

ciones, conserven tan débiles vestigios de su organización primitiva, que no quede clase social alguna de aquellas en cuyo seno nacen los cuerpos consultivos que hemos descrito. Ó bien, como en las colonias inglesas, han podido formarse sociedades con arreglo á métodos que no favorecían la constitución de clases de jefes militares poseedores del suelo, y que, por consiguiente, no proporcionan los elementos de que se compusieron los cuerpos consultivos en su forma originaria. Cuando concurren estas circunstancias, las asambleas se forman respondiendo á ellas, tanto por su composición como por sus funciones, y nacen bajo la influencia de la tradición y del ejemplo; á falta de hombres como los de las asambleas primitivas, las forman otros, en general los que por su posición, su edad y su experiencia de los negocios públicos sobresalen sobre los que componen las asambleas populares. La descripción que hemos hecho sólo es aplicable á los que pudieran llamarse cuerpos consultivos normales, que se desarrollan durante la composición y recomposición sociales operadas por la guerra. Los Senados ó Cámaras altas, que nacen en condiciones más modernas y complicadas, son en cierto modo equivalentes á esos cuerpos consultivos por su composición y el papel que desempeñan, dentro de lo que las nuevas circunstancias permiten.

## CAPÍTULO IX

### Las asambleas representativas.

§ 496. Al través de toda la complicación y diversidad de la organización política no es imposible discernir por qué caminos ha producido la evolución los gobiernos simples y los gobiernos compuestos. También puede observarse cómo, bajo el influjo de ciertas condiciones, se unen estos dos resultados bajo la forma de un soberano y un cuerpo consultivo. Más difícil es apreciar cómo se forma un cuerpo representativo, pues el proceso de formación y su resultado son más variables. Tenemos, pues, que contentarnos con conclusiones menos precisas.

Como antes hemos hecho, debemos remontarnos á lo pasado hasta llegar á los orígenes para apoderarnos del hilo de este laberinto. Al salir de aquel primer período de la horda salvaje, en que no existe otra supremacía que la del hombre que debe su puesto preeminente, ya á su fuerza, ya á su valor ó ya á su destreza, el primer paso conduce á la elección, á la práctica de escoger deliberadamente un jefe para la guerra. Nada dicen los viajeros de la manera de efectuarse las elecciones en las tribus incultas, y es probable que se usen diferentes métodos. Conservamos, en cambio, relatos de las elecciones que se hacían en los pueblos primitivos.

vos de Europa. En la antigua Escandinavia, el jefe de cada provincia era elegido por el pueblo congregado y «se le proclamaba en medio del chocar de las armas y de los gritos de la multitud» (1); entre los antiguos germanos se alzaba al jefe elegido sobre el pavés, forma en que todavía eran aclamados por el pueblo los reyes Merovingios. Esta ceremonia nos recuerda una costumbre que se conservó en Inglaterra hasta época reciente, la de pasear en triunfo sobre un sillón al miembro del Parlamento recién elegido. La elección se hacía al principio, levantando las manos, lo cual nos indica que la designación de un representante era en otro tiempo la misma cosa que la elección de un jefe. La Cámara de los Comunes tiene sus raíces en las asambleas locales, análogas á aquellas en que las tribus bárbaras elegían sus caudillos.

Además de la elección expresa, se practica en los pueblos groseros la elección por suerte. Los somoanos, por ejemplo, lanzan una nuez de coco que acaba por detenerse en su movimiento ante alguna de las personas circunstantes, lo cual la designa para el caso. También en las razas históricas primitivas hallamos ejemplos de elección por suerte, verbigracia, entre los hebreos en el caso de Saúl y de Jonathán, y entre los griegos de Homero cuando se trató de designar un campeón que peleara con Héctor. En ambos casos existía la creencia en una intervención sobrenatural, pues se suponía que la suerte estaba determinada por voluntad divina. Es probable que, en un principio, entrara por mucho esta creencia en la práctica de la elección por suerte, observada por los atenienses en los asuntos políticos y por los romanos en los asuntos milita-

(1) Crichton y Wheaton, *History of Scandinavia*, I, 153.

res, como en épocas posteriores en la designación de los enviados de ciertas repúblicas italianas y de España, verbigracia, en el reino de León durante el siglo xii. Es seguro que el deseo de dar iguales probabilidades á ricos y á pobres ó el de asignar una misión onerosa ó arriesgada en forma que evitara todo debate fué otro de los motivos determinantes de preferir la elección por suerte y de los más poderosos. Pero conviene consignar que esta forma de elección, que subsiste dentro del régimen representativo, figuró entre las costumbres de los primeros pueblos.

Véase un esbozo del procedimiento de la delegación.

Los grupos sociales que entablan negociaciones, realizan un acto de sumisión, ó envían un tributo, nombran de ordinario á algunos de sus miembros para que obren en nombre de todos. Les es necesario hacerlo así, puesto que la tribu entera no puede realizar tales actos en corporación. El envío de representantes parece obedecer desde un principio, por consiguiente, á causas análogas á las que luego renuevan esta costumbre en tiempos más modernos. Cada miembro de la tribu se entera fácilmente en la asamblea de la voluntad general, pero no es tan fácil manifestar esta voluntad á las demás tribus, así que, en los asuntos que interesan á muchas de éstas, hay que comunicar los acuerdos por medio de delegados. Del mismo modo, en una gran nación, los habitantes de cada localidad, que pueden gobernarse á sí mismos dentro de su territorio, pero que no pueden juntarse con los de las otras localidades para deliberar sobre los negocios comunes, tienen que enviar una ó varias personas que los representen. En ambos casos la distancia transforma la expresión directa de la voluntad del pueblo en una expresión indirecta.

Antes de examinar las condiciones en las cuales ésta designación de delegados, hecha en una u otra forma para el desempeño de funciones determinadas, se convierte en medio de formación de un cuerpo representativo, conviene dejar á un lado aquellos hechos que no guardan relación con nuestro tema actual. Es indudable que la representación, tal como se la concibe de ordinario y como vamos á examinarla aquí, se encuentra asociada á un régimen democrático, pero esta relación no es necesaria. En Polonia, antes y después del establecimiento de la supuesta forma republicana, la Dieta central se componía, á más de los senadores nombrados por el rey, de nobles elegidos por las asambleas provinciales de la nobleza; el pueblo estaba excluido del poder y se componía sólo de siervos. En Hungría, hasta época reciente, la clase privilegiada, que aun después de haber sido considerablemente aumentada no comprendía más que «una vigésima parte de los varones adultos»; era la única que formaba la base de la representación. «Un *comitat* húngaro, antes de las reformas de 1828, era una república aristocrática directa» (1). Todos los miembros de la nobleza tenían derecho á asistir á la asamblea local y á votar en la elección de representante para Dieta general, pero los individuos de la clase inferior no tenían participación alguna en el gobierno.

Además de los cuerpos representativos aristocráticos, hay otros que debemos eliminar también de nuestro estudio. Según Duruy «la antigüedad no ignoraba tanto, como se cree, el sistema representativo. Cada provincia del imperio romano tenía sus asambleas generales. Los licios poseían un verdadero congreso for-

(1) Arthur J. Patterson, *The Magyars: their country and Institutions*, I. 66.

mado por los diputados de sus veintitrés ciudades, y esta asamblea ejercía también atribuciones ejecutivas» (1). Pavia, la Galia, España, todas las provincias orientales y Grecia poseían asambleas análogas, pero lo poco que sabemos de ellas nos permite deducir que sólo presentaban una lejana semejanza por su origen y condición con las asambleas que llamamos hoy representativas. Tampoco hemos de fijarnos en los senados y consejos elegidos por las diferentes partes de una población urbana, como los que se formaron en las repúblicas italianas y que no eran más que meros agentes, cuyos actos hallábanse sometidos á la aprobación ó desaprobación, expresadas directamente por la asamblea de los ciudadanos reunidos. Debemos limitarnos al examen de aquella clase de cuerpos representativos que se forman en las sociedades que ocupan territorios tan extensos, que los ciudadanos tienen que ejercer por delegación los derechos políticos que les corresponden, y sólo trataremos de los casos en que la junta de los diputados no reemplaza á los órganos políticos preexistentes, sino que coopera con ellos. Comenzaremos por estudiar, más de cerca que hasta aquí lo hemos hecho, de que de parte de la primitiva estructura política nace el cuerpo representativo, entendido de esta manera.

§ 497. Los capítulos anteriores resuelven tácitamente esta cuestión. Si, con ocasión de las deliberaciones públicas, la horda primitiva se divide espontáneamente en dos grupos, la masa de los inferiores y la minoría de los superiores, entre los cuales alguno posee una influencia suprema, y si, á consecuencia de las composiciones y nuevas composiciones de grupos, que son

(1) Duruy, *Histoire des Romains*, III, 376.

efecto de la guerra, el jefe militar reconocido por todos se transforma en rey, mientras la minoría de hombres superiores se convierte en cuerpo consultivo, formado por los jefes militares de segundo orden, resulta que cualquier otro poder político, coordinado con los anteriores, y que venga á ser el tercero, será, ó bien la misma masa de los inferiores, ó bien algún órgano que la represente. Esta proposición parecerá una perogrullada, pero es necesario expresarla, puesto que, antes de investigar las circunstancias dentro de las cuales el desarrollo del sistema representativo sigue al del poderío del pueblo, es necesario conocer la relación que une á estos dos términos.

La masa de la gente baja que conserva cierta latente supremacía en las sociedades que aun no se han organizado políticamente, va pasando á un régimen de opresión á medida que la guerra establece la obediencia y la conquista produce diferenciaciones de clase, pero, cuando la ocasión se lo permite, tiende á recobrar su poder. Las creencias y sentimientos organizados y transmitidos que, durante ciertos períodos de la evolución social, impulsan á la mayoría á someterse á una corta minoría se ven contrarrestados, en determinadas circunstancias, por otros sentimientos y creencias. A estos hechos hemos aludido en diversas ocasiones, y vamos ahora á examinarlos con más detenimiento.

Uno de los factores del desarrollo del grupo patriarcal, durante el período del pastoreo, es la influencia de la guerra en favor de la subordinación al jefe del grupo, puesto que los grupos en que la subordinación es mayor son los que sobreviven. Siendo esto así, se deduce de ello una consecuencia: que recíprocamente la cesación de la guerra tiende á disminuir la subor-

dinación. Los lazos entre los miembros de la familia compuesta, que vivían y combatían primitivamente juntos, se aflojan á medida que va siendo menos frecuente el que cooperen para defenderse en común á las órdenes de su jefe. Por lo tanto, cuanto más pacífico es el Estado más independientes son las fracciones, cada vez más numerosas, en que se dividen la *gens*, la *fratria* ó la tribu. Con el progreso de la vida industrial surge una mayor libertad de acción, sobre todo entre aquellos miembros del grupo unidos entre sí solamente por una relación remota.

Lo propio sucede en una sociedad regida por el régimen feudal. Mientras las continuas disputas entre los vecinos producen luchas locales; en tanto que las compañías de hombres de armas permanecen aperebidas para entrar en acción y los vasallos tienen que responder de tiempo en tiempo al llamamiento de su señor feudal para que presten el servicio de las armas, mientras se da valor á los actos de homenaje, mirados como accesorios del servicio militar, el grupo permanece sometido á una sujeción comparable á la disciplina de un regimiento. Pero cuando las agresiones, y los desquites que de ellas se toman, van haciéndose menos frecuentes, el ejercicio de las armas se hace menos necesario y disminuyen las ocasiones para los testimonios periódicos de vasallaje, al par que crece la importancia de los actos que diariamente se ejecutan sin la dirección de un superior, todo lo cual constituye una serie de causas favorables á la originalidad del carácter.

Estos cambios encuentran circunstancias propicias en la decadencia de las ideas supersticiosas sobre la naturaleza de los jefes nacionales ó locales. Como hemos visto, la creencia que asigna al rey un origen

sobrehumano ó un poder sobrenatural, le da más fuerza. Cuando los jefes de los grupos componentes de la nación poseen un carácter sagrado, debido á su próximo parentesco con el antepasado semidivino á quien todos adoran, ó á que son miembros de una raza de conquistadores descendientes de los dioses, la autoridad que ejercen sobre sus súbditos se encuentra grandemente fortalecida. Resulta, pues, que todo lo que mina el culto de los antepasados y el sistema de creencias que le acompaña, contribuye al desarrollo del poder del pueblo. No cabe duda de que el desenvolvimiento del cristianismo al través de Europa, al disminuir el prestigio de los gobernantes grandes y pequeños, abrió camino al aumento de la independencia de los gobernados.

Estas causas producen efecto relativamente escaso cuando los individuos viven dispersos. En los distritos rurales, la autoridad de los superiores se debilita lentamente. Aun después de haberse hecho habitual la paz y de haber perdido su carácter semisagrado los jefes locales, se conservan unidas á su persona ciertas tradiciones capaces de inspirar respeto; no son de la misma carne ni de la misma sangre que los demás. La riqueza, que durante largos períodos distingue exclusivamente al noble, le da, al par que el poder real y verdadero, el prestigio que nace de la ostentación. Continúa siendo por mucho tiempo para sus inferiores el prototipo de un gran hombre, determinado exacta ó aproximadamente, como lo están los grados de los inferiores en la época en que es difícil cambiar de residencia. Otros grandes hombres del mismo género son conocidos de oídas, aquél lo es por experiencia. Puede vigilar personalmente con facilidad á las personas que dependen de él, y cuando no puede cas-

tigar con ejemplaridad al rebelde ó al irreverente, puede privarle de trabajo y obligarle á someterse ó á emigrar, haciéndole la vida difícil. Hasta en nuestros días, la conducta de los aldeanos y de los colonos para con los grandes propietarios agrícolas nos da una idea de la potente coacción que mantiene á las poblaciones del campo en estado rayano con la servidumbre, aun después de haber desaparecido las fuerzas gobernantes primitivas.

En condiciones opuestas los efectos tienen que ser opuestos también, que es lo que ocurre cuando gran número de individuos se unen estrechamente. Aun cuando estas masas estén formadas de grupos, subordinado cada uno de ellos á un jefe de clase ó á un señor feudal, diversas influencias contribuyen á debilitar la subordinación. Cuando en un mismo lugar existen varios superiores á los cuales deben obediencia sus respectivos subordinados, estos superiores se empujeñen unos á otros. Ninguno de ellos resulta ya tan imponente desde el instante en que se ve que hay otros que despliegan á diario el mismo fausto. Además, cuando los grupos de vasallos están mezclados entre sí, sus jefes no pueden vigilarlos tan estrechamente como cuando no concurre dicha circunstancia. Esta dificultad, que entorpece el ejercicio de la autoridad, facilita la coalición de los subordinados; las conspiraciones se hacen más fáciles y más arduo su descubrimiento. Además, la envidia de que probablemente estarán animados en tales circunstancias los jefes de los grupos convecinos, hará que cada uno de ellos se cuide sólo de fortalecer su poderío, por lo cual es verosímil que quieran rivalizar en popularidad y caigan en la tentación de aflojar su autoridad sobre los inferiores y conceder protección á los que hayan

sido maltratados por otros jefes. La presencia de gran número de extranjeros en la sociedad es otra causa que contribuye á quebrantar el poder del jefe y, como antes hemos insinuado, es la que más contribuye al crecimiento de la independencia popular. Cuanto más numerosos son los emigrantes, desligados de los vínculos de las *gentes* ó de los feudos en que viven, más se debilita la estructura de estas sociedades. Toda organización social que admite extranjeros tiene que relajarse, pues la influencia de éstos ejerce el papel de disolvente en los organismos políticos que los rodean.

Esto nos conduce á una verdad, sobre la cual nunca se insistirá demasiado, á saber: que el crecimiento del poder del pueblo está unido á las funciones comerciales bajo todos los aspectos. Sólo por efecto de las funciones del comercio puede darse el caso de que gran número de personas vivan en íntima relación unas con otras. Las necesidades materiales hacen que la población rural viva dispersa, y, por el contrario, impulsan á los que viven del comercio á reunirse. La experiencia de los diversos países y de las diferentes épocas demuestra que las reuniones periódicas celebradas para cumplir ciertos ritos religiosos, ó, para otros fines de interés público, ofrecen ocasiones de hacer compras y ventas, que de ordinario se aprovechan. Esta relación entre la reunión de gran número de personas y el cambio de productos, que en un principio no se presenta más que de vez en cuando, se hace permanente cuando es permanente también la reunión, es decir, cuando se engrandece una ciudad situada en las cercanías de un templo ó de un punto fortificado, ó bien en sitio cuyas circunstancias favorecen el desarrollo de alguna industria.

El desenvolvimiento industrial contribuye también á la emancipación del pueblo, creando una clase de individuos cuyo poder, derivado de su riqueza, rivaliza con el poderío de los nobles, que eran antes los únicos opulentos, y á veces le deja atrás. Al propio tiempo que esta rivalidad amengua la influencia de los jefes patriarcales ó feudales, la subordinación se suaviza. Los comerciantes ricos salen de ordinario, en los primeros tiempos, de las clases no privilegiadas, así que la relación que les une con sus subordinados no lleva implícita la idea de la sumisión personal. A medida que predomina la actividad industrial, la relación entre el empresario y el empleado se hace familiar, diferenciándose de la de amo á esclavo y de la de señor á vasallo, en que no envuelve la idea de la obediencia obligatoria. En las condiciones primitivas no se concibe la idea de una vida individual independiente que no se halle bajo la protección del jefe de clan ó del señor feudal y que no esté ligada por la obediencia. Mas en las poblaciones urbanas, compuestas en gran parte por refugiados, que se convierten en comerciantes en pequeño ó en dependientes de los grandes comerciantes, la experiencia de esta vida independiente es una cosa habitual, de la que se forma todo el mundo una clara idea.

La forma de cooperación característica del estado industrial, que nace de este modo, fomenta los sentimientos y las ideas que están en armonía con el poder democrático. Hay un equilibrio diario de pretensiones y la idea de la equidad se va definiendo de generación en generación. Las relaciones entre el empresario y el empleado, entre el comprador y el vendedor, no son posibles más que á condición de que ambas partes cumplan sus obligaciones. Cuando no sucede esto, la

relación desaparece, quedando sólo en pie aquellas en que las obligaciones mutuas han sido cumplidas. El buen éxito y el desarrollo del comercio tienen por inevitable consecuencia el mantener los derechos respectivos de los interesados y fortalecer la idea de tales derechos.

En resumen, al disolver de diversos modos la antigua relación del estatuto personal, sustituyéndola con la nueva relación del contrato (valiéndonos de la antítesis de sir Henry Maine) el progreso del industrialismo reúne masas de gentes que disponen de medios para modificar la organización política legada por el régimen militar y que al mismo tiempo se sienten inclinadas por su educación á esta empresa.

§ 498. Es costumbre decir que los gobiernos libres se deben á casualidades venturosas. Las luchas entre los diferentes poderes del Estado ó de unas facciones con otras han sido las causas que han impulsado á los contendientes á solicitar el apoyo del pueblo, aumentando, por lo mismo, el poder de éste. Celosos de la aristocracia, los reyes han querido poner de su parte las simpatías populares, á veces las de los siervos, y con más frecuencia las de los ciudadanos, teniendo que favorecer á unos ó á otros para conseguirlo; en otras ocasiones el pueblo ha ganado al aliarse con la aristocracia para resistir á la tiranía ó las exacciones del monarca. No cabe duda de que se pueden entender los hechos de esta manera. Con la lucha nace el deseo de adquirir aliados y en la Europa de la Edad Media, cuando eran incesantes las pugnas entre reyes y señores feudales, el apoyo de las ciudades tenía verdadera importancia. De ello hay ejemplos en Alemania, Francia, España y Hungría.

Sería, con todo, un error creer que estos aconteci-

mientos han sido las causas del poder del pueblo. Más bien son condiciones que han permitido ejercer su acción á las verdaderas causas. La debilitación accidental de instituciones antiguas da ocasión á que se desborde la fuerza, contenida hasta entonces, pero dispuesta á operar cambios políticos. En esta fuerza pueden distinguirse tres factores: la masa relativa de las gentes que componen las sociedades industriales, en oposición á aquellas que se han formado con arreglo á tipos de organización más antiguos; los sentimientos é ideas permanentes que produce este género de vida, y, por último, las emociones pasajeras producidas por actos especiales de opresión ó por el espectáculo de la desgracia. Veamos cómo influyen estos factores.

La democracia ateniense nos proporciona dos ejemplos. Antes de la legislación de Solón, el Estado hallábase perturbado por violentas discusiones políticas y había también «una enemiga general de la clase pobre contra los ricos, debida á la miseria, combinada con la opresión» (1). Luego Clístenes llevó á término, en circunstancias análogas, una revolución cuyo efecto fué la difusión mayor del poder político. La población, relativamente independiente, de los mercaderes emigrados, había crecido hasta tal punto desde los tiempos de Solón á los de Clístenes, que hubo que elevar á diez las cuatro tribus primitivas del Ática. Luego, esta masa, compuesta en gran parte de hombres que no habían estado sujetos á la disciplina de los clanes, y á los cuales no podían contener fácilmente por lo mismo las clases gobernantes, se elevó á la primera categoría en la época en que dichas clases se dividieron. Se dice que Clístenes, «vencido en la lucha con su

(1) Grote.

rival, llamó en su ayuda al pueblo», y que la revolución se debió á motivos personales, pero de no haber existido aquella imponente voluntad popular, que había ido creciendo durante largo tiempo, no se hubiera podido efectuar la reorganización política, ni, de haberse efectuado, se habría podido conservar. «Las sediciones son producto de grandes causas, pero estallan con motivo de sucesos insignificantes», dice Aristóteles, observación muy verdadera con tal que se la corrija ligeramente, poniendo cambios políticos donde dice sediciones. Efectivamente, es cosa indudable que, una vez afirmado el poder del pueblo, no se puede prescindir de él. Clístenes no hubiera conseguido imponer á aquella gran masa de hombres instituciones desacordes con los deseos generales. El poder industrial fué, en suma, el que produjo en aquella ocasión el régimen democrático y lo conservó en lo sucesivo. En la historia de Italia observamos que el establecimiento de las pequeñas repúblicas, cuya aparición coincide con la decadencia del poder imperial, coincidió también con los conflictos de autoridades producidos por aquella causa. «La guerra de las investiduras, dice Sismondi, dió impulso al espíritu de libertad y patriotismo en todos los municipios de Lombardia, Piemonte, Venecia, Romaña y Toscana» (1). En otros términos: mientras la lucha entre el emperador y el papa absorbía las fuerzas de uno y otro, los pueblos pudieron afirmar la suya. En tiempos más recientes ofreció Florencia un ejemplo parecido, aunque algo diferente en la forma. «En los instantes en que Florencia expulsaba á los Médicis, la república estaba dividida en tres partidos. Savonarola se aprovechó de

(1) Sismondi.

tal estado de cosas para sostener que el pueblo debía reservarse el poder y ejercerle por medio de un Consejo; su proposición fué aceptada y se declaró al Consejo soberano.» En España el poder popular creció durante las turbulencias de la minoría de Fernando IV y se reunieron las asambleas periódicas, compuestas de procuradores de ciertas ciudades, sin convocación de la corona. «El gobierno, tratando de desbaratar los proyectos ambiciosos de los infantes de la Cerda y de sus numerosos partidarios, no tuvo más remedio que unirse con estas asambleas. Las agitaciones de la minoría de Alfonso XI favorecieron más que nunca las pretensiones del tercer estado; cada uno de los candidatos á la regencia hizo la corte á las autoridades municipales con la esperanza de obtener los votos necesarios» (1). Todos estos progresos fueron consecuencia del desarrollo industrial; muchas de estas ciudades asociadas, si no la mayor parte de ellas, se habían formado por nueva colonización de las regiones assoladas durante las seculares guerras entre moros y cristianos; las poblaciones ó comunidades de colonos que, esparcidos por extensos territorios formaron ciudades prósperas, se compusieron de siervos ó de artesanos, á los cuales otorgaron las cartas pueblas diversos privilegios, entre ellos el de gobernarse ellos mismos. Puede añadirse á estos ejemplos otro que todo el mundo conoce. En Inglaterra, las ciudades pudieron desempeñar un papel importante, primero como aliadas en la guerra y luego como participes en el gobierno, durante la lucha entre el rey y los barones, cuando las facciones contrarias estaban casi equilibradas y la población de las ciudades había aumentado en tales términos, por efecto

(1) Dunham, *History of Spain*, IV, 158.