

« 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.

yorías se suelen ver arrastradas por la omnipotencia misma, á cometer toda clase de excesos.

Estas reglas no se aplican sólo á los países americanos; en todas partes y en todas las épocas históricas se ha llegado á igual resultado. Los católicos preconizaban en Inglaterra y Suecia la libertad de conciencia contra el espíritu protestante que estaba en el poder; los protestantes preconizaban la misma doctrina en Francia y en España contra los católicos gubernistas; los monarquistas, en las repúblicas, sostienen el principio de la soberanía popular y la amplitud del derecho de sufragio, en la misma forma que los republicanos lo sostienen en los países monárquicos.

Conviene, lo repetimos, que en los parlamentos, que deben reflejar todos los intereses de una nación, existan representadas las mayorías y las minorías, para que puedan chocarse las aspiraciones de ambas, á fin de que las disposiciones legislativas que se dicten sean la traducción más exacta de las exigencias públicas.

Convencidos los escritores del absurdo que encierra el régimen de las mayorías, han buscado dar cabida á las minorías, insinuando ó defendiendo sistemas diferentes, cuyo número es tan crecido, que sería imposible su examen minucioso, sin ocupar largas páginas. Nos limitaremos, pues, á indicar los principales.

De esos sistemas, algunos buscan la representación sin sujetarse á regla de proporcionalidad, y otros procuran la representación proporcional.

1º Entre los primeros pueden señalarse los siguientes:

a) El que divide el país en tantos distritos como diputados deben elegirse.

Se supone que con su aplicación, el partido políti-

co que en un distrito tenga pocos adherentes, tendrá muchos en el distrito vecino, y que el concierto armónico de todas las fuerzas organizadas, militantes en la nación, dará por resultado su compensación y equilibrio. En términos generales, y bajo algunos respectos, es el sistema adoptado en la actualidad por la Inglaterra para la formación de la cámara de los comunes.

Fácil es observar que con él no se obtiene la solución deseada. No es proporcional, en manera alguna, y bien puede suceder que lo que es mayoría en un distrito, lo sea en toda la nación, y que la minoría, por respetable que sea, en razón del modo como se encuentra dividida, se vea en la imposibilidad de nombrar un solo representante al congreso.

b) El que considera la nación como un solo colegio, y dispone que cada elector dé su voto por un solo candidato, sostenido por Girardin en su diario *La Presse*, en 1848.

Si cincuenta diputados deben ser elegidos en un momento dado, según el sistema del Girardin, á todo el Estado se convoca para designarlos. Cada elector da su voto por una persona, y en seguida, al hacerse el escrutinio, se proclaman los 50 que hayan obtenido mayor número de sufragios.

A pesar del calor con que fué defendido este sistema, no puede tener realización, por los inconvenientes que de él derivan.

Dentro de cada partido hay hombres que absorben las simpatías generales, y que obtendrían un número de sufragios muy superior al necesario. El exceso se perdería para sus correligionarios, quienes, por este motivo, se verían privados de ocupar una banca, en detrimento personal, y en detrimento de la comunidad política á que pertenecen. Como no es posible calcular de antemano el resultado exacto de los co-

*Preferencia
candidato
sufragio*

micios, no es posible, tampoco, evitar la acumulación de votos á un candidato en perjuicio de los demás y del partido.

Además, al verificarse el escrutinio, pueden hallarse anomalías vecinas al absurdo. Un candidato puede reunir la mitad de los sufragios, otro la cuarta parte, y el resto dividirse entre cuarenta y ocho nombres, de los cuales algunos pueden estar sostenidos por unos pocos ciudadanos. Los cincuenta, no obstante, son igualmente electos y tendrán los mismos derechos.

Para obviar este serio defecto, Ludlow en New York y Boutmy en París, modificaron el sistema de tal suerte que los elegidos tuvieran en el parlamento un número de votos proporcional á sus electores. En esta forma, se declaran diputados á los que han tenido mayor número de sufragios; pero se declara también que en las cámaras los elegidos por mayor número de electores deberán tener más votos que los elegidos por un número menor; es decir, que si un candidato ha sido proclamado, teniendo 10.000 sufragantes á su favor, y otro con 1000 lo ha sido también, en la cámara tendrá 10 votos el primero y el segundo uno.

Es tan complejo el proyecto de Girardin, que ni aún con las aclaraciones de Ludlow y de Boutmy, ha conseguido ser aceptado y aplicado.

c) El del voto restringido.

Consiste en que cada sufragante podrá votar dos diputados, cuando hubieren de elegirse tres en el colegio de que forma parte; tres, cuando deban elegirse cuatro; cuatro, cuando deban elegirse cinco, etc., es decir, cada elector deberá emitir su voto por una lista incompleta.

De este modo se consigue obtener cierta proporcionalidad, porque el partido que constituye la ma-

yoría no puede tener la totalidad de los representantes, dado que sólo se le reconoce derecho de votar por cuatro, por cinco, por seis candidatos, siendo cinco, ocho ó diez los que hayan de ser designados.

El partido que forma la minoría, votará de la misma manera, y proclamándose electos á los candidatos que hayan tenido mayor número, un partido obtendrá la totalidad de su lista trunca, y el otro obtendrá las bancas que faltan para completar la representación.

El gran defecto de este sistema, que ha recibido muchísimas aplicaciones, es el de que la ley fija de antemano la proporción entre los partidos. Si en un colegio hay que elegir siete candidatos, y se establece que sólo por cinco podrá votarse, ya sabe la mayoría que éste será el número de sus electos; ya sabe la minoría que sólo puede aspirar á dos bancas en el parlamento.

No hay razón de ningún género para que *á priori* se fije esa proporcionalidad, siempre y en todos los casos, esencialmente arbitraria. Sin embargo, este método presentado por Condorcet, en 1793, fué propuesto por Lord Grey á la cámara de los comunes en 1836 y también por Lord Rusell en 1854; rechazada entonces la idea, se aceptó más tarde, en 1867, á iniciativa de Lord Cairns.

Con arreglo á él, se hicieron las elecciones de la constituyente de New York en 1867; se ha ensayado en Vaud en 1869, en Illinois, en 1870 y rige en la actualidad en España. ⁽¹⁾

d) El del voto acumulativo, que es el que ha recibido mayor número de aplicaciones. Fué defendido por James Garth Marshall y se ha puesto en práctica en algunas colonias inglesas, en varios Estados

(1) Véase VICENTE SANTA MARÍA DE PAREDES — «Curso de Derecho político» — 1893 — Pág. 242.

de la Unión Americana, en Chile y en Inglaterra. Consiste simplemente en lo siguiente: un elector puede distribuir sus votos según su voluntad. Si tiene que elegir cinco candidatos, dispondrá de cinco votos, que puede adjudicarlos, dando uno á cada candidato ó dando dos, tres, cuatro ó cinco á uno solo. El partido que forma la mayoría votará la lista íntegra, por ejemplo, y en tal circunstancia, sus candidatos obtendrán un número de votos igual al de los sufragantes, que podemos representar por 10.000. La minoría, que después de hacer el recuento de sus adherentes, se apercibe que sólo alcanzan á 2100 sufragará por un solo candidato, al cual cada elector acumula sus cinco votos. Esto obtiene así 10.500 votos y es proclamado junto con cuatro nombres de la lista contraria.

El defecto capital de este método consiste en que los partidos deben proceder con suma disciplina y deben conocer con precisión matemática, antes del comicio, los elementos con que cuentan. El error de apreciación puede conducir, ya á que los más primen completamente sobre los menos, ya á que los menos logren un número de bancas superior al que logren los más.

Supóngase que las fuerzas de dos fracciones populares estén equilibradas, y que ambas crean en la victoria y sufraguen por la lista íntegra. El partido que lleva á las urnas 1400 ciudadanos saca triunfante sus cinco diputados, sin dejar uno sólo al partido que lleva 1200. Pero si este ha sufragado por cuatro candidatos, se acumulan los votos que hubieran correspondido al quinto, distribuyéndolos en partes iguales, es decir, se acumula 300 á cada uno y en la lista de la minoría quedarán 4 diputados con 1500 votos, y son inmediatamente proclamados. Una sola banca será de la fracción contraria que ha obtenido 1400 votantes y que es, no obstante, la mayoría.

2—El sistema proporcional parte del concepto del *cuociente*.

El cuociente electoral, base de una serie de métodos, es el resultado de dividir el número de sufragantes por el de candidatos; aquellos de entre éstos que obtengan el cuociente pueden ser proclamados electos, según los casos.

Dentro del sistema proporcional, existen innumerables subsistemas, de los cuales sólo indicaremos algunos.

a) El de Androe-Hare. «En 1859 Mr. Hare en Inglaterra y Mr. Androe en Dinamarca proponían «simultáneamente un nuevo sistema electoral que ha «sido considerado por Stuart Mill como uno de los «más grandes progresos que hasta el presente se «han realizado en la teoría y en la práctica del «sistema representativo». (1) Se funda en la triple base de la unidad de colegios, de votos y de cuocientes. Toda la nación se considera un solo colegio electoral; los electores sufragan por una lista; pero se reputa que sólo dan su voto al nombre que va primero en ella. Hecha la elección en la capital del Estado ó en el lugar que se designe, se efectúa el escrutinio en la forma siguiente: se toman las diversas listas, se hace el cuociente electoral; si son 10.000 electores y 10 los candidatos, será 1000 el cuociente. Se nota que en una lista un candidato se encuentra varias veces repetido en primer término; se recogen, entonces, todas las listas en que ese nombre figura, y después de haber llegado al cuociente, se inutilizan las balotas y se proclama electo al candidato. Como sucede que ese candidato ha tenido más de 1000 votantes, que es el cuociente electoral, las listas restantes ya no se le computan al candidato A, que no las

(1) ARÉCHAGA.—Op. cit.—Pág. 179.

necesita: se computan al candidato B, que le sigue en el orden de la lista; si este candidato ha obtenido más de 1000 votos, se procede en la misma forma que el anterior, y así sucesivamente.

Con este sistema se llega á una estricta proporcionalidad en la representación; pero es tan extraordinariamente complicado en su aplicación y tan difícil el escrutinio, que, aun cuando se le ha puesto en vigencia en Dinamarca, se ha buscado constantemente llegar á la reforma de la legislación existente.

b) Otro sistema es el de los coeficientes de preferencia, formulado en Francia por A. Gigon y en Alemania por Burnitz y Varrentrap.

Según él, se divide el país en varias circunscripciones, y en esto difiere del de Hare. Se sigue el mismo procedimiento, pero en la apreciación del coeficiente se observa la siguiente regla: los candidatos que figuran primero en la lista se consideran elegidos, después de haber alcanzado el cuociente, porque para ellos cada balota significa un voto; los candidatos que tienen en la lista el 2º puesto no requieren ya 1000 votos sino 2000, por que para ellos cada balota significa medio voto; el que tiene el número tres requerirá 3000 votos para ser proclamado electo, porque cada balota para ellos significa un tercio de voto simplemente.

No cremos que con este sistema se eviten las complicaciones extraordinarias que presenta el método de Hare, como tampoco las evita.

c) El sistema de Walter Baily, conocido con el nombre de *voto uninominal*; y según el cual la lista de candidatos se inscribe en una oficina pública, y cada candidato indica, á su vez, antes de la elección, á quien desea adjudicar los votos que le resulten sobrantes. La complicación se hace más grande, y sobre todo, se origina el mal de delegar en el can-

didato elegido la facultad de nombrar á sus colegas, dejando de lado la manifestación de la voluntad popular.

d) El sistema más sencillo es el de las *listas concurrentes ó doble cuociente*. La representación de los partidos, que es una consecuencia general de los otros sistemas aparece en éste como elemento de capital importancia. Se procede de esta suerte: se busca el cuociente electoral, dividiendo el número de sufragantes por el de candidatos; en seguida se ve cuantos cuocientes electorales caben en cada una de las listas, y se declara que á cada una de ellas corresponden tantos diputados cuantas veces entren ellas el cuociente electoral. Si hay 10.000 electores que tienen que elegir 10 diputados, se hace el cuociente electoral, que es 1.000; el partido A reúne 6.000 sufragantes, el partido B 3.000 y 1.000 el partido C. El cuociente electoral cabe, pues, 6 veces en la lista del primero, 3 en la del segundo y 1 en la del tercero; de manera que el primer partido declarará electos 6 candidatos, 3 serán proclamados en el segundo y sólo 1 proclamará el tercero.

Este sistema fué insinuado por Olindo Rodríguez y Víctor Considerant. María Chenu escribió en 1861 un libro titulado *El derecho de las minorías*, en que proponía la constitución de los partidos como colegios electorales. Pero los representantes más caracterizados de la doctrina son Borély y la Asociación reformista de Ginebra. Este sistema con modificaciones de detalle, es el que se aplica, en la actualidad, en la Provincia de Buenos Aires.

Al método expuesto por Borély se ha hecho muchas críticas fundadas en errores de procedimiento que pueden ser salvados en la práctica. La verdad es que con su método se consigue una representación proporcional de los partidos políticos, y se logra

también que dentro de cada uno de ellos se declare electo al candidato que mayor número de sufragios haya obtenido.

Partiendo del sistema de Borély se han formado innumerables subescuelas, de las cuales una, por lo original, merece ser citada. Un distinguido escritor oriental aconsejaba que el cuociente electoral se hiciese de este modo: una vez terminados los registros, quedaban abiertos para que todos los electores pudieran manifestar, en cualquier tiempo, el partido político á que pertenecían. Efectuadas las anotaciones, la autoridad pública, por una sencilla operación aritmética, declararíá que al partido blanco le correspondía tantos candidatos, y cuantos al partido rojo, evitándose así el acto del comicio con todos sus inconvenientes, y sólo se producirían las luchas internas, dentro de cada partido, no obstante de obtenerse la verdadera representación nacional.

VI. Representación proporcional cualitativa.

Siguiendo la doctrina de que los parlamentos son el espejo fiel de la Nación, muchos tratadistas extranjeros, y Estrada, entre nosotros, pretenden que la proporcionalidad de la representación debe ser no sólo *cuantitativa*, sino también *cualitativa*, es decir, que así como se procura que ocupen bancas del congreso los mandatarios de los partidos, así debe procurarse igualmente, que las ocupen los mandatarios de los gremios, de las colectividades, de los múltiples sub-organismos que reunidos forman el gran organismo del Estado.

«La ciencia moderna, escribe Bluntschli, ha realizado un progreso considerando á los individuos como ciudadanos; pero se equivoca peligrosamente cuando, olvidando la naturaleza orgánica de la Na-

« cion, pretende disolver los lazos que hacen de ella
« un todo, separar á los ciudadanos de los miembros
« á que pertenecen, que los comprenden y los relacionan al Estado, y arrojarlos al azar, como átomos iguales, en la inmensa asociación humana. ⁽¹⁾

La influencia de los autores franceses de fines del último siglo ha logrado que la representación social sea la excepción. «Conservan en Inglaterra su derecho electoral los comunes, las universidades y ciertas corporaciones, aunque no con la misma extensión que alcanzaron en aquella época, en que el Estado era, según Gneist, no una organización de vasallos de la Corona, sino una representación de gremios y agrupaciones políticas.» ⁽²⁾

La teoría de la representación social es, en cierto modo, reaccionaria. Los siglos pasados la han practicado en lata escala. Solón dividió el pueblo de Atenas en cuatro clases, y acordóles participación diferente en los cargos públicos; Servio Tulio organizó los comicios, basándose en la clasificación de las centurias; la Edad Media reconoció la existencia de tres órdenes: el clero, la nobleza, la burguesía.

Para ponerla en práctica, se ha imaginado variados criterios.

Stuart Mill, Pascaud, Lorimer gradúan el voto según la categoría social.

« Lorimer fija cuatro categorías: 1ª la edad y la experiencia política; 2ª la propiedad; 3ª la instrucción; 4ª la profesión. Dentro de la primera categoría, da *un voto* el que lleve diez años de experiencia electoral, con un mínimum de edad de treinta y un años; *dos votos* al que lleve veinte años y sea ma-

(1) BLUNTSCHLI.—«Derecho público universal». Trad. castellana. T. III. Pág. 278.

(2) SANTAMARÍA DE PAREDES. «Curso de derecho político». Pág. 260.

« yor de cuarenta y uno; *tres votos* al que lleve treinta, y sea mayor de cincuenta y uno, y otros *tres* al que haya sido miembro del parlamento. Fijándose en la propiedad, reconoce de *uno á diez* votos, según la cuota del *income-tax*, desde cincuenta libras hasta diez mil. Por el grado de educación, otorga *un* voto al que sepa leer y escribir; *dos* al que haya estudiado la segunda enseñanza y *cuatro* el que tenga un grado universitario. Cuatro es también el número de votos que concede á las profesiones del sacerdocio, de la medicina y del derecho ». ⁽¹⁾

Ahrens, Mohl, Bluntschli, etc., atacan más de frente el asunto, y preconizan la representación por clases ó gremios. Sus conclusiones han tenido repercusión en algunos pueblos de raza sajona.

En Prusia los electores primarios son repartidos en tres grupos, de manera que cada uno, en su conjunto, pague un tercio del impuesto total. ⁽²⁾ Austria, desde 1867, ha aceptado decididamente el régimen de clases y de gremios.

Todos estos sistemas adolecen de un vicio común. Suponen la posibilidad teórica de reducir á criterios precisos las desigualdades sociales, que escapan, sin embargo, en sus detalles é importancia recíproca, á la más penetrante observación.

La graduación del voto por la categoría social es ilógica. Si bien es presumible que la experiencia política de veinte años acredite la capacidad individual, la regla falla con el parangón de los ciudadanos. La misma persona adquirirá mayores aptitudes políticas, después de un ejercicio continuado por algún tiempo, pero no todas las personas requieren el mismo lapso, ni hay paralelismo en el desarrollo. Millares de ejem-

(1) SANTAMARÍA Op. cit. Pág. 262.

(2) Art. 71 de la Constitución—DARESTE—«Les constitutions modernes» T. I. P. 171.

plos se encuentran á cada paso que atestiguan que no hay razón para dar un voto á todos los electores de treinta años y dos votos á todos los electores de cuarenta. ¿Por qué ha de decidirse que siempre los grados universitarios conviertan á los diplomados en ciudadanos de mayor caudal intelectual que los no diplomados? ¿Por qué ha de aceptarse que quien paga tal contribución es menos capaz que el que pague tal otra?

La representación por gremios es igualmente arbitraria. No se puede aducir razonamiento que justifique el hecho de que los agricultores envíen al parlamento un número de diputados igual, mayor ó menor que el que envían los médicos. ¿Cómo se averiguaria la importancia respectiva?

Seduca, *prima facie*, la idea de buscar que todas las agrupaciones sociales estén representadas; pero ¿cuál ha de ser la proporción entre ellas? ¿cuáles serán las agrupaciones favorecidas, ya que no es dable atender á todas?

Los intereses de los que forman un gremio no son siempre iguales. Los agricultores que se dedican á la producción de artículos destinados al consumo nacional mirarán con indiferencia las medidas que tiendan á favorecer la exportación de productos agrícolas. Los comerciantes mayoristas no concuerdan, en todos los momentos con los comerciantes al menudeo. ¿Qué intereses primarán?

La graduación de los votos, la representación de los gremios desnaturaliza la democracia, rompe la igualdad de los derechos políticos, que es un anhelo, un ideal del siglo en que vivimos, convierte á los diputados en mandatarios estrechos de un círculo, en vez de conservarlos como representantes de la Nación.