

los verdaderos electores, que desempeñan una función social, representan á los ausentes é inhabilitados. La tarea de los estadistas estriba, entonces, en hacer, que la representación se aproxime lo más posible á la realidad. Así deben entenderse las palabras citadas de Lord Palmerston, quien, sin duda alguna, no ha pensado extender á la ciencia política las reglas inflexibles que rigen el mandato en las relaciones privadas.

### III. ¿Es un derecho ó un deber?

*V. Cas* *Spencer*  
Los estudios relativos á la naturaleza del sufragio ofrecen una faz más interesante, bajo la cual fué dilucidada en la convención de Buenos Aires de 1870 á 1873, que redactó la ley fundamental que ha regido en esa Provincia hasta hace algunos años.

¿Es un derecho que pueda ejercitarse ó no ejercitarse, según la voluntad de los ciudadanos, ó es un deber perfecto, á cuya observancia pueden ser compelidos por coacciones exteriores?

La cuestión no era nueva. Stuart Mill, y otros antes que él, habían sostenido la doctrina del voto obligatorio, y sus ideas encontraron eco, llegándose hasta incorporarlas en algunos textos constitucionales. (1)

Los que sostienen que es un derecho agregan que, no obstante, envuelve un deber moral, un deber imperfecto que no puede ser exigido. « Las abstenciones, decía Elizalde en la convención de Buenos Ai-

(1) El art. 28 de la constitución del Cantón de Soleure dice: « Todos los ciudadanos están obligados á tomar participación en las votaciones populares y en las elecciones, tanto federales como cantonales. La ley determinará los casos de excepción y las penas ». La constitución de Massachussets autoriza á la cámara de representantes á imponer multas á las ciudades que descuiden elegir los miembros que corresponde designar.—Sec. III—parte II.—art 2.

« res, no pueden ser suprimidas por ninguna consti-  
« tución, mucho menos en materia de opiniones,  
« porque eso sería negar la libertad. Un partido, en  
« un momento dado, puede realmente creer oportuno,  
« siguiendo los dictados del patriotismo y de la con-  
« ciencia, abstenerse de tomar parte en la lucha elec-  
« toral. Entre tanto, por este artículo eso no puede  
« hacerse: según él; sería forzoso tener opinión, y  
« aquellos hombres que sus conciencias les dicen que  
« no deben tener opinión, se encontrarán obligados  
« á tenerla y manifestarla. Es decir, que tendrían que  
« proceder, ó contra la ley, ó contra la conciencia.  
« Y tan es así, materialmente imposible hacer de un  
« deber moral, un deber constitucional, que no tene-  
« mos los medios de hacerlo». (1)

Los que opinan que es un deber perfecto, exigible, se ponen en el caso de que los individuos deserten de las urnas y obstaculicen la organización del poder. Aréchaga reproduce algunos datos estadísticos consignados por Black; según los cuales « en Bélgica « un 16 por ciento de ciudadanos activos se abstienen « de tomar parte en la lucha electoral; en Francia al « abstención es de un 30 por ciento; en Portugal « llega á un 34 por ciento, en Prusia á un 60 por « ciento, y alcanza á la asombrosa proporción de 82 « por ciento en Suecia ». (2)

Saenz Peña hacía notar que en el registro cívico de la ciudad de Buenos Aires, de 1872, había 700 inscritos, de los que sólo sufragaron para la elección de diputados nacionales, 353. (3).

El Dr. del Valle, partidario ardiente del voto obligatorio, defendía su opinión en estos términos: « Es-

(1) Debates de la convención constituyente de Buenos Aires, (1870-1873)—T. II.—Pág. 87.

(2) ARÉCHAGA—Op. cit.—Pág. 20.

(3) Debates de la Convención de Buenos Aires—T II—páginas 78 y 79.

« tá universalmente adoptado el principio de que los  
 « deberes estrictos son aquellos cuya falta de cumpli-  
 « miento puede traer inconvenientes ó perjuicios so-  
 « ciales, es decir, perjuicios generales á toda la co-  
 « munidad, y que los principios morales son aquellos  
 « que se refieren únicamente á las personas, y cuya  
 « falta no perjudica sino al individuo que la comete,  
 « que no ataca derecho alguno, ni perjudica á los de-  
 « más individuos que componen la sociedad. ¿ La fal-  
 « ta del deber de votar ataca al individuo ó la so-  
 « ciedad? Los sres. convencionales que me han pre-  
 « cedido en la palabra han demostrado como la  
 « abstención de votar, 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 á  
 « este respecto. Varias veces se ha convocado al pue-  
 « blo para constituir los poderes municipales, y mu-  
 « chas veces no han podido constituirse, porque no  
 « han concurrido los ciudadanos á cumplir con este  
 « deber. ¿ No perjudica esto á la sociedad? <sup>(1)</sup>.

En nuestro sentir, ésta es una simple cuestión de oportunidad. En principio, el voto es una función pública. Sin tener los caracteres típicos de los derechos y de los deberes, casi siempre se le concibe como un derecho; por excepción puede concebirse como un deber, si bien el caso de hacerlo efectivo es muy remoto, casi imposible.

Es preferible dejar abiertas las urnas, sin coacción ni penalidades, para que se deposite en ellas las balotas que sugiere la espontánea manifestación de las voluntades particulares. Es preferible, en la vida de los Estados, no llevar los ciudadanos al comicio bajo

(1) Debates de la Convención de Buenos Aires—T II.—Página 89.

presiones que amenguan su dignidad y obligan á torturas de conciencia. En las épocas y naciones en que el voto se emita con regularidad, en que el pueblo se interese por las luchas democráticas, en que las abstenciones sean relativamente escasas, el ejercicio del sufragio puede considerarse como potestativo. Pero con el imperio del régimen representativo, los poderes de emanación popular no pueden quedar sujetos á las veleidades de los partidos. En las épocas y localidades en que el voto se abandone, en que el pueblo desdeñe las luchas democráticas, en que las abstenciones sean totales, el ejercicio del sufragio puede considerarse como obligatorio.

En consecuencia, aunpue admitamos la hipótesis de que al voto se le conceptúe como un deber exigible, creemos que sólo en casos extremos, tal vez irrealizables, debería ponerse en juego esa medida.

El alejamiento de las contiendas electorales obedece muchas veces á causas profundas, que conviene remover, antes de recurrir á los medios coercitivos.

La misma conclusión á que arribamos demuestra que, el voto, bien considerado, no es un derecho ni un deber. Si se considerara como un simple derecho, jamás podría ser impuesto; si se considerara como un simple deber, jamás los pueblos podrían reclamarlos, desde que repugna á la razón que se solicite por los mismos obligados, hasta con las armas en la mano, el cumplimiento de sus obligaciones. Esto demuestra más y más, que el sufragio es una verdadera institución social, con modalidades propias, que no encuadran dentro de las calificaciones rigurosas del derecho privado.

El sufragio obligatorio tiene para sus enemigos el grave defecto de ser de aplicación imposible y de inconveniencia extraordinaria.

No creemos que la aplicación sea absolutamente

imposible. El argumento que se hace es principalmente el siguiente: siendo tantos como son los electores, la pena fijada por la ley reglamentaria, que sería una multa, tendría que hacerse efectiva entro los 30, 40, 70.000 infractores, ¿y cómo hacerlo? Los que así hablan, desconocen uno de los fines primordiales de la pena. Si se tratara el sufragio como obligatorio, y se penara á los que no concurren á los comicios, la simple declaración prevendría en gran medida la comisión del delito; pero aun cuando no lo previniese, las leyes fiscales nos demuestran que las multas se exigen, en la vida ordinaria de las naciones, á los que violan los preceptos. ¿Cuántos son los que anualmente en la República dejan de pagar en los términos legales las contribuciones directas, las patentes, los impuestos municipales? ¿Cuántas son las multas que, en calidad de penas pecuniarias, se imponen á los trasgresores de las leyes?

Los inconvenientes son, sí, indiscutibles.

Con el régimen del sufragio obligatorio, se daría medios á los gobiernos despóticos para perpetuarse en el mando con visos de justicia y legalidad. Ora podrían simular afectos paternales hacia sus pueblos y eximirlos de la carga del sufragio para ejercitarlo en su reemplazo; ora podrían compelerlos á concurrir á las urnas y obtener, bajo la acción del terror, la aprobación de su conducta.

Además, el ciudadano compelido á votar en circunstancias en que su criterio político le aconseja la abstención, pero en que no pelagra su vida ni su libertad, emitirá su voto en blanco ó por personalidades ridículas, por entes farsáicos, si así se lo aconseja su conciencia. Es verdad que esto no constituirá siempre la regla; más la posibilidad de que ocurra es muy de tenerse en cuenta.

El régimen del sufragio obligatorio no se concibe

jamás con vigencia general. El abandono de los comicios, puede tener por causa la conciencia íntima de que es inútil la concurrencia porque la mayoría está asegurada, ó porque dolosas maquinaciones ulteriores cambian los resultados de la elección. Si lo primero, el abandono no produce males perceptibles; si lo segundo, es deber de las autoridades remover los obstáculos, alejar la posibilidad de los fraudes, persuadir de que el sufragio será una verdad, en vez de conminar con multas con las que, en último análisis, sólo se lograría una verdadera mistificación. El abandono total de los comicios, sin causa justificada, es meramente hipotético. En caso de realizarse, lo que sólo aceptamos por vía de argumentación, pondría de manifiesto que al pueblo que tal se condujese no conviene el sistema representativo, extraño á sus hábitos y á sus costumbres. El remedio no se hallaría, entonces, en imponer el voto sino en reformar la constitución.

Sólo es concebible que se obligue á ejercitar los actos relativos al sufragio, cuando la omisión de los menos trae perjuicios á los más.

Las leyes pueden compeler á los ciudadanos que forman parte de las mesas inscriptivas ó de las mesas receptoras de votos, á que concurren á desempeñar sus funciones. No debe dejarse en manos de unos pocos el poder de hacer ilusoria la representación. Tales funciones envuelven, pues, un deber, bajo cierto punto de mira; pero, también constituyen derechos de los interesados, tanto más evidentes, cuanto que se disputa su ejercicio muchas veces con acritud.

De la misma manera, si por un suceso extraño acaeciera que una circunscripción electoral desertara las urnas, por cálculo y malicia, si la desertión estorbara el juego regular de las instituciones del Estado, si, de esa suerte, una minoría pugnara por hacer ilu-

soria la representación, entonces y sólo entonces, el sufragio obligatorio, con todos sus inconvenientes, podría ser utilizado en aras *salus populi*.

Es, sin embargo, tan lejana la posibilidad, que bien puede afirmarse que el sufragio nunca es un deber.

#### IV. Sufragio Universal.

Otro punto que ha conmovido hondamente á los pueblos y gobiernos es el relativo al sufragio universal.

Si examinamos las constituciones vigentes, encontraremos que en algunas se concede el derecho electoral á todos los ciudadanos, sin más condición que la de la edad, que varía entre 17 años (República Argentina) y 30 años (Dinamarca, art. 3°); que en otras se exige saber leer y escribir, (Chile, art. 7°), ser jefe de taller, pagar alguna renta ó tener propiedad (Perú, arts. 37 y 38); que en otras se impone la residencia en el distrito (Pensilvania, art. 8., secc. I); que otras determinan la formación de listas de los ciudadanos que reúnan una serie de requisitos, excluyendo á los demás (Noruega, art. 51); que casi todos lo limitan á los habitantes del sexo masculino, pero que alguna lo estiende también á las mujeres (Estado de Wyomin, art. 4°, secc. I y II), etc.

La misma discrepancia que se nota en las legislaciones positivas existe entre los tratadistas.

No es posible apreciar en detalle todas y cada una de las opiniones que se sustentan, indicando requisitos especiales para que se consideren aptos á los ciudadanos, para la emisión de votos conscientes. Basta por tanto, reseñar las reglas generales.

Al estudiar la naturaleza del sufragio, vimos que él era una función social; que la labor de los Estadistas estribaba en hacer que fuera llamado á las urnas el

mayor número posible de los intereses que deben estar representados en el parlamento, y que la gran perfección del sistema electoral consistía en aumentar el número de sufragantes para que los congresos fueran la expresión más fiel y más exacta de la comunidad social. Más, si bien esta consideración es primordial, también debe tenerse muy en cuenta que muchos de los habitantes carecen de las condiciones necesarias para usar del sufragio con ciencia y conciencia.

El sufragio no puede ser *universal*, en el sentido lato de la palabra. Tres condiciones, tres requisitos debe llenar el elector, sin los cuales no es dable que se aspire al carácter de tal: el interés, la capacidad, la independencia.

No se concibe la existencia de un elector que no tenga interés en las instituciones del país en que reside. Ese interés no debe ser transitorio ó del momento, sino estable y fijo; el interés del elector debe reposar en el concepto que se forma del régimen institucional y debe vincularse al progreso ulterior del Estado. Esa es la razón por la cual las legislaciones de todas partes del mundo vedan al extranjero los derechos electorales. Desde que no se solidarizan con la administración política del pueblo en que residen, y no confunden sus aspiraciones con las de la sociedad en que están domiciliados, les falta el interés de todos los momentos, del presente y del porvenir, para emitir un voto meditado, á fin de organizar las autoridades.

Se necesita también capacidad. No es posible admitir que los dementes, los menores impúberes, los sordo-mudos que no saben darse á entender por escrito puedan ser considerados con facultad para concurrir á la elección de los dignatarios desde que no tienen voluntad propia, no pueden representar la voluntad ajena.

Se discute si la capacidad debe entenderse circunscrita á los ciudadanos varones ó si debe extenderse también á las mujeres. Siendo como es esta una cuestión de hábitos y de oportunidad, depende de la idiosincrasia peculiar de cada pueblo, del desarrollo de las aptitudes femeninas. Entre nosotros, sin entrar en un exámen detenido de la materia, basta saber que la mujer está alejada de las agitaciones de la vida pública, que es otro el rol que desempeña en sociedad, y que, por consiguiente, sería ridículo llamarla á las urnas para ejercer derechos que las costumbres nacionales han conferido sólo á los ciudadanos varones. En el Estado de Wyomin las costumbres sociales son otras; allí los derechos civiles de la mujer se equiparan á los del hombre; allí la actividad femenina se inspira en las mismas tendencias que la masculina, y no es raro observar, entonces, que la mujer participe del sufragio, tomando ingerencia en las elecciones de muchos cuerpos constitucionales del país, desde que también ejerce el derecho pasivo del voto, y puede ser designada para desempeñar algunas funciones públicas.

Se requiere también, y por último, la independencia en el elector. Si se trata de personas sometidas á una potestad extraña, en los países que aceptan la esclavatura, por ejemplo, las leyes no las conceptúan aptas para ejercitar el sufragio, porque desde que no tienen voluntad propia, ocurre con ellas lo mismo que con los incapaces: no pueden representar la voluntad nacional.

El sufragio, pues, no es nunca universal; estas tres condiciones que generalmente se exigen por todas las constituciones ó leyes electorales vigentes en la actualidad, circunscriben el voto á cierto número de personas. Los escritores que defienden la doctrina llamada sufragio universal, no van hasta pretender

que desaparezcan esos recaudos; pugnan simplemente por impedir que las leyes exijan otros.

Entre las nuevas trabas que se señalan, figura la de que el elector tenga una propiedad, se dedique al ejercicio de una industria ó pague una contribución más ó menos considerable. Dicen sus sostenedores que las personas que han llegado á adquirir bienes muebles ó raíces en tal cantidad que constituya una verdadera fortuna, tienen mayor capacidad política, mayor intelectualidad, que aquellas cuya labor no ha conseguido todavía formarse un capital propio; que quienes no poseen una propiedad no tiene independencia, como los obreros que sometidos á la voluntad del patrón, reflejan únicamente las ideas de éste, y no están, por consiguiente, en situación de ser hábiles sufragantes.

Estos razonamientos son de poca solidez. No es exacto que el hecho de poseer una fortuna cuantiosa suponga capacidad, intelectualidad ó aptitud en el individuo para el manejo de los negocios públicos. Lincoln no tenía propiedades, no era jefe de taller, ni pagaba cuantiosas contribuciones, y sin embargo, nadie pone en duda la alta capacidad que desplegó en el manejo de los asuntos del Estado. No es exacto tampoco que falte completamente la independencia al elector, porque no posea un capital: aun el humilde obrero dispone de su persona y de su voto, á despecho de su patrón. Podría ocurrir, y ocurre muchas veces, que grandes propietarios lleven á las elecciones á todos sus operarios; pero esto no ataca de una manera formal la esencia del sistema democrático. Si el patrón que tal se conduce ha conseguido por medios lícitos, sin hacer presión, captarse las simpatías de sus dependientes, es lógico y racional que los acaudille y que su tendencia política pese en el ánimo de éstos.

No hay necesidad de extenderse en mayores consideraciones. La opinión se ha uniformado en las naciones donde las verdaderas democracias imperan, en el sentido de repudiar, como requisito *sine qua non*, para el ejercicio del sufragio, el de tener una propiedad raiz ó haber acumulado un capital.

Las discrepancias son mayores por lo que hace á la instrucción. Desde que Stuart Mill escribió su precioso libro sobre el sistema representativo, en el viejo continente se difundió la idea de que sólo los que supieran leer y escribir podían concurrir á los comicios. «Miro como totalmente inadmisibile, decía « el autor citado, que una persona participe del sufragio, sin saber leer ni escribir, y agregaré sin saber las primeras reglas de la aritmética...» «Solamente un hombre en quien una teoría irreflexiva haya hecho callar el sentido común, puede sostener que se podría acordar el poder sobre otro, el poder sobre toda la comunidad, á 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». (1)

El respeto extraordinario que merecían las doctrinas de Mill hizo, como hemos dicho, que sus ideas se extendieran con la mayor facilidad. Pero, si se examina detenidamente la esencia de las cosas, se verá que, partiendo de bases equivocadas, ha llegado á conclusiones equivocadas también. Los primeros rudimentos de la lectura, de la escritura y de las matemáticas no tienen relación ninguna, directa ni indirecta, con el ejercicio de los derechos políticos. La capacidad que se requiere para el sufragio es, simplemente, la capacidad para la vida pública. Por-

(1) STUART MILL.—«Le gouvernement représentatif». Página 161.

que un individuo sepa leer y escribir, no se supone que éste revestido de las condiciones necesarias para elegir un diputado ó un representante al congreso nacional; porque una persona posea los rudimentos de las matemáticas, no se supone que tenga la completa habilidad para decidir sobre las grandes cuestiones del Estado. No hay entre estas condiciones y la emisión del voto, ninguna vinculación; y si es de temer la increpación que hace Stuart Mill á los que no piensan como él, debemos advertir que uno de los pensadores más eruditos del siglo XIX, Herbert Spencer, ha escrito una brillante página, con la profundidad de vistas que lo caracteriza, para demostrar cuan inconsistente es la tesis que combatimos.

«Comunmente se piensa, dice, 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 la teoría « según la cual el comercio se beneficiaría con la « supresión de la propiedad. Con la práctica se puede « llegar á ser un excelente calígrafo, sin comprender por eso, esta paradoja; las máquinas « ayudan los obreros, en las industrias en que se « aplican. No está probado que algunas nociones de « agrimensura, de astronomía ó 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 conocimiento en música, la sentamos « al piano, pero no ponemos en sus manos los ense-

« res de pintura, ni esperamos que posea el arte de « la música á fuerza de manejar el lápiz y los pin- « celes. Dedicar un joven al estudio de libros de de- « recho, 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 á los « individuos aptitudes para una función, sino ejerci- « tándolos en ella, ¿por qué hemos de pretender for- « mar ciudadanos en una educación que no tiene « ninguna relación con los deberes del ciudadano?». (1)

Estas reflexiones son concluyentes. El ejercicio del sufragio político sólo exige capacidad política. Si se busca educar al pueblo, debe educársele en el medio en que debe actuar, empezando por las elecciones municipales, para concluir más tarde en la organización del Estado, divulgando, si se quiere, las doctrinas del gobierno, por los medios al alcance de los directores de los movimientos sociales; pero jamás podrá concluirse que los rudimientos primarios de lectura, escritura y aritmética tienen tal virtud.

#### V. Representación de las minorías. Sistema diverso para hacerla práctica.

Las leyes constitucionales consagran, con una uniformidad que no destruyen algunas honrosas, pero escasas excepciones, el sistema electoral según el cual, la mayoría prima siempre sobre la minoría, en la designación de los representantes del pueblo; y, sin embargo, nada es más absurdo, nada es más contrario á las reglas primarias del sufragio.

Supóngase que diez mil ciudadanos deben nombrar diez diputados. El régimen de las mayorías conduce á la conclusión de que 5001 imponen su opinión y

(1) HERBERT SPENCER. — «Essais de politique». Pág. 250. (Citado por Aréchaga «La libertad política». Pág. 53).

sus tendencias á 4999. Estos últimos carecerán de mandatarios; sus intereses no pesarán para nada en los debates del congreso. Más irritante es la consecuencia, si se admite ¡la hipótesis tan verosímil de que tres partidos se disputen la victoria en las urnas. El que haya logrado obtener 3334 votos, obtiene íntegra la representación, contra los otros dos, que reúnen 3333 sufragantes cada uno. La gran masa del distrito, en este caso, no se computa en ningún sentido.

Sin embargo, escribe Borèly: «el parlamento es el « mandatario de la nación; debe reproducir en una « justa proporción las aspiraciones diversas, debe ser « la reducción exacta de los electores que lo han « nombrado. Se le compara á un espejo. Hé ahí el « principio. Hasta el presente, el hecho no ha podi- « do conformarse á él. El espejo es imperfecto; la « nación no se reconoce; la imagen está deformada. « El marco del vidrio es demasiado estrecho, aquel « no refleja las minorías, el cuerpo electoral, mutila- « do, pierde sus proporciones y su fisonomía. Agran- « dar el espejo, hacerlo de una pureza irreprochable, « tal es el *desideratum* de la ciencia política». (1)

Y no sólo es irritante la injusticia que se causa dejando de lado á las minorías, en la elección de los miembros que componen el parlamento nacional, es también de grande inconveniencia para la marcha política de un pueblo. Las minorías, por el hecho de ser partidos opositores, cuando quieren prestigiarse y acrecentar sus fuerzas, modelan sus aspiraciones en las teorías más liberales, en la legalidad más estricta, en la moral más pura.

Es de utilidad, entonces, que estas minorías hagan escuchar su voz en los parlamentos, porque las ma-

(1) J. BORELY. — «Représentation proportionnelle». Introducción. Pág. XIV.