

pleos ejecutivos se sientan en las Cámaras como legisladores, como sucede en Chile y en la provincia de Buenos Aires? La Constitución de los Estados Unidos prohíbe semejantes elecciones, y la de la Confederación argentina coincide en parte en el mismo propósito<sup>1</sup>. Es sensible que la última no haya adoptado completamente la disposición de la Constitución americana, y que se haya limitado á prohibir que los miembros de las Cámaras reciban empleo ó comisión del poder ejecutivo, sin previo consentimiento de la respectiva Cámara, y á declarar que los eclesiásticos regulares no pueden ser elegidos para el Congreso, ni los gobernadores de provincia por las de su mando.

La facilidad que se da para que el juez y el funcionario ejecutivo puedan ser miembros de las Cámaras, es además un incentivo para que ellos abusén de sus puestos para influir siniestramente en las elecciones. En Chile, en donde siempre se ven en las Cámaras jueces de la Suprema Corte y de las Cortes de apelaciones, intendentes de provincia y otros empleados ejecutivos, he visto cometer los abusos más escandalosos, con el objeto de hacer recaer en ellos las elecciones de diputados.

<sup>1</sup> Véanse el inciso 2, sec. vi, art. 1 de la Constitución de los Estados Unidos, y los art. 64 y 65 de la argentina en el apéndice de esta obra.

## LECCION XVIII

¿ Deben los representantes ser sometidos al mandato imperativo de los electores? ¿ Debe dárseles una remuneración pecuniaria por el desempeño de su encargo?

Es conveniente que el poder necesario para regir la comunidad política se ejerza por medio de delegados del pueblo, y no por este mismo, como lo hemos manifestado tratando de la excelencia del gobierno representativo; y esta conveniencia viene de que esta forma de gobierno facilita el que los encargados del ejercicio del poder obren según las inspiraciones de los gobernados, que naturalmente serán en el sentido más favorable al interés común. Para que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones y vistas sobre los negocios que interesan á la sociedad, y tengan al mismo tiempo en sus manos un medio de refrenar á sus mandatarios, es que la Constitución les reserva, como derechos absolutos, la libertad de la palabra y de la prensa, y el derecho de reunión. No puede ponerse en duda que es ventajosísimo el que haya todas estas facilidades para inspirar á los encargados del ejercicio del poder; es en donde ellas existen que la experiencia acredita que hay el mejor gobierno. Los resultados han sido excelentes. Pero si esto es así, como no puede negarse ante los hechos, ¿ no serían ellos más ciertos, positivos y mejores, si á los diputados se diesen, por los electores, instrucciones conforme á las cuales debiesen obrar?

Así pensaron los holandeses probablemente, en otro tiempo, y por esto los diputados á los Estados generales llevaban instrucciones de que no podían separarse; y si se suscitaba alguna cuestión importante, no prevista en ellas, tenían que referirse á sus comitentes, de la misma manera que un embajador, en igual caso

se refiere á su gobierno. Cuando en 1789 se reunieron en Francia los Estados generales, muchos de los diputados llevaban cuadernos de instrucciones de sus constituyentes, porque la práctica de Holanda y de algunas de las provincias de Estados de la misma Francia en otro tiempo, parecia tan fundada en razon, que creyeron no debian separarse de ella. En un tiempo en que la prensa diaria no existia, ó por lo menos no habia adquirido la extension que tiene en los tiempos modernos, ni el derecho de reunion estaba garantido ni se ponía en práctica, como en nuestros dias, natural era que se hubiese ocurrido á ese medio de transmitir á los delegados los deseos de sus comitentes.

Ninguna de las Constituciones modernas, de que yo tenga noticia, ha establecido, sin embargo, tal práctica. No por esto deja ella de tener sus partidarios. Por lo mismo, creo importante examinar si es ó no fundada.

Mr. Mill cree que esta no es propiamente una cuestion de legislacion constitucional, sino mas bien de moralidad constitucional. « Esta cuestion, dice, no toca tanto á las instituciones, como al espíritu con que los electores deberian llenar sus funciones, y á las ideas que deberian prevalecer en cuanto á sus deberes morales. En efecto, cualquiera que sea el sistema de representacion, los electores pueden, si les parece bien, cambiarlo en un simple sistema de delegacion.

« Mientras son libres para votar ó no votar, segun les agrada, no se les puede impedir que pongan á sus votos todas las condiciones que crean convenientes. Rehusando elegir á cualquiera que no tenga voluntad de obligarse á adoptar todas sus opiniones, y aun, si lo exigen, á consultarles sobre todo asunto importante é imprevisto, pueden reducir á su representante á ser simplemente su intérprete, y obligarlo, en consecuencia, á dar su dimision el dia en que esta posicion le desagrade. Y como tienen el poder de hacer esto, la teoría de la Constitucion deberia suponer que desean hacerlo. — Porque el principio mismo del gobierno constitucional descansa sobre la presuncion de que los

<sup>1</sup> *On representative government*, cap. xii.

que poseen el poder político aprovecharán de él en beneficio propio: no porque sea siempre así, sino porque tal es la tendencia natural de las cosas, tendencia que las instituciones políticas tienen por objeto ordenar. Es por esta razon que, aun cuando pueda ser infundada ó necia la pretension de convertir á su representante en simple delegado, siendo natural y de ningun modo improbable esta extension del principio electoral, se deben tomar las mismas precauciones que si fuese cierta.

« La cuestion del mandato imperativo no es una de las que tocan de una manera vital la existencia del gobierno representativo; pero es de una gran importancia en cuanto al efecto benéfico. Las leyes no pueden prescribir á los electores los principios segun los cuales dirigirán su eleccion; pero los principios segun los cuales creen ellos que deben dirigirla hacen una gran diferencia en la práctica, y se abraza el conjunto de esta cuestion, cuando se examina si los electores deben poner por condicion al representante que adoptará ciertas opiniones impuestas por sus comitentes.

« Desde el principio hemos afirmado, y jamás hemos perdido de vista la importancia igual de las dos grandes condiciones del gobierno: 1<sup>a</sup>, la responsabilidad para con aquellos en cuyo provecho político deberia funcionar el gobierno, y hace profesion de funcionar: 2<sup>a</sup>, el ejercicio de esta funcion (para que ella sea bien cumplida) por espíritus superiores, que una larga meditacion y una disciplina práctica han preparado para esta tarea especial.

« Si es de alguna importancia la persecucion de este segundo objeto, vale el que se pague su precio. Un espíritu superior, y estudios profundos, de nada servirian, si algunas veces no conducen á un hombre á conclusiones diferentes de aquellas á que sin estudio llegan las capacidades ordinarias; y si hay interés en obtener representantes superiores, bajo el aspecto intelectual, á los electores ordinarios, es preciso conformarse con que el representante no esté siempre de acuerdo con la mayoría de sus comitentes, como tambien esperar que en semejante caso, su opinion sea casi siempre la mejor de las dos. De aquí se sigue que

los electores no obrarán prudentemente, si exigen por precio de su voto una conformidad absoluta con sus opiniones.

« Hasta aquí el principio es evidente; pero hay dificultades reales para aplicarlo, y empezaremos por exponerlas en toda su fuerza. Si es importante que los electores escojan un representante mas ilustrado que ellos, no es menos necesario que este hombre de mas saber sea responsable para con ellos: en otros términos, ellos son jueces de la manera como cumple su mandato; ¿y de que otro modo juzgarán sino segun el criterio de sus propias opiniones? Y aun ¿cómo lo elegirían desde luego sino segun el mismo criterio? No convendría elegirlo simplemente por el brillo de una cualidad notable. Los signos segun los cuales un hombre ordinario puede juzgar de antemano del talento de un candidato, son muy imperfectos; tales cuales son, se refieren exclusivamente al arte de expresarse, y muy poco ó nada al valor de lo que se expresa. La primera de estas dos cosas no puede hacer suponer la otra: empero, si los electores han de echar á un lado sus propias opiniones, ¿cuál es el criterio que les queda de la aptitud para juzgar bien? Aun cuando pudieran reconocer de un modo infalible al hombre mas capaz, tampoco deberían darle plena libertad de juzgar por ellos, sin tener ninguna consideracion por sus propias opiniones. El candidato puede ser un conservador, y los electores pueden ser liberales, ó viceversa. Las cuestiones políticas del día pueden ser cuestiones religiosas, y puede suceder que el representante sea un partidario de la religion dominante ó un racionalista, mientras los electores son disidentes ó de la religion evangélica, ó al contrario. En semejante caso, los talentos del representante no servirán sino para darle mayores medios de ir mas lejos ú obrar mas eficazmente en una direccion que sus comitentes pueden creer mala en conciencia; y pueden ser conducidos por sus convicciones sinceras á hallar mas importante ser representados por un hombre que sobre todas estas cuestiones participa de sus ideas de deber, que por uno dotado de talentos excepcionales. Pueden tener necesidad de examinar, no solamente cómo serán mejor representados, sino cómo lograrán hacer representar su posicion moral particular y su modo de ver.

Estas consideraciones y las que las combaten, se hallan de tal modo ligadas unas con otras,—es tan importante que los electores elijan un representante de mas saber que ellos mismos, y consientan en ser gobernados por este saber superior, mientras es imposible que la conformidad con sus opiniones (cuando tienen opiniones) no influya grandemente en su modo de juzgar con respecto al candidato, que posee el saber, y á las pruebas que de él ha dado,—que es preciso desesperar de poder establecer una regla positiva de deber para el elector: y el resultado dependerá menos de un precepto establecido, ó de una doctrina fija de moralidad política, que del giro general de los ánimos en el cuerpo electoral, tocante á una condicion importante: la deferencia por la superioridad intelectual.

« Los individuos y los pueblos que sienten vivamente el valor del saber superior, lo reconocerán aun á despecho de una gran diferencia de opiniones; y cuando lo hayan reconocido, desearán tanto asegurárselo á cualquier precio razonable, que no tendrán tentacion de imponer como ley su propia opinion á las personas que respetan á causa de su saber superior.

« Por otra parte, hay caracteres que no sienten consideracion por nadie, que no creen que nadie pueda tener una opinion mejor que la suya, ó tan buena como la de un centenar ó un millar de personas hechas como ellos. En donde este es el giro del ánimo de los electores, estos no nombrarán á nadie que no tenga, ó al menos profese tener sus sentimientos; y no conservarán su representante sino el tiempo durante el cual sus sentimientos se reflejen en su conducta.

« No se puede negar que la democracia tenga una fuerte tendencia á dar este hábito á los sentimientos de los electores; la democracia no es favorable al espíritu de respeto. Que destruya el respeto por la simple posicion social, es cosa que debe mirarse mas como un buen efecto que como uno malo de su influencia; aunque obrando asi, cierra la principal escuela de respeto (en cuanto á las relaciones puramente humanas) que existe en la sociedad.

« Si existe en el cuerpo electoral un sentimiento de la dife-

rencia extraordinaria de valor que puede haber entre una persona y otra, los indicios no faltarán á ese cuerpo para reconocer las personas mas capaces de alcanzar los fines que él se propone. Naturalmente, los servicios públicos serian la primera de las indicaciones : haber ocupado una posicion elevada, y haber hecho cosas importantes, cuyos resultados son una prueba del saber; haber hecho predicciones que el evento ha confirmado con frecuencia, y raras veces ó jamás ha desmentido; haber dado consejos que han aprovechado al país, ó que se ha lamentado no haber seguido; todas estas cosas serian otros tantos indicios.

« Los indicios de que hablo no pueden aplicarse sino á hombres experimentados, y se debe colocar en esta categoría á los que, no habiendo hecho sus pruebas de un modo práctico, las han hecho de una manera especulativa; á los que en discursos ó escritos, han discutido los negocios públicos de modo que muestre que los han estudiado seriamente. Semejantes hombres pueden haber probado, como pensadores políticos simplemente, que tienen los mismos derechos á la confianza pública, que aquellos á quienes se ha visto obrando en calidad de hombres de Estado.

« Cuando es necesario escoger personas que no se han puesto jamás á prueba, el mejor criterio es la reputacion de talento de que estos hombres gozan entre los que los conocen, y despues la confianza que les conceden y el apoyo que les prestan las personas ya respetadas. Por medio de tales pruebas, los electores que aprecian justamente el valor intelectual y lo buscan con ardor, acertarán en general á procurarse hombres superiores á lo mediocre; y frecuentemente hombres que pueden ser abandonados á su propio juicio, en cuanto á la direccion de los negocios públicos, y á quienes no se podria exigir, sin hacerles un insulto, que renunciassen á ese juicio por orden de sus inferiores. »

Mr. Mill expone muchas otras consideraciones, que indudablemente se tendrán presentes por los electores para dar su voto á un individuo que los represente, y que al mismo tiempo obrarán en el ánimo del elegido, para formarle la conciencia de que

su eleccion se hace en el concepto de que él tiene que obrar de acuerdo con los sentimientos de los que le eligen. A pesar de esto, y de que discurre en el concepto de que el sufragio no se extenderá sino á los individuos que posean cierto grado de instruccion, que los habilite para tener pretensiones á imponer su opinion al elegido, el publicista inglés se decide en contra del mandato imperativo. Aun en esa hipótesis, la teoria de la representacion por mera delegacion le parece falsa en sus efectos. Pero si la Constitucion, dice últimamente, no reconoce las garantías de que se ha esforzado en rodear el principio representativo, si no se han tomado medidas para la representacion de las minorias, ó si no se admite alguna diferencia en el valor numérico de los votos, segun un criterio cualquiera de la dosis de educacion que poseen los votantes..... en este caso, ninguna palabra es bastante para exagerar la importancia que hay, en principio, en dejar al representante plena y entera libertad : porque esta seria entonces la sola ocasion que se tendria, bajo el régimen del sufragio universal, para que otras opiniones que las de la mayoría pudieran hacerse oír en el Parlamento.

Convengo con Mr. Mill en que las instituciones politicas deben propender á que el ejercicio de las funciones públicas se halle en manos de los mas inteligentes, y bajo el régimen del sufragio universal, será difícil que este sea el caso en la generalidad de los que ejercen la funcion de elegir. Pero bajo el régimen del sufragio universal me parece que es todavía mas posible, que bajo el régimen del sufragio restringido, el que los hombres superiores sean los que obtengan el voto de la mayoría. Por regla general, esta superioridad es la que hace fijar una mayoría de electores en un candidato, si no hay influencias siniestras que desvien su juicio, sea ó no ilustrada la masa de los que sufragan. Pero es mas difícil que se ejerzan esas influencias bajo el régimen del sufragio universal, como lo he demostrado al tratar del departamento electoral, que bajo el régimen del sufragio restringido. Es verdad que, en ciertas épocas de excitacion y de pasiones, se atenderá tal vez á la mayor vehemencia con que alguno atice las animosidades, para encargarle la representacion ;

pero esta es la excepcion, no la regla. La presuncion de mejor inteligencia de los negocios estará, pues, en general, mas bien en favor del representante, que en favor de la mayoría que le ha elegido. Siendo así, es mas racional dejar que aquel use libremente de su juicio, que someterlo al mandato imperativo de los electores. El representante sabe que, si se separa sin razon de las ideas de sus constituyentes, corre el riesgo de no volver á obtener su confianza; y esta consideracion es bastante para que no se aventure caprichosamente á contrariarlas. Si lo hace, es porque la razon que lo mueve es de tal evidencia, que le inspira confianza de que sus comitentes la reconocerán, y acatarán su voto sin retirarle su confianza. La mayoría tory que eligió á Robertó Peel cuando se agitaba en Inglaterra la cuestion sobre la abrogacion de las leyes sobre los cereales, no deseaba ciertamente esa reforma. La aristocracia, que tenia el monopolio de proveer de subsistencias al pueblo inglés, y los que se adherian á las pretensiones de ella, le habian enviado al Parlamento, no para que se plegase á las ideas de Ricardo Cobden, sino para que las combatiese; es lo que racionalmente puede presumirse sabiendo cuáles eran las ideas del partido tory. Peel y sus compañeros torys que cooperaron á la reforma, obedecieron á sus convicciones, no á las de la mayoría que los eligió. Esta se rindió á ellas, y les conservó su confianza.

Bajo el régimen eleccionario que habia en Francia y en Holanda para nombrar diputados á los Estados generales, era posible dar instrucciones á los elegidos con la seguridad de que ellas contenian realmente los deseos de la mayoría de sus comitentes. Pero bajo el régimen del sufragio universal sucederia que los clubs, círculos ó clicas, que se forman para dirigir la opinion ó fraguar una facticia, se arrogarian el derecho de dictar su voluntad á los legisladores, como lo hicieron sucesivamente en Francia los clubs de los fuldenses, de los franciscanos y de los jacobinos. Los demagogos que tenian asiento en la legislatura, y eran al mismo tiempo miembros de esos clubs, fabricaban ellos mismos la opinion que favorecia sus pretensiones, los clubs la proclamaban como el voto del pueblo, y en nombre de este la

faccion odocrática que pervertia el sistema representativo, dictaba en nombre del soberano las disposiciones mas atentatorias contra las libertades y derechos de los ciudadanos. Las consecuencias de esa politica son sabidas de todos.

La opinion que favorece la sumision de los diputados al mandato imperativo, tiene hoy en dia muy pocos sectarios. Pero no sucede lo mismo respecto de otra, que no es menos importante examinar. Son muchos los que piensan que las funciones de diputado deben ejercerse sin ninguna remuneracion, y esta opinion se ha reducido á la práctica en varios paises, en los cuales subsiste actualmente. En la Gran Bretaña, en Chile, en la provincia de Buenos Aires, el cargo de diputado no tiene remuneracion ninguna.

Entre los escritores que defienden este arreglo figura Mr. Mill; pero las razones en que funda su opinion no me parecen de gran fuerza. « La mayor facilidad, dice <sup>1</sup>, que un salario daria para hacer una eleccion, es una ventaja ilusoria. Cualquiera que fuese la remuneracion asignada á la funcion, no seria un atractivo para las personas empleadas seriamente en otras profesiones lucrativas con la perspectiva de medrar en ellas. Por consiguiente, la ocupacion de un miembro del Parlamento llegaria á ser, en si, una ocupacion proseguida, como otras profesiones, en vista únicamente del provecho pecuniario, y sujeta á los efectos desmoralizadores de una ocupacion esencialmente precaria. Seria el objeto de la codicia de los aventureros de baja esfera. Los que poseyesen el puesto, y aquellos que esperasen llegar á él, se esforzarian sin cesar por ganar ó conservar los sufragios de los electores, prometiéndoles toda especie de cosas honrosas ó deshonorosas, posibles ó imposibles: se harian á cual mas los lisongeros complacientes de los sentimientos mas bajos y de las preocupaciones mas ignorantes de la parte mas vulgar de la multitud. La puja entre Cleon y el salchichero en Aristófanes, es una caricatura de lo que sucederia todos los dias. Cuando á causa de cualidades preeminentes (lo que puede suceder á veces), es de desear que una persona que no tiene ninguna fortuna, ni medios de adqui-

<sup>1</sup> *On representative government*, cap. x.

rirla, sea nombrada para prestar en el Parlamento servicios que ninguna otra persona prestaria tan bien, hay el recurso de una suscripcion pública: el miembro puede, como Andrés Marvel, vivir, mientras se halla en el Parlamento, de las contribuciones de sus comitentes.»

No digo que los temores de que el aliciente de la remuneracion produzca el efecto de crear algunos cortesanos de la multitud que adopten por ocupacion lisongearla para ganar sus votos, no sean fundados. Sucede esto algunas veces en los países en donde los diputados reciben una remuneracion por sus servicios. Pero no deja de suceder tambien en donde el cargo se desempeña gratuitamente, como en Inglaterra; porque el puesto tiene otros atractivos, fuera de la remuneracion, que lo hacen objeto de las aspiraciones, no solo de los que necesitan esta, sino de los que tienen medios abundantes de hacer sus gastos.

Prescindiendo de esta consideracion, es innegable que el hacer gratuito el desempeño del cargo, tiene necesariamente el efecto de vincular la representacion en los hombres bastante ricos para poder hacer los gastos que exige la posicion de diputado; pues seria una ilusion confiar en que los electores se hiciesen cargo de proveer de recursos á un candidato, como en el caso de Mr. Marvel, cuando fuese deseable elegirlo de preferencia al que los tuviese abundantes. Es contar demasiado con el interés que puedan tener los electores en ser representados por hombres muy dignos de ocupar un asiento en la legislatura, para suponer que aquellos se hallen dispuestos á proveer á estos de medios de hacer los gastos que exige su posicion. Solo en casos rarísimos podria suceder esto. No tengo noticia que haya en Inglaterra otro ejemplo que el de Mr. Marvel, y sin embargo, es cierto que muchos de los asientos de la Cámara popular estarian ocupados por hombres mas dignos que muchos de esos ricos vecinos de las ciudades ó los condados, que gastan miles de libras esterlinas en corromper á los electores para hacerse elegir, y que aunque no tienen en vista una remuneracion determinada, asignada por la ley, obtienen con el puesto la facilidad de proporcionarse otras mayores. No es necesario ocurrir á *Junius* ó á otro libelista para

saber que los diputados que van á desempeñar gratuitamente las funciones de legisladores en la Cámara de los Comunes, no son mejores que los de otros países en que esas funciones son retribuidas. Las pesquisas parlamentarias entabladas varias veces para descubrir fraudes y cohechos en las elecciones, revelan que los candidatos ricos no son menos solícitos en granjearse el favor popular por malos medios, que podrian serlo los que tratasen de hacerse elegir en vista de la remuneracion asignada al puesto.

No comprendo cómo Mr. Mill, que tan adverso es á todo lo que pueda propender á establecer una dominacion de clase, decide por el sistema de la representacion gratuita. Es vincular el ejercicio de las funciones legislativas en la clase mas rica de la sociedad, probablemente en los que viven de gruesas rentas, retirados de los trabajos de la industria y el comercio, que no son ciertamente los mas aptos para atender á los intereses generales de la comunidad. Un sistema tal puede convenir en donde se quiera conservar á todo trance una forma de sociedad aristocrática; pero seria una incongruencia repugnante en una democracia representativa. En donde tal forma de gobierno exista, las funciones de los miembros del cuerpo legislativo deben ser retribuidas.