es lo que se llama el cociente electoral, representa el número de electores cuyo acuerdo es necesario para que sea electo un diputado. De esta manera, si el cociente electoral es 1.000, por ejemplo, una agrupación electoral formada por 5.000 ciudadanos deberá necesariamente elegir cinco representantes, y seis la que cuente con 6.000 adherentes. La más justa y estricta proporcionalidad es, pues,

el resultado infalible de la aplicación del principio del cociente electoral.

Corresponde, pues, a Mr. Hare el honor de haber sentado la verdadera base de todo buen sistema de elecciones, ideando el principio, tan sencillo como fecundo, del cociente electoral. Pero el sistema del voto proporcional de Mr. Hare es tan defectuoso en su mecanismo y tan impracticable como justo y verdadero en sus bases fundamentales.

En efecto, según este sistema, cada elector debe formar una lista de candidatos cuyo número sea igual al de los representantes que deban elegirse en todo el país. Y si se tiene presente el número de miembros que componen las Asambleas representativas de todas las sociedades políticas; si se observa que en Inglaterra la Cámara de los Comunes cuenta con 658 miembros; que en Francia la Cámara de Diputados está formada por 535 representantes, que tiene 293 en los Estados Unidos, y que en nuestro país, si se diera cumplimiento al precepto constitucional que establece en representante por cada 3.000 habitantes, la Cámara Popular estaría formada por 150 diputados, desde que la población de la República no baja de 450.000 almas, no es posible desconocer que la casi totalidad de los electores carece absolutamente de la competencia necesaria para formar listas tan numerosas de candidatos, dignos de ocupar un puesto en la Representación Nacional y aptos para el desempeño de las funciones legislativas. La más ligera meditación sobre este punto no puede menos que producir el más firme convencimiento de que el sistema de Mr. Hare es enteramente impracticable. No es posible que la inmensa mayoría de los electores sea capaz de formar listas de

candidatos cuyo número sea igual, no digo al de los 658 miembros de la Cámara electiva inglesa, pero ni siquiera al de los representantes que componen al presente nuestra Cámara de Diputados.

Mr. Hare estableció en su sistema la unidad del Colegio Electoral, la circunscripción única y, como consecuencia necesaria de esto, la formación de listas, por cada elector, con un número de candidatos igual al de todos los representantes a elegirse, con el objeto de que los ciudadanos puedan votar con entera libertad, contando con la seguridad de que, computándose a cada candidato todos los votos que en su favor se hayan emitido en todo el país, la independencia del elector no perjudicará la eficacia de su voto. "Suprimir así todas las barreras para permitir que los votos emitidos de un extremo a otro del país se reúnan libremente es, sin duda alguna, una gran dosis de libertad electoral; pero la misma extensión de esta libertad la hace ilusoria, pues que impide completamente su ejercicio serio y racional."<sup>62</sup>

Como es materialmente imposible que la máxima parte de los electores consigne en una lista los nombres de tantos candidatos como miembros cuenta una asamblea representativa, con la aplicación del plan de Mr. Hare tendría que caerse necesariamente, como lo dice el autor de *La Democracia Práctica*:<sup>63</sup>

en el vicio tradicional de las elecciones que se practican según el sistema común, que consiste en entregar el voto de cada elector al capricho y a la voluntad de los jefes de partido. Los electores estarían siempre, como actualmente, obligados a someterse a la más estricta disciplina, y la abdicación

62 Naville, Ernesto. *Théorie et Pratique des Elections Représentatif*, p. 28.

63 Varela, Luis. *La Democracia Práctica*, p. 194.

ción de toda independencia individual en la elección de los candidatos sería la condición indispensable del triunfo. El éxito en la lucha electoral estaría en razón inversa de la independencia de los electores; la servidumbre sería el medio único de alcanzar la victoria. Y entonces, ¿a quién representarían los diputados? Es necesario confesarlo, siempre serían los mismos: un pequeño número de hombres públicos que son los jefes de los partidos en lucha.

Luego, pues, este sistema solo dejaría de ser impracticable a condición de que se suprimiera totalmente la libertad de los electores, contrariando así uno de los más importantes fines que ha tenido en vista su autor al formularlo y una de las condiciones fundamentales de todo buen sistema electoral.

Por otra parte, el procedimiento ideado por Mr. Hare tiene también el defecto de que el resultado de las elecciones que por su medio se verificaran sería completamente aleatorio, pues la elección de muchos candidatos dependería, no de la voluntad de los votantes, sino del orden que se siguiera al contar las listas en el escrutinio general.

Un ejemplo práctico hará más fácil la comprobación de esta verdad. Para no complicar la demostración, supondré que solo se trata de elegir tres representantes y que los electores son 3.000, divididos en dos partidos: A con 2.000 adherentes y B con 1.000. En este caso el cociente electoral está representado por 1.000 votos, y, por consiguiente, al Partido A le corresponden dos representantes y uno al Partido B.

Los 2.000 electores del Partido A votan por dos listas en la siguiente forma:

## Votos del Partido A

1.000 electores  
votan así:

N.º 1
Candidato C
Candidato D
Candidato E

1.000 electores  
votan así:

N.º 2
Candidato C
Candidato M
Candidato N

Los 1.000 electores del Partido B votan por la siguiente lista:

## Partido B

Candidato H
Candidato J
Candidato X

Verificada la elección de esta manera, si al hacer el escrutinio general se empezara por las listas del Partido A señaladas con el n.º 1, resultaría que con todas esas 1.000 listas sería elegido el candidato C, que figura en primera línea en ellas, quedando, por consiguiente, inutilizadas para las subsiguientes operaciones del escrutinio. Las otras 1.000 listas señaladas con el n.º 2 se contarían en favor del candidato M, que en ellas figura en segunda línea, puesto que el candidato C ya ha obtenido el cociente electoral, y también resultaría electo por haber obtenido 1.000 votos. En este caso, pues, los representantes del Partido A serían C y M.

Pero, si en vez de empezarse el escrutinio por las listas del Partido A señaladas en el n.º 1, se empieza por las que

llevan el n.º 2, el resultado final de las elecciones será enteramente distinto al obtenido en el caso anterior. En efecto, las 1.000 listas del n.º 2, producirían la elección del candidato C y quedarían inutilizadas; y las otras 1.000, señaladas con el n.º 1 como serían innecesarias para la elección de C, que ya ha conseguido el cociente electoral, se contarían en favor del candidato D, que figura en segunda línea, y también resultaría electo. De esta manera, los representantes del Partido A serían C y D.

Así pues, según el orden que se siguiera al contar los votos en el escrutinio general se obtendrían, con unas mismas listas, estos dos resultados enteramente distintos:

## Candidatos elegidos por el Partido A

Comenzando el escrutinio por las listas N.º 1 = C y M

Comenzando el escrutinio por las listas N.º 2 = C y D

Y si tratándose tan solo de la elección de tres representantes se obtiene este resultado completamente aleatorio con respecto a dos candidatos, fácilmente se comprenderá que, efectuándose la elección de todos los miembros de una Asamblea representativa, este defecto del sistema de Mr. Hare adquiriría abultadas proporciones. El elemento aleatorio de las elecciones crecería siempre en razón directa del aumento del número de los representantes a elegirse.

Agrávase este vicio del sistema del voto proporcional si no es la casualidad y si la intervención intencional de los escrutadores la causa que determina la elección de unos candidatos con preferencia a otros. Las personas encargadas de practicar el escrutinio general, así como pueden llenar sus funciones con entera imparcialidad, tomando en cuenta las listas de candidatos al acaso, sin

la idea preconcebida de favorecer la elección de determinados candidatos, pueden también adoptar en sus tareas otra línea de conducta, siguiendo en la computación de los votos emitidos por los electores un orden de preferencias calculado para sustituir su voluntad a ese elemento aleatorio que acompaña toda elección verificada según el plan de Mr. Hare. En el ejemplo anterior, los escrutadores pueden fácilmente influir de una manera decisiva en el resultado final de la elección, proclamando electo al candidato D o al candidato M según convenga a sus ideas políticas o a sus intereses personales, empezando el escrutinio por las listas que en segunda línea no aparece el nombre del que quieran favorecer. Y no es aventurado asegurar que este fraude electoral, tan fácil como eficaz, sería cometido siempre por las comisiones escrutadoras.

Quiere decir, pues, que, elegida una Asamblea representativa por medio del sistema del voto proporcional, un número más o menos considerable de sus miembros debería su elección al acaso, o a los manejos y fraudes de las comisiones encargadas de practicar el escrutinio general. No es posible entonces mirar como justo y aceptable un procedimiento electoral que produce semejantes resultados.

Otro de los más graves defectos de este sistema consiste en la posibilidad de que casi nunca se consiguiera la elección de un número de candidatos igual al de los miembros de la Asamblea representativa. Formando cada elector libremente su lista de candidatos, como lo requiere este procedimiento electoral, es indudable que en las listas de la generalidad de los miembros de un mismo partido figurarían uniformemente los nombres

de un pequeño número de personalidades notorias, de hombres que han adquirido popularidad y prestigio por sus méritos reales o adulando las muchedumbres, consiguiendo así un número de votos más que suficiente para ser electos. Pero fuera de estos candidatos, los que cada elector agregara a su lista para completarla difícilmente obtendrían los sufragios necesarios para alcanzar el cociente electoral. Ocurriría generalmente que los votos se dispersarían entre una multitud de candidatos y que muy pocos o ninguno de ellos reunirían el mínimo exigido por la ley para resultar electos.

Con un ejemplo se verá prácticamente cómo el sistema de Mr. Hare puede producir este resultado. Supóngase que un partido formado por 5.000 electores, debe elegir cinco diputados por estar representado por 1.000 votos el cociente electoral, y que la elección se verifique en la siguiente forma:

2.000 electores votan así:	1.500 electores votan así:	800 electores votan así:	700 electores votan así:
N.º 1	N.º 2	N.º 3	N.º 4
Candidato A	Candidato A	Candidato A	Candidato B
Candidato B	Candidato B	Candidato C	Candidato A
Candidato C	Candidato C	Candidato E	Candidato C
Candidato D	Candidato D	Candidato F	Candidato M
Candidato E	Candidato H	Candidato X	Candidato N

Al practicarse el escrutinio general resultaría que, siendo 1.000 el cociente electoral, con las 2.000 listas del n.º 1 serían elegidos los candidatos A y B, y esas

listas que quedarían inutilizadas; con las 1.500 del n.º 2 saldría electo el candidato C, que figura en ellas en tercera línea, y los 500 votos sobrantes se adjudicarían al candidato D; pero como D no aparece en ninguna de las otras listas, no resultaría electo por no alcanzar al cociente electoral los votos emitidos a su favor. Se contarían entonces esos 500 votos sobrantes de la lista n.º 2 en favor del candidato H, pero este tampoco saldría electo por no aparecer en las demás listas y no obtener, en consecuencia, el cociente electoral. Así pues, 500 listas de las señaladas con el n.º 2 serían votos perdidos. Las 800 listas señaladas con el n.º 3 no se contarían en favor de A ni de C, porque estos candidatos ya han resultado electos, sino en favor de E que aparece en ellas en tercera línea. Pero E no consigue el cociente electoral, pues solo figura en las 800 listas n.º 3, y no sale por consiguiente electo. Esas 800 listas se contarían entonces en favor de F y de X sucesivamente, y estos candidatos seguirían la misma suerte que E, no obtendrían el cociente y no se les declararía electos. De esta manera, las 800 listas n.º 3 representarían también votos perdidos. En el mismo caso se encontrarían las listas señaladas con el n.º 4. Siendo ellas innecesarias para la elección de B, A y C que ya han conseguido 1.000 votos, se adjudicarían a los candidatos M y N sucesivamente y ninguno de estos podría resultar electo por no contar sino con 700 votos.

El resultado final del escrutinio sería, pues, el siguiente:

	Cociente electoral	..... 1.000
Candidato A	..... 1.000 votos	Electos por alcanzar al cociente electoral
Candidato A	..... 1.000 votos	
Candidato B	..... 1.000 votos	
Candidato C	..... 1.000 votos	
Candidato D		
Candidato H	..... 500 votos	
Candidato E		
Candidato F	..... 800 votos	
Candidato X		
Candidato M	..... 700 votos	
Candidato N		

De modo, pues, que solo tres candidatos conseguirían un número de votos igual al cociente electoral y solo ellos resultarían electos. Dos mil votos, dispersados entre siete candidatos, no obtendrían resultado alguno, serían votos perdidos, inútiles. Y nótese que en el presente ejemplo no existe una gran diversidad de candidatos, pues tres de ellos figuran en todas las listas. Y si en vez de 5 fueran 50 o 100 los representantes a elegirse, lógico es suponer que los votos de los ciudadanos se dispersarían entre un número mucho mayor de candidatos que no conseguirían el cociente electoral.

Este defecto del sistema de Mr. Hare es tan notorio que no ha podido dejar de ser reconocido por todos sus defensores y hasta por su mismo autor. Con el fin de corregirlo, ha propuesto Mr. Hare que, además de los candidatos que hayan obtenido el cociente electoral, se declaren electos los que cuenten con mayoría relativa de sufragios, hasta

completar el número de miembros que deben formar para la Asamblea representativa. No considero, por mi parte, aceptable esta medida. Ella importa, en último resultado, establecer que una parte de los representantes sea elegida con arreglo al principio de la proporcionalidad y la otra por medio del sistema común de elecciones, por medio de las simples mayorías. Sin duda alguna que el sistema del voto proporcional así modificado sería mucho más justo y conveniente que el procedimiento comúnmente empleado de la representación exclusiva de las mayorías, pero no podría bajo ningún concepto ser considerado como un verdadero sistema de representación proporcional.

Debo indicar todavía otro defecto grave de este sistema. Son tan numerosas, y tan complicadas, las operaciones del escrutinio general, que los ciudadanos se verían en la imposibilidad de fiscalizar la conducta de las comisiones escrutadoras. Estas podrían cometer impunemente los mayores fraudes, alterando así radicalmente el resultado verdadero y definitivo de las elecciones, sin que la sociedad tuviera medios para descubrirlos y anularlos. Tan solo con seguir en la computación de los votos un orden calculado de preferencias, los escrutadores conseguirían, como se ha visto ya, modificar considerablemente a su capricho la lista de los candidatos electos. ¿Cómo podría averiguar un elector si su voto se ha contado en favor de los candidatos que ha puesto en primer término en su lista, o si la Comisión escrutadora lo ha adjudicado indebidamente a alguno de los que en ella figuran en último término? ¿Cómo podrían los ciudadanos averiguar si los candidatos que la Comisión escrutadora no ha declarado electos no han obtenido en realidad un número de votos igual al cociente electoral? Para adquirir estos datos sería

indispensable que los electores practicaran un detenido y minucioso examen de las numerosísimas y complicadas operaciones del escrutinio verificadas por los escrutadores; sería indispensable, que emprendieran la enorme tarea de rehacer el escrutinio, siguiendo en la computación de los votos, en la inutilización de las listas y en la adjudicación de sufragios a los candidatos principales y sustitutos el mismo orden adoptado por los escrutadores. Y si se considera que además de la gran complicación de estas operaciones numerosísimas, la cantidad considerable de sufragios emitidos en todo el país que deben ser depurados y contados en el escrutinio general harían que este solo pudiera verificarse después de varios días de continua, pesada y difícil tarea, se comprenderá fácilmente que el examen y la fiscalización del escrutinio sería una obra materialmente imposible para los ciudadanos. La sencillez, la claridad y el control público, condiciones necesarias de un buen sistema electoral no existen, pues, en el plan de Mr. Hare, y el fraude electoral puede ser cometido libremente por las personas encargadas de practicar el escrutinio, a tal extremo, que el resultado definitivo de las elecciones puede ser la obra casi exclusiva de sus manejos.

Todas estas consideraciones demuestran, pues, que el sistema del voto proporcional ideado por Mr. Hare, así como es perfectamente justo y verdadero en sus principios fundamentales, es sumamente defectuoso en su mecanismo y, al mismo tiempo, impracticable.<sup>64</sup>

64 Se objetará tal vez que prueban más los hechos que las observaciones teóricas, y que la impracticabilidad que se atribuye a este procedimiento electoral está desmentida por el hecho de practicarse en Dinamarca desde hace muchos años. Pero esta objeción no destruye en manera alguna las con-



Mr. Aubry-Vitet ha tratado de evitar los inconvenientes de este sistema proponiendo algunas modificaciones en su mecanismo. Este autor se expresa en los siguientes términos:

La teoría pura exigiría la supresión de las circunscripciones, la unidad del Colegio Electoral. Esta sería, en efecto, la condición teórica requerida para que la libre acción de los electores y de las más pequeñas minorías se acercara más a la perfección ideal, pero somos los primeros en reconocerlo, semejante concepción sería irrealizable. Es ne-

clusiones a las que he llegado examinando el plan de Mr. Hare. En efecto, el sistema adoptado en Dinamarca, si bien se basa, como el de Mr. Hare, en el principio del cociente electoral, se diferencia mucho de este en su mecanismo y, por consiguiente, su practicabilidad no puede invocarse en favor del plan del publicista inglés.

Véase, sino, cómo se verifican las elecciones en Dinamarca. En ese país todos los miembros del *Folkething*, o Cámara Popular, son elegidos por el sistema común de las simples mayorías. Es solamente para la elección de una parte de los miembros de la Cámara alta, o *Landsting*, que se aplica el sistema proporcional de Mr. Andrae. Los 54 miembros electivos de esta Cámara se nombran de la siguiente manera. El país está dividido en 12 circunscripciones electorales; algunas de ellas solo eligen un representante, y entonces se practica el sistema común. En las circunscripciones que tienen derecho a varios representantes, el número de estos no excede de siete. La elección es a dos grados; los electores primarios de cada circunscripción eligen el colegio elector de segundo grado, y es este colegio el que, aplicando el sistema de voto proporcional, elige los representantes en cada circunscripción.

De modo, pues, que, en Dinamarca, el procedimiento electoral que se practica no es igual en su mecanismo al de Mr. Hare, sino al propuesto por Aubry-Vitet, favorecido considerablemente, en cuanto a su practicabilidad, por estas dos circunstancias: 1.ª por el escaso número de representantes que debe elegir cada circunscripción y 2.ª por la elección a dos grados, que reduce de una manera notable el número de los electores que aplican el sistema proporcional, permitiendo así que puedan ponerse de acuerdo para no dispersar sus votos entre muchos candidatos. Las observaciones que se hacen al sistema de Aubry-Vitet, sirven también para demostrar que el practicado en Dinamarca no es aceptable.

cesario ante todo ser práctico, ¿a qué elector en el mundo podría seriamente pedírsele una lista de 500 nombres por orden de preferencia? ¿Se establecería que podrían hacerse listas incompletas? Cómo sobre 500 diputados a elegirse, cada lista no designaría quizá más que 40, 50 o 60, se llegaría fácilmente o a un déficit considerable en la representación, pues apenas resultaría electa una cuarta, o una octava parte de los representantes, o bien a violaciones funestas del principio mismo de la proporción, no estando seguidos los nombres de los diputados ya electos de otros nombres que les suplieran en las listas de candidatos. Rechazamos, pues, para nuestro país, la quimera de la unidad del Colegio Electoral. A nuestro entender la verdad práctica estaría en la formación de circunscripciones bastante dilatadas para que cada grupo electoral pudiese contar en cada una de ellas con un número suficiente de adherentes y bastante reducidas para que los electores pudieran reunirse, ilustrarse libremente y combinar sus votos con conocimiento de causa. Estableciéndose, por ejemplo, un diputado por cada 75.000 habitantes, se agruparían las diversas regiones de la Francia según la comunidad de sus intereses, de sus relaciones, de sus tradiciones históricas y provinciales. Se formarían así circunscripciones, fijadas, como es natural, de una manera definitiva, libres del arbitrio administrativo, y que nombrasen de 10 a 15 diputados, por ejemplo, cada una [...].

Pero es necesario preverlo todo. Es posible que, por una falta de inteligencia entre los electores, por una falsa evolución, por una divergencia sobre uno o dos candidatos, o, en fin, por la simple agrupación de ciertas fracciones mínimas de opinión, uno o dos diputados sobre diez no resulten electos y, en consecuencia, 20 o 40.000 electores se vean privados de representación. Entonces debe verificarse una segunda operación, destinada a llenar los vacíos de la representación nacional y a dar a las minorías esparcidas por toda la superficie del territorio la parte de representación que les corresponde. Las listas de candidatos

que no hayan servido en una circunscripción para la elección de ningún diputado, después de haber sido mencionadas en el acta del escrutinio, serían enviadas a una comisión central, reunida en la capital, que centralizaría en sus manos todos los votos que en las diversas circunscripciones se han encontrado en número insuficiente para dar a un candidato el cociente electoral. Esta comisión central practicaría un nuevo escrutinio con todas esas listas, siguiendo el mismo procedimiento empleado en las circunscripciones por los escrutadores. Todo candidato que obtuviese el cociente sería proclamado electo y se atribuiría a la circunscripción que ha dado más votos en su favor. Merced a esta segunda operación, efectuada en las mismas condiciones de justicia y de regularidad que la primera, los puestos vacantes serían llenados y las minorías que en cada circunscripción no contaran sino con algunos miles de votos, tendrían asegurada una representación proporcional a su importancia. Enseguida, para facilitar a los ciudadanos el control necesario de esas múltiples operaciones, todas las listas de candidatos, debidamente clasificadas, serían depositadas en los archivos del Estado, puestas a disposición del público y conservadas hasta las próximas elecciones generales. Agreguemos, en fin, que, si después de verificado el escrutinio general, el número de candidatos que han obtenido el cociente electoral no es suficiente para completar la Cámara, lo que, por otra parte, no se produciría jamás sino con respecto a un número muy reducido de diputados, podrían llenarse las vacantes proclamando electos los candidatos que hubieren obtenido mayoría relativa de sufragios, fijando sin embargo un mínimo de votos necesarios para esta elección.<sup>65</sup>

65 Aubry-Vitet, Eugenio. "Le Suffrage Universel dans l'avenir et le droit de représentation des minorités", en *Revue des Deux Mondes*, 15 de mayo de 1870, p. 399.

Tal es la modificación propuesta por Aubry-Vitet. Con ella se suprime indudablemente uno de los más graves defectos del plan de Mr. Hare, la circunscripción única y la necesidad de formar listas con un número de candidatos igual al de los miembros de la Asamblea representativa. Pero deja subsistentes todos los demás vicios del sistema del voto proporcional y no puede, en consecuencia, aceptarse como un procedimiento adecuado para obtener una justa proporcionalidad en la representación. Desde luego, debe observarse que el mismo autor de esta modificación reconoce expresamente que, para la elección de algunos diputados, sería necesario prescindir del voto proporcional y aplicar el sistema de las simples mayorías. El elemento aleatorio de las elecciones, que ya se ha indicado anteriormente, no desaparece con el mecanismo ideado por Aubry-Vitet; las dificultades y la gran complicación de las numerosas operaciones del escrutinio subsisten también y, haciendo imposible la fiscalización de la conducta de las comisiones escrutadoras, abren ancha puerta a los mayores fraudes.

## II

SUMARIO –Sistema de los *coeficientes de preferencia*. –Su exposición. –Su crítica. –Este sistema destruye completamente la libertad electoral y desvirtúa la naturaleza del sufragio. –La mayoría puede elegir todos los representantes mediante un procedimiento de muy fácil aplicación. –La minoría puede también conseguir el mismo resultado en muchos casos. –Ejemplos. –Sistema del *voto uninominal*, propuesto por Mr. Walter Baily. –Su exposición. –Su crítica. –Produce resultados estrictamente proporcionales, pero destruye la libertad electoral.

El sistema de los *coeficientes de preferencia*, que ha sido formulado en Francia por Mr. A. Gigon y en Alemania por los Dres. Burnitz y Varrentrapp, partiendo del principio del cociente electoral, es de un mecanismo muy sencillo. Dividido el país en varias circunscripciones electorales, de manera que cada una de ellas tenga derecho de elegir varios diputados, cada elector inscribirá en su balota, por orden de preferencia, tantos nombres de candidatos cuantos representantes correspondan a su circunscripción. Una vez depositadas en las urnas las listas de candidatos, se verifica el escrutinio en la forma común, pero teniéndose en cuenta que el voto emitido en favor del candidato que figura en una lista en primera línea vale un voto; el que se ha dado en favor del que figura en segunda línea vale medio voto; el emitido en favor del que figura en tercera línea vale un tercio de voto, y así se va reduciendo sucesivamente el valor de los votos a medida que se desciende en las listas de candidatos. Contados de este modo los votos, se declaran electos los candidatos que obtengan mayoría, siempre que esta alcance al cociente electoral.

Véase, en el siguiente ejemplo, cómo funciona este mecanismo electoral.

En una circunscripción formada por 5.000 electores, divididos en dos partidos, A con 3.000 adherentes y B con 2.000, deben elegirse cinco representantes. El cociente electoral está representado en este caso por 1.000 votos, y, por consiguiente, la proporcionalidad exige que el Partido A elija tres representantes y dos el Partido B.

Los 3.000 electores del Partido A votan uniformemente por una misma lista de candidatos en la siguiente forma:

Votos del Partido A	
Candidato C . . . . .	$3000/1 = \dots\dots\dots 3000$ votos
Candidato D . . . . .	$3000/2 = \dots\dots\dots 1500$ votos
Candidato E . . . . .	$3000/3 = \dots\dots\dots 1000$ votos
Candidato F . . . . .	$3000/4 = \dots\dots\dots 750$ votos
Candidato G . . . . .	$3000/5 = \dots\dots\dots 600$ votos

Los 2.000 adherentes del Partido B votan también uniformemente por unos mismos candidatos, colocados en las listas en el mismo orden de preferencia, y obtienen este resultado:

Votos del Partido B	
Candidato H . . . . .	$2000/1 = \dots\dots\dots 2000$ votos
Candidato J . . . . .	$2000/2 = \dots\dots\dots 1000$ votos
Candidato K . . . . .	$2000/3 = \dots\dots\dots 666 \frac{2}{3}$ votos
Candidato L . . . . .	$2000/4 = \dots\dots\dots 500$ votos
Candidato M . . . . .	$2000/5 = \dots\dots\dots 400$ votos

Verificado el escrutinio general resultaría que tres candidatos del Partido A y dos del Partido B han conseguido un número de votos igual o mayor que el cociente electoral y, por consiguiente, se proclamarían electos.

Tal es el sistema de los coeficientes de preferencia. Como sus mismos autores lo indican, su aplicación solo puede producir una representación estrictamente proporcional a condición de que los partidos estén perfectamente disciplinados, a condición de que todos los miembros de una misma agrupación electoral voten por una sola lista de candidatos, colocados en el mismo orden de preferencia. La más insignificante alteración que se hiciera por una parte de los electores en la lista de candidatos, el mero hecho de modificar tan solo el orden de preferencia establecido en la lista primitiva ocasionaría una pérdida considerable de sufragios; y de esta manera, el partido que así hubiera votado, o se vería completamente privado de toda representación, o solo conseguiría la elección de un número de diputados mucho menor del que legítimamente le corresponde. La más severa militarización de los partidos es, pues, condición indispensable del funcionamiento regular de este sistema, pero esa militarización importa la completa supresión de la libertad electoral, y acuerda a los centros directivos de cada partido político el derecho de designar los candidatos por quienes deben votar los ciudadanos, desvirtuando así profundamente la naturaleza del sufragio. Y se ha visto ya que solo es justo y aceptable un sistema electoral cuando además de dar representación proporcional a todas las opiniones, da también libertad a todos los electores, para que sean estos quienes designen realmente los candidatos, para que el sufragio sea una verdad, para que el voto que cada elector deposite

en la urna sea la expresión fiel de sus convicciones y no el cumplimiento ciego de las órdenes ilegítimas de los jefes de partido.

Y no es este el único defecto del sistema de los coeficientes de preferencia. Así como suprime la libertad electoral, acuerda también a la mayoría el medio de suprimir completamente la representación de las minorías. Una mayoría hábil y disciplinada, tan disciplinada como lo exige este sistema, puede con suma facilidad obtener la elección de todos los representantes que corresponden a la circunscripción.

Para ello le bastará hacerse esta sencillísima reflexión y obrar de conformidad con ella: como las fuerzas numéricas de cada partido disminuyen en valor real a medida que se aplican a cada candidato colocado en la lista en un grado inferior, para aumentar el valor de aquellas fuerzas basta dividirlos en tantos grupos cuantos sean los candidatos que se deseen elegir, colocando sus nombres en las listas en todos los grados de preferencia, de manera que cada uno de ellos venga a obtener un número de votos mayor que la mayor cifra de la minoría.<sup>66</sup>

Con un ejemplo se verá prácticamente cómo la mayoría, siguiendo la línea de conducta que se acaba de indicar, puede sin dificultad alguna elegir todos los representantes de la circunscripción, privando así a las minorías de toda representación. Supóngase que 5.100 electores, divididos en tres partidos, A con 3.000 electores en cinco grupos de 600 cada uno, y vota de esta manera:

66 Varela, Luis V. *La Democracia Práctica*, p. 269.

Primer grupo	Segundo grupo	Tercer grupo	Cuarto grupo	Quinto grupo
D ... 600	E ... 600	F ... 600	G ... 600	H ... 600
E ... 300	F ... 300	G ... 300	H ... 300	D ... 300
F ... 200	G ... 200	H ... 200	D ... 200	E ... 200
G ... 150	H ... 150	D ... 150	E ... 150	F ... 150
H ... 120	D ... 120	E ... 120	F ... 120	G ... 120

Reunidos todos los votos emitidos en favor de un mismo candidato por todos los electores, se obtiene este resultado:

Candidato D	1.370 votos
Candidato E	1.370 votos
Candidato F	1.370 votos
Candidato G	1.370 votos
Candidato H	1.370 votos

Las dos minorías B y C, votan de la siguiente forma:

#### Votos del Partido B

Candidato J	1.060 votos
Candidato K	530 votos
Candidato L	353 1/3 votos
Candidato M	265 votos
Candidato N	212 votos

#### Votos del Partido C

Candidato P	1.040 votos
Candidato Q	520 votos
Candidato R	346 1/3 votos
Candidato S	260 votos
Candidato T	208 votos

Verificado el escrutinio general resultaría que los cinco candidatos del Partido A saldrían electos. Las minorías, pues, no elegirían ni un solo representante.

A su vez, la minoría real de una circunscripción podría en muchos casos elegir todos los representantes, usurpando el derecho de la mayoría. Si 9.300 electores, por ejemplo, divididos en tres partidos, A con 4.600 adherentes, B con 2.360 y C con 2.340, tuvieran que elegir cuatro diputados, el Partido A, mayoría relativa, pero minoría real y absoluta, podría conseguir la elección de todos ellos dividiéndose en cuatro grupos de 1.150 electores cada uno y alterando el orden de colocación de los candidatos en la forma indicada en el ejemplo anterior.

Todas estas observaciones demuestran, pues, que el sistema de los coeficientes de preferencia es sumamente defectuoso y, por consiguiente, inaceptable.

Mr. Walter Baily propuso en 1869 otro sistema electoral, denominado del voto uninominal, cuyo mecanismo consiste en lo siguiente: se divide el país en varias circunscripciones de manera que en cada una de ellas deban elegirse varios representantes; cada elector votará por un solo candidato cuyo nombre haya sido inscripto, días antes de la elección, en un cuadro de candidatos que la autoridad local publicará. Todo ciudadano que aparezca en ese cuadro de candidatos tendrá que depositar en manos de la autoridad, días antes de la elección, una lista de otros candidatos, colocados por orden de preferencia, a quienes él quiere que se trasmitan los votos superfluos que pueda obtener en la elección. Depositados en las urnas los votos de los electores, el escrutinio se practica en esa forma: ante todo, se determina el cociente electoral, dividiendo el número de votantes por el núme-

ro de representantes que corresponden a la circunscripción. Hecho esto, se cuentan los votos emitidos a favor de cada candidato: el que haya obtenido un número de sufragios igual al cociente es proclamado electo; el que haya reunido dos veces el cociente resulta también electo, y con los votos superfluos que ha conseguido, que alcanzan al cociente electoral, se declara electo el ciudadano que figura en primera línea en la lista de antemano depositada por el candidato que ha obtenido esos votos superfluos; si un candidato ha reunido cuatro veces el cociente electoral resulta electo, y con los votos superfluos que ha conseguido se eligen los tres primeros ciudadanos que aparecen en la lista por aquel depositada; si ha reunido cinco veces el cociente, sale él electo y también los cuatro primeros candidatos de su lista.

Para hacer más clara la exposición de este sistema pondré un caso práctico. En una circunscripción, 5.000 electores divididos en dos partidos, A con 3.000 adherentes y B con 2.000, deben elegir cinco representantes. Días antes de la elección los dos partidos inscriben los nombres de sus candidatos en el cuadro general formado por la autoridad. El Partido A acepta unánimemente al candidato H, y el Partido B al candidato X. Cada uno de estos candidatos deposita en manos de la autoridad una lista de cinco candidatos. Entonces, las autoridades locales publican el siguiente cuadro:

Candidatos inscritos por los electores	Listas depositadas por los candidatos inscritos
H .....	a
	b
	c
	d
	e
X .....	f
	g
	h
	i
	j

Llegado el día de las elecciones, los dos partidos votan del modo siguiente:

Votos del Partido A

Candidato H ..... 3.000 votos

Votos del Partido B

Candidato X ..... 2.000 votos

Cociente electoral ..... 1.000 (5.000: 5 = 1.000)

Verificado el escrutinio general, resulta que el candidato H reúne tres veces el cociente; luego se le proclama electo, y con sus votos superfluos, que alcanzan a dos veces el cociente, también se eligen los candidatos *a* y *b*, que figuran en la lista depositada por H. El candidato X sale electo y con sus 1.000 votos sobrantes se elige el candidato *f* de la lista por X depositada. De esta manera, el Partido

A consigue tres representantes y dos el Partido B, dando así las elecciones un resultado exactamente proporcional.

“Este sistema”, como lo dice el autor de los *coeficientes de preferencia*,<sup>67</sup> “es muy simple, muy racional y muy práctico. Pero si la representación así obtenida es realmente proporcional, puede decirse de ella que no es *personal*, pues que los diputados adjuntos no son directa y personalmente nombrados por los electores. Es una especie de votación a dos grados”.

La representación proporcional de todas las opiniones se obtendría siempre con la aplicación de este sistema, y la sencillez de su mecanismo impediría que se realizara por alguna de las agrupaciones electorales una de esas combinaciones de votos que, con otros sistemas, permiten a la mayoría usurpar el derecho de las minorías, eligiendo todos los representantes de la circunscripción. Pero, si bajo este aspecto es irreprochable el procedimiento electoral ideado por Mr. Walter Baily, considerado desde el punto de vista de la libertad de los electores, del verdadero y legítimo ejercicio del derecho político de sufragio, su imperfección es tan grande como notoria. En efecto, no puede haber libertad en los electores cuando estos no tienen el derecho de designar los candidatos por quienes han de votar, cuando toda su acción y su influencia en la lucha electoral queda reducida a nombrar a las personas que han de elegir en realidad a los representantes, como sucede con este sistema. No se ejerce de una manera legítima y verdadera el derecho político de sufragio cuando los ciudadanos no pueden designar libremente sus candi-

67 Gigon, A. “La representación de las minorías” artículo del *Journal des Économistes*, reproducido por *La Democracia*, 21 de marzo de 1874.

datos y llevarlos con su voto independiente al seno de la Asamblea representativa. Con la aplicación del sistema del voto uninominal solo se obtendría el injusto resultado de que cada partido político, votando uniformemente por su jefe, o por uno de sus prohombres, delegaría en un solo hombre el derecho de elegir todos los demás representantes.

## CAPÍTULO VI

### Solución del problema

#### I

**SUMARIO** –Sistema del *voto doble simultáneo*, propuesto por Mr. Borély. –Su exposición. –Este sistema resuelve satisfactoriamente el problema de la reforma electoral, introduciendo en él una ligera modificación. –Produce resultados exactamente proporcionales. –Asegura la más amplia libertad a los electores. –Procedimiento complementario de este sistema ideado por su mismo autor. –Sus ventajas. –Este sistema hace innecesarias las coaliciones de los partidos. –Objeciones que se hacen al sistema de Borély. –1.<sup>a</sup> La mayoría puede elegir todos los representantes de una circunscripción –Demostración de que esta objeción es fundada. –2.<sup>a</sup> El sistema de Borély obliga a todos los electores a afiliarse a un partido político. –Demostración de que esta objeción es completamente falsa. –3.<sup>a</sup> Nada estatuye respecto a los candidatos que figuren en varias listas. –También carece de todo fundamento esta objeción.

Terminaré el estudio de los sistemas electorales con la exposición y análisis del que, con una simple modificación, resuelve satisfactoriamente, en mi concepto, la importantísima cuestión de la reforma electoral.



Ese sistema es el del *voto doble simultáneo*, formulado por Mr. Borély.<sup>68</sup> Su mecanismo consiste en lo siguiente: el país en el que este procedimiento deba aplicarse se divide en varias circunscripciones electorales bastante extensas para que en cada una de ellas deban elegirse varios representantes. Cada elector vota por una lista de candidatos cuyo número sea igual al de los representantes que correspondan a su circunscripción; los nombres de los candidatos serán puestos en las listas por orden de preferencia, y cada conjunto de electores que forme un partido, o una agrupación electoral, adoptará un lema con el que deberá necesariamente encabezar sus listas de candidatos. El escrutinio se verifica en la siguiente forma: ante todo se determina el cociente electoral, dividiendo el número total de los votos válidos emitidos por los ciudadanos por el número de representantes que corresponden a la circunscripción; enseguida se suman separadamente las listas que lleven un mismo lema, aunque sean distintos los nombres de los candidatos, y el número que resulte de la suma parcial de cada conjunto de listas que tengan un mismo lema se divide por el cociente electoral, y el resultado de esta división será el número de representantes que corresponden a cada agrupación electoral. Determinado

68 *Représentation proportionnelle de la majorité et des minorités*, París 1870. Hay otros dos sistemas, el de *la lista libre*, formulado en 1871 por la Asociación Reformista de Ginebra, y el de Mme. María Chenu, que son casi idénticos al de Borély. El de este autor es superior a los otros dos; su mecanismo es más racional y de resultados más exactos y seguros. Por este motivo, y no siéndome posible examinar todos los sistemas electorales que se han ideado, pues para ello sería necesario escribir un grueso volumen, solo me ocupo del sistema de Mr. Borély, siendo, sin embargo, aplicables a los otros sistemas que acabo de indicar casi todas las observaciones hechas al del *voto doble simultáneo*.

así este número, serán proclamados electos los candidatos que, en cada conjunto de listas de un mismo lema, hayan obtenido mayor número de votos. Si han obtenido igual número de votos más candidatos que los que deben ser elegidos por los ciudadanos que han votado por listas de un mismo lema, serán proclamados electos por el orden de preferencia en que estén colocados en las listas.

Aplicando en este caso el método que he adoptado para la exposición de los demás sistemas electorales, me valdré de un ejemplo práctico para hacer más clara la explicación del sistema de Borély.

Supongamos que 10.000 electores, divididos en dos partidos, A con 6.000 adherentes y B con 4.000, deben elegir 10 representantes. Los 6.000 electores del Partido A resuelven adoptar para sus listas de candidatos este lema: *Libertad*, reservándose el derecho de designar libremente los candidatos, pues que este sistema no requiere que haya uniformidad en las listas a este respecto, y votan así:

Votos del Partido A		
2.200 por la lista	2.000 por esta lista	1.800 por esta lista
<i>Libertad</i>	<i>Libertad</i>	<i>Libertad</i>
C	M	M
D	N	O
E	O	C
F	C	D
G	D	K
H	P	L
I	Q	A
J	R	B
K	S	U
L	T	X

Los 4.000 electores del Partido B adoptan para sus listas el lema *Progreso*, y para simplificar esta demostración, supondré que votan todos por los mismos candidatos:

Votos del Partido B

<i>Progreso</i>
a
b
c
d
e
f
g
h
i
j

Verificadas así las elecciones, se practicaría el escrutinio general del modo siguiente: se determinaría en primer lugar el cociente electoral dividiendo los 10.000 votos emitidos en la circunscripción por los 10 representantes a elegirse, y esta operación daría por resultado 1.000. Se clasificarían enseguida las listas de candidatos según sus respectivos lemas, y se tendrían 6.000 listas del lema *Libertad* y 4.000 del lema *Progreso*; estas dos sumas se dividirían separadamente por el cociente electoral, y esta operación hecha con las listas que llevan el lema *Libertad* daría por resultado 6 y 4 la que se verificara con las que llevan el lema *Progreso*. De esta manera, la comisión escrutadora establecería que corresponden seis representan-

tes a los ciudadanos que han votado por la lista *Libertad*, y cuatro a los que han votado por la lista *Progreso*. Ahora, para saber cuáles son los seis candidatos del Partido A que se han de proclamar electos, se buscarían los seis que en las listas que llevan el lema *Libertad* han conseguido mayor número de votos. Esos candidatos serían C, D, K, L, M y O. Y en cuanto a los cuatro candidatos que debe elegir el Partido B, como todos sus adherentes han votado uniformemente por una misma lista y todos los candidatos han obtenido, en consecuencia, un número igual de votos, se declararían electos los cuatro primeros de la lista, siguiendo en este caso el orden de preferencia.

Tal es el sistema del voto doble simultáneo ideado por Mr. Borély. Como lo indica su nombre, cada elector da dos votos, uno en favor de su partido político poniendo en la lista el lema adoptado por la agrupación electoral de que forma parte, y otro en favor de los candidatos de su preferencia. Todo el mecanismo de este sistema descansa sobre esa base que responde fielmente a los sentimientos y a los motivos que determinan la conducta de los ciudadanos en el ejercicio del derecho político de sufragio, pues que estos votan siempre teniendo en cuenta, en primer lugar, el triunfo de su partido o de sus ideas, y después el de los candidatos de su preferencia.

He dicho que el sistema de Borély, con una ligera modificación, resuelve satisfactoriamente el problema de la reforma electoral, y esta verdad resultará plenamente comprobada estudiando su mecanismo y analizando los efectos de su aplicación práctica a la luz del criterio anteriormente establecido. Un buen sistema electoral, como se ha visto ya, debe reunir indispensablemente las siguientes condiciones: su aplicación ha de producir una represen-

tación estrictamente proporcional de todas las opiniones y de todos los intereses sociales; los ciudadanos deberán encontrarse en condiciones de ejercer libremente el derecho de sufragio y los partidos no han de verse obligados a recurrir al medio inmoral de las coaliciones para poder llevar sus representantes al seno de los Poderes públicos. Veamos, pues, si el sistema del voto doble simultáneo reúne todas estas condiciones.

Que este sistema produce resultados estrictamente proporcionales es un hecho con toda precisión justificado por el mismo ejemplo que me ha servido para su exposición. Los representantes están, en ese ejemplo práctico, en la relación de uno por cada mil electores; y el Partido A, que cuenta con 6.000 adherentes, ha obtenido seis representantes, y cuatro el Partido B, formado por 4.000 electores. La proporcionalidad se ha conseguido, pues, con una exactitud matemática. Y este mismo resultado se obtendrá siempre cualquiera que sea el número de los electores de cada partido y el de los representantes que correspondan a la circunscripción. Desde que el sistema de Borély se funda en la noción del cociente electoral, y con arreglo a ella distribuye los representantes entre las diversas agrupaciones de electores, la proporcionalidad en la representación tiene que ser la necesaria consecuencia de su aplicación práctica, pues que, como lo he dicho al examinar el sistema de Mr. Hare, para distribuir los representantes de una manera estrictamente proporcional entre todos los electores, el único procedimiento racional y seguro es el de determinar en qué relación numérica se encuentran unos y otros para fijar así el número de electores

que tienen derecho a llevar un diputado al seno de la Asamblea representativa.

Todo partido político, o toda agrupación electoral cuyos miembros alcancen, por lo menos, al *cociente electoral* tiene pues, la seguridad de conseguir la representación que legítimamente le corresponde, si la elección se verifica según el plan de Borély. Pero al mismo tiempo, y es este un mérito especial del sistema que examino, todos los ciudadanos se encuentran en condiciones de ejercer con entera independencia el derecho de sufragio inscribiendo libremente en sus listas los nombres de los candidatos de su preferencia.

Con todos los demás sistemas electorales, la militarización de los partidos, la completa sumisión de los ciudadanos a los mandatos de los centros directivos de los trabajos electorales, la uniformidad de las listas de candidatos y, en una palabra, la destrucción de la libertad electoral son condiciones imperiosamente requeridas para que su funcionamiento de los resultados que se han tenido en vista al formularlos. Con el sistema de Borély nada de esto es necesario; un partido puede siempre elegir el número de representantes a que tiene derecho según las reglas de la más estricta proporcionalidad, aun cuando sus adherentes distribuyan sus votos entre un número considerable de candidatos. Todo lo que se exige a los miembros de cada agrupación electoral, para que no la perjudiquen con su voto independiente, para que las listas de candidatos que depositen en las urnas influyan eficazmente en la elección de los representantes que en justicia a cada una de ellas correspondan, es que inscriban en sus listas un mismo lema de antemano convenido u ordenado por su respectivo Comité. Como se cuentan

en favor de una misma agrupación electoral todas las listas que llevan un mismo lema, aun cuando los candidatos que en ella aparezcan sean completamente distintos, no es necesaria la uniformidad de las listas de candidatos para que un partido obtenga en la lucha electoral la representación a que tiene derecho. Los ciudadanos se encuentran, pues, en actitud de poder votar con entera independencia, de inscribir en sus listas, en toda libertad y sin peligro alguno para el triunfo de su partido, los nombres de las personas que, en su concepto, sean más dignas de ocupar un puesto en la Representación Nacional. De esta manera, el sufragio deja de ser una falsificación de la voluntad popular, como ha sido hasta el presente, y se convierte en la verdadera y legítima manifestación de las opiniones y de las preferencias de los electores, pues el voto que cada ciudadano deposite en las urnas será la libre y genuina expresión de sus convicciones y no el cumplimiento ciego de los mandatos del centro directivo de su comunidad política.

A tal extremo el sistema de Borély garante la libertad electoral y la armoniza con las legítimas conveniencias de los partidos y con las preferencias individuales de los electores en la designación de los candidatos, que los miembros de una misma comunidad política pueden dividirse en varios grupos y votar aisladamente sin que esta división le ocasione perjuicio alguno en el resultado final de las elecciones. Para ello es necesario aplicar un procedimiento complementario de este sistema, que el mismo Borély ha ideado, y que voy a explicar enseguida valiéndome de un caso práctico. Supóngase que 8.000 electores, divididos en dos partidos, A con 6.000 adherentes y B con 2.000, deben elegir ocho representantes. En este caso el

cociente electoral está representado por 1.000 votos y, por consiguiente, al Partido A corresponden seis representantes y dos al Partido B.

De los 6.000 electores del Partido A, 4.000 se ponen de acuerdo para votar por una misma lista de candidatos; 1.200 quieren elegir al candidato X, que no figura en las listas de sus demás correligionarios, y los otros 800 al candidato Z, que tampoco cuenta con el voto de los demás electores del partido.

Los 4.000 electores de este partido votan por la siguiente lista:

Lema C
a
b
c
d
e
f
g
h

Cada una de las otras dos fracciones del Partido A adopta un lema distinto para sus listas de candidatos, pero inscribe también en ellas, en segundo término y a título de lema sustitutivo, el que ha sido adoptado por la mayoría del partido. Votan pues estas dos fracciones del modo siguiente:

Lema = D Lema = C	Lema = E Lema = C
X	Z
a	b
b	c
m	d
n	m
o	p
p	r
q	t

Esos dos lemas inscriptos en una misma lista por orden de preferencia determinan el siguiente procedimiento en el escrutinio general: solo se tiene en cuenta, en primer lugar, el lema que figura en primera línea de cada lista, y si estas forman un número igual a una, dos o más veces el cociente electoral obtienen la elección de uno, dos o más representantes, quedando sin objeto alguno el lema sustitutivo, o inscrito en segunda línea en las listas de candidatos. Si no alcanzan al cociente electoral, o si después de haberlo alcanzado una o más veces queda un sobrante de listas, se prescinde completamente del lema que aparece en primer término en todas las listas sobrantes, o que no han llegado al cociente, y se tiene entonces en cuenta el lema sustitutivo para agregarlas a las que tengan ese mismo lema.

Al verificarse, pues, el escrutinio general en el ejemplo que acabo de poner se procedería de esta manera: después de haberse establecido el cociente electoral, que está representado en este caso por 1.000 votos, se clasificarían

las listas según sus respectivos lemas y se tendrían 800 listas con el lema E, 1.200 con el lema D y 4.000 con el lema C. Como las que tienen el lema E no alcanzan al cociente electoral, no pueden producir la elección de un solo candidato, pero como además de ese lema tienen otro sustitutivo, se agregarían a las 4.000 listas que aparecen con el mismo lema C. Siendo 1.200 las listas que tienen el lema D obtendrían la elección de un representante, que lo sería el candidato X, quedando un sobrante de 200 listas. En estas se anularía el lema D, puesto en primera línea, y como el lema sustitutivo es C, se agregarían también a las 4.000 listas señaladas con la letra C. Resultarían entonces 5.000 listas con el lema C y producirían la elección de cinco candidatos. Así pues, el Partido A, no obstante haberse dividido en tres fracciones, conseguiría una representación estrictamente proporcional, pues contando con 6.000 adherentes, y siendo 1.000 el cociente, ha elegido seis representantes.

Al mismo tiempo que el sistema de Borély da a todas las opiniones y a todos los intereses sociales una representación exactamente proporcional, y a todos los ciudadanos la más amplia libertad electoral, hace también innecesarias las coaliciones de las minorías permitiendo que todo partido pueda elegir sus representantes votando aisladamente y empleando solo sus propios medios de acción. Toda agrupación electoral que cuente, por lo menos, con un número de adherentes igual al cociente electoral y que, por consiguiente, tenga derecho a llevar un diputado al seno de la Asamblea representativa, no necesita coaligarse con otro partido para obtener, con toda seguridad, la elección de los representantes que proporcionalmente le correspondan. Es esta una verdad que fácilmente puede

comprobarse por medio de ejemplos prácticos. Por otra parte, no es solamente el sistema del voto doble simultáneo el que puede producir tan ventajoso resultado, todo procedimiento electoral que se funde en el principio del *cociente* hará completamente innecesarias las coaliciones de los partidos en la lucha electoral.

Todas estas observaciones demuestran, pues, que el plan de Borély responde a todas las exigencias de un buen sistema electoral. Sin embargo, se le hacen varias objeciones, y una de ellas es perfectamente fundada, como se verá enseguida. "Para mí", dice Luis V. Varela,<sup>69</sup> "el sistema del voto doble simultáneo tiene tres inconvenientes prácticos muy graves: 1.º Que reputo inaceptable el medio que se propone para distinguir los ciudadanos de cada partido, pues él se presta a fraudes muy serios; 2.º que obliga a todos los electores a tener un partido político, lo que está en pugna con la libertad individual, sobre todo si, como yo lo sostengo, se establece que el sufragio es un deber; 3.º que nada estatuye respecto a los candidatos que figuran en varias listas".

Adolece efectivamente este sistema electoral del primer defecto indicado por el autor que acabo de citar. Su aplicación práctica tiene el grave inconveniente de que la mayoría, mediante un fraude que se puede cometer con suma facilidad, está en condiciones de elegir todos los representantes que correspondan a una circunscripción, usurpando así el derecho de las minorías. Voy a demostrarlo. Supóngase que 10.000 electores, que forman dos partidos, A con 6.000 adherentes y B con 4.000, deben elegir 10 representantes. El cociente electoral es 1.000,

69 Varela, Luis V. *La Democracia Práctica*, pág. 417.

y, en consecuencia, al Partido A corresponden seis representantes y cuatro al Partido B. Pero el Partido A quiere obtener los 10 representantes a elegirse y para ello resuelve que todos sus adherentes inscriban en sus listas de candidato el lema adoptado por el Partido B. La elección se verificaría entonces en la forma siguiente:

Los 6.000 electores del Partido A votan por esta lista:	Los 4.000 electores del Partido B votan por esta lista:
Lema = B	Lema = B
Candidato C	Candidato a
Candidato D	Candidato b
Candidato E	Candidato c
Candidato F	Candidato d
Candidato G	Candidato e
Candidato H	Candidato f
Candidato I	Candidato g
Candidato J	Candidato h
Candidato K	Candidato i
Candidato L	Candidato j

Depositadas en esta forma las listas en las urnas, al verificarse el escrutinio general resultaría que los 10.000 electores habían votado con un mismo lema, y, por consiguiente, siguiendo las reglas del sistema de Borély, la comisión escrutadora establecería que a las 10.000 listas que llevan el lema B correspondían los 10 representantes de la circunscripción. ¿Cuáles serían entonces los 10 candidatos electos? Los diez que figuran en las listas del Partido

A, pues cada uno de ellos tiene 6.000 votos mientras que solo han conseguido 4.000 los candidatos del Partido B. De modo pues, que la mayoría, con un simple cambio de lema en sus listas, obtiene todos los representantes a elegirse.

Para hacer menos notorio este fraude, el Partido A podría emplear el siguiente medio: en vez de adoptar para las listas de todos sus adherentes el lema del Partido B, se dividiría en dos grupos, uno de 5.000 y otro de 1.000 electores; el primer grupo inscribiría en sus listas el lema del Partido B y el segundo adoptaría otro lema. Entonces aparecerían dos grupos de listas al hacerse el escrutinio, el fraude se habría disfrazado, pero el resultado de la elección sería siempre el mismo: el Partido A, con las listas que llevan el lema del Partido B, elegiría nueve diputados, y con las otras mil un diputado, consiguiendo así los diez de la circunscripción.

Como se ve, es tan grave ese defecto del sistema de Borély que, si no fuera posible encontrar el medio de destruirlo, lo alteraría profundamente convirtiéndolo en un falso procedimiento electoral, tan inaceptable como todos los demás. Pero es posible, en mi concepto, corregir ese vicio por medio de una simple modificación que más adelante indicaré.

Otro de los defectos que se atribuyen a este sistema es el de que "obliga a todos los electores a afiliarse a un partido político". "Mr. Borély y los que le han seguido", dice Luis Varela:<sup>70</sup>

[...] no han querido reconocer la existencia de ciudadanos independientes, que no están afiliados a ningún partido

70 Varela, Luis V. *La Democracia Práctica*, p. 424.

político y que, sin embargo, desean ejercer sus derechos electorales. Yo me coloco en un terreno más práctico; yo supongo que esos ciudadanos existen, porque no puedo suponer en la masa popular una uniformidad tan armónica de opiniones que haga que el pensamiento, el deseo, las simpatías de millones o millares de individuos solo se fraccionen en los cuatro o cinco grupos que forman los bandos políticos.

Basta tomar los mismos ejemplos que Borély cita; basta tomar cualquier escrutinio de una elección hecha, no importa en qué país del mundo, para persuadirse que hay un número, a veces considerable, de votantes que emite sus sufragios, pero no los da en armonía completa con los partidos en lucha. Ante esta evidencia, una reflexión seria me ha venido a la mente estudiando el sistema de Mr. Borély. Cuando el número de esos ciudadanos, que podrían llamarse *independientes*, sea tan algo que alcance a una, dos, tres o más veces el cociente electoral, ¿a qué partido se atribuirán sus sufragios? Mr. Borély y la Asociación Reformista de Ginebra dan respuesta categórica a esta pregunta, declarando votos perdidos todos aquellos que se emiten por ciudadanos que no están afiliados a un partido político; y, obrando en consecuencia de esta declaración, distribuyen los diputados que a ellos corresponderían, entre los partidos que han concurrido al escrutinio.

Esto es más que la injusticia; esto es lo arbitrario llevado al fondo de la urna electoral para hacerla falsificar la opinión de los votantes. No; si necesario es garantizar a los partidos su parte legítima de influencia en el poder, necesario es también asegurarle a los ciudadanos el valor de sus votos, libre e independientemente emitidos.

En toda sociedad hay un número más o menos grande de individuos que, sin embargo, de estar alejados de la vida agitada de los partidos, siguen con interés sus movimientos, y que, jueces imparciales, porque aprecian a los hombres sin pasión, estiman a cada candidato en lo que vale.

Si se negase a los electores en esas condiciones el derecho de votar, se cometería con ellos una verdadera tropelia, creando esas abstenciones forzadas que privarían al país del contingente importante de muchos hombres, libres de las ruindades a que el partidismo expone.

Estoy persuadido de que todos aquellos que se preocupen de este punto, estudiándole con la calma que requieren todos los problemas de la ciencia política, encontrarán deficiente cualquier sistema electoral que no tome en cuenta, al distribuir los representantes de una manera proporcional, todos los votos independientes, sin más causa que su falta de vínculo con los bandos electorales.

Estas son las consideraciones que aduce el autor de *La Democracia Práctica* para demostrar que el sistema de Borély obliga a todos los electores a afiliarse a un partido político si quieren hacer un uso eficaz de su derecho de sufragio.

Es indudable que en toda sociedad política existe siempre un número más o menos considerable de ciudadanos que no están afiliados a ningún partido político; pero este hecho, de funestísimas consecuencias para la vida y el desenvolvimiento progresivo de los pueblos libres, no ha sido desconocido, como lo pretende el autor citado, por Mr. Borély y los que le han seguido. Y lejos de impedir el sistema del voto doble simultáneo que esos ciudadanos, a quienes se quiere llamar independientes, pueden intervenir de una manera libre y eficaz en la lucha electoral, les ofrece, por el contrario, todo género de facilidades para que puedan realizar sus propósitos. El sistema de Borély no obliga a los electores a que se afilien a un partido político, sino que los deja, a este respecto, en la más completa independencia, asegurándoles el valor y la eficacia de sus

votos, libre e independientemente emitidos, siempre que, según las reglas a que legítimamente debe estar sometido, no el funcionamiento de un sistema electoral determinado sino el ejercicio mismo del derecho de representación, tengan derecho a elegir uno o más representantes.

Como Borély, al hablar de los lemas que, según su sistema, deben inscribirse en las listas de candidatos, y al explicar por medio de ejemplos prácticos el funcionamiento del mecanismo por él ideado, se ha servido siempre de los nombres de los partidos políticos que existen en su país, se ha creído indudablemente, por los adversarios de este sistema, que uno de sus elementos necesarios es que cada elector adopte forzosamente como lema, para su lista de candidatos, *el nombre del partido al que pertenece*. Y entonces se ha hecho esta reflexión: los ciudadanos independientes, esto es, los que no forman parte de ningún partido político, no pueden poner ningún lema en sus listas de candidatos y, por consiguiente, se ven en la imposibilidad de votar si se aplica el sistema de Borély. Pero esta reflexión es tan falsa como el dato que le sirve de punto de partida. No requiere, en efecto, este sistema electoral que todas las listas de candidatos lleven como lema el nombre del partido al que cada elector pertenece. Ese lema solo se inscribe en las listas con el exclusivo objeto de que, al verificarse el escrutinio general, los escrutadores las clasifiquen en distintos grupos para atribuir a cada uno de ellos un número de representantes proporcional al número de listas que lo forman. Luego, pues, cada conjunto de electores que pertenezcan a un mismo partido, o que en la lucha electoral persigan el triunfo de unas mismas ideas, podrá adoptar indistintamente como lema el nombre de un partido político, o una palabra cualquiera. Lo único que



este procedimiento electoral exige es que todos los ciudadanos que formen una agrupación electoral adopten un mismo lema para sus listas.

He dicho que el sistema de Borély no obliga a los electores a que se afilien a un partido político para poder votar eficazmente y que los ciudadanos *independientes* pueden conseguir siempre la representación que legítimamente les corresponda. Y esta es una verdad que fácilmente se demuestra. Supóngase que en una circunscripción deben elegirse 10 representantes y los electores están divididos en la siguiente forma: el Partido A tiene 5.000 adherentes, 3.000 el Partido B, y además de estos electores hay también otros 2.000 que no están afiliados a ningún partido, son ciudadanos *independientes*. En este caso el cociente electoral está formado por 1.000 votos, y, por consiguiente, el Partido A debe elegir cinco representantes y tres el Partido B. En cuanto a los 2.000 ciudadanos independientes, la elección producirá diferentes resultados, según sea la conducta por ellos observada. Si todos ellos profesan las mismas ideas, si desean llevar al seno de la Asamblea representativa individuos que sostengan los mismos principios políticos, deberán ponerse de acuerdo con el solo efecto de adoptar un mismo lema para todas las listas, conservando la más amplia libertad para designar sus candidatos. Si se encuentran divididos en dos o más fracciones, cada una de estas tendrá también que adoptar un lema especial para sus listas de candidatos. En estos dos casos, la elección produciría estos resultados:

Votando los 2.000 independientes con un mismo lema

Lema X
a
b
c
d
e
etc.

Votando divididos en dos grupos

1000 por esta lista	1000 por esta lista
Lema = D	Lema = E
a	f
b	g
c	h
d	i
e	j
etc.	etc.

El escrutinio general acordaría en ambos casos a los electores independientes dos representantes. Si los 2.000 han votado con el lema X, como el cociente electoral es 1.000, el conjunto de listas que lleva ese lema tiene derecho a dos diputados. Si han votado en dos grupos de 1.000 electores, cada uno de ellos alcanza al cociente y elige, en consecuencia, un diputado. Quiere decir pues, que los ciudadanos independientes sin necesidad de afiliarse a un partido político han conseguido una representación exactamente proporcional.

Ahora, si esos 2.000 ciudadanos no se ponen de acuerdo; si es tal la diversidad de opiniones que profesan que no consiguen formar, por lo menos, varias agrupaciones electorales de manera que cada una de ellas cuente con un número de votos igual al cociente electoral, entonces es indudable que con la aplicación del sistema de Borély no conseguirían ni un solo representante. Pero en tal caso no podría decirse que si los ciudadanos independientes no obtienen representación alguna es porque el sistema electoral empleado es defectuoso. Los votos de esos electores serían ineficaces, tendrían que ser considerados como votos perdidos, no porque el mecanismo electoral empleado es imperfecto, sino porque, legítimamente, esos ciudadanos no tienen el derecho de elegir representantes. El derecho de representación es un derecho *colectivo*; para que un candidato sea electo es indispensable que obtenga un número de votos igual al cociente electoral, y para que un ciudadano pueda concurrir eficazmente con su voto a la elección de un diputado es también indispensable que se ponga de acuerdo con otros ciudadanos cuyo número sea igual al cociente electoral. De modo pues, que, si los 2.000 electores independientes no se ponen de acuerdo para votar, si cada uno de ellos vota aisladamente, cualquiera que sea el sistema electoral empleado, no pueden conseguir en estricta justicia, la elección de un solo candidato.

Réstame ahora examinar el último defecto que se atribuye a este procedimiento electoral: "Nada estatuye el sistema de Borély, se dice, respecto a los candidatos que figuren en varias listas de distinto lema". "Un candidato", se agrega, "puede aparecer en las listas de varias agrupaciones electorales y conseguir más votos que todos los

demás; pero como no pueden contarse en su favor todos esos votos, sino aisladamente, puede muy bien suceder que no resulte electo". En una circunscripción, por ejemplo, en que deben elegirse cinco representantes por 5.000 electores fraccionados en dos partidos, A con 3.000 adherentes y B con 2.000, el candidato X puede figurar en las listas de los dos partidos, obtener en ellas más votos que cualquier otro candidato y no resultar, sin embargo, electo. Supóngase que los dos partidos han votado en la siguiente forma:

## Votos del Partido A

Candidato c. ....	3.000 votos
Candidato d. ....	3.000 votos
Candidato e. ....	3.000 votos
Candidato X. ....	2.500 votos
Candidato f. ....	2.000 votos
Candidato g. ....	1.500 votos

## Votos del Partido B

Candidato h. ....	2.000 votos
Candidato i. ....	2.000 votos
Candidato X. ....	1.900 votos
Candidato j. ....	1.500 votos
Candidato k. ....	1.500 votos
Candidato l. ....	1.100 votos

Como en el presente caso el cociente electoral es 1.000, el Partido A, con sus 3.000 votos, obtiene tres representantes, y se proclaman electos los candidatos c, d y e que tienen mayoría de sufragios; y el Partido B, que cuenta con 2.000 adherentes, elige dos representantes,

que lo son los candidatos h, e, i. Sin embargo, el candidato X ha conseguido 2.500 votos en las listas del Partido A y 1.900 en las del Partido B, que hacen la suma de 4.400 votos; ha reunido, pues, un número de sufragios mucho mayor que cualquier otro candidato y, no obstante esto, no es proclamado electo, porque el sistema de Borély no permite que se cuenten en favor de un mismo candidato los votos que haya obtenido en listas de distintos lemas.

Esta objeción es completamente infundada. No es posible, en efecto, suponer que los electores de un partido político voten por un candidato que no responde a sus ideas, que milita en las filas de un partido opuesto. Me explicaría que, en una elección verificada con arreglo al sistema de la representación exclusiva de la mayoría, el partido que cuenta con más adherentes y que puede, por consiguiente, elegir todos los representantes de la circunscripción resolviera votar en favor de un ciudadano de extraordinarios méritos que formara parte de otra comunidad política, porque procediendo así no podría verse perjudicado en sus intereses, no correría el riesgo de dar a sus adversarios una influencia preponderante en el seno de los Poderes públicos. Me explicaría que, en ese caso, el partido más numeroso tratara de elegir candidatos que pertenecen a otros partidos, comprendiendo que la representación de las minorías es sumamente útil y ventajosa para la buena marcha política de las sociedades. Esto puede admitirse como posible, aun cuando puede asegurarse que jamás se ha verificado; no conozco, por mi parte, caso alguno en que los electores de un partido hayan influido con su voto, honestamente emitido, en la elección de un adversario. Pero lo que no se puede suponer es que, practicándose un sistema de represen-

tación proporcional, pudiendo todos los partidos llevar sus propios elementos a la Representación Nacional, los electores de un bando político den su voto en favor de ciudadanos que pertenecen a un bando opuesto. Porque en este caso, como el más vivo deseo de cada agrupación electoral sería indudablemente el de tener, por lo menos, un número de diputados estrictamente proporcional en la Asamblea representativa buscaría sus candidatos en sus propias filas y preferiría siempre aquellas cuyas opiniones políticas fueran más definidas y cuya adhesión al partido fuera más notoria y decidida. No es posible, pues, admitir que en una elección pueda suceder que un mismo candidato aparezca en las listas de distintas agrupaciones electorales. Ese vicio que se atribuye al sistema de Borély es completamente imaginario.

De todas las objeciones que se oponen al sistema de Borély solo una queda en pie, la que se refiere a la posibilidad de que la mayoría, mediante un fraude de muy fácil ejecución, consiga todos los representantes de una circunscripción, usurpando así el derecho de las minorías. Pero he dicho que ese inconveniente puede remediarse, y ha llegado el momento de explicar la modificación que, en mi concepto, produce ese resultado y coloca al sistema del voto doble simultáneo en condiciones de poder ser considerado como la verdadera solución del importantísimo problema de la reforma electoral.

## II

SUMARIO –Modificación del sistema de Borély que salva su único inconveniente. –Su exposición. –Sus resultados. –Otras importantes aplicaciones que pueden recibir los *estados generales* que se proponen como complemento del sistema de Borély. –Las comisiones receptoras de votos y escrutadoras. –Las comisiones inscriptoras y los jurados de tachas que intervienen en la formación de los Registros Cívicos. –¿Es practicable la modificación que se propone? –Demostración de su practicabilidad. –Otra modificación del sistema del voto doble simultáneo propuesta por el Dr. don Luis V. Varela. –Su exposición. –Análisis y crítica del procedimiento electoral ideado por el Dr. Varela. –No responde este plan a las exigencias de un buen sistema electoral.

Para evitar el único inconveniente que ofrece en la práctica el sistema de Borély es necesario encontrar el medio de impedir que los electores de un partido político inscriban en sus listas de candidatos el lema que haya sido adoptado por los electores de otro partido. Consiguiéndose esto, no pudiendo la mayoría votar con los lemas de las minorías, no tiene aquella el medio de obtener fraudulentamente la elección de todos los representantes de la circunscripción, que es en lo que consiste el defecto que, según se ha visto anteriormente, tiene en realidad este sistema electoral.

Y ese medio lo he encontrado y es tan sencillo y practicable como eficaz. Es una nueva pieza agregada al mecanismo ideado por Borély que, sin complicarlo y sin desvirtuar en lo más mínimo sus buenas cualidades, opone invencible resistencia a sus movimientos desordenados, a su funcionamiento irregular. La ligera modificación que introduzco en el sistema del voto doble simultáneo,

para perfeccionarlo y hacerlo practicable, consiste en lo siguiente: días antes de verificarse, en cada período, las elecciones generales, cada conjunto de ciudadanos que adopte para sus listas de candidatos un mismo *lema* deberá presentar a la autoridad local que determine la ley un estado general que contenga:

- 1) el *lema* adoptado para las listas de candidatos;
- 2) el nombre de cada uno de los ciudadanos de la circunscripción que forman el partido político o la agrupación electoral que ha adoptado el lema que se indique en el estado general;
- 3) el número de la balota de inscripción en el Registro Cívico de dichos ciudadanos;
- 4) el departamento y sección que está domiciliado cada elector.

Esos estados generales se formularían según el siguiente modelo:

Lema adoptado - <i>Libertad</i>			
Nombres	Número de inscripción en el Registro Cívico	Departamento	Sección
A.....	12	Montevideo	2. <sup>a</sup>
B.....	48	Montevideo	2. <sup>a</sup>
C.....	200	Montevideo	1. <sup>a</sup>
D.....	180	Montevideo	4. <sup>a</sup>
E.....	30	Montevideo	4. <sup>a</sup>
F.....	76	Montevideo	5. <sup>a</sup>
G.....	120	Montevideo	7. <sup>a</sup>
etc.	etc.	etc.	etc.

Si se presentaran dos o más *estados* con un mismo lema por distintas agrupaciones electorales, la autoridad local encargada de recibirlos citaría inmediatamente a las personas que se los hubieran entregado, les haría conocer esa circunstancia y les ordenaría que sus respectivos partidos modificaran los lemas adoptados, a fin de que en cada estado general aparezca un lema diferente. Esta medida es indispensable pues, de lo contrario, el partido que contara con un número mayor de electores, inscribiendo en su estado general el mismo lema adoptado por la minoría, haría completamente ineficaz la presentación de los estados generales, como medio de impedir el fraude electoral ya explicado, y podría conseguir la elección de todos los representantes de la circunscripción.

Al verificarse el escrutinio, además de practicar todas las operaciones requeridas por el sistema de Borély, la comisión escrutadora tendría a la vista los estados generales presentados por cada partido, confrontaría con ellos todas las listas de candidatos depositadas en las urnas y anularía las que llevaran un lema distinto del que aparece en el estado general en que figuran los nombres de los ciudadanos que han votado con ellas.

Es esta la modificación, o el elemento complementario del sistema de Borély que propongo para salvar su único inconveniente. Hemos visto ya que, si en una circunscripción existen dos partidos, el Partido A, por ejemplo, con 6000 adherentes, y el Partido B con 4000, y deben elegirse 10 representantes, los electores del Partido A pueden conseguir la elección de todos los representantes tan solo con inscribir en sus listas de candidatos el lema adoptado por el Partido B. Pero si se pone en práctica la modificación que acabo de indicar, si antes de verificarse las elec-

ciones cada partido presenta a la autoridad local un estado general de todos sus adherentes, y se establece en la ley que será nula toda lista de candidatos cuyo lema sea distinto del que aparece en el estado general en el que figura el nombre del ciudadano que la haya depositado en la urna electoral, entonces toda posibilidad de fraude desaparece, pues los miembros de una agrupación electoral no podrán poner en sus listas el lema adoptado por otra agrupación sin ver completamente anulados sus votos, perdiendo así la elección, tanto de los diputados que fraudulentamente pretendieran usurpar a sus adversarios, como de los que legítimamente le correspondieran.

El medio propuesto es, pues, enteramente eficaz. Pero es necesario todavía evitar un peligro que fácilmente se prevé. Es posible que un partido político, para hacer anular muchas de las listas de candidatos depositadas en las urnas electorales por los miembros de otro partido, con el objeto de disminuir el número de los votos de este y obtener, en consecuencia, una parte mayor en la distribución proporcional de los representantes inscriba en su estado general los nombres de algunos electores que forman parte de otra agrupación electoral. Si, por ejemplo, el Partido A inscribe en su estado general el nombre del elector X, que pertenece al Partido B, la lista de candidatos con que hubiese votado ese elector sería anulada porque su lema sería distinto al que aparece en el estado general presentado por el Partido A, en el cual figura su nombre. Para imposibilitar este fraude, se establecería en la ley que los estados generales presentados por todos los partidos fueran colocados por la autoridad local en un paraje público, a fin de que todos los ciudadanos pudieran examinarlos y pedir que se eliminaran de un estado general los nombres de los

ciudadanos que pertenecieran a otra agrupación electoral. El ciudadano cuyo nombre figurara indebidamente en un estado general, con solo exhibir su balota de inscripción en el Registro Cívico obtendría inmediatamente de la autoridad local la eliminación de su nombre.

Además de servir los estados generales ya indicados para salvar el único defecto real del sistema de Borély, tienen también otras ventajas de considerable importancia. Si es necesario, para que el régimen representativo democrático sea una verdad, dar representación proporcional a todas las opiniones, libertad electoral a todos los ciudadanos y acción eficaz e independiente a todos los partidos, es indispensable también rodear de garantías el ejercicio del sufragio. De nada servirá la aplicación del sistema electoral más justo y perfeccionado si las mesas receptoras de votos y las comisiones escrutadoras, formadas exclusivamente por ciudadanos que pertenecen a un mismo partido político, o que responden a las miras del Poder público, siempre ilegítimas en estos casos, pudieran cometer impunemente todo género de fraudes y de atentados para falsificar el voto popular en provecho de su comunidad política o de los hombres del poder. El modo de constituir en nuestro país, y en la generalidad de las sociedades regidas por el sistema representativo, las comisiones receptoras de votos y escrutadoras no ofrece ningún género de garantías a los partidos que intervienen en la lucha electoral y entraña en gran escala todos los peligros que acabo de indicar. Pero si se adoptara el sistema de Borély con la modificación o el complemento que propongo, habría un medio seguro de constituir esas comisiones, cuya intervención en las elecciones es indispensable, de una manera adecuada para obtener siempre

justicia e imparcialidad en sus procedimientos, corrigiendo así uno de los más graves vicios del régimen electoral de todos los pueblos libres. En efecto, para la elección de los miembros de las mesas receptoras de votos y de las comisiones encargadas de verificar el escrutinio general en cada circunscripción electoral se podría adoptar el siguiente medio: dos o tres días antes del señalado para las elecciones, el funcionario municipal que la ley designara elegiría dos ciudadanos de cada uno de los estados generales ya mencionados para formar parte de cada una de las Comisiones receptoras que se establecieran en las diversas secciones de la circunscripción, y otros dos para integrar la comisión escrutadora. Al mismo tiempo, y siguiendo el mismo procedimiento, se elegirían los suplentes de los miembros de dichas comisiones. Y para evitar que el funcionario municipal encargado de elegir el personal de estas comisiones tomara de los estados generales presentados por varios partidos individuos que, por su carácter y por su escasa inteligencia, pudieran ser fácilmente dominados o engañados por sus adversarios, se establecería también que solo se tendrían en cuenta, para la composición de las mesas receptoras y de las comisiones escrutadoras, los primeros 50 o 60 de cada estado general.

De esta manera, en el seno de las Comisiones receptoras de votos y escrutadoras todas las agrupaciones electorales estarían igualmente representadas, y su personal procedería, indirecta pero fielmente, de la voluntad popular. No sería posible entonces que se cometieran los fraudes y los atentados que, al presente, con la imperfecta y viciosa organización de las comisiones que intervienen en las diversas operaciones electorales, se emplean comúnmente por los partidos y por los Poderes públicos para

alterar en su provecho el resultado definitivo de las elecciones. Los estados generales que indico como modificación o complemento del sistema de Borély, tendrían pues también esta importante aplicación, servirían para rodear de positivas y eficaces garantías el ejercicio del derecho de sufragio.

Todo lo que acabo de indicar con respecto a las Comisiones encargadas de recibir los votos de los ciudadanos y verificar el escrutinio general en cada circunscripción electoral es también aplicable a las que se constituyen para la formación y depuración de los Registros Cívicos. De los estados generales presentados en un período electoral se elegirían, en la forma anteriormente indicada, los ciudadanos que en el período siguiente deben formar parte de las comisiones inscriptoras y de los jurados de tachas.

Tales son las útiles e importantes aplicaciones que tiene la modificación que introduzco en el sistema electoral ideado por Borély. Preveo, sin embargo, una objeción. Esos estados generales que deben ser formados por cada agrupación electoral serán quizás mirados como una obra irrealizable, y partiendo de este dato, se harán tal vez numerosas observaciones con el objeto de demostrar la impracticabilidad del procedimiento que propongo. Pero, en mi concepto, la formación y presentación de los estados generales no pueden ofrecer dificultades de ningún género. Desde luego hay que observar que se armoniza perfectamente con los hábitos electorales de nuestro país el medio que he indicado para complementar el sistema de Borély, pues que, en cada período electoral, los partidos que intervienen en la lucha, tanto para conocer el número de sus adherentes y el de sus adversarios, como para

poder depurar los Registros Cívicos en los juicios de tachas, forman siempre, por medio de sus comisiones departamentales y secciones, estados generales análogos a los que he indicado antes. No sería pues, difícil, como no lo es al presente, que las comisiones auxiliares, creadas en las diversas secciones del territorio de la República por los centros directivos de cada partido, formarían estados parciales de los electores domiciliados en sus respectivas secciones y los remitieran a una Comisión central que se encargara de hacer con todos ellos un estado general.

El sistema del voto doble simultáneo ha sido también modificado en otra forma por el doctor don Luis V. Varela; y en la Provincia de Buenos Aires, por ley promulgada en 23 de octubre de 1876, se adoptó dicho sistema electoral con las modificaciones propuestas por ese autor, salvo algunos detalles de escasa importancia.<sup>71</sup>

71 En esa ley de la Provincia de Buenos Aires se establece el sistema de Borély, modificado por el doctor don Luis V. Varela, en la forma que indican los siguientes artículos: "[...] Artículo 57. Para determinar los senadores o diputados electos, se procederá del modo siguiente:

- 1.º Se dividirá el número de sufragantes que el escrutinio arroje en cada sección, por el número de senadores o diputados que le corresponda según la convocatoria.
  - 2.º Si uno o más candidatos figurasen en diversas listas con un número de votos igual o mayor al cociente electoral, serán proclamados electos, deduciéndose a cada lista el número proporcional de votos, con relación a los que hubiere obtenido, hasta igualar el cociente electoral.
  - 3.º Hecha la deducción a que se refiere el inciso anterior, el resto de los votos emitidos a favor de cada lista se dividirá por el cociente obtenido en la operación a que se refiere el inciso 1.º
  - 4.º El resultado de esta operación determinará el número de candidatos que se debe tomar de cada lista para integrar la representación de la sección.
- Art. 58. Se proclamarán electos a los candidatos de cada lista que hubieran obtenido mayor número de votos, hasta el número que a cada lista corresponda. Entre los que tuvieren igual número de votos, se procederá por sorteo hasta completar la representación correspondiente a la lista.

Dice el señor Varela:

Pienso que cualquiera nueva combinación que se haga tomará siempre como punto de partida la base fundamental del sistema de Borély, la doble representación del partido y del elector, hecha por medio de un solo voto. En el método que yo he ideado, parto precisamente de ese punto, o, por mejor decir, persigo precisamente ese objeto. Si no me ciega la pasión de autor, creo que lo he conseguido, sin que para ello sea menester complicar demasiado el sistema electoral. Toda mi tarea se ha reducido a procurar combinar el mecanismo electoral de manera que, cualquiera que sean las evoluciones y las maniobras de los partidos políticos, siempre se obtenga el resultado que se busca con tanto anhelo.

Para conseguir esto, lo primero que procuro es averiguar la opinión individual de cada elector, con el objeto de que su voto pese en favor del partido a que él pertenece. ¿Cuál será el medio de conocer esa opinión? Mr. Borély establece que el elector lo diga escribiendo el nombre de su partido al frente de su boletín de voto. Ya he demostrado los peligros prácticos que hay en esto. Yo busco descubrir la opinión del elector por la opinión de los diputados por quienes él vota, y para esto bastaría declarar como pertenecientes al mismo partido todas las listas que aparecie-

Art. 59. Para los objetos de los artículos anteriores, se considerarán como listas iguales aquellas cuya mayoría de candidatos sean los mismos.

Art. 60. Si resultare a favor de alguna o algunas listas un excedente de votos que no alcance a formar una cuota de proporción, se considerará como cuota válida la mayor aproximación, y para integrar la representación se proclamará electo candidato a quien corresponda según lo prevenido en los artículos anteriores.

Art. 61. Cuando haya dos o más excedentes de votos iguales entre sí, se proclamará electo un candidato del partido que hubiere obtenido menor representación en la operación principal.

Art. 62. De la misma manera será preferida, en igualdad de circunstancias aquella fracción de los electores que no hubiere obtenido representación alguna en el primer cálculo de las cuotas electorales.

sen en la urna conteniendo dos terceras partes de nombres iguales a algunas de las listas que, previamente, los partidos deberían haber depositado.

Este depósito se haría en poder de una autoridad que la ley designaría, rodeándolo de todas las garantías de publicidad y de precaución que lo pusieran al abrigo de todo fraude posible.

Supóngase, por ejemplo, que se trata de elegir seis diputados. La lista que un partido político recomienda se compone de los candidatos A, B, C, D, E, F. Cada elector, al votar, tiene el deber de poner en su lista cuatro de esos seis nombres, es decir, dos terceras partes; pero todos no tienen el deber de poner los mismos cuatro nombres. Uno podría votar por A, B, C, D, n, h, mientras que otro votara por E, F, A, C, k, m.

Si el depósito de la lista no se hubiese hecho, esos dos electores, que son del mismo partido político, no podrían haber sido considerados tales, porque solo dos nombres iguales —A y C— figuran en sus listas; pero como en la depositada figuran también B, D, E, F, que a la vez figuran en las de los electores, resulta la evidencia de que ellos pertenecen al mismo partido político, puesto que la mayoría de sus candidatos respectivos son los que sostienen un partido determinado.

Tenemos pues, que las primeras bases de la nueva combinación de que me ocupo podrían reducirse a las siguientes: Primera: Cada partido depositará, antes de la elección, la lista íntegra de sus candidatos en poder de la autoridad que la ley designe y con las formalidades que ella establezca; [...] Segunda: Para hacer la clasificación de las listas depositadas en la urna, se reputarán como pertenecientes al mismo partido político todas aquellas que tengan dos terceras partes de candidatos iguales entre sí, o iguales a los que figuran en algunas de las listas depositadas. Es natural que, si entre los electores hubiese algunos grupos que presentasen listas con dos terceras partes de candidatos exactamente iguales, aunque ellos no hubiesen de-



positado previamente lista alguna, se les debe considerar como partidos políticos, con la sola diferencia que ellos habrán alterado menos su lista primitiva.

Si, por el contrario, grupos de un partido determinado presentasen listas de candidatos completamente distintos a los que su partido sostenía, no habría razón alguna para considerarles afiliados a un bando del que se separaban y contra el cual luchaban en el momento de la elección. Sus votos se reputarían *independientes*, y en el escrutinio se les computaría como tales.

Hecha la clasificación de todas las listas según las prescripciones indicadas, todos aquellos votos que se hubiesen dado sin sujetarse a las listas depositadas (o sin tener dos terceras partes de candidatos iguales) se reunirían y se considerarían como pertenecientes a un mismo partido, a fin de que tomasen parte en la repartición proporcional de los diputados a elegirse entre todos los partidos electorales.

Antes de hacer el reparto proporcional de los diputados entre los partidos, dividiendo el número de sus votos por el cociente electoral, los escrutadores tienen que ver cuáles son los candidatos que figuran en varias listas y que alcanzan al cociente. Los candidatos que figuren en varias listas y alcancen al cociente deben ser considerados electos, atribuyéndoselos a la representación de los independientes.

En cuanto a los partidos que han contribuido a esa elección, sus votos tendrán que disminuirse en proporción a los que hayan dado por el candidato electo de esa manera, pues si así no se hiciera resultaría que los votos de los electores que habían votado por él se contaban dos veces, una por el candidato elegido y otra por algún otro de la lista de su partido. Esa deducción de los votos de cada partido se haría, como es natural, antes de hacerse el reparto de

los diputados, inutilizándose al efecto tantas balotas cuantas fuesen necesarias.<sup>72</sup>

Así explica el autor de *La Democracia Práctica* las modificaciones que hace al sistema de Borély. Un ejemplo práctico hará más clara esa explicación. Supóngase que en una circunscripción deben ser elegidos seis diputados por 12.000 electores divididos en las siguientes agrupaciones: 6.000 electores forman el Partido A, 4.000 el Partido B y los 2.000 restantes son electores independientes que votan aisladamente. Días antes del señalado para las elecciones, el Partido A deposita una lista de candidatos en la que figuran C, D, E, F, G, H. Llegado el momento de la votación, los 6.000 adherentes del Partido A votan de la manera siguiente:

2000 por esta lista	1500 por esta lista	1500 por esta lista	1000 por esta lista
C	C	H	C
D	D	G	E
E	F	C	G
F	G	D	H
a	m	p	r
b	n	q	s

El Partido B no verifica, previamente a la elección, el depósito de su lista de candidatos, pero en las listas de sus 4.000 adherentes figuran dos terceras partes de candidatos idénticos. Vota, pues, este partido en esta forma:

<sup>72</sup> Varela, Luis V. *La Democracia Práctica*. Párrafos extraídos del capítulo VIII.

1000 por esta lista	1500 por esta lista	1500 * por esta lista
J	J	J
K	K	K
L	L	L
M	M	M
d	e	t
s	f	u

Los 2.000 electores restantes, no constituyendo un partido político, ni estando tampoco de acuerdo para formar accidentalmente una agrupación electoral, votan aisladamente y por distintas listas de candidatos, de modo que, cada uno de estos solo consigue un número insignificante de sufragios.

Verificada la elección en esta forma, al practicarse el escrutinio general se procedería en el orden siguiente: determinado el cociente electoral, que en este caso está representado por 2.000 votos, se vería ante todo si algunos candidatos figuran en las listas de varias agrupaciones electorales y si los votos que se han emitido en su favor alcanzan al cociente para ser proclamados electos. El candidato *s* se encuentra en estas condiciones, pues aparece en 1.000 listas del Partido A y en otras 1.000 del Partido B. Luego, resultaría electo y se inutilizarían para las subsiguientes operaciones del escrutinio las 2.000 listas que han servido para su elección. Enseguida se procedería a la clasificación de las demás listas depositadas en las urnas electorales, reputándose como pertenecientes a un mismo partido todas aquellas que tengan dos terceras partes de candidatos

iguales entre sí, o iguales a los que figuren en alguna de las listas depositadas antes de la elección. Las 6.000 listas del Partido A tienen dos terceras partes de candidatos iguales a los que aparecen en la lista que este partido depositó antes de practicarse las elecciones y, por consiguiente, se forma con ellas un grupo de 5.000 listas, pues mil ya han sido inutilizadas al ser electo el candidato *s*. El Partido A, pues, cuenta con un número de votos igual a dos veces el cociente electoral y además tiene un sobrante de 1.000 votos; por consiguiente, tiene derecho a elegir dos diputados, que lo serán los dos candidatos que tengan mayor número de sufragios. Las 3.000 listas que le quedan al Partido B, después de haber sido inutilizadas las 1.000 que sirvieron para elegir al candidato *s*, tienen dos terceras partes de candidatos iguales, pues en todas ellas figuran J, K, L y M; fórmase también con ellas un solo grupo que, por alcanzar al cociente y tener además un sobrante de 1.000 votos, tiene derecho a elegir un diputado. Quedan ahora las 2.000 listas depositadas en las urnas por los electores independientes. No obstante existir entre todas ellas la más completa diferencia en cuanto a los nombres de los candidatos, se deben también reunir en un solo grupo; y como alcanzan al cociente electoral obtienen la elección de un diputado, que lo será el candidato que haya conseguido mayor número de votos.

De modo, pues, que, prescindiendo del candidato *s* y de las 2.000 listas que han servido para su elección, el escrutinio produciría este resultado:

Agrupaciones electorales	Votos	Diputados electos	Votos sobrantes
Partido A . . . . .	5.000	2	1.000
Partido B . . . . .	3.000	1	1.000
Electores independientes	2.000	1	—
	<u>10.000</u>	<u>4</u>	<u>2.000</u>

Y como son seis los diputados a elegirse y solo han resultado electos cinco, el diputado que falta correspondería al partido que tuviera un sobrante de votos mayor. Pero como en este caso los dos partidos, A y B, tienen igual número de votos sobrantes pertenecería la elección del diputado al Partido B, por haber conseguido un número menor de representantes.

Tal es el mecanismo ideado por el doctor Varela para modificar el sistema de Borély. ¿Es aceptable este plan? ¿Responde a todas las exigencias de un buen sistema electoral? No puedo responder afirmativamente a estas preguntas y creo, por el contrario, que sus imperfecciones son bastantes graves.

Con este procedimiento electoral se obtiene indudablemente la más estricta proporcionalidad en la representación y se impide que la mayoría pueda emplear el medio fraudulento que ofrece el sistema de Borély para usurpar a las minorías su parte proporcional en la representación. Pero estas ventajas se consiguen a caro precio, pues en cambio de ellas se priva completamente a los ciudadanos de la libertad electoral.

Y lo repetiré una vez más, porque esta verdad debe tenerse siempre presente: no se resuelve satisfactoriamente el fundamental problema político de la reforma electoral

tan solo con distribuir proporcionalmente la representación entre todas las opiniones y entre todos los intereses sociales; también es necesario hacer del sufragio una verdad, también es necesario buscar el medio de colocar a los ciudadanos en condiciones de poder votar con entera libertad a fin de que las listas de candidatos que depositen en las urnas importen la verdadera y legítima manifestación de sus opiniones y de sus preferencias. Destruyese completamente la libertad electoral con el mecanismo ideado por el doctor Varela, porque estando obligado todo elector, para que su voto sea eficaz, a poner en su lista dos terceras partes de sus candidatos tomados de una lista formada y depositada antes de verificarse las elecciones por el comité o el jefe de su partido, los candidatos que en cada agrupación electoral conseguirán más votos y resultarán, por consiguiente, electos serán siempre los que figuren en esas listas formadas por los jefes de los partidos o por sus respectivos comités. En el ejemplo puesto anteriormente para explicar este sistema está plenamente comprobada esta verdad. En efecto, los 6.000 electores del Partido A tienen derecho a elegir tres diputados porque el cociente está representado por 2.000 votos, y los tres candidatos que han conseguido mayor número de sufragios son C, D y G, que figuran en la lista depositada antes de verificarse las elecciones por el Comité del Partido A. Ni uno solo de los candidatos libremente designados por los ciudadanos resulta, pues, electo; luego los representantes no son elegidos en realidad por el pueblo, sino por los centros directivos de cada comunidad política. Ejercido en esas condiciones, el derecho de sufragio es una mentira y una fórmula engañosa la soberanía popular.

Y obsérvese que, para que este procedimiento electoral produzca los resultados que ha tenido en vista su autor al formularlo, el número de candidatos que cada elector debe tomar necesariamente de la lista formada y depositada por el comité de su partido tiene que ser considerable. Si en vez de establecerse, como lo establece el doctor Varela, que todos los electores que pertenecen a un mismo partido político deben votar por listas cuyas dos terceras partes de candidatos sean iguales a los que figuran en la lista depositada, se dijera, por ejemplo, que cada elector solo debe inscribir en su lista una cuarta parte de dichos candidatos, la mayoría podría cometer el mismo fraude que permite el sistema de Borély para conseguir, con perjuicio de la minoría, más representantes de los que legítimamente le corresponderían según el principio de la proporcionalidad. Para demostrar esta observación, supóngase que 8.000 electores, divididos en dos partidos, A con 4.500 adherentes y B con 3.500, deben elegir ocho representantes. El Partido B deposita, antes de la elección, una lista con los siguientes candidatos: C, D, E, F, G, H, I, J, y sus 3.500 adherentes votan en esta forma:

## Votos del Partido B

3.500 votos

Candidato C
Candidato F
Candidato a
Candidato b
Candidato c
Candidato d
Candidato e
Candidato f

El Partido A no deposita lista alguna y sus 4.500 electores votan por la siguiente lista, en la que aparece una cuarta parte de candidatos iguales a los que figuran en la lista depositada por el Partido B:

## Votos del Partido A

4.500 votos

Candidato F
Candidato D
Candidato m
Candidato n
Candidato r
Candidato s
Candidato t
Candidato u

Al practicarse el escrutinio general, después de determinado el cociente electoral, que está representado por 1.000 votos, se procedería a la clasificación de las listas, y como en todas ellas aparece una cuarta parte de candidatos iguales a los que figuran en las listas depositadas por el Partido B, serían consideradas como pertenecientes a una misma agrupación electoral. Los escrutadores establecerían, en consecuencia, que a las 8.000 listas correspondían los ocho diputados a elegirse y proclamarían electos los ocho candidatos que tuvieran mayor número de votos. Esos ocho candidatos serían: F, que ha obtenido 8.000 votos, y D, m, n, r, s, t, u, que han conseguido 4.500 votos cada uno. Todos estos candidatos son los que figuran en las listas del Partido A; pero F y D pertenecen al Partido B. Luego, pues, el Partido A elige seis diputados y dos el

Partido B. Y este resultado es enteramente injusto y desproporcional, pues siendo 1.000 el cociente electoral, los 4.500 electores del Partido A solo tienen derecho a cuatro representantes. Quiere decir, pues, que con este sistema no es posible reducir el número de los candidatos impuestos a los electores sin correr el riesgo de que la mayoría usurpe una parte, más o menos considerable, de la representación que legítimamente corresponde a la minoría.

Establece el doctor Varela en su mecanismo electoral que, al practicarse el escrutinio, deberán ante todo tenerse en cuenta los candidatos que figuren en las listas de diversos partidos para ser declarados electos si alcanzan al cociente electoral. Y este es otro de los más graves defectos del sistema que examino. He demostrado ya, al impugnar las objeciones que se oponen al sistema de Borély, que no es posible admitir que, en una elección, verificada con arreglo al principio de la proporcionalidad, un mismo candidato aparezca en las listas de distintas agrupaciones electorales y, por consiguiente, es innecesario que vuelva a ocuparme de este punto. Pero quiero suponer que me equivoco, quiero suponer que ese hecho se produce, que generalmente figuran en las listas de varias agrupaciones electorales unos mismos candidatos. Y partiendo de esa suposición, fácil es demostrar que la aplicación del procedimiento indicado por el doctor Varela tiene necesariamente que producir los más falsos e injustos resultados.

En efecto, supóngase que 8.000 electores, divididos en tres partidos, A con 4.000 adherentes, B con 2.000 y C con 2.000, deben elegir ocho diputados y votan en la forma siguiente:

Partido A. 4000 votos	Partido B. 2000 votos	Partido C. 2000 votos
P	D	I
Q	E	J
R	F	K
S	G	L
T	H	M
U	a	N
V	z	a
X	b	b

Aplicando en este caso el procedimiento propuesto por el Dr. Varela, al practicarse el escrutinio se tendrían en cuenta, ante todo, los candidatos *a* y *b* que figuran en las listas de los partidos B y C; y como el cociente electoral está representado por 1.000 votos (8.000: 8 = 1.000) y cada uno de dichos candidatos ha conseguido 4.000 sufragios, se declararían electos, inutilizándose 1.000 listas de cada partido. Con las otras 1.000 listas que quedan a cada uno de ellos elegirían dos candidatos, el Partido B al candidato D y el Partido C al candidato I. Este sería el resultado que producirían las elecciones en el presente caso. Y bien, yo digo que, si se tiene presente que según este sistema electoral los candidatos deben colocarse en las listas *por orden de preferencia*, no es posible desconocer que semejante resultado es enteramente falso e injusto. El candidato *a*, por ejemplo, no ha obtenido 4.000 votos para ser electo diputado; el candidato *a*, ha obtenido 2.000 votos para ser el *sexto* candidato del Partido B y 2.000 para ser el *séptimo* del Partido C. Pero como cada uno de es-

tos partidos solo tiene derecho a elegir dos diputados, sus respectivas listas deben servir para la elección de los dos candidatos que en cada conjunto de ellas figuren en primera línea. "Desde que se establece en las listas un orden de preferencia, los votos no pueden aplicarse *igualmente* a todos los candidatos", pues los que figuran en último término no son realmente los candidatos que desean ver electos los ciudadanos, sino que se ponen en las listas para cumplir con una exigencia de la ley, para aparecer votando por tantos candidatos como representantes corresponden a la circunscripción. Los 2.000 electores del Partido C, que colocan a los candidatos *b* y *a* al final de sus listas, y que votan sabiendo que no pueden elegir más que dos o tres diputados, y que deben poner sus candidatos por orden de preferencia, manifiestan evidentemente que no quieren elegir a *a* y *b*. Pero, aplicando el sistema del Dr. Varela, los votos del Partido C se aplican *preferentemente* a los candidatos *a* y *b*. Luego, pues, se desconoce, se contrataría la voluntad de los electores privándoles de sus legítimos representantes y destinando sus votos a la elección de candidatos que, generalmente, solo por llenar una formalidad inscriben al fin de sus listas.

Este sistema electoral tiene también otro defecto grave. Desconociendo el Dr. Varela el principio de la proporcionalidad y la noción del cociente electoral, establece que si un grupo de ciudadanos que no constituyen un partido político, ni forman accidentalmente una agrupación electoral, votan por distintas listas de candidatos, de modo que cada uno de estos represente distintas opiniones, o diferentes intereses sociales, todas esas listas serán reunidas en un solo grupo y determinarán la elección de uno o más candidatos si alcanzan una o más veces al cociente

electoral. Si siendo 1.000 el cociente, por ejemplo, 4.000 electores votan sin ponerse de acuerdo y por candidatos completamente distintos, que profesan diferentes opiniones políticas, esos electores, según el Dr. Varela, deben elegir cuatro representantes que lo serían los candidatos que hubiesen obtenido mayor número de votos. Esto importa, en primer término, mantener para una parte de los electores el injusto sistema de la representación exclusiva de la mayoría, al mismo tiempo que se establece el principio de la proporcionalidad para el resto de los ciudadanos; absurdo amalgama de elementos contradictorios que produce el efecto de dividir a la sociedad en dos campos, en uno de los cuales reina la justicia, mientras que en el otro se mantiene un régimen electoral que altera profundamente la naturaleza del derecho político de sufragio.

Por otra parte, como el derecho de representación es un derecho *colectivo*, esos ciudadanos que votan aisladamente, sin ponerse de acuerdo con otros electores para formar una agrupación igual, por lo menos, al cociente electoral, no pueden legítimamente llevar ni un solo diputado al seno de la Asamblea representativa; y este principio, "esta justísima limitación del derecho de sufragio, impuesta por la naturaleza de las cosas",<sup>73</sup> ha sido desconocido por el doctor Varela al establecer en su sistema la medida que critico.

En vista de estas observaciones, necesario es, pues, concluir que el plan del doctor Varela no es aceptable, que él no responde a todas las exigencias de un buen sistema electoral.

73 Naville, Ernesto. *La Question Électorale en Europe et en Amérique.*

Puede, pues, afirmarse, con toda seguridad, que solo Borély ha dado la verdadera solución de este problema. El procedimiento electoral ideado por este autor es justo, racional y de muy fácil aplicación. Tiene, sin embargo, un defecto que puede producir perniciosos resultados en la práctica, pero creo haberlo salvado con la modificación anteriormente indicada, que complementa su mecanismo sin complicarlo y sin alterar en nada sus excelentes cualidades. La ciencia constitucional ha llenado, pues, su misión a este respecto; toca ahora a los pueblos que amen las instituciones libres emprender la fecunda tarea de incorporar estos principios a su legislación política.

## CAPÍTULO VII

### Modo de votar

#### I

SUMARIO –Elección directa y elección indirecta. –Error en que incurren generalmente los tratadistas a este respecto. –Ventajas de la elección directa. –Asegura, en cuanto es posible, la más genuina expresión de la voluntad popular. –Crea estrechísimos vínculos entre los electores y los electos. –Hace posible la aplicación de un sistema electoral que dé representación proporcional a todas las opiniones. –Dificulta la corrupción, el fraude y las violencias en las operaciones electorales. –Crea y fortifica en los ciudadanos las cualidades indispensables para el funcionamiento del régimen representativo. –Defectos de la elección directa. –Produce el efecto de llevar al seno de las Asambleas representativas individuos poco preparados para las funciones públicas. –Favorece la elección de los ciudadanos que profesan opiniones extremas. –Ventajas de la elección indirecta. –Depuración del sufragio. –Elección más acertada cuando se requiere en los candidatos conocimientos especiales y cuando hay que organizar instituciones moderadoras. –Objeción que se hace a la elección indirecta. –El mandato imperativo. –Refutación. –Medios de impedir que el mandato imperativo desnaturalice la elección directa. –Defectos de la elección indirecta.

En todas las sociedades regidas por el sistema representativo de Gobierno la elección periódica del personal de

los Poderes públicos no se verifica siguiendo en todos los casos un procedimiento uniforme. En nuestro país, por ejemplo, los diputados son elegidos directamente por el pueblo; los senadores por un Colegio elector constituido en cada departamento por el voto directo de los ciudadanos; el presidente de la República y la Alta Corte de Justicia por las dos Cámaras Legislativas, reunidas en Asamblea General, y los Tribunales de Apelaciones y los jueces de primera instancia por la Alta Corte de Justicia. Esta misma diversidad en el modo de elegir los altos funcionarios públicos se establece en las constituciones políticas de los demás pueblos que practican las instituciones libres. Quiere decir, pues, que para la provisión de los cargos públicos se procede de dos maneras distintas, o por elección directa o por elección indirecta.

Cuál de estos dos procedimientos electorales sea más ventajoso y más apto para producir el efecto de que cada rama del Poder público se organice de modo que pueda realizar ampliamente los fines especiales de su institución, es una cuestión que no admite una solución general, pues, como lo demostré oportunamente, si la elección directa es una imperiosa exigencia del régimen representativo en algunos casos, tales como el de la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, en otros, en la elección de los magistrados judiciales, por ejemplo, en la de senadores y en la de Presidente de la República, solo la elección indirecta puede dar convenientes resultados. Incurren, por consiguiente, en lamentable error la generalidad de los tratadistas de Derecho Constitucional que formulan esta cuestión en términos abstractos, prescindiendo de las condiciones particulares de cada rama del Poder público, de las cualidades especiales que debe po-

ser cada categoría de funcionarios y de los distintos resultados que en la elección de cada una de ellas deben perseguirse, y le dan una solución general adoptando exclusivamente y para todos los casos un solo procedimiento electoral, el procedimiento directo los que exageran las virtudes de la democracia, los que miran como una verdad perfecta esta paradoja de Montesquieu: "que el pueblo es admirable para elegir a los que debe confiar su poder soberano", y el procedimiento indirecto los que exageran los peligros de la acción inmediata del pueblo, los que piensan con Tocqueville que hay en la democracia una tendencia irresistible a alejar de la vida pública a los ciudadanos más independientes e ilustrados.

Ambos métodos de elección tienen ventajosa y legítima aplicación; y para proceder con acierto al determinar en cada caso cual de los dos es el que debe practicarse, conviene sobremanera estudiar los resultados positivos de su funcionamiento y las ventajas que cada uno de ellos ofrece.

Uno de los más importantes efectos de la elección directa es el de asegurar, en cuanto es posible, la más genuina expresión de la voluntad popular. Cuando el derecho de sufragio es ejercido directamente por los ciudadanos; cuando entre los electores y los funcionarios públicos no existe intermediario alguno, si se adopta un sistema electoral perfeccionado y se garante la libertad de sufragio a todos los miembros de la sociedad y no se ponen en juego las influencias ilegítimas comúnmente empleadas para falsear los resultados del voto popular, en el seno de las asambleas así elegidas se encontrarán siempre fielmente representados todos los intereses, todas las ideas y todas las constituyen el poderoso agente



de su vida y de su desenvolvimiento, progresivo. Una Asamblea representativa de esa manera constituida será siempre infaliblemente una imagen reducida pero perfecta de la nación, o, como lo ha dicho un distinguido publicista, "un mapa político del país, reducido según una escala cuyos grados se calculen por el número de representantes que la formen".<sup>74</sup> Fuera de la elección directa, ningún otro método, ninguna otra combinación electoral puede producir tan importantes resultados.

Emanando los funcionarios públicos directamente de la voluntad del pueblo se crean espontáneamente entre este y aquellos estrechísimos vínculos que determinan una serie de hechos de incalculables ventajas para la libertad y para el funcionamiento regular de las instituciones representativas democráticas. Bajo el imperio de ideas y aspiraciones comunes, se identifican ciudadanos y gobernantes, y de esta manera, las instituciones políticas vienen a ser "verdaderos organismos por medio de los cuales la opinión pública pasa a ser voluntad pública".<sup>75</sup> Y así como los funcionarios, por efecto de su origen popular, se someten sin resistencia al poder de la pública opinión, los ciudadanos depositan plena confianza en sus mandatarios, desapareciendo en consecuencia esos funestos antagonismos entre la sociedad y los Poderes públicos, que tan hondos males ocasionan.

Se ha visto ya que la representación proporcional de todas las opiniones y de todos los intereses sociales es un principio de indispensable aplicación para que las Asambleas representativas estén legítima y conveniente-

<sup>74</sup> de Girardin, Emilio. *La Presse*, 1845.

<sup>75</sup> Lieber, Francisco. *La Libertad Civil y el Gobierno Propio*. Tomo I, p. 211.

mente organizadas. Pero esa teoría de la representación de las minorías, que es a justo título considerada como uno de los más grandes progresos realizados por la ciencia constitucional en nuestros días, solo puede ser fielmente practicada a condición de que se adopte para las elecciones el método directo. Estableciéndose agentes intermediarios entre el pueblo y sus representantes por medio de cualquiera combinación electoral, delegando la masa general de los electores en un reducido número de ciudadanos el derecho de elegir sus mandatarios no es posible esperar que estos representen otras opiniones y otros intereses que las opiniones y los intereses de los que han recibido el encargo de elegirlos.

Otra de las ventajas que ofrece el método de elección directa es la siguiente:

Siendo muy considerable el número de ciudadanos que han de tomar parte en una elección, hay necesariamente mayor dificultad para reunir un número de voluntades suficiente para elegir una persona que cuando ese número es reducido. Sea que se empleen promesas o dádivas para ganar los sufragios, sea que se trate de obtener estos por el temor, menos probable es que tales medios tengan suceso sobre un gran número de individuos que sobre uno pequeño. Si se quiere emplear el dinero para comprar los votos, el que sea bastante rico para comprar centenas o miles de electores no podría hacer lo mismo con centenares de miles, o con millones de ellos. Didio Juliano, a pesar de su inmensa fortuna, no habría podido comprar en Roma a los que lo eligieron emperador, si en lugar de algunos miles de pretorianos, que se habían arrogado el derecho de disponer del trono imperial, hubiese tenido que comprar los sufragios de la mayoría de millones de ciudadanos romanos. Si se pretende seducir a los electores con promesas de ventajas personales, menos probable es todavía que tal

cosa pueda realizarse con éxito siendo el cuerpo electoral muy extenso, que cuando este es limitado. Varían tanto las aspiraciones individuales de cada hombre, que apenas puede concebirse que haya quien se proponga contentar a miles de ellos, ni que pueda disponer de medios para ello. Queda solo la intimidación como medio eficaz de hacer prevalecer sobre un gran número de electores la influencia de los que, por fines particulares, quieran dominar su voluntad e inducirlos a hacer una elección de acuerdo con sus deseos. En efecto, el temor puede obrar de la misma manera sobre un gran número que sobre uno pequeño para uniformar la voluntad de los que lo formen, según sean los medios que estén a disposición de los que lo empleen para hacer efectivos actos de violencia.

Pero esto quiere decir que no deben ponerse en manos de ningún individuo medios de ejercer esos actos de violencia; que los que dispongan de la fuerza pública no puedan intervenir para nada con ella en las elecciones, ni emplearla para violentar a los electores [...].

Aun cuando no se tomasen esas precauciones, todavía sería siempre más difícil ejercer una presión violenta sobre la voluntad de los electores formando estos un cuerpo numeroso, de todos los que tienen el encargo del sufragio, que cuando este cuerpo solo se compone de unos pocos elegidos por aquellos. Ejerciendo el sufragio muchos individuos, y siendo directa la elección, por necesidad hay que dividir los electores en diferentes grupos, distribuidos en todo el país, para que la votación sea posible; y el que quisiera violentarlos, tendría que hacer obrar la fuerza en muchos puntos y disponer de medios para ello en todas las localidades. Cuando no hay que obrar sino sobre un Colegio Electoral, escogido para hacer las elecciones, y el sufragio está restringido a muy pocas personas, la posibilidad de que la violencia pueda emplearse y produzca su efecto, crece inmensamente.

En suma, el método de elección directa, siendo el más propio para facilitar la expresión genuina de la volun-

tad popular, es también el que da lugar a tomas mejores precauciones contra las influencias siniestras que pueden desnaturalizar las elecciones.<sup>76</sup>

Examinado el método de elección directa bajo otro punto de vista, se descubre fácilmente en él otra de sus más excelentes cualidades. Se ha dicho, con sobrada razón, que el régimen representativo democrático es la mejor forma de gobierno porque, a la vez que asegura más sólida y eficazmente que cualquier otro sistema de organización política la libertad y el orden social, es también una verdadera escuela de educación política y de virtudes cívicas para los ciudadanos. Pero, para que el régimen representativo de gobierno realice tan importante fines; para que no se desnaturalice por completo y se convierta en un instrumento de opresión, que ponga en verdadero y perenne peligro las libertades públicas, es indispensable que la vida política se halle difundida por todo el cuerpo social, que todos los ciudadanos se interesen en la dirección de los negocios públicos, que, penetrándose de la elevada importancia de sus derechos políticos, pongan empeño en ejercerlos, y que fiscalicen sin descanso la conducta de los Poderes públicos, ya para contenerlos en sus avances, ya para alentarlos y fortalecerlos cuando proceden con estricta legalidad y luchan por el triunfo del derecho. Las instituciones libres únicamente viven y prosperan a costa del esfuerzo continuo, de la incesante actividad política de los ciudadanos; solo el despotismo es conciliable con la inacción y el letargo de los pueblos. Ahora bien, a excepción del pequeño número de individuos que desempeñan los cargos públicos, la inmensa mayoría de los ciuda-

<sup>76</sup> González, Florentino. *Lecciones de Derecho Constitucional*, p. 132.

danos solo participa de la vida política de la sociedad por medio del sufragio, y esa participación es considerable o insignificante según el método electoral que se practique. Así, si para el ejercicio del derecho de sufragio se adopta el método indirecto y, en consecuencia, la masa general de los electores ve reducida su misión a designar las personas que deban elegir los funcionarios públicos, no es posible esperar que función tan insignificante tenga el poder de avivar el espíritu público y pueda convertirse en un medio de educación política para los ciudadanos; porque, como lo observa Stuart Mill, ese procedimiento electoral exige que los electores primarios no se preocupen de opiniones, ni de medidas políticas, ni de hombres públicos y sí solo de buscar las personas de su confianza en quienes deban delegar el derecho de elegir el personal de los Poderes públicos. Por el contrario, aplicándose el método de elección directa, se acuerda a todos los miembros de la sociedad una función importante, propia para desarrollar la inteligencia política de los electores y para interesarlos vivamente en la gestión de los negocios públicos. El ejercicio directo del sufragio coloca a los ciudadanos en la necesidad de conocer los hombres públicos, de estudiar sus opiniones y sus tendencias para poder votar con acierto, y los hace entrar de lleno en el movimiento general de la política con el auxilio de la prensa y de las reuniones populares. El voto directo, pues, ofrece también la considerable ventaja de crear y fortificar en los ciudadanos las cualidades intelectuales y morales indispensables para el funcionamiento regular de las instituciones representativas democráticas.

Tales son los más importantes y benéficos resultados que produce el método de elección directa. Veamos ahora

sus defectos y sus inconvenientes, que son también considerables. Puede establecerse en términos generales que este procedimiento electoral, siendo, como lo ha dicho Lieber, un seguro medio de que la opinión pública pase a ser voluntad pública, refleja todos los vicios y todos los defectos del pueblo que lo practica. Cualquiera que sea el grado de cultura al que haya llegado una sociedad, es indudable que sus clases inferiores, que constituyen siempre la mayoría de la población, a pesar de la instrucción política que puedan adquirir mediante el más amplio ejercicio de todas las funciones de soberanía que corresponden a los ciudadanos en los pueblos libres, y de la instrucción literaria que se les ofrezca en las escuelas, se encontrarán en un estado más o menos considerable de atraso y de ignorancia. Y como entre los electores y los electos existen las mismas relaciones que entre las causas y sus efectos, la acción directa de esas masas populares, manifestada por medio del sufragio, solo puede producir el efecto de llevar al seno de las Asambleas representativas individuos de escasa cultura intelectual y poco aptos, por consiguiente, para el desempeño de las delicadas funciones públicas que se les confían. Estudiando de Tocqueville las instituciones políticas de los Estados Unidos, no pudo dejar de ver este defecto del método de elección directa y consignó en *La Democracia en América* las siguientes observaciones, que vienen a comprobar lo que acabo de decir:

Cuando entráis en la Sala de Representantes en Washington, os sentís impresionado por el aspecto vulgar de esta gran Asamblea. La mirada busca a menudo en vano un hombre célebre en su seno. Casi todos sus miembros son individuos oscuros, cuyos nombres no traen ninguna imagen al pensamiento; la mayor parte de ellos son abogados de

aldea, comerciantes y también hombres que pertenecen a las últimas clases. En un país en donde la instrucción está casi universalmente distribuida, se dice que los representantes del pueblo no saben a veces escribir correctamente. A dos pasos de allí se abre la Sala del Senado, cuyo estrecho recinto encierra una gran parte de las celebridades de América. Apenas sí se ve allí un solo hombre que no traiga a la memoria la idea de una ilustración reciente. Forman el Senado abogados elocuentes, distinguidos generales, hábiles magistrados y hombres de Estado conocidos. Todas las opiniones que se emiten en esta Asamblea harían honor a los más grandes debates parlamentarios de Europa. ¿Cuál es la causa de este singular contraste? ¿Por qué la primera asamblea reúne tanto elemento vulgar, cuando la segunda parece tener el monopolio de los talentos y de las luces? Una y otra emanan, sin embargo, del pueblo; una y otra proceden del sufragio universal y ninguna voz se ha elevado hasta el presente en América para sostener que el Senado sea enemigo de los intereses populares. ¿De dónde procede, pues, tan enorme diferencia? Yo no veo sino un solo hecho que la explique: la elección que produce la Cámara de Representantes es directa, el Senado emana de la elección a dos grados.<sup>77</sup>

Ofrece también otro peligro el método de elección directa, que ha sido indicado con toda precisión por un distinguido publicista contemporáneo. "Favorece este procedimiento electoral", dice Courcèlle Seneuil, "la elección de los hombres que profesan opiniones extremas; porque, entre las masas ignorantes de la población, son siempre las opiniones extremas, o más bien los temperamentos violentos los que, en cada partido, adquieren mayor popularidad e influencia. Las opiniones medias, los hombres

<sup>77</sup> de Tocqueville, Alexis. *De la Démocratie en Amérique*. Tomo II, p. 52.

moderados, dispuestos a las transacciones, que son tan necesarias para el juego regular de las instituciones libres, son olvidados generalmente en las elecciones directas".

Pasando ahora al estudio del método de elección indirecta, comenzaré, como lo he hecho anteriormente, por indicar las ventajas que su aplicación práctica puede producir. Los espíritus más decididamente opuestos a este falso principio que sientan los enemigos de la democracia: que el pueblo es completamente incapaz de constituir, de una manera regular y conveniente, los Poderes públicos por medio del sufragio, no dejarán, sin embargo, de reconocer que entre la cultura y las aptitudes políticas de las capas inferiores de la sociedad y las de las clases superiores existe una diferencia enorme; que mientras aquellas obedecen en sus movimientos a vagos instintos y a sentimientos mal definidos, pudiendo en consecuencia extraviarse fácilmente, o ser víctimas de la explotación y de la intriga, estas proceden generalmente de una manera seria y reflexiva y guiadas por inspiraciones propias, y que, por consiguiente, si la masa general de los ciudadanos, en vez de elegir directamente el personal de los Poderes públicos, delegara el ejercicio de ese derecho en un Colegio Electoral de segundo grado, que naturalmente sería formado por ciudadanos de las clases superiores, la elección de los gobernantes se verificaría con mucho más acierto y competencia. Un Colegio Electoral de segundo grado, siempre que sea libremente constituido por los electores primarios, estará formado, sino por las primeras ilustraciones del país, al menos por ciudadanos cuya instrucción y demás condiciones personales les coloquen muy por encima del vulgo, pues a no ser así, carecerían de la popularidad suficiente para reunir el número de votos

requeridos para ser electos miembros del Colegio. El método indirecto, pues, es un mecanismo apto para depurar el sufragio, eliminando los elementos inferiores de la sociedad y confiando la función electoral solo a ciudadanos competentes. Luego, sus resultados prácticos, mirados desde el punto de vista de la mayor ilustración e idoneidad de los funcionarios públicos, tienen indudablemente que ser muy superiores a los que produce la elección directa. Hay muchas y muy importantes funciones públicas que únicamente pueden ser desempeñadas por personas especialmente preparadas para ellas por medio de una sólida instrucción científica. Confiar la elección de estos funcionarios al voto directo del pueblo, sería incurrir en un gravísimo error, de muy funestas consecuencias para la sociedad, pues apreciar los conocimientos técnicos que pueda poseer un individuo es una tarea bastante difícil, para la cual no son nada competentes las masas populares. En estos casos, la elección indirecta no solamente es más ventajosa, sino que también su aplicación es de imprescindible necesidad; porque solo confiando la elección de esta clase de funcionarios a un cuerpo selecto de ciudadanos, que sean bastante ilustrados para poder juzgar de las aptitudes de los candidatos, habrá la posibilidad de que tales cargos públicos se provean con algún acierto.

“La elección directa, se ha dicho, refleja de una manera viva y extremada los movimientos súbitos del pensamiento público, las caprichosas impresiones de la prensa y todo lo que hace prevalecer la parte ardiente y móvil de la opinión sobre sus elementos fijos y reflexivos”.<sup>78</sup> Por

<sup>78</sup> de Carné, Louis. *Études sur l'Histoire du Gouvernement Représentatif*. Tomo II, p. 346.

eso, cuando se quiere organizar una institución política destinada a corregir las veleidades y los extravíos de la opinión pública, a moderar los excesos de la democracia y a dar estabilidad a la política y unidad a la acción de los Poderes públicos, como para todo esto es necesario que esa institución represente los elementos fijos, reflexivos y, por consiguiente, moderadores de la opinión pública, solo puede aplicarse el método de elección indirecta, que evita los inconvenientes del método directo, que acabo de indicar, debilitando considerablemente la acción de la multitud en la función electoral.

Estas son las ventajas que ofrece la aplicación del procedimiento electoral indirecto. Niegan, sin embargo, la generalidad de los tratadistas que estas ventajas se realicen en los dominios de la vida práctica y se declaran adversarios de la elección a dos grados, observando que este método electoral, aun cuando la ley lo establezca, no se practica jamás; que los electores de segundo grado reciben siempre mandato imperativo de los electores primarios para votar por determinados candidatos y que, en consecuencia, todas las elecciones son directas y producen idénticos resultados. “A medida que los partidos se organizan y se disciplinan”, dice Duvergier de Hauranne:<sup>79</sup>

[...] ¿la elección a dos grados no concluye por confundirse con la elección directa? Los electores de segundo grado, ¿no recibirán mandatos imperativos que reducirán sus funciones al cumplimiento de una formalidad maqui-nal, al depósito material de un boletín de voto dictado de antemano por los mismos que los han elegido? ¿Para qué serviría entonces la elección a dos grados? El único mérito de este sistema consiste en permitir que los electores

<sup>79</sup> Dupont-White, Charles. *La République Conservatrice*, p. 237.

se reúnan, se pongan de acuerdo, discutan las cuestiones políticas del día y aprecien libremente los méritos de los diversos candidatos. ¿Para qué esta discusión contradictoria, este cambio de opiniones, este acuerdo previo si cada uno está ligado de antemano por órdenes terminantes de sus comitentes y llega al Colegio Electoral, no solamente con una opinión formada, sino que también con una misión formal que cumplir?

En comprobación de estas observaciones, citan los adversarios de la elección indirecta muchos ejemplos prácticos, tales como el de la elección presidencial en los Estados Unidos en la que, mucho tiempo antes de estar constituidos los Colegios de segundo grado en todos los estados de la Unión, los electores primarios ya han designado los candidatos por quienes deberán votar aquellos, y hacen notar al mismo tiempo que el mandato imperativo, ese elemento extralegal agregado al mecanismo de la elección indirecta, lejos de debilitarse, irá adquiriendo mayor fuerza e importancia a medida que la actividad política se vaya desarrollando y se fortifique el espíritu público, pues que entonces, interesándose vivamente los ciudadanos en la dirección de los intereses colectivos, no verán satisfechas sus aspiraciones sino ejerciendo la mayor influencia directa posible en la elección de los gobernantes.

Antes de entrar a examinar el mérito de estas objeciones, conviene establecer que las elecciones indirectas pueden verificarse, y se verifican, de dos maneras distintas, para indicar separadamente los medios que en cada una de ellas pueden emplearse eficazmente con el fin de impedir que el mandato imperativo se manifieste. La elección en segundo grado puede confiarse, o a una corpora-

ción pública que no haya sido constituida con ese objeto sino con el de desempeñar otras funciones de carácter permanente, como sucede, por ejemplo, en la elección presidencial en nuestro país, que ha sido confiada a la Asamblea General legislativa, o a un Colegio, compuesto de un número de miembros más o menos reducido, creado con el exclusivo fin de ejercer, por delegación de los ciudadanos, la atribución electoral, como el que se forma entre nosotros en cada departamento para verificar las elecciones senatoriales. Hecha esta distinción, cuya utilidad e importancia justificarán las subsiguientes observaciones, examinaré en primer término si es cierto que las elecciones indirectas de la primera categoría, en virtud de mandatos imperativos impuestos por los electores primarios a los de segundo grado, pierden siempre su carácter propio y se convierten en elecciones directas.

Estudiando los efectos que esta clase de elecciones indirectas producen en nuestro país, se pueden observar fácilmente los siguientes hechos: en las elecciones presidenciales, que, como se sabe, están confiadas a la Asamblea General legislativa, los electores de segundo grado reciben siempre mandatos imperativos; los senadores y representantes son elegidos teniéndose principalmente en cuenta su calidad de electores presidenciales y con el compromiso de votar por determinados candidatos; y de esta manera, no solamente la elección indirecta se desvirtúa por completo, sino que al mismo tiempo se constituye pésimamente el Poder Legislativo, pues sus miembros son elegidos prescindiéndose de la aptitudes que puedan tener para desempeñar el cargo de legisladores. Por el contrario, en la elección de miembros del Tribunal Superior de Justicia, que también es hecha por la

Asamblea General legislativa, procede esta con entera independencia, no recibiendo jamás del pueblo el mandato imperativo de votar por determinados candidatos. La observación de lo que a este respecto ocurre en otros países suministra datos idénticos. En los Estados Unidos y en la República Argentina, por ejemplo, el Senado Federal es elegido por las legislaturas de los estados o provincias, y mientras en aquel país la elección es realmente indirecta, no influyendo para nada en ella los electores primarios, en este solo se llevan a las Cámaras provinciales individuos que se comprometen a votar, en las elecciones senatoriales, por candidatos determinados. Quiere decir, pues, que en las elecciones indirectas en que el Colegio de segundo grado es una corporación pública constituía principalmente con el objeto de desempeñar otras funciones de carácter permanente, el hecho, afirmado por sus adversarios, de que pierden siempre su carácter propio y se convierten en elecciones directas, no es un hecho general y constante, pues que, en muchos casos, los electores de segundo grado votan con entera independencia.

No obstante, como es innegable que hay también casos en que las elecciones indirectas de esta clase se desnaturalizan por completo y se convierten en directas; y como entonces, al mismo tiempo que no se consiguen las ventajas que de este procedimiento electoral se esperan, se sacrifica inútilmente la buena organización de las corporaciones públicas que ejercen las funciones de Colegios electores de segundo grado, es necesario averiguar por qué motivo un mismo método electoral produce resultados tan opuestos, a fin de establecer un criterio seguro para determinar cuándo y en qué condiciones puede dar buenos resultados su aplicación.

Es notorio que, en nuestro país, la elección del presidente de la República es la que más vivamente interesa a todos los ciudadanos y que, por esta razón no llevan al Poder Legislativo sino a las personas que voten por el candidato presidencial de su preferencia, aun cuando comprendan que procediendo así eligen Cámaras legislativas ineptas para el desempeño de sus importantísimas funciones. Es también indudable que mira el pueblo al Poder Legislativo con mucho más interés que al Poder Judicial y que, por este motivo, al elegir sus representantes, para nada tiene en cuenta la circunstancia de que estos son también electores de miembros del Poder Judicial. Si en la República Argentina la elección del Senado nacional, por efecto del mandato imperativo que reciben las Cámaras provinciales, es en realidad una elección directa, mientras que en los Estados Unidos las legislaturas de los estados ejercen con toda independencia esa misma función electoral, conservando así su carácter indirecto, esa diferencia de resultados se explica por la distinta importancia que en cada uno de esos pueblos tienen los gobiernos locales. En la Confederación Argentina las funciones legislativas están casi completamente confiadas al Congreso Nacional; corresponde exclusivamente a este dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, etc., que han de regir en todo el país. El Poder Legislativo provincial tiene una esfera de acción muy limitada y muy subalterna. Por eso, como tiene mucha más importancia para los ciudadanos la elección del Senado Nacional que la de las Cámaras provinciales, al elegir el personal de estas solo buscan electores senatoriales y no personas aptas para el desempeño de las funciones legislativas. En la Unión norteamericana sucede lo contrario porque, como las legislaturas de los estados tienen atribuciones muy importantes y una esfera de

acción casi ilimitada, y el Congreso Federal solo legisla sobre objetos limitadísimos, los ciudadanos se interesan más por la elección del Poder Legislativo del Estado en que residen que por la de miembros del Senado Federal.

Todas estas observaciones demuestran, pues, que cuando la corporación pública que ejerce las funciones de Colegio Electoral de segundo grado tiene menos importancia para los ciudadanos que el funcionario cuya elección se le confía, el método indirecto se desnaturaliza completamente y no es en manera alguna aceptable, pues, además de no ofrecer ventajas de ningún género, tiene gravísimos inconvenientes; y que en el caso contrario conserva su verdadero carácter de elección a dos grados, permitiendo entonces que con su aplicación práctica se obtengan buenos resultados. Luego, pues, para determinar cuándo esta clase de elecciones indirectas puede aplicarse ventajosamente, es necesario adoptar este criterio: la corporación pública que ejerza las funciones de Colegio Electoral de segundo grado debe tener más importancia, o interesar más vivamente a los ciudadanos que el funcionario a elegirse.

Bajo estas condiciones, la elección indirecta no puede dejar de producir excelentes resultados. Stuart Mill, a pesar de ser partidario de la elección directa, ha juzgado el método electoral del que me ocupó en los siguientes términos:

El caso en que la elección a dos grados da buenos resultados prácticos, es aquel en que los electores no son elegidos únicamente como tales, sino para desempeñar también otras funciones importantes, pues así dejan de ser elegidos tan solo para emitir un voto particular. Una institución americana, el Senado de los Estados Unidos, ofre-

ce un ejemplo de esta combinación de circunstancias. Se estima que esta Asamblea, la cámara alta, por decirlo así, del Congreso, no representa al pueblo directamente sino a los estados, y debe ser el defensor de esa porción de sus derechos soberanos a que no han renunciado. Como la soberanía interior de cada Estado es, por la naturaleza de una federación igual, igualmente sagrada, cualquiera que sea la extensión o la importancia de un estado, cada uno envía al Senado el mismo número de miembros, ya sea el pequeño Delaware o el estado Imperio de Nueva York. Esos miembros no son elegidos por el pueblo, sino por las legislaturas de los estados, que proceden de la elección popular. Pero, como todas las tareas ordinarias de una Asamblea legislativa, la legislación interior y el control del Ejecutivo, corresponden a esas corporaciones, son ellas elegidas teniendo más en cuenta el pueblo estas funciones que la de elegir senadores; y así, al nombrar dos personas para que representen al Estado en el Senado Federal, proceden generalmente por inspiración propia. Las elecciones hechas de esta manera han dado excelentes resultados y son evidentemente las mejores de todas las elecciones en los Estados Unidos, pues el Senado está invariablemente formado por los hombres más distinguidos entre los que se han hecho conocer suficientemente en la vida pública. Después de este ejemplo, no puede decirse que la elección popular indirecta no es jamás ventajosa. Mediante ciertas condiciones, es el mejor sistema que se puede adoptar.<sup>80</sup>

En cuanto a las elecciones indirectas verificadas por medio de un Colegio formado con ese solo objeto, la objeción que vengo examinando es perfectamente fundada. El mandato imperativo se manifiesta invariablemente en ellas y las convierte en verdaderas elecciones direc-

80 Stuart Mill, John. *Le Gouvernement Représentatif*, p. 220.



tas; lo que sucede en las elecciones presidenciales en los Estados Unidos y en las senatoriales en nuestro país, se verifica también en todas las demás elecciones de este género. ¿Deberá entonces rechazarse en absoluto este procedimiento electoral? No creo que sea posible adoptar esa medida sin graves peligros para la buena organización de los Poderes públicos. Esta clase de elecciones indirectas tiene en algunos casos que ser aplicada necesariamente, como lo demostraré cuando me ocupe de la organización de ciertas instituciones políticas, y, en consecuencia, lo que debe hacerse es buscar los medios de impedir que los electores primarios puedan desnaturalizarla por medio del mandato imperativo.

Creo firmemente que se anularían los efectos del mandato imperativo, conservando por consiguiente el método indirecto su verdadero carácter, si se adoptasen los siguientes medios:

- 1) Que los electores de segundo grado sean elegidos por medio de un sistema que dé representación proporcional a todos los partidos o agrupaciones de electores primarios;
- 2) que el Colegio Electoral de segundo grado no esté formado por un número muy reducido de miembros;
- 3) que un candidato no pueda resultar electo sino reuniendo, por lo menos la mitad más uno de los votos de todos los miembros del colegio de segundo grado.

Eligiéndose el Colegio Electoral de segundo grado en la forma que acabo de indicar, todos los partidos, o todas las agrupaciones electorales estarían en él representados proporcionalmente a su importancia numérica; y como en todas las sociedades que practican las instituciones libres, los ciudadanos están divididos en varios partidos y ninguno de ellos constituye, por regla general, la mayoría

absoluta del país, resultaría que, en el seno del Colegio Electoral, cada fracción política solo contaría con un número de miembros menor del que es necesario para formar mayoría absoluta. Si en un departamento de la República, por ejemplo, se eligieran los electores de senador por medio de un sistema proporcional y tomaran parte en la votación nacionalistas, constitucionales, blancos y colorados, ninguno de estos partidos conseguiría la elección de la mitad más uno de los miembros del Colegio de segundo grado, porque ninguno está formado por la mayoría absoluta de los ciudadanos de este país. Pero, para que en el Colegio estuvieran representados proporcionalmente todos los partidos, sería también necesario que el número de sus miembros no fuese muy reducido, pues cuanto mayor él fuera, menos sería la suma de votos requerida para elegir un candidato y más probabilidades tendrían, por consiguiente, las pequeñas agrupaciones electorales de elegir uno o más miembros del Colegio de segundo grado. Ahora bien, constituido en esta forma el Colegio de segundo grado, aun cuando todos sus miembros hubiesen recibido, al ser elegidos, mandato imperativo de los electores primarios para votar por determinados candidatos, ningún efecto tendría esa imposición si se estableciera que un candidato solo puede resultar electo reuniendo, por lo menos, la mitad más uno de los votos de todos los miembros del Colegio. Con un ejemplo será más fácil la demostración de esta verdad. Supóngase que en el departamento de Montevideo debe formarse por elección popular, y empleando un sistema proporcional, un Colegio Electoral compuesto de 25 miembros. Verificada la elección, cada partido político obtiene el siguiente resultado:

El Partido Nacional	10	miembros del Colegio Electoral
El Partido Constitucional	4	miembros del Colegio Electoral
El Partido Blanco	3	miembros del Colegio Electoral
El Partido Colorado	8	miembros del Colegio Electoral
	<hr/> 25	

Instalado el Colegio, cuya misión es, por ejemplo, la de elegir un senador, los diez miembros nombrados por el Partido Nacional votan por el candidato A, que les ha sido impuesto por los electores primarios; los cuatro nombrados por el Partido Constitucional votan por B, en virtud de mandato imperativo que ha recibido; y por razón idéntica, los tres miembros elegidos por el Partido Blanco votan por C, y los ocho del Partido Colorado por el candidato D. Pero, como se necesita mayoría absoluta de votos para que un candidato resulte electo, y como esa mayoría, que está representada por 13 votos en el presente ejemplo, no ha sido obtenida por ninguno de los cuatro candidatos impuestos por los electores primarios a los de segundo grado, se ven estos en la imprescindible necesidad de abandonarlos y de votar por otros hasta que consiga alguno, por lo menos, la mitad más uno de todos los votos. Y, como este resultado solo puede obtenerse a condición de que un candidato sea aceptado por un número suficiente de miembros del colegio que pertenezcan a distintos partidos políticos, la elección sería generalmente muy acertada y ventajosa, pues los grupos más numerosos de electores de segundo grado, para atraerse las minorías que existieran en el seno del Colegio, levantarían las candidaturas más aceptables, produciéndose así entre aquellos una especie de competencia sumamente provechosa. De modo, pues, que, verificándose en esta forma la elección indirecta,

ta, al mismo tiempo que se anulan los efectos del mandato imperativo, se consiguen excelentes resultados.

Enumeradas todas las ventajas que ofrece el método de elección indirecta, debo ahora indicar sus defectos. "Ofrece muchas más facilidades para la corrupción", dice lord Brougham.<sup>81</sup>

un Colegio Electoral de reducido número de miembros, que el cuerpo entero de los electores. Cuando la masa de los ciudadanos elige un pequeño número de individuos para que ejerzan exclusivamente la función de elegir otros a su vez, estos se convierten en el objeto de todas las tentativas de corrupción. Es evidente que los electores de segundo grado son generalmente personas menos dignas de consideración que las que hubiesen sido directamente elegidas como representantes, pues el cargo que se les confía es inferior a este y requiere menos capacidad. Por otra parte, sus funciones son temporarias y la responsabilidad que les incumbe no es grave por lo mismo que no tiene casi duración. En virtud, pues, de esto, los electores de segundo grado están expuestos a todo género de tentaciones y son poco capaces de resistir a ellas.

"Pero no es este solo el inconveniente", agrega otro autor.<sup>82</sup> "Otro más grave nace de la adopción de este sistema. Los que tienen las cualidades requeridas para ser electores de la segunda categoría y saben que, designados para ejercer el sufragio en este segundo grado, pueden servirse de él para promover sus intereses particulares, se esforzarán en corromper a los sufragistas de la primera categoría en cada localidad para que los designen a ellos

81 Brougham, Henry. *De la Démocratie et des Gouvernements Mixtes*, p. 79.

82 González, Florentino. *Lecciones de Derecho Constitucional*, p. 127.

para la segunda. Se crean así esos intereses que Bentham llama siniestros, y dan una tendencia aviesa a los actos de los que están encargados de ellas”.

Al ocuparme de la elección directa, indiqué ligeramente otro de los defectos del método indirecto. Observé que, como la elección a dos grados reduce la misión de los electores primarios a designar simplemente las personas que deben elegir los funcionarios públicos, no era posible esperar que función tan insignificante sirviera para avivar el espíritu público y para desarrollar la inteligencia política de los ciudadanos, por cuanto, ni interesaba a estos en el movimiento político de la sociedad, ni les colocaba en condiciones de tener que preocuparse de las cuestiones políticas, ni de los hombres públicos para poder desempeñarla. Y este es uno de los más graves inconvenientes que tiene la aplicación del procedimiento electoral indirecto, pues que, como ya se ha dicho, las instituciones políticas no solamente deben responder al fin directo y primordial de su organización, sino que, al mismo tiempo, deben ser una verdadera escuela de educación política y de virtudes cívicas para los miembros de la sociedad.

Tales son las ventajas y los inconvenientes que ofrecen los métodos electorales directo e indirecto. Al ocuparme especialmente de la organización de cada una de las ramas del Poder público, estableceré cuál de ellos debe ser aplicado con preferencia, teniendo en cuenta las precedentes observaciones.

## II

SUMARIO –El voto público y el voto secreto. –Razones que se aducen en favor del voto público. –El elector es responsable ante la sociedad de la manera cómo vota y, en consecuencia, el sufragio debe darse públicamente. –El voto público fortifica en los ciudadanos el sentimiento de la responsabilidad, levanta los caracteres y vigoriza el espíritu público. –Razones que se aducen en favor del voto secreto. –Emancipa al sufragio de las influencias ilegítimas que pueden ponerse en juego para desnaturalizarlo. –Evita las violencias y la lucha brutal, sangrienta y desmoralizadora en los momentos de la votación. –Objeciones que se hacen al voto secreto. –La publicidad debe necesariamente acompañar el ejercicio de todas las funciones políticas. –Refutación. –Si el voto secreto dificulta la corrupción electoral. –Casos prácticos que contrarían esta opinión. –Ideas de lord Brougham a este respecto. –Demostración de que la cuestión del voto público y del voto secreto no puede ser resuelta en un sentido único y exclusivo. –Demostración de que, una combinación de estos modos de votar, que haga secreto el voto en el momento de depositarse las balotas en las urnas y público al verificarse el escrutinio, es el método que más conviene a este país. –Método que existe en nuestro país y en otras sociedades.

¿El voto debe darse pública o secretamente? Ambas opiniones cuentan con decididos partidarios, y en los debates a que ha dado lugar esta cuestión se han aducido por una y otra parte muy fundadas consideraciones para justificar la superioridad de uno y otro modo de votar. Entiendo, por mi parte, que esta cuestión, lo mismo que la que acabo de examinar sobre las elecciones directas e indirectas, no

puede ser resuelta en un sentido único y exclusivo y que la adopción del voto público o del voto secreto depende principalmente de las condiciones especiales de cada sociedad política. Llegase fácilmente a esta conclusión examinando las ventajas y los inconvenientes que cada uno de estos dos procedimientos electorales ofrece.

Los partidarios del voto público, fundándose en la naturaleza del sufragio, demuestran con rigurosa lógica que la publicidad debe naturalmente acompañar el ejercicio de ese derecho político. El sufragio, dicen con toda verdad, es un derecho político, esto es, una función de soberanía que ejerce la *sociedad* como un organismo especial y que solo es atribuida a los ciudadanos a título de elementos componentes de ese organismo. Tiene esta función de soberanía por exclusivo objeto la creación de los centros de autoridad encargados de la dirección de los intereses generales de la sociedad y, por consiguiente, debe ser ejercida teniéndose únicamente en consideración el bien público y no los intereses particulares de cada elector. Luego, pues, el elector es responsable ante la sociedad cuando concurre con su voto a esa acción compleja que tiene por fin la elección periódica del personal de los Poderes públicos, y esa responsabilidad solo puede hacerse efectiva a condición de que el voto se dé públicamente para que la sociedad pueda fiscalizar la conducta de los electores. Es muy posible que si el voto fuera secreto y, en consecuencia, la opinión pública no pudiera influir en el ánimo de los electores en el sentido de impedir que, al ejercer el derecho de sufragio, procedieran de una manera inconveniente y deshonesto, muchos ciudadanos, dominados por sentimientos egoístas o sometidos a la influencia de los medios de corrupción que se ponen siempre en juego en

las elecciones, hicieran un uso ilegítimo de su voto con perjuicio de los intereses generales de la sociedad. Con el voto público se establece un freno bastante eficaz para contener, ya que no para impedir completamente, esos abusos y esas inmoralidades.

Ofrece también otra ventaja de consideración este procedimiento electoral. El voto público fortifica en los ciudadanos el sentimiento de la responsabilidad, los habitúa a ejercer sus derechos con toda independencia y decisión, y afrontar con energía los peligros que a menudo ofrece el ejercicio de la libertad política, y, en consecuencia, levanta los caracteres y vigoriza el espíritu público. Se ha dicho que "hay algo de vergonzoso para la libertad en reclamar el secreto cuando ella impone la publicidad al poder".<sup>83</sup> Conceptúo un tanto exagerada esta opinión, pues en algunos casos el secreto puede ser una garantía indispensable para la libertad, pero es indudable que cuando un pueblo se habitúa a ejercer secretamente sus funciones de soberanía, corre el peligro de perder gran parte de su energía y de las virtudes cívicas que son necesarias para conservar el bien inestimable de la libertad.

Así sostienen su doctrina los partidarios del voto público, y necesario es reconocer que los fundamentos en que la apoyan son indestructibles. Pero, a su vez, los defensores del voto secreto abonan su opinión con muy poderosas razones. Sin desconocer que los electores, por desempeñar una función que afecta directamente los intereses generales de la sociedad, deben naturalmente ser responsables ante ella, opinan que la publicidad produce

83 Guizot, François. *Histoire des origines du Gouvernement Représentatif*. Tomo 2, p. 264.

en muchos casos el efecto de someterlos a influencias, tan ilegítimas como irresistibles, que les colocan en la imposibilidad de poder votar libremente y con arreglo a sus convicciones y a sus preferencias; y sostienen, en consecuencia, que, siendo la independencia de los electores una de las condiciones indispensablemente requeridas para el legítimo y conveniente ejercicio del derecho de sufragio, el voto debe darse secretamente para emancipar a los ciudadanos de esas influencias. Refiérase esta observación a ese doloroso estado de dependencia casi absoluta en que se encuentran en algunos pueblos las clases inferiores en virtud de su mísera condición económica; y es indudable, en mi concepto, que en aquellas sociedades en donde el número más o menos considerable de electores que constituyen la clase obrera, por efecto de su precaria situación económica, se encuentra sometido a la opresora dominación de los capitalistas, y en el momento de ejercer el derecho de sufragio se halla irremediabilmente colocado ante la cruel alternativa de votar con entera independencia, perdiendo entonces el trabajo y, con él, los medios absolutamente indispensables de subsistencia, o someterse ciegamente a las imposiciones de los capitalistas para no verse arrastrado al profundo abismo de la miseria más espantosa, es indudable en mi concepto, digo, que en tales sociedades el voto secreto debe necesariamente ser adoptado para garantizar la independencia de los electores, anulando esas influencias ilegítimas que falsean fundamentalmente el sistema representativo.

Por otra parte, cuando el voto se da públicamente las elecciones son casi siempre tempestuosas y ocasionan sangrientas colisiones. La publicidad permite que los electores conozcan exactamente el número de sufragios emitidos por

los miembros de cada partido durante todo el tiempo establecido para la recepción de los votos; y ese escrutinio anticipado que verifican los partidos, siguiendo hora por hora, minuto por minuto las oscilaciones de la votación, produce resultados funestísimos. La agrupación electoral que ve perdida la elección de sus candidatos y triunfantes los de sus adversarios, dominada por la violencia de las pasiones que la lucha electoral engendra y que desencadena el sentimiento de la derrota, echa mano de toda clase de medios para vencer en las elecciones, o para conseguir por lo menos que estas no puedan terminarse legalmente, a fin de inutilizar la victoria de los contrarios. Se empieza entonces por cometer actos aislados de violencia para atemorizar a los electores del partido opuesto y alejarlos del recinto en donde deben depositar sus votos; y cuando esto no basta, se empeñan luchas sangrientas con el objeto de sustraer los votos emitidos por los adversarios, o de imposibilitar que las elecciones continúen y terminen. Esos actos de violencia, esas luchas brutales, sangrientas y desmoralizadoras solo pueden impedirse por medio del voto secreto que, no permitiendo que los electores conozcan el estado de la votación en los momentos en que ella se verifica, destruye la causa que los origina.

Tales son las ventajas que ofrece el voto secreto. Pero observan los adversarios de este modo de votar que la publicidad es uno de los elementos característicos de las instituciones libres, una de las condiciones esenciales del sistema de gobierno representativo democrático y que, por consiguiente, en una sociedad regida por ese sistema político, todas las funciones públicas sin excepción, y muy especialmente el sufragio, que es una de las más importantes, deben ser desempeñadas públicamente cualesquiera que sean las

ventajas que pueda ofrecer el secreto. Nada más infundado que esta observación. Muy lejos estoy de negar, o de empequeñecer, la altísima importancia que en el orden político tiene la publicidad; pero sostengo, sin embargo, que ella no puede ser considerada como un principio absoluto, de cuya aplicación no pueda legítimamente prescindirse en ningún caso, como sucede, por ejemplo, con el principio de la soberanía social y con el de la libertad individual. No hay, sin duda alguna, poder sobre la tierra que tenga el derecho de encadenar la libertad individual o de privar a la sociedad de su soberanía, aunque esta sea inepta para gobernarse a sí misma y aquella perjudique los intereses privados, porque estos son verdaderos principios absolutos, elementos esenciales y bases fundamentales de la organización social y política de los pueblos impuestos por el supremo ordenador de las humanas sociedades. Pero la publicidad no tiene estos caracteres; la publicidad es simplemente una garantía, un medio, el más eficaz ciertamente, para mantener a los funcionarios públicos dentro de los límites de su legítima esfera de acción y para poder hacer efectivas las responsabilidades en que incurren cuando, menospreciando la opinión pública y la ley, cometen abusos y atentados. Y por esta razón, siempre que la publicidad, en vez de una garantía, importe un peligro o un serio obstáculo para el regular y eficaz funcionamiento de determinadas instituciones políticas, debe ser abandonada, como abandona todo medio que no responde al fin que se tuvo en vista al adoptarlo. Así, por ejemplo, aun en los pueblos en donde la publicidad de los actos de los Poderes públicos se ha establecido más ampliamente, las negociaciones diplomáticas se llevan a cabo secretamente hasta el momento de someterlas a la aprobación de la Asamblea legislativa, o del poder a quien corresponda

esta facultad, porque, de no hacerlo así, sería sumamente difícil, sino imposible, realizar esas negociaciones. Luego, pues, será siempre legítimo y arreglado a los principios del gobierno representativo democrático el establecimiento del voto secreto cuando con la publicidad, lejos de conseguir que los ciudadanos ejerzan con acierto y moralidad el derecho de sufragio, solo se obtenga el resultado de someterlos a influencias ilegítimas y funestas que coarten por completo su independencia electoral y los conviertan en instrumentos inconscientes de ajenas ambiciones.

Además de las consideraciones que he expuesto en favor del voto secreto, se aduce comúnmente otra que conceptúo infundada. Se dice que:

[...] con la publicidad tienen los corruptos del sufragio el medio de cerciorarse de que los electores les cumplen la promesa de votar por esta o la otra persona; y desde que tal facilidad existe, no puede menos que influir en aumentar las tentativas de corrupción y en hacer que ellas tengan el funesto resultado de falsear la voluntad popular. El secreto, se agrega, es, por el contrario, una garantía contra la corrupción, porque los que emplean el medio inmoral de comprar los votos de los electores no se atreverán a emplearlo por temor de ser engañados, no habiendo modo de cerciorarse si los que aceptan un precio por su voto cumplen o no las promesas que les hayan hecho de darlo en favor de las personas que se les hayan designado. El secreto, privando al corruptor del medio de averiguar si se le cumple o no lo que se le haya prometido, es por lo mismo una garantía positiva de la independencia del elector.<sup>84</sup>

No me parece difícil demostrar que estas observaciones son inexactas. Desde luego, puede invocarse contra

84 González, Florentino. *Lecciones de Derecho Constitucional*, p. 140.

ellas la experiencia, que es el más poderoso de todos los agrupamientos. En Inglaterra, hasta el año 1880, el voto fue público y la corrupción electoral ha sido indudablemente considerable; pero en los Estados Unidos se vota secretamente, y no obstante esto, y las severísimas penas establecidas por la ley contra la venalidad de los votos, la corrupción electoral se practica en iguales o mayores proporciones que en Inglaterra. "Solo en Nueva York", dice Claudio Jannet,<sup>85</sup> "se encuentran 40.000 votos en venta, y los americanos dicen que los irlandeses están siempre dispuestos a votar en favor de quien les pague un vaso de *whisky*". Estos hechos demuestran, pues, que el voto secreto no es una garantía contra la corrupción.

Ocupándose lord Brougham de esta cuestión en su notable obra *La Democracia y los Gobiernos Mixtos*, niega que el voto secreto dificulte la corrupción electoral y justifica ampliamente su negativa en los siguientes términos:

Los peligros de la corrupción son los que deben tenerse más en cuenta cuando se trata de los defectos del sistema representativo; y muchas personas proponen confiadamente el voto secreto como el medio más seguro de evitar ese inconveniente. Confieso que no participo de esa opinión. Supongamos que un puesto en el Parlamento es ardentemente ambicionado por dos candidatos y que hay en una y otra parte la misma disposición a comprar y vender votos. En este caso, se comprende fácilmente que el secreto del voto dará origen a un género de medidas propias para aumentar más bien que para disminuir la corrupción. Se formará enseguida un grupo de agentes que se entenderá con los candidatos, o con sus amigos, para estipular una suma de dinero en su favor en el caso de que triunfen sus respectivas candidaturas, pero sin tener el derecho de

85 Jannet, Claudio. *Les États-Unis Contemporains*. Tomo 1, p. 116.

pedir nada en el caso de que la elección no de resultado favorable; los agentes que hayan celebrado uno de estos contratos por mil libras esterlinas, por ejemplo, se entenderán inmediatamente con otros agentes subalternos, que recibirán a su vez cien o cincuenta libras esterlinas si triunfan los candidatos por quienes se comprometen a votar, y nada en el caso contrario. Estos agentes subalternos están interesados en procurar el mayor número de votos que puedan conseguir con las cinco sextas partes, por ejemplo, de la suma que se les ha ofrecido, guardando el resto para ellos; y cada votante que hayan así comprado no recibirá el precio de su voto sino en el caso de resultar electo el candidato. De esta manera, cada uno de los contratantes principales e inferiores, y aún los mismos votantes estarán directamente interesados en el triunfo del candidato, y se verá surgir así una multitud de agentes de corrupción, tal como no habrá producido jamás el voto público. ¿Quién puede dudar por un momento que este nuevo método de corrupción no sea mucho más eficaz y más general que cualquiera de los que puedan actualmente practicarse con el voto público?<sup>86</sup>

Dije, al comenzar el estudio de esta cuestión, que ella no podía ser resuelta en un sentido único y exclusivo, y que la adopción del voto público o del voto secreto dependía principalmente de las condiciones especiales de cada sociedad política. Y parece que esta verdad ha sido comprobada con toda exactitud en las precedentes observaciones. En efecto, dadas las razones que, con todo fundamento, se aducen en favor de uno y otro modo de votar, es forzoso concluir que, en aquellas sociedades en donde los ciudadanos no encuentran obstáculos de ningún género para proceder con toda independencia al ejercer

86 Brougham, Henri. *De la Démocratie et des Gouvernements Mixtes*.

el derecho de sufragio, y en donde, al mismo tiempo, las elecciones no ocasionan escenas de violencia y sangrientas luchas, el voto debe darse públicamente, porque además de no existir motivo alguno para acordar la garantía del secreto a los electores, la publicidad ofrece ventajas de consideración y produce excelentes resultados; y que, por el contrario, allí donde un número más o menos considerable de ciudadanos se ve en la imposibilidad de ejercer libremente el derecho de sufragio, a causa de influencias irresistibles que anulan su independencias electoral, o donde la falta de hábitos democráticos, de moralidad política y de respeto a la ley hace que las elecciones se conviertan en luchas brutales y sangrientas, solo el voto secreto puede practicarse, si se quiere que la soberanía popular sea una verdad y el sufragio la expresión genuina y libre de la voluntad y del pensamiento de los ciudadanos.

Puede también adoptarse en algunas sociedades un procedimiento electoral mixto; y entiendo, por mi parte, que una combinación de los dos modos de votar que ya he indicado, que haga secreto el voto en el momento de depositar las listas de candidatos en las urnas y público al verificarse el escrutinio general, es el método que más conviene a nuestro país. Entre nosotros, si bien es verdad que no es posible establecer el voto público, por la razón que enseguida indicaré, no es menos cierto, sin embargo, que no existe la causa principal que hace necesario el voto secreto, la falta de independencia electoral en las clases inferiores de la sociedad. Como tuve ya ocasión de manifestarlo al ocuparme de la extensión del sufragio, ni en nuestra sociedad, ni en los demás pueblos de América, ni aun en muchos del viejo mundo, las clases trabajadoras se encuentran en esa desgraciada condición económica que priva al ciudadano de su

independencia de acción y de su dignidad de hombre libre. En los pueblos de América especialmente, la escasez de población y la ausencia total de los vicios de organización social que han contribuido, como factor principal, a la aparición del pauperismo en las sociedades europeas, lejos de colocar al obrero bajo la dependencia de las clases acomodadas, le da un grado de independencia más que suficiente para que, tanto en el orden económico como en el político, pueda siempre obrar con entera libertad.<sup>87</sup> Entre nosotros, el único obstáculo que se opone a la publicidad del sufragio consiste en los actos de violencia, en las luchas brutales y sangrientas que se producen siempre en los momentos en que se verifican las elecciones, que alejan de las urnas a los ciudadanos pacíficos y a los elementos conservadores de la sociedad y las abandonan a los caprichos de los demagogos y de las turbas desmoralizadas. Luego, pues, haciendo secreto el voto en el momento de depositarse las balotas en las urnas, e impidiendo de esta manera que los electores conozcan el estado de la votación en el momento en que ella tiene lugar, se salvan los peligros que acabo de indicar.

Y dando publicidad al escrutinio, a la vez que no se tropieza con ningún inconveniente, que no corre peligro alguno la independencia de los electores, se consiguen todos los buenos efectos que produce el voto público.

Este procedimiento electoral mixto es el que existe al presente en nuestro país, establecido por la ley promulgada el 27 de abril de 1878,<sup>88</sup> el que se practica en Inglaterra desde el año 1880 y el que se sigue también en la República Argentina y en Baviera.

87 Véase el capítulo II, párrafo III de esta obra, p. 46.

88 Véanse los artículos 7, 10, 21 y 40 de dicha ley.



## III

SUMARIO –Determinación práctica de las personas a quienes corresponde el ejercicio del derecho de sufragio. –El Registro Cívico, o las listas electorales. –El Registro Cívico permanente y el Registro Cívico formado en cada período electoral. –Razones aducidas por Rossi en favor del sistema del Registro Cívico permanente. –Demostración de que el sistema seguido en nuestro país, de formar un nuevo Registro Cívico en cada período electoral es más ventajoso y dificulta más que el primero la ilegalidad y el fraude en las inscripciones. –La inscripción voluntaria y la inscripción a domicilio y obligatoria para todos los ciudadanos. –Como solo este último procedimiento puede conciliarse con la teoría del sufragio obligatorio. –Ventajas que ofrece el método de la inscripción a domicilio y obligatoria. –Omisiones, errores y fraudes en la inscripción. –Medios de salvarlos. –Jurados de reclamaciones o de tachas. –Disposiciones que deben adoptarse para facilitar la depuración y el perfeccionamiento del Registro Cívico.

Como no todos los miembros de la sociedad son ciudadanos; como el ejercicio del derecho político de sufragio no corresponde a todos los habitantes de un país sin excepción alguna, sino que, por el contrario, muchos de los que están, y deben estar con toda justicia, privados del ejercicio de esa importante función de soberanía, por carecer de las condiciones necesarias para adquirir la calidad de ciudadanos, o por haber incurrido en algunas de las causas de suspensión o pérdida de la ciudadanía,<sup>89</sup> es indispensable que, antes de verificarse las elecciones, se proceda

89 Véase el capítulo II de esta obra.

a la determinación práctica de las personas que tengan el derecho de tomar parte en ellas. No haciéndolo así, o sería de todo punto imposible llevar a cabo la elección del más insignificante funcionario público, si la calificación de los electores se verificara en el mismo momento en que se presentaran a depositar su voto en las urnas, pues que en tal caso todo el tiempo que la ley señalara para la recepción de los votos sería insuficiente para debatir y resolver las infinitas cuestiones que a cada momento surgirían, y se producirían escenas de violencia y hasta sangrientas colisiones; o las prescripciones constitucionales acerca de la ciudadanía serían completamente ilusorias si, no existiendo barrera alguna contra la intervención ilegítima, en la lucha electoral, de los que no son ciudadanos, se colocara a estos en condiciones de poder influir abusivamente con su voto en la elección de los Poderes públicos.

Para salvar todos estos peligros, así como también el de que un mismo elector pudiera, sin ningún obstáculo, votar varias veces en una misma elección, la ley ha establecido en todas las sociedades regidas por el sistema representativo el Registro Cívico, o *las listas electorales*, como le denominan los legisladores y tratadistas europeos. El Registro Cívico es el censo de todos los miembros de la sociedad que reúnen las cualidades necesarias para el ejercicio del derecho de sufragio, levantado separadamente en cada una de las diversas secciones en que se divide cada circunscripción electoral. Se hace constar en ese registro el nombre, edad, domicilio, estado y profesión de cada ciudadano y todos los demás datos que puedan servir para determinar con toda precisión a las personas inscritas, y se entrega a cada una de ellas, en el acto de la inscripción, una papeleta, llamada *boleta de*

*inscripción*, para que justifiquen su calidad de electores y su identidad personal al depositar sus votos en las urnas electorales.

En nuestro país y en las demás repúblicas sudamericanas, se forma en cada período electoral un nuevo Registro Cívico, quedando enteramente anulado el anterior. En Francia, España, Suiza, Bélgica, Italia y muchos otros pueblos del viejo mundo, el Registro Cívico es permanente; todos los años, dentro de un breve plazo señalado por la ley, se procede a su revisión para anular la inscripción de los ciudadanos que hayan fallecido, de los que, por cualquier causa legal, hayan perdido la calidad electores, de los que se hayan domiciliado en otra sección electoral y de los que hayan sido declarados indebidamente inscriptos por las autoridades competentes; y también para inscribir a todas las personas que en ese año hayan adquirido la calidad de ciudadano y a las que hubiesen sido omitidas en los años anteriores. ¿Cuál de estos dos sistemas es más conveniente? ¿Cuál ofrece mayores garantías contra la ilegalidad y el fraude en la formación del Registro Cívico? Rossi,<sup>90</sup> decidiéndose por el sistema del Registro permanente, aduce en su favor varias consideraciones cuyo resumen es el siguiente: En Francia, hasta el año 1828, las listas electorales se renovaban en cada período electoral. ¿Cuál era el resultado de esta manera de proceder? Desde luego, multiplicadas incomodidades para los ciudadanos, pues que estos se veían obligados de tiempo en tiempo a renovar su inscripción y a hacer valer su acta de nacimiento y los demás documentos que sirven para justificar la capacidad electoral. Y a menudo se

90 Rossi, Pellegrino. *Cours de Droit Constitutionnel*. Tomo III, p. 410.

abandona el ejercicio de un derecho precisamente porque ese ejercicio exige ligeros sacrificios, gastos e incomodidades. Además de esto, las autoridades encargadas de renovar completamente el Registro Cívico en cada período electoral se encontraban abrumadas por tan pesada tarea; y en medio de todas las dificultades de ese gran trabajo, dos cosas se producían naturalmente, los errores involuntarios y los errores voluntarios. De aquí surgía un considerable número de reclamos que apenas si había el tiempo necesario para escucharlas. Y todo esto, ¿para qué? ¿Para qué hacer todos los años una nueva inscripción de todos aquellos ciudadanos cuya capacidad electoral no ha sufrido alteración alguna? Mucho más racional y más sencillo es el sistema del Registro permanente. Cada ciudadano se inscribe una sola vez y para siempre; y mientras conserva todas las cualidades requeridas para el ejercicio de los derechos de la ciudadanía, ni sufre él incomodidad alguna, ni ocasiona tampoco inútiles tareas a los funcionarios encargados de la formación de las listas electorales. Una vez formado el Registro permanente, no requiere más trabajo que el de su revisión anual para hacer las supresiones y agregaciones que procedan; y este trabajo es fácil y puede practicarse con toda seriedad, porque serían siempre muy pocas numerosas las reclamaciones que anualmente se dedujeran ante los encargados de la revisión del Registro Cívico.

Así defiende Rossi, y los que como él piensan, el sistema de las listas electorales permanentes. Pero, en mi concepto, la formación de un nuevo Registro Cívico en cada período electoral es el procedimiento que ofrece mayores ventajas y el que dificulta más la ilegalidad y el fraude en la calificación de los electores. Es indudable que, solo a

condición de que todos los ciudadanos o todas las agrupaciones o todas las agrupaciones políticas ejerzan una severa inspección sobre la conducta de las Comisiones, o de los funcionarios públicos encargados de la formación de las listas electorales, podrá obtenerse el resultado de que solo figuren en ellas los que en realidad posean las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho de sufragio. Desapareciendo esa fiscalización, las arbitrariedades y los manejos fraudulentos de las personas encargadas del Registro Cívico no encontrarían barrera alguna, y las falsas e ilegítimas inscripciones se verificarían en considerable número para favorecer la acción de determinado partido político, o la atentatoria intervención del Gobierno en la fundación electoral, según se confiara a jurados populares o a funcionarios públicos la formación de los Registros Cívicos. Pero no es posible esperar que tal fiscalización se manifieste, de una manera activa y eficaz, practicándose el sistema de las listas electorales permanentes. Los ciudadanos y los partidos no viven en un estado de agitación política incesante; se mueven enérgica y apasionadamente cuando llega la hora de la lucha en los comicios, o en los días aciagos de violentas convulsiones políticas; pero, fuera de esos momentos, se entregan a la más fatal inercia y miran la marcha normal de los acontecimientos políticos y la acertada o defectuosa dirección de los intereses colectivos con entera indiferencia. Por eso, para poder contar con el decidido, perseverante y eficaz concurso de los ciudadanos en la importante tarea de la formación y depuración del Registro Cívico, es necesario que ella se emprenda en los momentos en que, una renovación general del personal de los Poderes públicos por medio del voto popular venga a reanimar el espíritu públi-

co difundiendo por todo el organismo social el más vivo interés por las cuestiones políticas. Formándose, pues, un nuevo Registro Cívico en cada período electoral, esto es, precisamente en las épocas en que poderosos estimulantes provocan un considerable desarrollo de actividad política en el seno de la sociedad, la fiscalización de la conducta de las Comisiones inscriptoras se llevará seguramente a cabo con toda escrupulosidad; y las listas electorales no quedarán viciadas por el error y el fraude, siempre que una mala organización de los jurados de tachas, o los atentados del poder no vengan a esterilizar los esfuerzos de los ciudadanos. Con el sistema del Registro Cívico permanente no es posible conseguir estos mismos resultados. Su revisión anual, para hacer supresiones y agregaciones en la inscripción, se verificaría generalmente en esos períodos de completa calma política en que el espíritu público languidece y, en consecuencia, esas operaciones serían miradas con indiferencia por los electores. Y debilitado o suprimido de esta manera el control popular, las personas encargadas de la revisión anual de las listas electorales quedarían en condiciones de poder cometer libremente todo género de abusos. Entonces, nada impediría que se hiciesen numerosas inscripciones fraudulentas, y que se conservarían en el Registro, con miras ilegítimas, las que debieran ser eliminadas por causa de fallecimiento, suspensión o pérdida de la ciudadanía.

Es muy cierto que, formándose un nuevo Registro en cada período electoral, se ocasionan, como lo observa Rossi, multiplicadas incomodidades a los ciudadanos. Pero esto, lejos de ser un mal, es uno de los más ventajosos efectos del sistema que defiende. Las instituciones libres, como se ha dicho en la primera parte de este capí-

tulo, solo viven y prosperan a costa del esfuerzo continuo, de la incesante actividad política de los ciudadanos; luego será siempre una excelente cualidad de toda ley, o de toda institución, la tendencia, no a disminuir, sino a multiplicar las funciones políticas de los miembros de la sociedad, que sean conciliables con las exigencias de la vida civil. En cuanto al otro defecto que atribuye Rossi a este sistema de formación periódica de las listas electorales, observaré que, si se adopta la medida, sumamente útil para la marcha ordenada y regular de todas las operaciones electorales, de dividir cada circunscripción en varias secciones, que sean bastante pequeñas para que el Registro Cívico que se levante separadamente en cada una de ellas solo contenga un número reducido de inscripciones, las tareas de las personas encargadas de formar el Registro serán fáciles y livianas, las reclamaciones por omisiones o inscripciones ilegales no serán muy numerosas y, en consecuencia, no habrá el peligro de que se cometan los errores y los fraudes que, sin duda alguna, se deslizarían en medio de tareas difíciles y abrumadoras.

Para la inscripción de los ciudadanos en las listas electorales pueden adoptarse dos procedimientos distintos. En nuestro país, por ejemplo, instaladas las Comisiones encargadas de la formación del Registro, solo se incluyen en él los nombres de los individuos que espontáneamente se presentan solicitando ser inscriptos. Pero puede seguirse otro método enteramente opuesto a este: puede establecerse que las referidas Comisiones, sin esperar que los ciudadanos lo soliciten, y aún contra la voluntad de estos, procedan por sí mismas a inscribirse en el Registro Cívico a todas las personas domiciliadas en sus respectivas secciones, que reúnan las condiciones necesarias para

el ejercicio del electorado, constituyéndose con ese fin en el domicilio de cada una de ellas. Y este último método, que hace la inscripción obligatoria para todos los ciudadanos, es mucho más racional y conveniente que el primero. Desde luego, para los que, como nosotros, sostienen la teoría del sufragio obligatorio,<sup>91</sup> existe un argumento decisivo contra el procedimiento comúnmente seguido, de inscribir en el Registro Cívico tan solo a las personas que voluntariamente lo soliciten. En efecto, si todos los ciudadanos tienen el más estricto deber jurídico de concurrir con su voto a la elección periódica del personal de los Poderes públicos, tienen también el deber de llenar todas aquellas formalidades que la ley declare necesarias para poder ejercer la función electoral; si el sufragio es obligatorio, son obligatorias también todas las formalidades previas al ejercicio del sufragio; y como la inscripción en el Registro Cívico se encuentra en estas condiciones, como solo pueden votar los ciudadanos inscriptos, no es posible acordar a estos la libertad de hacer o no que sus nombres se incluyan en las listas electorales. Solo el método de la inscripción a domicilio y obligatoria es, pues, conciliable con la doctrina que hace del sufragio un estricto deber jurídico de los ciudadanos.

Pero si prescindimos de esta doctrina, que aún no cuenta a la verdad con el asentimiento general de los constitucionalistas, no por eso dejaremos de encontrar muy poderosas razones para justificar nuestra preferencia por el método de inscripción que defendemos. He aquí

91 Véase el capítulo I, § II de esta obra.

una, indicada por Florentino González en sus *Lecciones de Derecho Constitucional*:<sup>92</sup>

Podrá tal vez suceder que, en los países en donde el gobierno representativo se ha practicado por largo tiempo, y en donde los ciudadanos aprecian toda la importancia que tiene el sufragio, no sea un obstáculo, para que todos concurren a votar, la necesidad de hacerse inscribir previamente en un Registro. Podrá confiarse en que, hombres que comprenden el alcance que voto puede tener, sean bastante cuidadosos de inscribirse en ese Registro [...]. Pero en los países en donde el gobierno representativo es nuevo; en donde los individuos de la sociedad han estado antes acostumbrados a ver los negocios públicos como una cosa ajena a ellos, puede con toda certidumbre afirmarse que el número de los que inscriban (voluntariamente) será muy reducido. Para probarlo, me basta llamar la atención sobre lo que sucede en la República Argentina, en Chile y en cuantos países se exige que los ciudadanos soliciten ser calificados en inscriptos en el Registro Cívico. A pesar de las excitaciones de la prensa, solo algunas centenas de ciudadanos se presentan a inscribirse como electorales, en ciudades en donde hay decenas de miles de ciudadanos que serían hábiles para serlo. Solo se inscriben aquellas a quienes algún círculo, club o clica induce a ello para que puedan secundar sus propósitos. Si en vez de aguardar a que los ciudadanos soliciten y obtengan al ser inscriptos como electores, la sociedad inscribiera, por medio de sus agentes, los que deben ejercer el sufragio, la lista de electores sería compuesta de todos los que la ley fundamental del país declara hábiles para figurar en ella. Sería numerosísima, y el día de las elecciones concurrirían muchos más ciudadanos a votar que los que se pueden presentar en caso contrario.

92 González, Florentino. *Lecciones de Derecho Constitucional*. 2.ª edición, p. 136.

He aquí otra razón, que no es menos poderosa que la que acabo de transcribir. Ocurre con alguna frecuencia, especialmente en las repúblicas de este continente, que los adherentes de una o más agrupaciones políticas, ya por considerarse desprovistas de toda clase de garantías para el ejercicio del derecho de sufragio, ya por estimar que el estado político del país exige que los ciudadanos se abstengan de tomar parte en los negocios públicos, o por otros motivos de este género, resuelven no intervenir en la lucha electoral y, en consecuencia, dejan de solicitar su inscripción en el Registro Cívico. Pero como en cada período electoral, desde el día en que se cierran los registros cívicos hasta el señalado para la votación transcurren siempre algunos meses; y como durante ese intervalo de tiempo pueden producirse grandes alteraciones en la política, bien puede suceder que antes de verificarse las elecciones hayan desaparecido las causas que determinaron la abstención electoral de esas agrupaciones políticas. Ahora bien, supongamos que esos hechos han tenido lugar y veamos en qué condiciones se encuentran esos ciudadanos. ¿Podrán también ellos, siguiendo la marcha de los acontecimientos, modificar su línea de conducta, pasando de la abstención a la acción? En manera alguna. Como, haciendo uso de esa singular libertad que la ley acuerda, no solicitaron su inscripción en el Registro Cívico, la omisión de esta formalidad les coloca en la más absoluta imposibilidad de ejercer el derecho de sufragio. ¿Hay algún medio de evitar estos inconvenientes, que perjudican, no solo a los partidos, sino que también a la sociedad, por cuanto ellos impiden que los Poderes públicos sean formados con el concurso de todos los ciudadanos? Sí, ellos se evitan completamente aplicándose el método de la inscripción a

domicilio y obligatoria; porque entonces las personas encargadas de la formación del Registro estarían obligadas a incluir en él a todos los ciudadanos, aún contra la voluntad de estos; y, por consiguiente, ni aun aquellos que hubiesen adoptado la más firme resolución de no ejercer jamás el derecho de sufragio, dejarían de figurar en las listas electorales. De esta manera, llegado el día de las elecciones, ningún ciudadano estaría inhabilitado para acercarse a las urnas a depositar su voto.

Ofrece todavía otra ventaja el método de formación del Registro Cívico. Como en las inscripciones la iniciativa no parte de los ciudadanos, sino de las personas encargadas de formar las listas electorales; como no son aquellos los que deben presentarse solicitando su inscripción, sino que, por el contrario, son estos los que están en el deber de constituirse en el domicilio de cada uno de los electores de la sección para incluir su nombre en el Registro, toda la responsabilidad que pueden acarrear las inscripciones ilegales o fraudulentas pesa casi exclusivamente sobre las Comisiones a quienes se ha encomendado esa importante tarea; y esta circunstancia tiene naturalmente que producir el efecto de disminuir, de una manera considerable, el fraude y la ilegalidad en las inscripciones, siempre que el personal de aquellas sea elegido de una manera conveniente.

Una vez formado el Registro Cívico, es necesario proceder a su depuración o perfeccionamiento. Puede haberse omitido, involuntaria o intencionalmente, la inscripción de algunos ciudadanos; algunos errores pueden haberse cometido al designar las cualidades de las personas inscriptas, y puede también haber inscripciones fraudulentas. La ley, pues debe establecer los medios de salvar todos

esos fraudes, errores y omisiones, y a esta exigencia ha respondido creando Jurados encargados de resolver todas las reclamaciones que con este objeto se deduzcan, señalando un período para ellas y estableciendo el procedimiento que debe seguirse en esos juicios especialísimos.

Al constituirse esos jurados, llamados *de tachas* por nuestra legislación positiva, es necesario tener en cuenta esta circunstancia: que, dada la naturaleza de las cuestiones que deben resolver, solo podrá esperarse que sus fallos lleven el sello de la imparcialidad y de la justicia, a condición de que en su seno tengan representación igual todos los partidos o agrupaciones electorales. Si todos, o la mayor parte de los jurados pertenecen a un mismo partido político, toda garantía desaparece para los demás partidos. En las operaciones electorales, cuando no se oponen a la ilegalidad y al fraude obstáculos indestructibles, nada es posible esperar de la moralidad de los ciudadanos. El fraude no es en esos casos un vicio, ni un delito; se le califica de *habilidad electoral*, según los dictados de una falsa moral política, por desgracia demasiado generalizada en nuestros días.

Para que la depuración o perfeccionamiento del Registro pueda llevarse a cabo fácilmente y con escrupulosidad, es indispensable que la ley de la materia esté basada en las siguientes reglas:

- 1) Completa publicidad de las listas electorales, una vez terminada su formación, para que todos los ciudadanos puedan examinarlas y notar sus imperfecciones;
- 2) "Todo ciudadano deberá tener personería para reclamar de la omisión o exclusión de otro u otros, así como para defender la legalidad de cualquiera

inscripción, justificando que el omitido, excluido o tachado reúne las condiciones exigidas por la ley".<sup>93</sup>

La inclusión de todos los ciudadanos en el Registro Cívico y la exclusión de las inscripciones falsas o ilegales no es materia de interés privado, sino de verdadero interés público o social; por consiguiente, todo ciudadano debe estar autorizado para hacer esas reclamaciones;

- 3) procedimiento breve, en método verbal, y completamente gratuito para que la acción de los ciudadanos no sea estorbada por pérdidas de tiempo y gastos que no todos estarán en condición de sufrir;
- 4) toda autoridad deberá expedir gratis, a cualquier ciudadano, cuantos documentos o testimonios necesite, ya para justificar la legalidad de una inscripción, ya para probar que ella es ilegal o fraudulenta.

Consignándose en la ley las disposiciones que hemos indicado en este capítulo, el Registro Cívico podrá ser en realidad un censo exacto y verdadero de todos los miembros de la sociedad que reúnan las cualidades necesarias para el ejercicio del derecho de sufragio.

93 Artículo 21 de la ley de Registro Cívico del 16 de diciembre de 1874.

## APÉNDICE

### I

Creo útil reproducir aquí el siguiente artículo, sobre sistemas electorales, que publiqué en la Revista de Bruselas *La Représentation Proportionnelle*, pues contiene algunos datos que no carecen de interés.

#### La representación proporcional en las repúblicas del Plata<sup>94</sup>

Cumplo con verdadera satisfacción el encargo que me ha hecho la Asociación Reformista de Bélgica, de comunicarle los progresos que en las repúblicas del Plata haya realizado la noble causa de la reforma electoral.

Dos motivos muy poderosos existen para que esta tarea me sea altamente satisfactoria. Es el primero, que voy a dar a conocer a los lectores de esta revista, el paso más avanzado, la reforma más radical y más completa que se haya llevado a cabo en la legislación electoral de todos los pueblos regidos por el sistema representativo en el viejo y nuevo mundo. Es el segundo, que, con esta publicación,

94 El excelente y notable estudio que hoy publicamos obtendrá, no lo dudamos, el más vivo éxito entre nuestros lectores. Él viene a agregar un precioso capítulo a la historia de la reforma proporcional, y nos hacemos un deber en agradecer públicamente al doctor don Justino J. de Aréchaga el servicio que presta a nuestra causa con este estudio, que une a la elevación y exactitud de las ideas el raro mérito de suministrar datos absolutamente inéditos sobre la legislación de las repúblicas sudamericanas. (Nota de la redacción de la revista de Bruselas: *La Représentation Proportionnelle*).

espero contribuir eficazmente a hacer desvanecer las erróneas ideas y el pobre concepto que tienen las sociedades europeas de las repúblicas sudamericanas, cuya vida y progresivo desenvolvimiento social y político les son casi completamente desconocidos, no obstante la continua y activa comunicación que mantienen con ellas en virtud de sus importantísimas relaciones comerciales.

En esta comunicación solo me ocuparé de reseñar los trabajos que, en el sentido de la representación proporcional, se han realizado en mi patria, la República Oriental del Uruguay, y en Buenos Aires, Provincia de la Confederación Argentina. En otra ocasión hablaré del estado en que se encuentra nuestra causa en las demás repúblicas de las América del Sur.

Aquí vivimos bajo el imperio del sistema común de elecciones. La representación exclusiva de la mayoría en cada circunscripción electoral es el principio consagrado por nuestras leyes, y el escrutinio de lista, el procedimiento empleado para practicarlo. Pero, si la representación proporcional no ha entrado aún en nuestras leyes, puedo asegurar, en cambio, que los trabajos que en diversas épocas se han iniciado para llevar a cabo la reforma electoral, han producido el importante resultado de conquistarle la opinión casi unánime de los ciudadanos; y estoy seguro de no equivocarme al afirmar que, preparada como está ya la opinión pública, será una realidad entre nosotros la representación proporcional, tan pronto como desaparezca el estado político anormal en que nos hallamos al presente, y le sustituya el régimen representativo democrático, que es el que establece nuestra ley constitucional.

El desarrollo progresivo de la idea de la reforma electoral se ha efectuado en este país de la siguiente mane-

ra, determinando hechos que, si bien no han producido resultados definitivos en los dominios de la legislación, tienen sin embargo muy alta significación y considerable importancia.

En el año 1872, preparándose los partidos para las elecciones generales que debían cambiar casi totalmente el personal de los Poderes públicos, formularon y publicaron sus respectivos programas de principios, en los que también incluían las principales reformas que se proponían llevar a cabo en el orden político y administrativo del país. Entonces el Partido Nacional, la más importante agrupación política de este país por el número de sus adherentes, por el elevado espíritu que la anima y por la rectitud de su conducta, consignó en su programa la siguiente declaración:

El Partido Nacional propenderá a que sus candidatos respondan por sus ideas e ilustración a las necesidades más vitales de la actualidad, y considera que son de las primeras; [...].

La reforma de la ley de Elecciones, con arreglo a la mayor subdivisión de los distritos, o circunscripciones electorales, y al sistema que mejor consulte la representación de las minorías [...].

Esta declaración, consignada en un programa suscrito por una de las agrupaciones políticas más numerosas de esta República, ha sido la primera manifestación seria que ha tenido entre nosotros el elevado pensamiento de la representación proporcional, y la más patente constatación de que la opinión pública se ha pronunciado ya, de una manera decidida, en favor de la reforma electoral.



Desgraciadamente, los Poderes públicos organizados en ese período electoral no pudieron convertir en preceptos legales tan preciosa declaración. Las Cámaras legislativas se vieron en la necesidad de dedicar todos sus esfuerzos a otras tareas; graves cuestiones financieras y constitucionales, que exigían imperiosamente inmediata solución, absorbieron por completo la atención de nuestros legisladores y no les permitieron ocuparse de la reforma electoral, que ya había sido iniciada con la sanción de una buena ley de Registro Cívico.

A ese Gobierno, constitucionalmente organizado, sucedió la dictadura militar. Una sangrienta lucha producida en Montevideo en los momentos en que se verificaba la elección de algunos funcionarios locales del orden Judicial dio ocasión para que los jefes del ejército de línea, de esa institución absolutamente inconciliable con el régimen representativo republicano, se apoderaran del gobierno del país, a pretexto de restablecer el orden público, momentáneamente alterado.

Algunos meses después de esos dolorosísimos acontecimientos, y cuando se aproximaba la época fijada en nuestras leyes para las elecciones generales, el dictador dio al pueblo las mayores seguridades de que no opondría obstáculo alguno a la reorganización constitucional de los Poderes públicos, y de que garantizaría eficazmente a todos los ciudadanos y a todos los partidos la libertad electoral.

Alentados con esas solemnes declaraciones, las diversas agrupaciones políticas iniciaron los trabajos preparatorios de las elecciones generales, y la necesidad de una radical reforma de nuestras leyes electorales, que asegurara la representación proporcional de todas las opiniones, fue generalmente sentida por los ciudadanos, como

el único medio de establecer en ese período electoral un orden político de una legitimidad incontestable, que fuese aceptado y respetado por todos los partidos y que viniera, en consecuencia, a imposibilitar el restablecimiento de ignominiosas dictaduras.

Cúpome entonces el honor de redactar, a instancias de algunos amigos, un proyecto de ley de representación proporcional, que fue sometido a la consideración del Gobernante. En ese proyecto adoptaba el sistema del *voto doble simultáneo*, ideado por Mr. Borély, con una ligera modificación o complemento que ese sistema electoral exige para evitar el único defecto que en mi concepto tiene.

He aquí los artículos de mi proyecto de ley que se refieren a la representación proporcional:

[...] Art. 19. Las listas de candidatos que los ciudadanos depositen en las urnas podrán ser impresas o manuscritas, pero deberán confeccionarse de la manera siguiente: En la parte superior de la lista, pondrán los electores un *lema*, cualquiera que él sea, y enseguida, y por orden de preferencia, los nombres de los candidatos, en número igual al de los Representantes que deben elegirse en la circunscripción electoral a que respectivamente pertenezcan.

Art. 20. Las listas que no tengan el *lema* que establece el artículo anterior no se tendrán en cuenta al verificarse el escrutinio.

[...]

Art. 27. Ocho días antes de verificarse las elecciones de Representantes, cada conjunto de ciudadanos que adopte para sus listas de candidatos un mismo *lema* deberá presentar al alcalde ordinario que presida la Comisión escrutadora de su circunscripción, un estado general que contenga:

1.º El lema adoptado para las listas de candidatos.

2.º El nombre y apellido de cada uno de los ciudadanos que forman el conjunto, el número de su balota de inscripción en el Registro Cívico, y la sección y departamento a que pertenezca.

Art. 28. Si se presentaran dos o más estados con un mismo lema, por distintos grupos de electores, el alcalde ordinario, bajo las penas establecidas por el Art. 12, citará el mismo día de la presentación de los estados a las personas que se los hayan entregado y les hará conocer esa circunstancia para que modifiquen todos el *lema* adoptado.

[...]

Art. 31. El escrutinio se verificará de la manera siguiente:

1.º A medida que la Comisión escrutadora vaya abriendo los pliegos cerrados que contienen los votos emitidos en cada sección de la circunscripción electoral confrontará los números puestos en los sobres que contienen las listas de candidatos, con los números de inscripción en el Registro Cívico que aparezcan en el cuaderno enviado por la Comisión receptora de votos dentro del pliego cerrado. Si resultaran dos o más sobres con un mismo número, o si el número de algún sobre no se encontrara en el cuaderno arriba indicado, ninguno de ellos tendrá valor alguno.

2.º Verificada esta confrontación, se abrirán los sobres; las listas de candidatos se irán colocando por separado, según sus *lemas*, y se pondrá en el *estado general* indicado en el Art. 27, al lado del nombre de cada elector, el *lema* de la lista que haya depositado en la urna. Si la lista de candidatos depositada en la urna por un ciudadano lleva el *lema* de un *estado* en que no se encuentra su nombre, se anulará su voto.

3.º Sumadas todas las listas válidas de candidatos, sin distinción de *lemas*, el número que resulte se dividirá por el número de representantes que debe elegir la circunscripción, y el cociente será la *cuota electoral*.

4.º Verificada esa operación, se sumarán *separadamente* las listas que llevan un mismo *lema*, aun que sean distintos los nombres de los candidatos, y el número que resulte

de la suma *parcial* de cada conjunto de listas que tengan un mismo *lema* se dividirá por la *cuota electoral* de que trata el inciso anterior, y el cociente será el número de representantes que habrán conseguido los que hubiesen votado por listas de idéntico lema.

5.º Determinado así el número de representantes que corresponden a cada conjunto de ciudadanos que hayan votado por listas de idéntico lema, serán proclamados electos los candidatos que, en esas listas, hayan obtenido mayor número de votos. Si han obtenido igual número de votos más candidatos que los que deben ser elegidos por los ciudadanos que hayan votado por listas de un mismo lema (inciso 4.º de este artículo) serán proclamados electos por el orden de preferencia en que estén colocados en las listas.

6.º Si, verificada la división de que trata el inciso 4.º de este artículo, no resultase cociente exacto, para completar el número de los representantes que deben ser elegidos en la circunscripción corresponderá el candidato complementario a los ciudadanos que hayan votado por las listas que, al hacerse la división, den un residuo mayor.

Por otros artículos de este proyecto de ley se establecía que las disposiciones que acabo de transcribir se aplicarían también para la constitución del Senado. En este país, cada departamento elige un senador por medio de un Colegio Electoral de segundo grado. Estos electores de segundo grado son los que, por mi proyecto de ley, debían ser elegidos proporcionalmente y en la forma ya indicada.

Tal es el proyecto de ley de representación proporcional que, por primera vez, se formuló aquí y que tuve el honor de redactar.

Esta tentativa de reforma electoral no produjo resultado positivo alguno. El dictador que usurpaba entonces la soberanía popular en este país, faltando abiertamente

a sus solemnes promesas, impidió que se verificasen las elecciones generales, por cuyo medio debía restablecerse el régimen constitucional, prorrogando, con fútiles pretextos, por un año más su ilegítima autoridad, solo apoyada por viles pretorianos. Y anulada así una vez más la acción legítima de los ciudadanos en la dirección de los negocios públicos por el poderío de la soldadesca, se abandonaron todos los trabajos preparatorios ya iniciados para llevar a cabo las elecciones generales.

Con todo, ese proyecto de ley ocasionó un saludable movimiento de opinión. La gran cuestión de la reforma electoral volvió a ser objeto de serio examen y detenida meditación para los ciudadanos y contribuyó de esa manera a que se fortificara en la conciencia pública el convencimiento de que, la promulgación de una ley de representación proporcional era, no solo una obra de justicia, de paz y de libertad, sino que también una medida necesaria, indispensable para poder alcanzar el verdadero reinado de las instituciones libres.

El dictador, después de haber prorrogado por un año más su permanencia en el poder, quiso convertirse en presidente constitucional de la República, y para ello convocó al pueblo a elecciones generales, que debían verificarse, y en efecto se verificaron, en noviembre de 1878, creando al mismo tiempo un Consejo consultivo, a quien encargó especialmente la reforma de las leyes electorales, manifestándole "que era necesario que el resultado de las elecciones fuera, una vez por todas, la verdadera expresión de la voluntad popular".

Ese Consejo consultivo se apresuró a llenar el especial cometido que se le había confiado, sometiendo a la aprobación del dictador un proyecto de ley de represen-

tación proporcional en el que se adoptaba el siguiente procedimiento:<sup>95</sup> Dividíase el país en diversas circunscripciones electorales de manera que, en cada una de

95 Los artículos del proyecto de ley de Elecciones del Consejo consultivo, referentes a la representación proporcional, son los siguientes:

Art. 91. A los efectos del sistema proporcional adoptado, cada elector presentará en su lista, inscriptos por el orden de la preferencia que la merezcan, los nombres de sus candidatos para titulares y suplentes, separando unos de otros por la designación respectiva; y se entiende que el sufragio en favor del candidato designado en primera lista tiene el valor de un voto, en segunda línea el de medio voto, en tercera el de un tercio de voto, y así sucesivamente, de manera que, si fuesen diez los nombres inscritos, el sufragio dado al décimo nombre solo valdría un décimo de voto. Esta regla se aplicará separadamente a titulares y a suplentes.

[...]

Art. 99. Quince días después de aquel en que haya tenido lugar la elección, y previo aviso público, la mesa electoral hará el escrutinio general, tomándolo de las listas originales de votación, supliéndose el extravío de alguna de estas con los registros de votación, y guiándose precisamente por las siguientes reglas:

1.ª Se formará un plano general en que conste el nombre de los votantes, el de sus candidatos, el número de sufragios y el cómputo de votos obtenidos, con arreglo a la base establecida en el Artículo 91, y se verificará la exactitud de dicho plano comprándose con el resumen de los parciales y averiguando si la suma general de votos computados es igual al producto del total de los votantes, sumado con su 1/2, 1/3, 1/4, etc., según el número de candidatos, pues si son más de tres, habrá que agregar el 1/5, 1/6, etc., según lo demostrado en el modelo número 9.

2.ª Hecha la operación que precede, se establecerá el *cociente electoral*, dividiendo el total de votantes por el de candidatos a elegir.

3.ª Enseguida se formarán grupos de listas, *reuniendo al efecto las que están conformes en el primer titular*, lo que se practicará al solo efecto de considerar aquellos grupos cuyo número de votantes alcance o exceda al cociente establecido.

4.ª Luego de efectuada la operación que precede, se adjudicará a cada uno de los grupos que se hallen en el caso del inciso anterior, el candidato, o candidatos que corresponden, tomándoselos de la lista respectiva por el orden de mayoría de votos computados con que figuren en el plano general del inciso 1.º. Estos candidatos quedarán definitivamente electos y se les marcará en el plano general.

ellas, debieran ser elegidos varios representantes. Cada elector formaría una lista de candidatos, en número igual al de los representantes que correspondieran a su respectiva circunscripción, y colocados por orden de preferencia. Una vez depositadas en las urnas esas listas de candidatos, el escrutinio se verificaría en la forma siguiente: después

5.ª Proclamados así los primeros titulares, se tomarán enseguida las fracciones de votantes que en cada grupo atendido resulten excedentes sobre el cociente electoral o sus múltiples; y ese exceso se adjudicará al candidato de la lista respectiva que, en el orden de votos computados, siga inmediatamente al electo o electos del mismo grupo; pero, al hacerlo, se computará el valor de esos votos adicionales con arreglo al lugar relativo que corresponda al candidato a quien haya de adjudicarse, es decir, que si han de darse al segundo que venga en el orden indicado, se contarán como medios votos, si al tercero como tercios, y así sucesivamente. Cuando la referida adjudicación de por resultado que el candidato agraciado alcance, en votos computados, al cociente electoral, quedará este igualmente proclamado. El nombre del agraciado se marcará en el plano general con la nota: *electo*, o *agraciado*, según el caso.

6.ª Si una vez practicado lo que se refiere en los incisos anteriores, quedase llenado exactamente el número de candidatos a elegir, se considerará concluido el escrutinio; pero si resultase falta o excedente de candidatos, se procederá como se indica en los incisos siguientes.

7.ª En caso de resultar exceso, se conservarán todos los electos según el inciso 4.º, y de los proclamados en el inciso 5.º, solamente aquellos que fuesen necesarios para completar el número requerido, tomándolos entre los electos por el orden de mayoría de votos computados.

8.ª Si, por el contrario, faltase elegir candidatos, se procederá primeramente a deducir del cómputo de votos de cada uno de los otros candidatos no electos ni agraciados, de los grupos considerados, un número de votos igual al producto de la división del total de votantes del respectivo grupo, por el número de orden en que cada candidato venga, según sus votos computados, en relación con los demás del mismo grupo, electos y no electos. Hecha esta operación, se designarán los candidatos que falta elegir, tomándolos por el orden de mayoría de votos computados con que queden figurando en el plano general.

9.ª En el caso de duda, para establecer el número de orden al que se refiere el inciso precedente, por causa de empate de varios candidatos, se establecerá dicho orden por medio de la suerte.

de establecido el cociente electoral, dividiendo el total de las listas depositadas en las urnas por el número de representantes a elegirse en la circunscripción, se formarían grupos de listas, reuniendo al efecto separadamente todas las que tuvieran en primer término un mismo candidato. El número de listas que contara cada uno de esos grupos, dividido por el cociente electoral, daría el número de candidatos electos; y para determinar cuáles fueran esos candidatos, se tomarían los que hubiesen conseguido mayor número de votos, pero atribuyendo al candidato que figurara en la lista en primera línea un voto, al que figurara en segunda línea medio voto, y así sucesivamente.

Como se ve, el Consejo consultivo adoptó en su proyecto de ley una combinación, bastante aceptable, del sistema del *voto doble simultáneo* de Borély, con el de los *coeficientes de preferencia* de los doctores Burnitz y Varrentrapp.

Pero este proyecto fue desechado. La reforma electoral, vale decir, el perfeccionamiento de las leyes electorales es un medio efficacísimo de asegurar el ejercicio verdadero y genuino de la soberanía popular, de hacer que el sufragio sea la fiel expresión de la voluntad y del pensamiento de los ciudadanos. Mal podía, pues, nuestro dictador aprobar el proyecto de su Consejo consultivo cuando, para alcanzar la presidencia de la República, que era su más viva aspiración, no contaba con el voto popular y sí solo con el de sus pretorianos, disfrazados de ciudadanos y centuplicados por todo género de fraudes electorales.

Fue ese el motivo por el cual no se llevó entonces a cabo la reforma electoral en nuestro país. Las elecciones se efectuaron en noviembre de 1878 aplicándose la ley de la simple representación de la mayoría; los soldados,

convertidos en electores, triunfaron en ellas; la soberanía popular fue usurpada por el ejército y se organizó un gobierno con las formas aparentes del régimen representativo, pero que no era en realidad otra cosa que una dictadura militar.

Dada esa situación política, la reforma electoral era imposible. Pero la opinión pública le es unánime y decididamente adversa y, con las causas accidentales y pasajeras que le han creado y le sostienen, tendrá forzosamente que desaparecer, dando paso a las instituciones representativas republicanas que nuestra Constitución consagra, sincera y lealmente practicadas.

Y no es aventurado asegurar que, verificado ese cambio tan anhelado en el orden político de este país, la reforma electoral, la sanción y promulgación de una ley de representación proporcional, será una de las primeras medidas que adopten nuestros Poderes públicos, por cuanto ella es vivamente reclamada por la pública opinión, poder soberano en los pueblos regidos por instituciones libres.

Tal es la manera como se ha efectuado en este país el desarrollo progresivo de la idea de la reforma electoral.

Más felices que nosotros, los argentinos de la Provincia de Buenos Aires han conseguido incorporar a su legislación política y constitucional el gran principio de la representación proporcional, de una manera tan radical y tan completa como no lo ha hecho aún ninguno de los pueblos que han entrado más decididamente en la vía de la reforma electoral.<sup>96</sup>

96 Aún cuando no hay en realidad pueblo alguno que haya adoptado un sistema de representación proporcional tan avanzado como el que hoy se aplica en la Provincia de Buenos Aires, adolece este, sin embargo, de graves defectos. He hecho un ligero examen crítico de este sistema en el párrafo II

En efecto, en la Constitución de esa provincia, jurada en el año 1873, y actualmente en vigencia, se estableció el siguiente artículo: "Art. 49. La proporcionalidad de la representación será la regla en todas las elecciones populares, a fin de dar a cada opinión un número de representantes proporcional al número de sus adherentes según el sistema que, para la aplicación de este principio, determine la ley".

Como necesaria consecuencia de este precepto constitucional, que cierra por completo la puerta a todo retroceso en materia de legislación electoral, y después de haberse adoptado el sistema del voto acumulativo para las elecciones que se verificaron en 1874 y 1875, la Legislatura de Buenos Aires sancionó el 23 de octubre de 1876 un proyecto de ley de representación proporcional, que aún está y seguirá seguramente estando en vigencia, cuyas principales disposiciones son las siguientes:

Art. 1.º Queda dividido el territorio de la Provincia, para la elección de gobernador, vicegobernador, senadores y diputados, en seis secciones electorales.

La 1.ª sección será formada por los distritos que componen la capital.

La 2.ª sección, etc., etc.

Art. 2.º La representación será distribuida, de acuerdo con los artículos 62, 69, y 77 de la Constitución y por el tiempo y bajo las condiciones que ellos fijan, de la manera siguiente:

del capítulo VI de esta obra, y puede verse en él cuales son los vicios de la ley de representación proporcional de la Provincia de Buenos Aires.

Justo es, no obstante, decir también que, en esa provincia, ninguna influencia tiene la ley de representación proporcional en los fraudes electorales que, en gran escala, se cometen constantemente para falsificar los resultados de la elección popular.

Corresponde a la 1.<sup>a</sup> sección elegir 18 diputados y 9 senadores.

Corresponde a la 2.<sup>a</sup> elegir 8 diputados y 4 senadores.

Corresponde elegir a cada una de las otras cuatro secciones, 6 diputados y 3 senadores.

[...]

Art. 57. Para determinar los senadores o diputados electos, se procederá del modo siguiente:

1.º Se dividirá el número de sufragantes que el escrutinio arroje en cada sección, por el número de senadores o diputados que le corresponda según la convocatoria.

2.º Si uno o más candidatos figurasen en diversas listas, con un número de votos igual o mayor al cociente electoral, serán proclamados electos, deduciéndose a cada lista el número proporcional de votos, con relación a los que hubiese obtenido, hasta igualar el cociente electoral.

3.º Hecha la deducción a que se refiere el inciso anterior, el resto de los votos emitidos a favor de cada lista se dividirá por el cociente obtenido en la operación a que se refiere el inciso 1.º.

4.º El resultado de esta operación determinará el número de candidatos que se debe tomar de cada lista para integrar la representación de la sección.

Art. 58. Se proclamarán electos a los candidatos de cada lista que hubieren obtenido mayor suma de votos hasta el número que a cada lista corresponda. Entre los que tuvieren igual número de votos, se procederá por sorteo, hasta completar la representación correspondiente a la lista.

Art. 59. Para los objetos de los artículos anteriores, se considerarán como listas iguales aquellas cuya mayoría de candidatos sean los mismos.

Art. 60. Si resultare a favor de alguna o algunas listas un excedente de votos que no alcance a formar una cuota de proporción, se considerará como cuota válida la mayor aproximación; y para integrar la representación, se proclamará electo candidato a quien corresponda, según lo prevenido en los artículos anteriores.

Art. 61. Cuando haya dos o más excedentes de votos iguales entre sí, se proclamará electo un candidato del partido que hubiere obtenido menor representación en la operación principal.

Art. 62. De la misma manera será preferida, en igualdad de circunstancias, aquella fracción de los electores que no hubiere obtenido representación alguna en el primer cálculo de las cuotas electorales.<sup>97</sup>

97 Me es grato poder anunciar que, con esta publicación, he conseguido llamar la atención de los partidarios de la reforma electoral en el viejo mundo, sobre la legislación electoral de las repúblicas del Plata. Acaba de fundarse en Londres una asociación con el objeto de propender a la realización del principio de la representación proporcional, presidida por el ilustrado publicista sir John Lubbock; y esa asociación me ha dirigido, por intermedio de su secretario, la siguiente carta, que demuestra el interés con que ha mirado la ley electoral de Buenos Aires:

"Proportional Representation Society

Londres, 13 de marzo de 1884.

Señor doctor don Justino J. de Aréchaga.

Señor: He tenido el honor de enviaros, bajo otro sobre, el programa provisorio de una sociedad que acaba de fundarse en Londres, bajo la presidencia de sir John Lubbock. Mp. F. R. S., con el fin de obtener, con ocasión de la próxima repartición de los Colegios Electorales, la realización del principio de la representación de las minorías, o, más bien dicho, de cada grupo de votantes.

Esa sociedad, para llevar a cabo sus propósitos, ha tenido necesidad de recoger por todas partes los datos y antecedentes que ha considerado útiles, y las asociaciones reformistas extranjeras la han auxiliado con la más viva solicitud.

En la revista de Bruselas, *La Représentation Proportionnelle*, vuestro interesante estudio sobre la ley electoral de la Provincia de Buenos Aires ha llamado la atención de la Sociedad, y ella desea saber, de una manera segura, si esa ley ha funcionado bien, si se le ha podido poner en práctica con facilidad y si ha producido los resultados que con ella se esperaban conseguir.

Si queréis tener la amabilidad de dar respuesta a estas preguntas, la asociación reformista os quedará sumamente agradecida.

Os suplico que aceptéis, en nombre de la asociación y en el mío, las seguridades de nuestra más alta consideración.

A. Cromwell White, Secretario"

Se ha adoptado, pues, en Buenos Aires, hace ya siete años, uno de los sistemas electorales más racionales y más avanzados, el sistema del *voto doble simultáneo*, modificado por el publicista argentino don Luis V. Varela, autor de *La Democracia Práctica*, voluminosa obra dedicada exclusivamente al estudio de los sistemas de representación proporcional.

No exageraba, por consiguiente, al manifestar que el envío de esta comunicación me era altamente satisfactorio por cuanto iba a dar a conocer a los lectores de esta revista el paso más avanzado, la reforma más radical y más completa que se haya llevado a cabo en la legislación electoral de todos los pueblos regidos por el sistema representativo en el viejo y nuevo mundo.

Inglaterra, España, los estados norteamericanos de Illinois, Ohio y Pensilvania, y el Brasil solo han llegado a establecer los sistemas empíricos del voto limitado y del voto acumulativo, dándoles todavía una aplicación parcial. Dinamarca, si bien ha adoptado el sistema racional de Andræ, basado en el verdadero principio de la representación proporcional, en la noción del cociente electoral, solo lo aplica en cambio a la elección de una parte de los miembros de su *Landsting*, o Cámara alta, y mediante una elección a dos grados. Solo en la Provincia de Buenos Aires se ha verificado hasta ahora una reforma electoral fundamental y completa, adoptando un sistema racional, basado en el principio del cociente electoral, y aplicándolo a la elección de todas las asambleas o corporaciones públicas de origen popular.

## II

## El sistema electoral del doctor D'Hondt

Después de haber escrito los capítulos de este libro relativos a los sistemas electorales y de haberlos publicado en la *Revista del Plata*, el distinguido publicista belga doctor don V. D'Hondt tuvo la amabilidad de enviarme su interesantísimo folleto titulado *Système Pratique et Raisonné de Représentation Proportionnelle*, que acababa de dar a la stampa proponiendo un nuevo sistema electoral, basado en principios hasta entonces desconocidos, y que mereció el alto honor de ser adoptado con entusiasmo por la Asociación Reformista de Bélgica y de recibir la inestimable aprobación de Mr. Ernesto Naville, cuyo nombre figura en primera línea entre los de los más ilustrados e incansables defensores de la representación proporcional.

Considerado hoy el sistema del doctor D'Hondt como el más perfecto de todos los que se han ideado para dar solución al importante problema político de la reforma electoral, no puedo prescindir de hacer su exposición y su examen crítico, pues de lo contrario perderían estas páginas el único mérito que acaso puedan tener, el de contener una exposición metódica y completa de todos los sistemas que se han propuesto para convertir en una verdad práctica el principio, al presente indiscutible, de la representación proporcional.

## I

Habíase admitido hasta ahora que Mr. Hare, al formular el principio del *cociente electoral*, dio a la cuestión de la representación proporcional la verdadera y definitiva

solución, estableciendo una base científica, exacta, matemática, para verificar la distribución proporcional de los representantes entre los diversos grupos de electores. Todos los sistemas racionales formulados hasta la fecha de la aparición del folleto del Dr. D'Hondt, por más que se diferencian mucho en los detalles de su mecanismo, tienen por base la siguiente regla: para que un candidato resulte electo, es necesario que obtenga un número de votos igual al número que resulta de la división del total de los electores por el total de los candidatos a elegirse en una circunscripción. Así, si 10.000 ciudadanos tienen que elegir 10 representantes, un candidato solo podrá resultar electo consiguiendo 1.000 votos por lo menos; y si esos 10.000 ciudadanos están divididos en dos partidos, uno con 6.000 adherentes, por ejemplo, y otro con 4.000, este tiene derecho a cuatro representantes y aquel a seis. Esto habíase considerado hasta ahora, por todos los defensores de la representación proporcional, como un principio de una verdad y una exactitud indiscutibles, y solo se trata de encontrar un procedimiento que permitiera aplicarlo con toda fidelidad.

Pero el doctor D'Hondt, sometiendo nuevamente el principio del cociente electoral a un severo examen crítico, ha llegado a la siguiente conclusión: que, si bien esta base de repartición proporcional, teóricamente considerada, es de una exactitud matemática y perfecta, su aplicación práctica tiene forzosamente que producir resultados injustos y absurdos en la generalidad de los casos, cualquiera que sea el mecanismo que se adopte para ello; y que, en consecuencia, es preciso establecer otra regla para repartir proporcionalmente los candidatos entre los diversos grupos de electores. La regla que este autor propone, y

que sirve de base a su sistema electoral, es la siguiente: el número de votos emitidos por cada partido o agrupación electoral se divide por un número que de cocientes cuya suma sea igual al número de representantes que deba elegir la circunscripción, y ese divisor será la cifra de repartición, esto es, representará el número de votos indispensable para la elección de cada candidato.

Esta nueva *cifra de repartición*, así como la crítica de la noción del cociente electoral hecha por el doctor D'Hondt han sido aceptadas como justas y verdaderas por todos los escritores reformistas sin excepción alguna. El mecanismo del sistema electoral ideado por este autor ha sido objeto de observaciones más o menos infundadas, pero nadie ha impugnado el principio, enteramente nuevo, que le sirve de fundamento. Por mi parte, aun cuando no miro como una verdad el viejo adagio inglés *the new is false*, no puedo dejar de permanecer fiel a la doctrina de Mr. Hare, pues tengo razones, que considero de algún peso, para no prestar mi adhesión a las nuevas ideas del publicista belga.

Pero, antes de hacer crítica, es indispensable exponer la doctrina de este autor. El Dr. D'Hondt, después de explicar la manera cómo debe procederse en toda repartición proporcional, admitiendo absolutamente la misma regla de proporción adoptada por Mr. Hare para determinar el cociente electoral, dice:

Esta manera de proceder es incontestablemente la única legítima, y se cometería una verdadera iniquidad, por ejemplo, si habiendo hecho varios obreros un trabajo cualquiera, la totalidad de la remuneración se diera solamente al que hubiese trabajado más. Esta es, sin embargo,



la injusticia que se comete aplicado el sistema común de elecciones.

Supongamos, en efecto, que los números 1.501, 799 y 700 representan las fuerzas respectivas de tres partidos que se disputan la elección de varios candidatos. Los 1.501 electores, que constituyen la mitad más uno del cuerpo electoral, conseguirán todos los candidatos, y los demás partidos no tendrán parte alguna en la representación.

¿No hay medio de impedir esta injusticia, aplicando, para la distribución de los candidatos entre los electores, la regla de proporción que hemos explicado hace un momento? Por regla general, no; excepcionalmente, sí.

En efecto, no se puede decir: si 3.000 electores tienen derecho a tres representantes, un elector tiene derecho a 3.000 veces menos, o sea, a  $3/3000$ , y 1.501, 799 y 700 electores tienen derecho respectivamente a  $1.501/3000$ ,  $799/3000$  y  $700/3000$  veces menos. Esta manera de proceder daría los siguientes resultados:

El Partido A de 1501 electores tendría derecho a  $3/3000 \times 1501$  o  $1.501/1000$  representantes.

El Partido B de 799 electores tendría derecho a  $3/3000 \times 799$  o  $1.799/1000$  representantes.

El Partido C de 700 electores tendría derecho a  $3/3000 \times 700$  o  $1.700/1000$  representantes.

Se ve cuán curiosa es la conclusión; llegaríamos a milésimos de representantes, y estos son, por su naturaleza, indivisibles.

Pero este absurdo no se produciría si el cuerpo electoral tuviera que elegir, por ejemplo, cinco representantes y estuviese dividido en estos dos partidos: A con 2.000 adherentes y B con 3.000. Entonces la regla de proporción podría ser aplicada.

El Partido A de 2000 electores tendría derecho a  $5/5000 \times 2000$  o sea dos representantes.

El Partido B de 3000 electores tendría derecho a  $5/5000 \times 3000$  o sea tres representantes.

La representación proporcional es, pues, posible, según el método expuesto anteriormente (el del cociente electoral de Hare), cuando los números que representan las fuerzas respectivas de los partidos, multiplicados por el número de los candidatos a elegirse, son divisibles por el número total de los electores de todos los partidos. Pero no es posible cuando no existe esta divisibilidad.

Mas, como se ha observado con toda verdad, este último caso es el más común, es el de todos los días. La hipótesis de la divisibilidad perfecta, apenas si se presentará una vez en mil. Podrá siempre decirse con razón que cifras análogas a estas: 5.000 electores, divididos en dos partidos, uno con 3.000 y otro con 2.000 adherentes, y cinco representantes a elegir, son cifras de fantasía.

¿Qué debe concluirse de estas observaciones? La consecuencia es clara y formal. Siendo imposible la aplicación rigurosa de la regla matemática, a causa de la indivisibilidad de los candidatos, es necesario modificar hasta cierto punto esa aplicación, renunciar a ese rigor absoluto que lleva a lo absurdo, para no mantener sino un rigor relativo, en armonía con la práctica y la realidad. ¿Cuál será entonces la nueva regla a aplicarse? ¿Cuál será el procedimiento *práctico* que se aproxime más al principio matemático de la repartición? Las ideas de preferencia en favor de la mayoría ejercen todavía tanto imperio sobre las inteligencias, que ha habido la tendencia a introducirlas, por error, en la regla que buscamos en este momento. Dos listas, se ha dicho, se disputan la elección de tres candidatos; las del Partido A con 1.501, las del Partido B 1.499. El cálculo de la repartición proporcional da un candidato al Partido A, a quien le queda una fracción no representada de  $504/1000$ . Y el mismo cálculo da un candidato al Partido B, a quien le queda una fracción no representada de  $499/1000$ . Luego, se dice, el tercer candidato corresponde, en virtud del principio de la mayoría, al Partido A, cuya fracción no representada es superior a la del Partido B.

Pero esta solución no es racional. Tomemos, en efecto, nuestra anterior hipótesis: 1.501 electores del Partido A, 799 del Partido B y 700 del Partido C (3.000 electores), deben elegir tres representantes. El cálculo de la representación proporcional da al Partido A un representante y una fracción no representada de 501/1000. El mismo cálculo no produce para cada uno de los otros dos partidos más que un cero, más una fracción no representada, respectivamente de 799/1000 y de 700/1000. Si los dos representantes que faltan deben ser atribuidos según el principio de la mayoría, corresponderán, el primero al Partido B, que tiene la mayor fracción no representada, y el segundo al Partido C, pues las fracciones no representadas de estos dos partidos son mayores que las del Partido A, que solo se eleva a 501/1000. Consecuencia: cada uno de los tres partidos tendrá un representante.

Mas este resultado está en contradicción con las nociones más elementales de justicia. ¿Cómo admitir, en efecto, que el Partido C, cuyos 700 electores no forman *ni la mitad* del número de electores del Partido A, es decir, de 1.501, obtenga *la misma representación* que este? No existe, evidentemente, verdadera proporción, igualdad real en semejante sistema. El principio de la mayoría, justo cuando se trata de la elección de un solo candidato que se lo disputan dos partidos contrarios, debe ser rechazado, de una manera categórica y absoluta, cuando se le quiere aplicar, aunque sea indirectamente, en la repartición exacta y proporcional de varios candidatos.

¿Dónde encontrar entonces la solución del problema? Como ya se ha visto, es la indivisibilidad de los candidatos a repartir lo que impide generalmente la repartición matemática. Y si tal es el obstáculo, nada es más fácil de evitar, despreciando ciertas fracciones. El autor del plano de una ciudad, ¿no debe hacer abstracción de todos los detalles que no le permite reproducir la pequeñez de la escala que emplea? Cuanto más pequeña es esta, más detalles tiene que omitir; y, sin embargo, siempre conserva

entre el conjunto de las partes reproducidas una perfecta proporción. ¿No sería posible seguir un procedimiento análogo en la repartición electoral? ¿No podrían reducirse las cifras electorales, de manera que la reducción respondiera perfectamente al número de candidatos a elegir? Creemos que esta operación no requiere más que un instante de atención.

Tomemos, por ejemplo, los números 90, 75 y 45. Si se dividen estos tres números por 15, se obtienen 6, 5 y 3. Todo el mundo sabe que 6 es a 5 y a 3, lo que 90 es a 75 y a 45. La misma proporción existe entre los primeros números que entre los segundos. En otros términos, cuando se dividen varios números por un mismo divisor, los cocientes que se obtienen están en la misma proporción que los números divididos. Luego, la división de varios números por un mismo divisor produce una reducción proporcional. ¿Qué más se necesita para resolver el problema?

Tomemos el ejemplo de los 3.000 electores que deben elegir tres representantes, y que están divididos en tres partidos, A con 1.501, B con 799 y C con 700 adherentes. Dividamos los tres números por el mismo divisor 750; los cocientes que obtengamos serán proporcionales entre sí. Prescindiendo de las fracciones, conseguiremos el número 2 para el Partido A, 1 para el Partido B y 0 para el Partido C. Este resultado es proporcional. En efecto, no es posible acordar un representante al Partido C, pues si se le diera *uno*, el Partido B, que es más numeroso, debería también tener *uno*, y el Partido A, que es de una importancia más que doble, podría reclamar *dos*, lo que daría *cuatro* representantes. Pero, en nuestra hipótesis, solo *tres* representantes deben ser electos.

Lógicamente, pues, y según todas las reglas de la equidad, al Partido B corresponde *un* representante, pues es más que la mitad del Partido A, y a este partido corresponde *dos*, porque si se miden los tres con la misma escala de 750 electores por un candidato, este número se encuentra

comprendido *dos* veces en el número 1.501 y solo *una* vez en el número 799.

Siendo, pues, los tres partidos medidos con la misma vara, ninguno de ellos puede protestar contra el resultado de la repartición.

Por consiguiente, la justicia se encuentra en la división de todas las cifras electorales por el divisor que de cocientes cuya suma sea igual al número de representantes a elegir.

Tal es la regla que el doctor D'Hondt propone, en sustitución del principio del cociente electoral, y tales las consideraciones que aduce para tratar de demostrar la verdad y la justicia que ella encierra, y los absurdos y las injusticias a que conduce en la práctica el principio del cociente electoral.

Resumiendo todo lo expuesto por ese autor, que he querido transcribir íntegramente para que no quede duda alguna con respecto al sentido y al alcance de la nueva doctrina, pueden establecerse las siguientes conclusiones:

1.<sup>a</sup> En teoría pura, el principio del cociente electoral es de una exactitud matemática y perfecta; pero en la práctica solo puede producir resultados estrictamente justos y proporcionales en los casos, que casi nunca pueden ocurrir, en que los números que representan las fuerzas respectivas de cada partido son exactamente divisibles por el cociente electoral.

2.<sup>a</sup> Como en la práctica, los números que representan las fuerzas de cada partido no son, casi nunca, exactamente divisibles por el cociente electoral, resulta que, generalmente, la distribución de los candidatos entre los electores es contraria a la proporcionalidad y a la justicia.

3.<sup>a</sup> Para distribuir proporcionalmente los candidatos entre los partidos, es necesario exigir que todos los candi-

datos, sin excepción, obtengan, para ser electos, un mismo número de votos; y este número, que puede denominarse cifra de repartición, está representado por un divisor común de todos los números que alcanzan los adherentes de cada partido, que de cocientes cuya suma sea igual al número de candidatos a elegirse.

## II

No es posible desconocer que el principio del cociente electoral, de una perfecta verdad teórica, solo puede producir en la práctica resultados proporcionales, *matemáticamente exactos*, cuando el número de electores de cada partido sea exactamente divisible por el cociente electoral. No es posible desconocer tampoco que, en la práctica, serán rarísimos los casos en que ocurra esa exacta divisibilidad. Estas observaciones del Dr. D'Hondt son de una verdad indiscutible. Pero, no puede decirse lo mismo de todas las demás que consigna en su folleto. Así, es enteramente inexacto que, por el hecho de que los números que representan las fuerzas de cada partido no sean, por regla casi invariable, exactamente divisibles por el cociente electoral, la distribución de los representantes entre los diversos grupos de electores, verificada con arreglo al principio de Mr. Hare, sea contraria a la proporcionalidad y a la justicia en la generalidad de los casos. Voy a demostrarlo, sirviéndome para ello del mismo ejemplo empleado por el Dr. D'Hondt, a fin de que ni la más ligera sospecha pueda abrigarse de que he buscado intencionalmente un caso práctico excepcional y favorable a mi propósito.

Ha dicho el Dr. D'Hondt que, si en una circunscripción, en la que deben elegirse tres representantes, hay

3.000 electores divididos en estos tres partidos: A con 1.501, B con 799 y C con 700 adherentes, la aplicación del cociente electoral tiene forzosamente que producir los más injustos resultados. Y, en efecto, no hay proporcionalidad ni justicia en la elección siguiente:

3000 electores . . . . . 3 representantes . . . . . cociente 1000

Al Partido A de 1501 electores corresponde:

1 representante + 501 votos sobrantes

Al Partido B de 799 electores corresponde:

0 representante + 799 votos sobrantes

Al Partido C de 700 electores corresponde:

0 representante + 700 votos sobrantes

No alcanzando al cociente electoral más que un solo candidato, y siendo tres los que deben elegirse, los otros dos corresponderán a los partidos que tengan un sobrante de votos mayor. Elegirá, pues, uno el Partido B, con sus 799 votos sobrantes, y otro el Partido C con sus 700 votos. El escrutinio daría entonces el siguiente resultado:

El Partido A de 1501 electores obtiene	1 representante
El Partido B de 799 electores obtiene	1 representante
El Partido C de 700 electores obtiene	1 representante
	3 representantes

Como se ve, el resultado de esta elección es enteramente contrario a la proporcionalidad y a la justicia. Si el Partido C, con 700 adherentes, elige un candidato, el Partido A, con 1.501, esto es, con un número *más que doble*, debe elegir *dos* candidatos y no uno. Partiendo el

Dr. D'Hondt de este hecho, concluye que, *generalmente*, a esta falta de proporcionalidad y de justicia conduce la aplicación del principio del cociente electoral. Pero es tan falsa esta conclusión, como verdadero e indestructible el hecho que le sirve de fundamento. El ejemplo de que se ha servido el doctor D'Hondt es un caso raro, excepcional; y la distribución *proporcional* de los representantes entre los diversos partidos que intervienen en la lucha electoral, es el efecto ordinario y general que produce la aplicación del principio de Mr. Hare. No se llega, sin duda alguna, a una proporcionalidad matemática, absoluta, pero sí a una proporcionalidad relativa, tan justa y aceptable como lo permiten "la práctica y la realidad".

En efecto, si se supone que los tres partidos ya indicados, A con 1.501 adherentes, B con 799 y C con 700, verifican diversas elecciones, en cada una de las cuales es distinto el número de los candidatos que corresponden a la circunscripción, se obtendrán los resultados que se indican en el siguiente cuadro:

Número de representantes a elegirse	Cociente electoral	Partido A 1501 electores	Partido B 799 electores	Partido C 700 electores	Observaciones
3.....	1000	1	1	1...	No es proporcional
4.....	750	2	1	1	
5.....	600	3	1	1	
6.....	500	3	2	1	
7.....	428	3	2	2	Ídem

8.....	375	4	2	2	
9.....	333	5	2	2	
10.....	300	5	3	2	
11.....	272	5	3	3...	Ídem
12.....	250	6	3	3	
13.....	230	7	3	3	
14.....	214	7	4	3	
15.....	200	8	4	3	
16.....	187	8	4	4	
17.....	176	8	5	4	
18.....	166	9	5	4	
19.....	157	10	5	4	
20.....	150	10	5	5	
21.....	142	10	6	5	
22.....	136	11	6	5	
23.....	130	12	6	5	
24.....	125	12	6	6	
etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	

¿Qué nos enseña este cuadro? Que, en *veintidós* elecciones distintas, verificadas por los mismos partidos, solo *tres* de ellas producen resultados contrarios a la proporcionalidad. Es solamente cuando se eligen 3, 7 y 11 representantes que el Partido C, cuyos adherentes no alcanzan a la mitad de los del Partido A, consigue un número de candidatos mayor que la mitad de los que obtiene este partido. Y si se sigue aumentando el número de representantes a elegirse, no volverá a presentarse un nuevo caso análogo a los tres que acabo de indicar; la repartición de

los candidatos seguirá siendo siempre justa y proporcional. Luego debe establecerse, contra lo afirmado por el doctor D'Hondt, que, en las elecciones practicadas con arreglo al principio del cociente electoral, los resultados contrarios a la proporcionalidad no son sino casos raros y excepcionales.

Téngase además en cuenta esta circunstancia: Cuando solo deben elegirse tres representantes, el Partido A obtiene el mismo número de candidatos que el Partido C; cuando son siete los representantes que corresponden a la circunscripción, el Partido A elige uno más que el Partido C; cuando son once, elige dos más; y cuando son más de once, la repartición de los candidatos entre los partidos es siempre proporcional. De estas observaciones resulta:

1.º que los casos raros y excepcionales de repartición contraria a la proporcionalidad y a la justicia solo se producen cuando es bastante reducido el número de representantes que deben elegirse en una circunscripción;

2.º que, a medida que este número aumenta, se va reduciendo la falta de proporcionalidad hasta que desaparece por completo.

Pero, se ha reconocido siempre, por todos los partidarios de la reforma electoral, que una de las condiciones más indispensables del funcionamiento regular de todo sistema basado en la noción del cociente electoral, es la formación de circunscripciones bastantes extensas, que tengan derecho a elegir un crecido número de representantes.

Cada circunscripción, ha dicho Mr. Naville,<sup>98</sup> debe tener un número de representantes proporcional al de los electores; y el número de representantes debe ser bastante crecido para que todos los grupos distintos de electores puedan conseguir una representación proporcional, y suficientemente restringido para que la acción seria e ilustrada del elector no se haga imposible por la demasiada extensión de la lista de candidatos. Puede admitirse, como regla general, que cuando las circunscripciones tengan que elegir de 12 a 15 representantes, todos los grupos distintos de ciudadanos tendrán el medio de conseguir una representación proporcional.

Por consiguiente, si en una sociedad, en donde se adopte un sistema electoral basado en el principio de Mr. Hare, se procede con todo acierto formando circunscripciones bastante extensas, en cada una de las cuales deban elegirse, por lo menos, 12 representantes, el peligro de que la repartición de estos entre los diversos partidos sea contraria a la proporcionalidad, desaparece enteramente, o, por lo menos, solo podrá manifestarse en rarísimos casos.

Y debo observar que, para llegar a estas conclusiones, no me he limitado a investigar los resultados que pueden dar diversas elecciones practicadas por los tres partidos que he indicado antes. He hecho numerosas experiencias, alterando el número de adherentes de cada partido, y en todas ellas he visto plenamente comprobadas las reglas que acabo de establecer. Más aún, en muchos casos, la falta de proporcionalidad en la distribución de los representantes entre los partidos ha sido mucho menor que la que se observa en el ejemplo de que me he servido para

98 Naville, Ernesto. *Théorie et Pratique des Elections Représentatif*, p. 29.

formar el cuadro anterior. Practicando, por ejemplo, una serie de elecciones con estos tres partidos: A con 3.840 adherentes, B con 2.100 y C con 1.060, solo he obtenido una repartición opuesta a la proporcionalidad en dos casos, cuando en la circunscripción debían elegirse cuatro o diez representantes.

He demostrado, pues, que la aplicación práctica del principio del cociente electoral no puede conducir al absurdo y a la injusticia, como lo afirma el doctor D'Hondt. Réstame ahora demostrar que es inaceptable la regla de repartición que el Dr. D'Hondt propone en sustitución del principio de Mr. Hare.

### III

No hay justicia, no hay igualdad ni proporcionalidad, dice el Dr. D'Hondt, en un sistema que permite que un partido formado por 700 electores obtenga un representante, cuando otro partido compuesto de 1.501 electores, esto es, más de dos veces mayor que el primero, solo puede conseguir un representante. Para que la justicia y la proporcionalidad existan, es indispensable medir a todos los partidos con la misma vara; es indispensable que, al distribuir los candidatos entre los diversos grupos de electores, se tome como base una misma cifra de repartición. Y esto no se consigue, según el Dr. D'Hondt, con la aplicación del principio del cociente electoral, y sí con la de la regla de repartición por él ideada, que ya he explicado antes.

Probaré que esto no es cierto, y que la base de repartición ideada por el Dr. D'Hondt es muchísimo más variable que la de Mr. Hare. Supóngase que, en tres circunscripcio-

nes, 19.000 ciudadanos deben elegir 19 representantes, y que estos y aquellos están así distribuidos:

1.ª CIRCUNSCRIPCIÓN	2.ª CIRCUNSCRIPCIÓN	3.ª CIRCUNSCRIPCIÓN
10.000 electores = 10 representantes	5.000 electores = 5 representantes	4.000 electores = 4 representantes
Partido A: 4.200 adherentes	Partido A: 2.400 adherentes	Partido A: 1.610 adherentes
Partido B: 3.000 adherentes	Partido B: 1.300 adherentes	Partido B: 1.140 adherentes
Partido C: 2.000 adherentes	Partido C: 700 adherentes	Partido C: 650 adherentes
Partido D: 800 adherentes	Partido D: 600 adherentes	Partido D: 600 adherentes
10.000	5.000	4.000

Verificándose estas elecciones con arreglo al sistema del Dr. D'Hondt, se tendría que la cifra de repartición, en la circunscripción 1.ª, sería 801; en la 2.ª, 700 y en la 3.ª, 650. Luego, el escrutinio daría el siguiente resultado:

1.ª CIRCUNSCRIPCIÓN	2.ª CIRCUNSCRIPCIÓN	3.ª CIRCUNSCRIPCIÓN
A: $4.200 / 801 = 5$	A: $2.400 / 700 = 3$	A: $1.610 / 650 = 2$
B: $3.000 / 801 = 3$	B: $1.300 / 700 = 1$	B: $1.140 / 650 = 1$
C: $2.000 / 801 = 2$	C: $700 / 700 = 1$	C: $650 / 650 = 1$
D: $800 / 801 = 0$	D: $600 / 700 = 0$	D: $600 / 650 = 0$
10	5	4

En vista de este ejemplo, ¿podrá pretenderse que, con el sistema del doctor D'Hondt, se mide a todos los electores con la misma vara? ¿Podrá pretenderse que se toma como base para la distribución de los representantes una

misma cifra de repartición? Evidentemente no. En la 3.ª circunscripción, el Partido C, con 650 adherentes, obtiene un representante; y en la 1.ª circunscripción, el Partido D, con 800 adherentes, no consigue ni un solo candidato. En cada circunscripción, el número de votos necesarios para elegir un candidato es enteramente distinto. No hay, pues, justicia y proporcionalidad en la representación. Si 650 electores bastan para conseguir un representante, como sucede en la 3.ª circunscripción, el Partido A, que cuenta con 4.200 adherentes en la circunscripción 1.ª, debe tener derecho a seis representantes y no a cinco, porque el número 650 está contenido seis veces en el número 4.200. Recíprocamente, si la cifra de repartición es 801, como sucede en la 1.ª circunscripción, los partidos C y D no deben tener derecho ni a un solo representante en las circunscripciones 2.ª y 3.ª

La práctica, observada en todos los pueblos de instituciones representativas, de dividir las elecciones entre varios departamentos o circunscripciones, no responde, como lo he dicho en otra ocasión,<sup>99</sup> a otro fin que el de facilitar el ejercicio del derecho político de sufragio. Es una medida puramente reglamentaria que podría suprimirse sin desvirtuar en manera alguna el régimen representativo, y que solo es necesario conservar en virtud de los inconvenientes materiales que ofrecería el Colegio nacional único para elegir juntamente todos los miembros de una Asamblea representativa. Por consiguiente, siendo la formación de diversas circunscripciones electorales una medida exclusivamente reglamentaria, es absurdo basarse

99 "Organización de la Cámara de Representantes", capítulo de *Un curso de Derecho Constitucional*, publicado en el número 36 de los *Anales del Ateneo del Uruguay*.

en ella para alterar enteramente el número de votos necesarios para la elección de un representante. Por más que se busque, no se encontrará razón alguna para justificar el hecho de que una línea imaginaria, trazada sobre el territorio de un país para facilitar el ejercicio del sufragio, produzca el efecto de acordar a 650 ciudadanos, por ejemplo, que se encuentran a su derecha, la elección de un representante, mientras que niega toda representación a 800 ciudadanos que se encuentran a su izquierda. Sin embargo, este es el resultado natural y necesario de la aplicación del sistema del doctor D'Hondt. En todo país en que este sistema se adopte, habrá siempre tantas cifras de repartición, completamente diferentes, como circunscripciones electorales. Se han querido evitar las injusticias que, con la aplicación del principio del cociente electoral, pueden cometerse en el seno de una circunscripción en casos excepcionales, y solo se ha conseguido la generalización de la injusticia.

No puede llevar a estas injustas y absurdas consecuencias la aplicación del principio del cociente electoral. Desde luego, el cociente tiene necesariamente que ser igual para todas las circunscripciones. Si hay tres, por ejemplo, y la 1.<sup>a</sup> está formada por 10.000 electores, la 2.<sup>a</sup> por 5.000 y la 3.<sup>a</sup> por 4.000, la ley que acuerde diez representantes a la 1.<sup>a</sup>, debe acordar cinco a la 2.<sup>a</sup> y cuatro a la última, so pena de colocarse fuera de las condiciones fundamentales del sistema de representación proporcional. Es cierto que esto no basta para obtener el resultado de que cada representante sea elegido por un mismo número de votos. Es cierto que, al distribuirse, en el seno de cada circunscripción, los representantes entre los diversos grupos de electores pueden ocurrir, aunque

por excepción, casos tan injustos como el siguiente: que debiendo elegirse tres representantes por tres partidos, uno con 1.501 adherentes, otro con 799 y otro con 700, este último obtenga un candidato y el primero también uno, a pesar de ser más de dos veces mayor que aquel. Pero, como esta injusticia procede del hecho de acordar, en cada circunscripción, uno o más candidatos a grupos de electores que, o no han alcanzado al *cociente*, o han tenido un sobrante de votos después de haberlo alcanzado una o más veces, puede fácilmente evitarse tal inconveniente si se adoptan estas medidas:

1.<sup>a</sup> En cada circunscripción, solo se declararán electos los candidatos que hayan obtenido un número de votos exactamente igual al cociente electoral. Así, si el cociente es 1.000, y hay un partido que cuenta con 4.200 votantes, se le acordarán cuatro candidatos; y si hay otro que solo tiene 800, no elegirá ninguno.

2.<sup>a</sup> Todos los votos sobrantes o insuficientes que resulten en cada circunscripción se reunirán en un solo centro, se verificará con ellos un nuevo escrutinio, y se proclamarán electos los candidatos cuyos votos alcancen exactamente al cociente electoral. Así, si el cociente es 1.000, y un partido ha tenido 200 votos sobrantes en una circunscripción, 300 insuficientes en otra y 500 sobrantes en una tercera, con todos ellos conseguirá un representante.

Aplicando estas reglas al ejemplo puesto últimamente para impugnar el sistema del Dr. D'Hondt, se tendría el siguiente resultado:

El cociente electoral sería 1.000 en las tres circunscripciones.



El Partido A, con 8.210 votos (4.200 + 2.400 + 1.610) elegiría:  
 En la 1.<sup>a</sup> circunscripción 4 representantes + 200 votos sobrantes  
 En la 2.<sup>a</sup> circunscripción 2 representantes + 400 votos sobrantes  
 En la 3.<sup>a</sup> circunscripción 1 representantes + 610 votos sobrantes  
 Total 7 1.210 votos sobrantes

El Partido B, con 5.440 votos (3.000 + 1.300 + 1.140) elegiría:  
 En la 1.<sup>a</sup> circunscripción 3 representantes  
 En la 2.<sup>a</sup> circunscripción 1 representantes + 300 votos sobrantes  
 En la 3.<sup>a</sup> circunscripción 1 representantes + 140 votos sobrantes  
 Total 5 440 votos sobrantes

El Partido C, con 3.350 votos (2.000 + 700 + 650) elegiría:  
 En la 1.<sup>a</sup> circunscripción 2 representantes  
 En la 2.<sup>a</sup> circunscripción 0 representantes + 700 votos sobrantes  
 En la 3.<sup>a</sup> circunscripción 0 representantes + 650 votos sobrantes  
 Total 2 1.350 votos sobrantes

El Partido D, con 2.000 votos (800 + 600 + 600) elegiría:  
 En la 1.<sup>a</sup> circunscripción 0 representantes + 800 votos sobrantes  
 En la 2.<sup>a</sup> circunscripción 0 representantes + 600 votos sobrantes  
 En la 3.<sup>a</sup> circunscripción 0 representantes + 600 votos sobrantes  
 Total 0 2.000 votos sobrantes

Después de practicados estos escrutinios, separadamente en cada circunscripción, todos los votos sobrantes e insuficientes serían remitidos a un solo centro para verificar con ellos un nuevo escrutinio, que daría este resultado:

El Partido A, con los 1.210 votos sobrantes que ha tenido en el tres circunscripciones, elegiría un candidato y tendría 210 votos perdidos.

El Partido C, con los 1.350 votos sobrantes, elegiría un candidato y tendría 350 votos superfluos.

El Partido D, con sus 2.000 votos insuficientes, elegiría dos candidatos.

El Partido B tiene solo 440 votos sobrantes, que no alcanzan al cociente electoral.

Habría, pues, 14 representantes elegidos separadamente en las circunscripciones, y cuatro elegidos con los votos sobrantes. Pero, como son 19 los que deben elegirse, falta uno. Este correspondería al Partido B que, en el escrutinio practicado con todos los votos sobrantes, ha tenido un número mayor de votos perdidos.

Quiere decir, pues, que, con la aplicación del principio del cociente electoral, todos los representantes de todas las circunscripciones son elegidos por un mismo número de electores, salvo uno o dos que tendrán que adjudicarse generalmente a fracciones del cociente electoral para completar el número de miembros de la asamblea representativa.

Luego, el sistema que mide a todos los partidos con la misma vara; el sistema que establece, para la distribución proporcional de los representantes, una misma base, una cifra de repartición inalterable, no es el del Dr. D'Hondt, sino el del cociente electoral.

## IV

Tengo aun otra razón para permanecer fiel a la doctrina de Mr. Hare. Si se prescinde de todas las observaciones precedentes, decisivas en mi concepto, y se comparan los efectos que debe necesariamente producir el sistema del doctor D'Hondt, con los del sistema del cociente electoral, empleado en circunscripciones enteramente separadas, esto es, si adoptar el procedimiento, sumamente ventajo-

so, de reunir en un solo centro todos los votos sobrantes de las diversas circunscripciones para hacer con ellos un escrutinio especial; si se comparan, digo, los efectos de ambos sistemas, fácil es demostrar que el doctor D'Hondt produce resultados mucho más injustos y contrarios a la proporcionalidad que el otro.

En efecto, si con estos datos, que tomo del folleto del Dr. D'Hondt: 3.000 electores, divididos en tres partidos, A con 1.501 adherentes, B con 799 y C con 700, se verifican diversas elecciones, alterando el número de los representantes, y empleando los dos sistemas, se obtienen los resultados que se indican en el siguiente cuadro:

Número de representantes a elegir	Cifra de repartición	Cociente electoral	SISTEMA D'HONDT			SISTEMA HARE			Diferencia o identidad de resultados
			Partido A 1.501	Partido B 799	Partido C.700	Partido A 1.501	Partido B 799	Partido C 700	
3	750	1.000	2	1	0	1	1	1	Diferente
4	700	750	2	1	1	2	1	1	Idéntico
5	500	600	3	1	1	3	1	1	Idéntico
6	390	500	3	2	1	3	2	1	Idéntico
7	360	428	4	2	1	3	2	2	Diferente
8	350	375	4	2	2	4	2	2	Idéntico

9	300	333	5	2	2	5	2	2	Idéntico
10	265	300	5	3	2	5	3	2	Idéntico
11	250	272	6	3	2	5	3	3	Diferente
12	220	250	6	3	3	6	3	3	Idéntico
13	200	230	7	3	3	7	3	3	Idéntico
14	190	214	7	4	3	7	4	3	Idéntico
15	180	200	8	4	3	8	4	3	Idéntico
16	170	187	8	4	4	8	4	4	Idéntico
17	160	176	9	4	4	8	5	4	Diferente
18	155	166	9	5	4	9	5	4	Idéntico
19	150	157	10	5	4	10	5	4	Idéntico
20	140	150	10	5	5	10	5	5	Idéntico
21	135	142	11	5	5	10	6	5	Diferente
22	130	136	11	6	5	11	6	5	Idéntico
23	125	130	12	6	5	12	6	5	Idéntico
24	116	125	12	6	6	12	6	6	Idéntico
25	115	120	13	6	6	12	7	6	Diferente

¿Dónde se encuentra, en este cuadro, la proporcionalidad y la justicia? Un examen comparativo de los datos exactos en él consignados permitirá dar a esta pregunta una respuesta categórica.

En las 23 elecciones practicadas con arreglo a los dos sistemas, 17 han dado idénticos resultados y 6 han producido efectos distintos, como se indica en la última columna. Solo me ocuparé de estos últimos seis casos, porque en los demás, siendo iguales los resultados obtenidos con la aplicación de ambos sistemas, nada podrá encontrarse que sea útil a mi propósito.

En la elección de tres representantes, que figura en la primera línea del cuadro, es evidente que el sistema del cociente electoral produce resultados injustos y contrarios a la proporcionalidad, pues el Partido C, con 700 adherentes, elige tantos candidatos como el Partido A, que tiene 1.501, esto es, que es más de dos veces mayor que aquel. En esta misma elección, el sistema del Dr. D'Hondt reparte justa y proporcionalmente los candidatos entre los partidos.

Pero en los otros cinco casos, la repartición de los candidatos, hecha por medio del sistema del cociente electoral, es muchísimo más justa y proporcional que la verificada con el sistema del Dr. D'Hondt. En la elección de siete representantes, que figura en la quinta línea del cuadro, los partidos A, B y C obtienen respectivamente 4, 2 y 1 candidatos, con la aplicación del sistema del doctor D'Hondt, y 3, 2 y 2, con la del sistema del cociente electoral. Y esta repartición es mucho más justa que aquella. En efecto, si 1.501 electores consiguen cuatro representantes, 700 electores no pueden, en manera alguna, conseguir un representante solamente. Para que esta repartición fuese proporcional sería necesario que 700 fuese la *cuarta parte* de 1.501. Pero 700 es casi la *mitad* de 1.501, pues solo le faltan para ello 50 unidades y  $1/2$ . Luego, con arreglo a la proporcionalidad y a la justicia, al Partido A, formado por 1.501 adherentes, se le dan *dos candidatos más* de los que les corresponderían en una distribución en que el Partido D, con 700 electores, solo consiguiera *un* representante. El sistema del Dr. D'Hondt es, pues, en este caso, notoriamente falso e injusto.

Es verdad que, en esa misma elección de siete representantes, el sistema del cociente electoral produce tam-

poco resultados proporcionales, pues si C, con 700 adherentes, obtiene *dos* representantes, A, con 1.501, no puede conseguir *tres* candidatos solamente. Para que esta distribución fuese proporcional, sería necesario que 1.501 solo excediera en una tercera parte a 700. Pero 1.501 es el doble de 700, más 101 unidades. Luego, con arreglo a la proporcionalidad y a la justicia, al Partido A se le da *un representante menos* de los que le corresponderían en una distribución en que el Partido C, con 700 electores, obtuviera *dos* representantes.

Pero ¿en cuál de estos dos casos la repartición de los representantes es más injusta y más contraria a la proporcionalidad? En el primero seguramente, en que se aplica el sistema del Dr. Hondt, pues que en él la diferencia es de *dos* representantes, mientras que en el segundo es solo de *uno*.

En la elección de 11 representantes, que aparece en la novena línea del cuadro, los partidos A, B y C, obtienen respectivamente 6, 3 y 2 candidatos, con el sistema del Dr. D'Hondt, y 5, 3 y 3 con el del cociente electoral. También en este caso, esta última repartición es más justa que la primera. Eligiendo C, con 700 votos, dos representantes, A, con 1.501, solo debe tener derecho a cuatro representantes, y no a seis como sucede con la aplicación del sistema del Dr. D'Hondt. Por consiguiente, el Partido A obtiene *dos candidatos más* de los que le corresponden. En esta misma elección, es verdad que tampoco da resultados proporcionales el sistema del cociente; pero esa falta de proporcionalidad no es tan grande como la que produce el otro sistema, pues ella solo consiste en la diferencia de *un solo candidato*. En efecto, eligiendo tres el Partido C, al

Partido A, que es dos veces mayor, corresponderían seis, y no cinco.

En la elección de 17 representantes, el sistema del doctor D'Hondt produce resultados injustos, mientras que el del cociente electoral hace una repartición proporcional de los candidatos entre los tres partidos. Aquel sistema da nueve candidatos al Partido A, cuatro al Partido B y cuatro a C. Pero, siendo 799 (número de electores del Partido B) *más de la mitad* de 1.501 (número de electores del Partido A), es más justa la proporción de 8 y 5 establecida entre ellos por el sistema del cociente electoral, que la de 9 y 4 establecida por el sistema del Dr. D'Hondt. Estas mismas observaciones son aplicables a los otros dos casos en que, eligiéndose 21 y 25 representantes por medio de los dos sistemas, se obtienen resultados diferentes.

Quiere decir, pues, que, en una serie de elecciones practicadas con arreglo a los dos sistemas, de seis casos en que se obtienen diferentes resultados con cada uno de ellos, *cinco* son contrarios a la proporcionalidad y a la justicia cuando es el sistema del Dr. D'Hondt el que se aplica, y *uno* solo se encuentra en estas condiciones cuando el sistema empleado es el del cociente electoral. Y téngase en cuenta además que, el único caso en que el sistema del cociente electoral produce resultados más injustos que los del sistema del Dr. D'Hondt, tiene lugar cuando solo deben elegirse tres representantes en una circunscripción, esto es, cuando se desconoce y se destruye una de las condiciones más indispensables del funcionamiento regular de todo sistema de representación proporcional basado en el principio de Mr. Hare, cuando no se forman circunscripciones que tengan derecho a elegir un crecido número de representantes. Luego, la nueva base de repartición

proporcional propuesta por el Dr. D'Hondt no es aceptable, y el principio del cociente electoral es la única regla justa de distribución de los representantes entre los electores. No abandonen, pues, los partidarios de la reforma, la doctrina científica exacta, matemática de Mr. Hare; ella importa la verdadera y definitiva solución del importantísimo problema político de la representación proporcional.

Criterio de la edición	EXVI
Juicio sobre esta obra	3
Capítulo I. El sufragio	9
Capítulo II. Extensión del sufragio	43
Capítulo III. Sistemas electorales	103
Capítulo IV. Sistemas electorales implícitos	133
Capítulo V. Sistemas electorales	171
Capítulo VI. Solución del problema	203
Capítulo VII. Método de votar	240
Apéndices	297

ÍNDICE

Prólogo ..... VII

Justino Jiménez de Aréchaga *Moratorio* ..... LXV

Criterio de la edición ..... LXVI

Juicio sobre esta obra ..... 3

Capítulo I. El sufragio ..... 9

Capítulo II. Extensión del sufragio ..... 45

Capítulo III. Sistemas electorales ..... 103

Capítulo IV. Sistemas electorales empíricos ..... 135

Capítulo V. Sistemas racionales ..... 171

Capítulo VI. Solución del problema ..... 203

Capítulo VII. Modo de votar ..... 249

Apéndice ..... 297

**Biblioteca Artigas**  
**Colección de Clásicos Uruguayos**  
**VOLÚMENES PUBLICADOS**

1. — Carlos María Ramírez: ARTIGAS.
2. — Carlos Vaz Ferreira: FERMENTARIO.
3. — Carlos Reyles: EL TERRUÑO - PRIMITIVO.
4. — Eduardo Acevedo Díaz: ISMAEL.
5. — Carlos Vaz Ferreira: SOBRE LOS PROBLEMAS SOCIALES.
6. — Carlos Vaz Ferreira: SOBRE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA.
7. — José María Reyes: DESCRIPCIÓN GEOGRÁFICA DEL TERRITORIO DE LA REPÚBLICA O. DEL URUGUAY (Tomo I).
8. — José María Reyes: DESCRIPCIÓN GEOGRÁFICA DEL TERRITORIO DE LA REPÚBLICA O. DEL URUGUAY (Tomo II).
9. — Francisco Bauzá: ESTUDIOS LITERARIOS.
10. — Sansón Carrasco: ARTÍCULOS.
11. — Francisco Bauzá: ESTUDIOS CONSTITUCIONALES.
12. — José P. Massera: ESTUDIOS FILOSÓFICOS.
13. — El Viejo Pancho: PAJA BRAVA.
14. — José Pedro Bellan: DOÑA RAMONA.
15. — Eduardo Acevedo Díaz: SOLEDAD Y EL COMBATE DE LA TAPERA.
16. — Álvaro Armando Vasseur: TODOS LOS CANTOS.
17. — Manuel Bernárdez: NARRACIONES.
18. — Juan Zorrilla de San Martín: TABARÉ.
19. — Javier de Viana: GAUCHA.
20. — María Eugenia Vaz Ferreira: LA ISLA DE LOS CÁNTICOS.
21. — José Enrique Rodó: MOTIVOS DE PROTEO (Tomo I).
22. — José Enrique Rodó: MOTIVOS DE PROTEO (Tomo II).
23. — Isidoro de María: MONTEVIDEO ANTIGUO (Tomo I).
24. — Isidoro de María: MONTEVIDEO ANTIGUO (Tomo II).
25. — Daniel Granada: VOCABULARIO RIOPLATENSE RAZONADO (Tomo I).

26. — Daniel Granada: VOCABULARIO RIOPLATENSE RAZONADO (Tomo II).
27. — Francisco Xavier de Viana: DIARIO DE VIAJE (Tomo I).
28. — Francisco Xavier de Viana: DIARIO DE VIAJE (Tomo II).
29. — León de Palleja: DIARIO DE LA CAMPAÑA DE LAS FUERZAS ALIADAS CONTRA EL PARAGUAY (Tomo I).
30. — León de Palleja: DIARIO DE LA CAMPAÑA DE LAS FUERZAS ALIADAS CONTRA EL PARAGUAY (Tomo II).
31. — Pedro Figari: ARTE, ESTÉTICA, IDEAL (Tomo I).
32. — Pedro Figari: ARTE, ESTÉTICA, IDEAL (Tomo II).
33. — Pedro Figari: ARTE, ESTÉTICA, IDEAL (Tomo III).
34. — Santiago Maciel: NATIVOS.
35. — Alejandro Magariños Cervantes: ESTUDIOS HISTÓRICOS, POLÍTICOS Y SOCIALES SOBRE EL RÍO DE LA PLATA (Tomo I).
36. — Alejandro Magariños Cervantes: ESTUDIOS HISTÓRICOS, POLÍTICOS Y SOCIALES SOBRE EL RÍO DE LA PLATA (Tomo II).
37. — Juan Zorrilla de San Martín: LA EPOPEYA DE ARTIGAS (Tomo I).
38. — Juan Zorrilla de San Martín: LA EPOPEYA DE ARTIGAS (Tomo II).
39. — Juan Zorrilla de San Martín: LA EPOPEYA DE ARTIGAS (Tomo III).
40. — Juan Zorrilla de San Martín: LA EPOPEYA DE ARTIGAS (Tomo IV).
41. — Juan Zorrilla de San Martín: LA EPOPEYA DE ARTIGAS (Tomo V).
42. — Juana de Ibarbouro: LAS LENGUAS DE DIAMANTE.
43. — Eduardo Dieste: TESEO - LOS PROBLEMAS DEL ARTE.
44. — José Enrique Rodó: ARIEL - LIBERALISMO Y JACOBINISMO.
45. — Mateo Magariños Solsona: PASAR.
46. — Héctor Miranda: LAS INSTRUCCIONES DEL AÑO XIII (Tomo I).
47. — Héctor Miranda: LAS INSTRUCCIONES DEL AÑO XIII (Tomo II).
48. — Martín C. Martínez: ANTE LA NUEVA CONSTITUCIÓN.
49. — José P. Varela: OBRAS PEDAGÓGICAS. LA EDUCACIÓN DEL PUEBLO (Tomo I).
50. — José P. Varela: OBRAS PEDAGÓGICAS. LA EDUCACIÓN DEL PUEBLO (Tomo II).

51. — José P. Varela: OBRAS PEDAGÓGICAS. LA LEGISLACIÓN ESCOLAR (Tomo I).
52. — José P. Varela: OBRAS PEDAGÓGICAS. LA LEGISLACIÓN ESCOLAR (Tomo II).
53. — Eduardo Acevedo Díaz: NATIVA.
54. — Eduardo Acevedo Díaz: GRITO DE GLORIA.
55. — Carlos Roxlo: SELECCIÓN DE POESÍAS.
56. — Antonio D. Lussich: LOS TRES GAUCHOS ORIENTALES.
57. — Elías Regules: VERSOS CRIOLLOS.
58. — Osvaldo Crispo Acosta: MOTIVOS DE CRÍTICA (Tomo I).
59. — Osvaldo Crispo Acosta: MOTIVOS DE CRÍTICA (Tomo II).
60. — Osvaldo Crispo Acosta: MOTIVOS DE CRÍTICA (Tomo III).
61. — Osvaldo Crispo Acosta: MOTIVOS DE CRÍTICA (Tomo IV).
62. — Carlos Reyles: BEBA.
63. — Eduardo Acevedo Díaz: LANZA Y SABLE.
64. — Juan Zorrilla de San Martín: CONFERENCIAS Y DISCURSOS (Tomo I).
65. — Juan Zorrilla de San Martín: CONFERENCIAS Y DISCURSOS (Tomo II).
66. — Juan Zorrilla de San Martín: CONFERENCIAS Y DISCURSOS (Tomo III).
67. — José P. Varela - Carlos María Ramírez: EL DESTINO NACIONAL Y LA UNIVERSIDAD - POLÉMICA (Tomo I).
68. — José P. Varela - Carlos María Ramírez: EL DESTINO NACIONAL Y LA UNIVERSIDAD - POLÉMICA (Tomo II).
69. — Delmira Agustini: ANTOLOGÍA.
70. — Javier de Viana: SELECCIÓN DE CUENTOS (Tomo I).
71. — Javier de Viana: SELECCIÓN DE CUENTOS (Tomo II).
72. — Juan Manuel de la Sota: HISTORIA DEL TERRITORIO ORIENTAL DEL URUGUAY (Tomo I).
73. — Juan Manuel de la Sota: HISTORIA DEL TERRITORIO ORIENTAL DEL URUGUAY (Tomo II).
74. — Benjamín Fernández y Medina: CUENTOS.

75. — Joaquín Torres García: LA RECUPERACIÓN DEL OBJETO (Tomo I).
76. — Joaquín Torres García: LA RECUPERACIÓN DEL OBJETO (Tomo II).
77. — Agustín de Vedia: LA DEPORTACIÓN A LA HABANA.
78. — Martín C. Martínez: ESCRITOS SOCIOLOGICOS (1881-1885).
79. — José E. Rodó: EL MIRADOR DE PRÓSPERO (Tomo I).
80. — José E. Rodó: EL MIRADOR DE PRÓSPERO (Tomo II).
81. — Pedro Figari: EDUCACIÓN Y ARTE.
82. — Francisco Acuña de Figueroa: ANTOLOGÍA.
83. — Romildo Risso: POESÍAS.
84. — Carlos Reyles: ENSAYOS (Tomo I).
85. — Carlos Reyles: ENSAYOS (Tomo II).
86. — Carlos Reyles: ENSAYOS (Tomo III).
87. — Ernesto Herrera: TEATRO COMPLETO (Tomo I).
88. — Ernesto Herrera: TEATRO COMPLETO (Tomo II).
89. — Víctor Pérez Petit: LOS MODERNISTAS (Tomo I).
90. — Víctor Pérez Petit: LOS MODERNISTAS (Tomo II).
91. — Luis Melián Lafinur: LAS MUJERES DE SHAKESPEARE.
92. — Dámaso Larrañaga: SELECCIÓN DE ESCRITOS.
93. — Prudencio Vázquez y Vega: ESCRITOS FILOSÓFICOS.
94. — Carlos Reyles: LA RAZA DE CAÍN.
95. — Francisco Bauzá: HISTORIA DE LA DOMINACIÓN ESPAÑOLA EN EL URUGUAY (Tomo I - Primera Parte).
96. — Francisco Bauzá: HISTORIA DE LA DOMINACIÓN ESPAÑOLA EN EL URUGUAY (Tomo I - Segunda Parte).
97. — Francisco Bauzá: HISTORIA DE LA DOMINACIÓN ESPAÑOLA EN EL URUGUAY (Tomo II).
98. — Francisco Bauzá: HISTORIA DE LA DOMINACIÓN ESPAÑOLA EN EL URUGUAY (Tomo III).
99. — Francisco Bauzá: HISTORIA DE LA DOMINACIÓN ESPAÑOLA EN EL URUGUAY (Tomo IV).
100. — Francisco Bauzá: HISTORIA DE LA DOMINACIÓN ESPAÑOLA EN EL URUGUAY (Tomo V).
101. — Francisco Bauzá: HISTORIA DE LA DOMINACIÓN ESPAÑOLA EN EL URUGUAY (Tomo VI).
102. — Horacio Quiroga: SELECCIÓN DE CUENTOS (Tomo I).
103. — Horacio Quiroga: SELECCIÓN DE CUENTOS (Tomo II).
104. — Carlos María Ramírez: CONFERENCIAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL.
105. — Fernán Silva Valdés: ANTOLOGÍA.
106. — Yamandú Rodríguez: SELECCIÓN DE CUENTOS (Tomo I).
107. — Yamandú Rodríguez: SELECCIÓN DE CUENTOS (Tomo II).
108. — Justino Zavala Muniz: CRÓNICA DE UN CRIMEN.
109. — Ramón Píriz Coelho: ANECDOTARIO DEL URUGUAYO SANTIAGO MARCOS.
110. — Otto Miguel Cione: LAURACHA.
111. — Manuel Herrera y Obes - Bernardo Prudencio Berro: EL CAUDILLISMO Y LA REVOLUCIÓN AMERICANA - POLÉMICA.
112. — Bernardo Prudencio Berro: ESCRITOS SELECTOS.
113. — Lorenzo Barbagelata: ESTUDIOS HISTÓRICOS.
114. — Julio Herrera y Reissig: OBRAS POÉTICAS.
115. — Gregorio Pérez Gomar: CONFERENCIAS SOBRE EL DERECHO NATURAL COMO INTRODUCCIÓN AL CURSO DE DERECHO DE GENTES.
116. — Gregorio Pérez Gomar: CURSO ELEMENTAL DE DERECHO DE GENTES (Tomo I).
117. — Gregorio Pérez Gomar: CURSO ELEMENTAL DE DERECHO DE GENTES (Tomo II).
118. — Francisco Espínola: RAZA CIEGA Y OTROS CUENTOS.
119. — Juan Andrés Ramírez: DOS ENSAYOS CONSTITUCIONALES.
120. — Rafael Barrett: CARTAS ÍNTIMAS CON NOTAS DE SU VIUDA, FRANCISCA LÓPEZ MAÍZ DE BARRETT.
121. — Andrés Héctor Lerena Acevedo: PRADERAS SOLEADAS Y OTROS POEMAS.
122. — Florencio Sánchez: TEATRO (Tomo I).
123. — Florencio Sánchez: TEATRO (Tomo II).
124. — Juana de Ibarbourou: ANTOLOGÍA.



124. — Gustavo Gallinal: CRÍTICA Y ARTE - TIERRA ESPAÑOLA.
125. — Gustavo Gallinal: LETRAS URUGUAYAS.
126. — Horacio Quiroga: HISTORIA DE UN AMOR TURBIO.
127. — Pedro Leandro Ipuche: SELECCIÓN DE PROSAS (Tomo I).
128. — Pedro Leandro Ipuche: SELECCIÓN DE PROSAS (Tomo II).
129. — César Díaz: MEMORIAS.
130. — José M. Pérez Castellano: CRÓNICAS HISTÓRICAS.
131. — José M. Pérez Castellano: OBSERVACIONES SOBRE AGRICULTURA (Tomo I).
132. — José M. Pérez Castellano: OBSERVACIONES SOBRE AGRICULTURA (Tomo II).
133. — Roberto Sienra: PARÁFRASIS.
134. — Emilio Oribe: POÉTICA Y PLÁSTICA (Tomo I).
135. — Emilio Oribe: POÉTICA Y PLÁSTICA (Tomo II).
136. — José G. Antuña: UN PANORAMA DEL ESPÍRITU. EL "ARIEL" DE RODÓ (Tomo I).
137. — José G. Antuña: UN PANORAMA DEL ESPÍRITU. EL "ARIEL" DE RODÓ (Tomo II).
138. — Adolfo Montiel Ballesteros: SELECCIÓN DE CUENTOS.
139. — ANTOLOGÍA DE LOS POETAS MODERNISTAS MENORES.
140. — Francisco Bauzá: ESTUDIOS SOCIALES Y ECONÓMICOS (Tomo I).
141. — Francisco Bauzá: ESTUDIOS SOCIALES Y ECONÓMICOS (Tomo II).
142. — Francisco Soca: SELECCIÓN DE DISCURSOS (Tomo I).
143. — Francisco Soca: SELECCIÓN DE DISCURSOS (Tomo II).
144. — Francisco Soca: SELECCIÓN DE DISCURSOS (Tomo III).
145. — Francisco Bauzá, José Pedro Ramírez, Agustín de Vedia, José Espalter, Gustavo Gallinal, Juan Zorrilla de San Martín, Felipe Ferreiro: LA INDEPENDENCIA NACIONAL (Tomo I).
146. — Pablo Blanco Acevedo: LA INDEPENDENCIA NACIONAL (Tomo II).
147. — Carlos Ferrés: ÉPOCA COLONIAL. LA COMPAÑÍA DE JESÚS EN MONTEVIDEO.
148. — Mariano B. Berro: LA AGRICULTURA COLONIAL.
149. — Pablo Blanco Acevedo: EL GOBIERNO COLONIAL EN EL URUGUAY Y LOS ORÍGENES DE LA NACIONALIDAD (Tomo I).
150. — Pablo Blanco Acevedo: EL GOBIERNO COLONIAL EN EL URUGUAY Y LOS ORÍGENES DE LA NACIONALIDAD (Tomo II).
151. — Luis Arcos Ferrand: LA CRUZADA DE LOS TREINTA Y TRES.
152. — Carlos María Ramírez: PÁGINAS DE HISTORIA.
153. — Valentín García Sáiz: EL NARRADOR GAUCHO, SELECCIÓN DE CUENTOS.
154. — Juan Zorrilla de San Martín: ENSAYOS. EL SERMÓN DE LA PAZ (Tomo I).
155. — Juan Zorrilla de San Martín: ENSAYOS. EL LIBRO DE RUTH (Tomo II).
156. — Juan Zorrilla de Sanmartín: ENSAYOS. HUERTO CERRADO (Tomo III).
157. — Francisco Acuña de Figueroa: DIARIO HISTÓRICO DEL SITIO DE MONTEVIDEO EN LOS AÑOS 1812-13-14 (Tomo I).
158. — Francisco Acuña de Figueroa: DIARIO HISTÓRICO DEL SITIO DE MONTEVIDEO EN LOS AÑOS 1812-13-14 (Tomo II).
159. — Luciano Lira: EL PARNASO ORIENTAL O GUIRNALDA POÉTICA DE LA REPÚBLICA URUGUAYA (Tomo I).
160. — Luciano Lira: EL PARNASO ORIENTAL O GUIRNALDA POÉTICA DE LA REPÚBLICA URUGUAYA (Tomo II).
161. — Luciano Lira: EL PARNASO ORIENTAL O GUIRNALDA POÉTICA DE LA REPÚBLICA URUGUAYA (Tomo III).
162. — Mario Falcão Espalter: ENTRE DOS SIGLOS.
163. — Juan Antonio Rebella: PURIFICACIÓN. SEDE DEL PROTECTORADO DE "LOS PUEBLOS LIBRES" (1815-1818).
164. — Juan Zorrilla de San Martín: LA LEYENDA PATRIA.
165. — Carlos Sabat Ercasty: ANTOLOGÍA (Tomo I).
166. — Carlos Sabat Ercasty: ANTOLOGÍA (Tomo II).
167. — Serafin J. García: TACURUSES.
168. — Serafin J. García: ANTOLOGÍA (Tomo I).
169. — Serafin J. García: ANTOLOGÍA (Tomo II).
170. — Bartolomé Hidalgo: OBRA COMPLETA.
171. — Juan E. Pivel Devoto: DE LA LEYENDA NEGRA AL CULTO ARTIGUISTA.

172. — Enrique Amorim: LA CARRETA.
173. — Milton Stelardo: CUENTOS SELECTOS.
174. — María de Montserrat: EL PAÍS SECRETO.
175. — Francisco Espínola: SOMBRAS SOBRE LA TIERRA.
176. — Arturo Ardao: ESPIRITUALISMO Y POSITIVISMO EN EL URUGUAY.
177. — Clara Silva: AVISO A LA POBLACIÓN.
178. — José Pedro Díaz: LOS FUEGOS DE SAN TELMO.
179. — Carlos Real de Azúa: EL IMPULSO Y SU FRENO.
180. — Gervasio Guillot Muñoz: ESCRITOS.
181. — Carlos Martínez Moreno: TIERRA EN LA BOCA.
182. — Mario Arregui: UN CUENTO CON UN POZO Y OTROS ESCRITOS.
183. — Juan Carlos Onetti: LA VIDA BREVE.
184. — Juan Cunha: TRES LIBROS DE POESÍA.
185. — Florencio Sánchez: PROSA URGENTE.
186. — Santiago Dossetti: LOS MOLLES.
187. — María Inés Silva Vila: FELICIDAD Y OTRAS TRISTEZAS.
188. — Amanda Berenguer: EL RÍO Y OTROS POEMAS.
189. — Andrés Lamas, Juan María Gutiérrez, José Rivera Indarte, Teodoro Vilardebó (compiladores): COLECCIÓN DE POETAS DEL RÍO DE LA PLATA.
190. — Julio Herrera y Reissig: PROSA FUNDAMENTAL, PROSA DESCONOCIDA, CORRESPONDENCIA (Tomo I).
191. — Julio Herrera y Reissig: PROSA FUNDAMENTAL, PROSA DESCONOCIDA, CORRESPONDENCIA (Tomo II).
192. — Rafael Barrett: CRÓNICAS DE LA NATURALEZA.
193. — Carlos Rodríguez Pintos: CAMPOSECRETO.
194. — Joaquín Torres García: POLÉMICAS.
195. — Eliseo Salvador Porta: RAÍZ AL SOL.
196. — Lauro Ayestarán: TEXTOS BREVES.
197. — José Pedro Rona: DIALECTOLOGÍA GENERAL E HISPANOAMERICANA.
198. — Esther de Cáceres: LAS ÍNSULAS EXTRAÑAS, CANTO DESIERTO Y ANTOLOGÍA POÉTICA.
199. — EL ARREGLO DE LOS CAMPOS.

200. — Felisberto Hernández: NADIE ENCENDÍA LAS LÁMPARAS.
201. — Carlos María Gutiérrez: EN LA SIERRA MAESTRA Y OTROS REPORTAJES.
202. — Amílcar Vasconcellos: FEBRERO AMARGO.
203. — Juan José Morosoli: TIERRA Y TIEMPO.
204. — Alberto Methol Ferré: EL URUGUAY COMO PROBLEMA.
205. — José Enrique Rodó: ESCRITOS EUROPEOS.
206. — Carlos Sañat Ercasty: PANTHEOS.
207. — Eduardo Acevedo Díaz: PROTESTAS ARMADAS (RELATOS Y OTRAS PÁGINAS, 1870-1904).
208. — Idea Vilaríño. DE LA POESÍA Y LOS POETAS.
209. — Ruben Cotelo. CRÍTICA ACTIVA. LETRAS (Y VIDAS) URUGUAYAS Y OTRAS NOTAS.
210. — Adolfo Berro García. EL LÉXICO DE LOS URUGUAYOS Y OTROS ESTUDIOS.
211. — Emir Rodríguez Monegal. ENSAYO Y MEMORIA.
212. — Domingo L. Bordoli. Heber Raviolo. ACTUALES NARRADORES HISPANOAMERICANOS (DIÁLOGOS DE LOS 60).
213. — José Monegal. VARIAS HISTORIAS.
214. — Justino Jiménez de Aréchaga. LA LIBERTAD POLÍTICA.

172. — Enrique Amorim: LA CARRETA.
173. — Milton Stelardo: CUENTOS SELECTOS.
174. — María de Montserrat: EL PAÍS SECRETO.
175. — Francisco Espínola: SOMBRAS SOBRE LA TIERRA.
176. — Arturo Ardao: ESPIRITUALISMO Y POSITIVISMO EN EL URUGUAY.
177. — Clara Silva: AVISO A LA POBLACIÓN.
178. — José Pedro Díaz: LOS FUEGOS DE SAN TELMO.
179. — Carlos Real de Azúa: EL IMPULSO Y SU FRENO.
180. — Gervasio Guillot Muñoz: ESCRITOS.
181. — Carlos Martínez Moreno: TIERRA EN LA BOCA.
182. — Mario Arregui: UN CUENTO CON UN POZO Y OTROS ESCRITOS.
183. — Juan Carlos Onetti: LA VIDA BREVE.
184. — Juan Cunha: TRES LIBROS DE POESÍA.
185. — Florencio Sánchez: PROSA URGENTE.
186. — Santiago Dossetti: LOS MOLLES.
187. — María Inés Silva Vila: FELICIDAD Y OTRAS TRISTEZAS.
188. — Amanda Berenguer: EL RÍO Y OTROS POEMAS.
189. — Andrés Lamas, Juan María Gutiérrez, José Rivera Indarte, Teodoro Vilardebó (compiladores): COLECCIÓN DE POETAS DEL RÍO DE LA PLATA.
190. — Julio Herrera y Reissig: PROSA FUNDAMENTAL, PROSA DESCONOCIDA, CORRESPONDENCIA (Tomo I).
191. — Julio Herrera y Reissig: PROSA FUNDAMENTAL, PROSA DESCONOCIDA, CORRESPONDENCIA (Tomo II).
192. — Rafael Barrett: CRÓNICAS DE LA NATURALEZA.
193. — Carlos Rodríguez Pintos: CAMPOSECRETO.
194. — Joaquín Torres García: POLÉMICAS.
195. — Eliseo Salvador Porta: RAÍZ AL SOL.
196. — Lauro Ayestarán: TEXTOS BREVES.
197. — José Pedro Rona: DIALECTOLOGÍA GENERAL E HISPANOAMERICANA.
198. — Esther de Cáceres: LAS ÍNSULAS EXTRAÑAS, CANTO DESIERTO Y ANTOLOGÍA POÉTICA.
199. — EL ARREGLO DE LOS CAMPOS.

200. — Felisberto Hernández: NADIE ENCENDÍA LAS LÁMPARAS.
201. — Carlos María Gutiérrez: EN LA SIERRA MAESTRA Y OTROS REPORTAJES.
202. — Amílcar Vasconcellos: FEBRERO AMARGO.
203. — Juan José Morosoli: TIERRA Y TIEMPO.
204. — Alberto Methol Ferré: EL URUGUAY COMO PROBLEMA.
205. — José Enrique Rodó: ESCRITOS EUROPEOS.
206. — Carlos Sabat Ercasty: PANTHEOS.
207. — Eduardo Acevedo Díaz: PROTESTAS ARMADAS (RELATOS Y OTRAS PÁGINAS, 1870-1904).
208. — Idea Vilariño. DE LA POESÍA Y LOS POETAS.
209. — Ruben Cotelo. CRÍTICA ACTIVA. LETRAS (Y VIDAS) URUGUAYAS Y OTRAS NOTAS.
210. — Adolfo Berro García. EL LÉXICO DE LOS URUGUAYOS Y OTROS ESTUDIOS.
211. — Emir Rodríguez Monegal. ENSAYO Y MEMORIA.
212. — Domingo L. Bordoli. Heber Raviolo. ACTUALES NARRADORES HISPANOAMERICANOS (DIÁLOGOS DE LOS 60).
213. — José Monegal. VARIAS HISTORIAS.
214. — Justino Jiménez de Aréchaga. LA LIBERTAD POLÍTICA.

172. — Enrique Amorim: LA CARRETA.
173. — Milton Stelardo: CUENTOS SELECTOS.
174. — María de Montserrat: EL PAÍS SECRETO.
175. — Francisco Espínola: SOMBRAS SOBRE LA TIERRA.
176. — Arturo Ardao: ESPIRITUALISMO Y POSITIVISMO EN EL URUGUAY.
177. — Clara Silva: AVISO A LA POBLACIÓN.
178. — José Pedro Díaz: LOS FUEGOS DE SAN TELMO.
179. — Carlos Real de Azúa: EL IMPULSO Y SU FRENO.
180. — Gervasio Guillot Muñoz: ESCRITOS.
181. — Carlos Martínez Moreno: TIERRA EN LA BOCA.
182. — Mario Arregui: UN CUENTO CON UN POZO Y OTROS ESCRITOS.
183. — Juan Carlos Onetti: LA VIDA BREVE.
184. — Juan Cunha: TRES LIBROS DE POESÍA.
185. — Florencio Sánchez: PROSA URGENTE.
186. — Santiago Dossetti: LOS MOLLES.
187. — María Inés Silva Vila: FELICIDAD Y OTRAS TRISTEZAS.
188. — Amanda Berenguer: EL RÍO Y OTROS POEMAS.
189. — Andrés Lamas, Juan María Gutiérrez, José Rivera Indarte, Teodoro Vilardebó (compiladores): COLECCIÓN DE POETAS DEL RÍO DE LA PLATA.
190. — Julio Herrera y Reissig: PROSA FUNDAMENTAL, PROSA DESCONOCIDA, CORRESPONDENCIA (Tomo I).
191. — Julio Herrera y Reissig: PROSA FUNDAMENTAL, PROSA DESCONOCIDA, CORRESPONDENCIA (Tomo II).
192. — Rafael Barrett: CRÓNICAS DE LA NATURALEZA.
193. — Carlos Rodríguez Pintos: CAMPOSECRETO.
194. — Joaquín Torres García: POLÉMICAS.
195. — Eliseo Salvador Porta: RAÍZ AL SOL.
196. — Lauro Ayestarán: TEXTOS BREVES.
197. — José Pedro Rona: DIALECTOLOGÍA GENERAL E HISPANOAMERICANA.
198. — Esther de Cáceres: LAS ÍNSULAS EXTRAÑAS, CANTO DESIERTO Y ANTOLOGÍA POÉTICA.
199. — EL ARREGLO DE LOS CAMPOS.

200. — Felisberto Hernández: NADIE ENCENDÍA LAS LÁMPARAS.
201. — Carlos María Gutiérrez: EN LA SIERRA MAESTRA Y OTROS REPORTAJES.
202. — Amílcar Vasconcellos: FEBRERO AMARGO.
203. — Juan José Morosoli: TIERRA Y TIEMPO.
204. — Alberto Methol Ferré: EL URUGUAY COMO PROBLEMA.
205. — José Enrique Rodó: ESCRITOS EUROPEOS.
206. — Carlos Sabat Ercasty: PANTHEOS.
207. — Eduardo Acevedo Díaz: PROTESTAS ARMADAS (RELATOS Y OTRAS PÁGINAS, 1870-1904).
208. — Idea Vilariño. DE LA POESÍA Y LOS POETAS.
209. — Ruben Cotelo. CRÍTICA ACTIVA. LETRAS (Y VIDAS) URUGUAYAS Y OTRAS NOTAS.
210. — Adolfo Berro García. EL LÉXICO DE LOS URUGUAYOS Y OTROS ESTUDIOS.
211. — Emir Rodríguez Monegal. ENSAYO Y MEMORIA.
212. — Domingo L. Bordoli. Heber Raviolo. ACTUALES NARRADORES HISPANOAMERICANOS (DIÁLOGOS DE LOS 60).
213. — José Monegal. VARIAS HISTORIAS.
214. — Justino Jiménez de Aréchaga. LA LIBERTAD POLÍTICA.

170 — Federico Iribarretxe. *El mundo de los poetas* — 170

171 — Carlos María Gutiérrez. *El mundo de los poetas* — 171

172 — *OTRAS NOTAS* — 172

173 — *OTRAS NOTAS* — 173

174 — *OTRAS NOTAS* — 174

175 — *OTRAS NOTAS* — 175

176 — *OTRAS NOTAS* — 176

177 — *OTRAS NOTAS* — 177

178 — *OTRAS NOTAS* — 178

179 — *OTRAS NOTAS* — 179

180 — *OTRAS NOTAS* — 180

181 — *OTRAS NOTAS* — 181

182 — *OTRAS NOTAS* — 182

183 — *OTRAS NOTAS* — 183

184 — *OTRAS NOTAS* — 184

185 — *OTRAS NOTAS* — 185

186 — *OTRAS NOTAS* — 186

187 — *OTRAS NOTAS* — 187

188 — *OTRAS NOTAS* — 188

189 — *OTRAS NOTAS* — 189

190 — *OTRAS NOTAS* — 190

191 — *OTRAS NOTAS* — 191

192 — *OTRAS NOTAS* — 192

193 — *OTRAS NOTAS* — 193

194 — *OTRAS NOTAS* — 194

195 — *OTRAS NOTAS* — 195

196 — *OTRAS NOTAS* — 196

197 — *OTRAS NOTAS* — 197

198 — *OTRAS NOTAS* — 198

199 — *OTRAS NOTAS* — 199

200 — *OTRAS NOTAS* — 200

Esta edición del volumen CCXIV de la Colección de Clásicos Uruguayos fue puesta en página e impresa para la Biblioteca Artigas del Ministerio de Educación y Cultura por Tradinco S.A. Se terminó de imprimir en Montevideo, a los 25 días del mes de enero de 2020. Depósito legal: 377.199.