
CAPITULO XIII.

De una segunda Cámara.

De todas las cuestiones relativas á la teoría del Gobierno representativo, ninguna ha sido más controvertida, particularmente en el continente, que la cuestión de las dos Cámaras, como se la llama, ocupando la atención de los pensadores mucho más que otros asuntos cien veces más importantes, y siendo considerada como una especie de piedra de toque para reconocer, sea los partidarios de la democracia limitada, sea los de la ilimitada. Por mi parte, doy poco valor al freno que puede imponer una segunda Cámara á una democracia que, de otro lado, nada modera, y me inclino á pensar que si se ha llegado á una conclusión justa en las demás cuestiones constitucionales, es poco importante,

comparativamente hablando, que el Parlamento conste de dos Cámaras ó de una sola.

Si hay dos Cámaras, pueden estar compuestas de una manera semejante ó desemejante. Si su composicion es semejante, estarán ámbas sometidas á las mismas influencias, y quien tenga mayoría en una, estará casi seguro de reunir la en la otra.

Es verdad que la necesidad del consentimiento de las dos Cámaras para hacer pasar una medida, puede ser á veces un obstáculo material al progreso, puesto que admitiendo que las dos Cámaras sean representativas é iguales en número, cualquier fraccion que exceda en algo á la cuarta parte de los representantes, puede impedir que un *bill* sea aprobado, mientras que no habiendo más que una Cámara, se está seguro de que el *bill* pasará con una simple mayoría. Pero aunque esto no sea imposible, es poco probable; porque no acontecerá frecuentemente que de dos Cámaras, compuestas segun los mismos principios, en la una haya casi unanimidad de opiniones, y en la otra division en dos porciones próximamente de igual fuerza.

Si en una de las Cámaras es desechada una ley por la mayoría, esa ley habrá encontrado

generalmente en la otra Cámara una fuerte minoría desfavorable. Todo progreso, pues, que pueda ser retardado por esta causa, será la mayor parte de las veces un progreso que no tendrá á su favor más que una simple mayoría en todo el Cuerpo representativo, y lo peor que puede suceder es que ó el triunfo de la medida se demore por algun tiempo, ó que se haga un nuevo llamamiento á los electores para asegurarse de que la escasa mayoría parlamentaria corresponde á una mayoría efectiva en la nacion.

El inconveniente de la demora y la ventaja de la invocacion al pueblo, pueden ser considerados en este caso como contrapesándose.

Doy poca importancia al argumento que se presenta de ordinario á favor de las dos Cámaras: á saber, que es un medio de impedir la precipitacion y de imponer una segunda deliberacion; porque es necesario que una Asamblea representativa esté muy mal constituida para que las formalidades seguidas en el trámite de cualquier discusion no exijan siempre más de dos deliberaciones. La consideracion que habla con más fuerza, en mi ánimo, á favor de las dos Cámaras, (y á la que concedo cierta importancia), es el efecto perjudicial que produce

en todo depositario del poder, sea un individuo ó una Asamblea, el sentimiento de ser el único soberano. Es importante que ninguna Asamblea pueda, ni aun temporalmente, hacer que prevalezca su *sic volo* sin pedir el consentimiento de nadie. Una mayoría en una Asamblea única, con carácter de permanencia, compuesta de las mismas personas, obrando habitualmente de acuerdo y estando siempre segura de la victoria, se convierte con facilidad en un poder despótico y absorbente, cuando se ve libre de la necesidad de examinar si sus actos serán aprobados por otra autoridad constituida.

Es conveniente que haya dos Cámaras, por la misma razon que habia para nombrar dos cónsules entre los romanos, para que ni una ni otra se expongan á la influencia corruptora del poder absoluto, ni aun durante el espacio limitado de un solo año. Una de las cualidades más indispensables para la direccion de los negocios públicos, y sobre todo para manejar las instituciones libres, es la conciliacion, la prontitud en transigir, la facilidad en hacer concesiones á los adversarios y en dictar buenas medidas en la forma que hiera lo ménos posible las opiniones de los partidos contrarios.

Ceder de un lado, exigir de otro, tal como

se practica entre nuestras dos Asambleas, hé aquí una escuela permanente de ese hábito saludable: escuela útil hasta el presente, y que lo será todavía mucho más con una Constitucion más democrática del Parlamento.

Pero puede suceder que las dos Cámaras no estén compuestas de igual manera, que se haya procurado al constituirlas que se moderen mutuamente. Si una es democrática, la otra estará formada de modo que sea un freno para la democracia; pero bajo esta relacion, la utilidad de cada una depende por completo del apoyo social que encuentre fuera de sí misma. Una Asamblea que no tenga por base algun gran poder considerable en el país, será poca cosa al lado de otra que cuente con esta base. Una Cámara aristocrática no será poderosa más que en una sociedad aristocrática. La Cámara de los Lores era ántes el poder más fuerte en nuestra Constitucion, y la Cámara de los Comunes un poder simplemente moderador; pero entonces los nobles eran casi el único poder en la nacion.

No me es posible creer que en un estado social realmente democrático, la Cámara de los Lores tenga algun valor como moderadora de la democracia. Cuando un partido es débil, el

medio de fortalecerle, no es colocarlo en línea de batalla frente á su adversario más poderoso, y desplegar en campo abierto sus fuerzas respectivas. Semejante táctica aseguraria la derrota completa del más débil. Este no operará con probabilidades de éxito más que tomando posición entre la multitud, en vez de hacerlo contra la multitud: en lugar de mantenerse aislado y de pedir á los demás que se declaren por él ó contra él, debe atraerse los elementos más capaces de fusion: no debe constituirse en ejército enemigo, lo que provocaria una alianza general en contra suya, sino operar como uno de los elementos de la masa, infundiéndole su levadura y frecuentemente dando la preponderancia al partido que sin el apoyo de su influencia hubiese sido el más débil. El poder realmente moderador en una Constitución democrática, debe obrar *en y por* la Cámara democrática.

Lo he afirmado ya, y en mi concepto, es esta una máxima fundamental de Gobierno: debe de haber en toda Constitución un centro de resistencia contra el poder predominante, y por consecuencia, en una Constitución democrática, un centro de resistencia contra la democracia. Si un pueblo que posee una Constitución

democrática, se muestra más propicio por sus antecedentes históricos á tolerar dicho centro bajo la forma de una segunda Cámara ó de una Cámara de los Lores que bajo cualquiera otra, hé aquí una razón poderosa para que ese centro revista dicha forma; pero, en último resultado, no me parece ni la mejor, ni la más propia para lograr su fin.

Si hay dos Cámaras y se considera á la una como representante del pueblo y á la otra como representando solamente una clase, ó como no siendo representativa del todo, no puedo creer que allí donde la democracia sea el poder dominante, la segunda Cámara tenga ningun poder real, ni aun contra las aberraciones de la primera: puede dejársela vivir por deferencia á los hábitos y recuerdos, mas no como contrapeso efectivo. Si ejerce una voluntad independiente, se exigirá que se contente con reparar los olvidos accidentales del brazo más popular de la legislatura, ó que rivalice con ella en hecho de medidas populares.

La posibilidad de un freno real al ascendiente de la mayoría, depende, pues, de la manera como el poder se reparta en la rama más popular del Gobierno, y yo he indicado ya el mejor modo, en mi opinión, de equilibrar las

fuerzas. He demostrado igualmente que aun en el caso mismo de que se permita á la mayoría numérica ejercer una preponderancia completa por la existencia de una mayoría equivalente en el Parlamento, si, sin embargo, se permite tambien á las minorías ejercer el derecho que les pertenece igualmente, segun principios estrictamente democráticos, de estar representadas en proporcion de su número, esta precaucion garantizará la presencia constante en la Cámara (con el mismo título que los demás miembros) de tan gran número de las primeras inteligencias del país que, sin formar bando aparte y sin hallarse investida de ninguna prerrogativa odiosa, esa porcion de la representacion gozará de una influencia personal mucho más considerable que su fuerza numérica, y proporcionará lo más perfectamente posible el centro de resistencia moral necesario. No es, pues, necesaria una segunda Cámara para alcanzar este fin: quizás no conduciría á él y aun podria ser un obstáculo al mismo. Si á pesar de esto, por las razones ántes expresadas, se juzgase indispensable una segunda Cámara, deberia componerse de elementos, no precisamente hostiles á los intereses de la mayoría, sino inclinados á luchar contra estos intereses,

y capaces de levantar su voz autorizada contra los errores y debilidades del mayor número.

Evidentemente no existen estas condiciones en un Cuerpo constituido como nuestra Cámara de los Lores. Desde el momento en que el rango convencional y las riquezas individuales no intimidan á la democracia, el poder de la Cámara de los Lores es insignificante.

De todos los principios á cuyo tenor puede constituirse un Cuerpo sábiamente conservador, destinado á moderar y regular el ascendiente democrático, parece preferible el que sirvió de base al Senado romano, la Corporacion más prudente y sagaz que haya administrado nunca los negocios públicos. Los defectos de una Asamblea democrática que representa al pueblo en general, son los defectos del mismo pueblo: la falta de educacion especial y de saber. Necesítase, pues, para remediar esos defectos asociar á la Asamblea un Cuerpo cuyos rasgos característicos sean la educacion especial y el saber. Si una Cámara representa el sentimiento popular, la otra deberá representar el mérito personal, probado y garantido por servicios públicos reales y depurado por la experiencia práctica. Si una es la Cámara del pueblo, la otra deberá ser la Cámara de los hombres de Estado, un

Consejo compuesto de todos los que han desempeñado cargos ó funciones públicas importantes. Semejante Cámara podria ser algo más que un Cuerpo simplemente moderador. No seria únicamente un freno, sino tambien una fuerza impulsiva. En ella, el poder de contener al pueblo perteneceria á los hombres más capaces, y en general más deseosos de encaminarlo en toda direccion útil. El Consejo encargado de remediar los errores del pueblo, no representaria una clase sospechosa de antipatia hácia los intereses del mismo pueblo, sino que estaria compuesto de sus jefes naturales en la vía del progreso. No hay Constitucion posible de una segunda Cámara que dé tanto peso y eficacia á su accion moderadora. Seria imposible, cualquiera que fuese la suma de mal que realmente impidiera, desacreditar, considerándolo como un simple obstáculo, un Cuerpo, siempre propicio á favorecer el progreso.

Si en Inglaterra pudiera ser establecido un Senado de esa índole, (no tengo necesidad de advertir que esto es una pura hipótesis), hé aquí los elementos con que seria fácil constituirlo:—Todos los que fueran ó hubieran sido miembros de la comision legislativa, descrita en uno de los capítulos precedentes, reputada

por mí como un elemento indispensable en todo Gobierno popular bien constituido.—Todos los que fueran ó hubieran sido jueces superiores ó presidentes de los Tribunales superiores, civiles ó criminales.—Todos los que durante cinco años hubieran sido simples jueces.—Todos los que hubieran sido ministros durante dos años; pero éstos podrian ingresar tambien en la Cámara de los Comunes, y si fuesen miembros de ella, su pairia ó derecho senatorial quedaria en suspenso; (es necesaria la condicion del tiempo para impedir el nombramiento para ministros de ciertos hombres con el sólo objeto de darles asiento en el Senado, y he establecido el término de dos años, por ser éste el mismo que les dá derecho á una pension.)—Todos los que hubieren desempeñado la funcion de general en jefe, y todos los que habiendo mandado un ejército ó una escuadra, hubieran sido recompensados por el Parlamento con motivo de un triunfo campal ó naval.—Todos los que hubieran ejercido durante diez años un empleo diplomático de primera clase.—Todos los que hubieran sido gobernadores de la India ó de la América inglesa, y cuantos hubiesen tenido á su cargo durante diez años un Gobierno en cualquier colonia.

El servicio civil permanente estaria tambien representado, nombrándose Senadores á todos los que durante diez años hubiesen llenado las funciones importantes de subsecretarios en la tesorería, de subsecretarios de Estado permanentes ú otras funciones igualmente elevadas y responsables. La distincion científica y literaria es muy indefinida y se halla sometida siempre á discusion, implicando un poder de *seleccion*, mientras que las demás cualidades expresadas se recomiendan por sí mismas. Si los escritos que han formado la reputacion de un hombre, no se refieren á la política, no prueban que su autor posea las cuales especiales requeridas; y si son escritos políticos, los diferentes ministerios inundarian la Cámara de instrumentos de partido.

Con los antecedentes históricos de Inglaterra es casi seguro que, á ménos de una subversion violenta de la Constitucion actual, (cosa poco probable), no seria posible crear una segunda Cámara más que estableciéndola sobre los fundamentos de la Cámara de los Lores. Está fuera de cuestion el pensamiento de abolir esta Asamblea para reemplazarla con un Senado como el que acabo de describir, ó con otro cualquiera. Pero quizás no hubiera la misma

dificultad insuperable en fundir en la Asamblea actual las clases ó las categorías que he nombrado en concepto de pares vitalicios.

Una medida ulterior y tal vez necesaria, segun esta suposicion, seria la de que la pairia hereditaria estuviese representada en el Parlamento por delegacion y no personalmente; costumbre establecida ya por los pares de Escocia y de Irlanda, y que probablemente se hará inevitable un dia ú otro por el simple aumento de la clase. Adoptando el plan de M. Hare, seria fácil impedir que los pares representantes fuesen órgano exclusivo del partido que cuenta con mayoría en la pairia. Si, por ejemplo, se señalase un representante por cada diez pares, se facultaria á cada grupo que constase de este número para elegir un representante, pudiendo asociarse los pares como mejor les pareciese. Hé aquí el método que seria conveniente seguir en la eleccion: se exigiria á todos los pares que optáran á la representacion de su clase, una declaracion en este sentido y la inscripcion de sus nombres en una lista. Se designaria el dia y el sitio en que habian de presentarse, sea personalmente, sea por medio de procuradores, segun la costumbre parlamentaria, todos los pares que deseáran dar su voto: serian éstos re-

cogidos, y no votando cada par más que por un candidato, todo el que reuniese diez sufragios, seria declarado electo.

Si algun candidato tuviera más de diez votos, todos los electores, excepto diez, podrian retirar el suyo, ó bien se sacarian diez á la suerte. Estos diez formarian su Cuerpo de comitentes, y el resto de los que hubiesen votado por el favorecido, quedaria en libertad de votar á otro. Seguiríase obrando así hasta que (en lo posible) cada par presente, sea en persona, sea por procura, estuviera representado. En el caso en que quedasen ménos de diez no representados, se les podria permitir, si el número pasará de cinco, elegir un representante. Si fueran ménos de cinco, se prescindiria de sus votos, ó se les consentiria darlos á favor de alguno de los ya nombrados. Con esta sola excepción, que es poco importante, cada par representaria á diez individuos de su orden, que habrian votado por él, eligiéndolo entre todos los candidatos como el que mejor interpretaba sus deseos y aspiraciones. Los pares no electos podrian optar, como una compensacion, á la Cámara de los Comunes; justicia que se rehusa hoy á los pares de Irlanda y de Escocia en su propio país, mientras que sólo la mayoría de los mis-

mos tiene derecho á estar representada en la Cámara de los Loes.

Este procedimiento me parece el mejor en sí y el más conforme con los precedentes históricos y los brillantes resultados actuales para constituir un buen Senado.

No es, sin embargo, el único plan digno de ser propuesto. Podríase formar una segunda Cámara, dando facultad á la primera para que la eligiese, á condicion siempre de no nombrar á ninguno de sus propios miembros. Esa Asamblea, emanando en último resultado de la eleccion popular, como el Senado americano, no se reputaria contraria á las instituciones democráticas, y adquiriria probablemente considerable influencia popular. Nombrada en la forma expuesta, no es fácil que excitára la rivalidad de la Cámara popular, ni hubiera colisiones entre ambas. Además, es casi seguro (habiéndose adoptado las precauciones necesarias para la representacion de las minorías) que la segunda Cámara encerrase gran número de esos hombres de capacidad elevada, que, sea por accidente, sea por falta de cualidades brillantes, no hubiesen querido solicitar ó no hubiesen podido obtener los sufragios de los comitentes populares.

La mejor Constitucion de una segunda Cámara es la que comprende el mayor número posible de elementos exentos de los intereses de clase y de los prejuicios de la mayoría, pero sin ostentar ninguna tendencia que ofenda el sentimiento democrático. Repito, sin embargo, que no se debe fiar absolutamente en una segunda Cámara, cualquiera que ella sea, para moderar el ascendiente de la mayoría. El carácter de un Gobierno representativo se halla determinado por la Constitucion de la Cámara popular. Comparadas con ésta, todas las demás cuestiones relativas á la forma de Gobierno, son insignificantes.

CAPITULO XIV.

De lo ejecutivo en un Gobierno representativo.

No seria oportuno discutir en este tratado la cuestion de saber en cuántos departamentos ó ramas ha de dividirse con mayor ventaja y utilidad la tarea ejecutiva del Gobierno. Bajo esta relacion, son diferentes los distintos Gobiernos, y es poco probable que se cometan grandes yerros en la clasificacion de los servicios, si se está dispuesto á empezar por los comienzos, y á no considerarse atado por la série de accidentes que, en un Gobierno antiguo como el nuestro, ha producido la division de los negocios públicos.

Basta decir que la clasificacion de los funcionarios debe corresponder á la de las materias, y que no deberia de haber muchos depar-