

LIBRO IV.

La Evolución del voto electoral
y
del Parlamentarismo

CAPITULO I

Principios generales

La filosofía política es una ciencia de observación, que como las exactas recoge hechos, los clasifica y estudia para llegar a algunas conclusiones probables. Por esto es interesante el examen de las instituciones inglesas, cuyo desarrollo ha sido tan lento, según se ha visto, que nos permite seguir, paso a paso, su evolución en sus lineamientos fundamentales, llevándonos desde la estrecha esfera de un gobierno absoluto hasta la más amplia del presente siglo, en que bajo la forma de una monarquía vive un pueblo libre, que sin cesar avanza hacia el ideal de una democracia pura e ilustrada.

El gobierno parlamentario es propiamente el gobierno del pueblo por el pueblo, mediante la representación de sus respectivos delegados. Pero si en teoría tal concepto excluye elementos hereditarios, en la práctica, y mientras los pueblos siguen avanzando en el perfeccionamiento de sus instituciones, se admiten todavía y son útiles aquellos restos venerables en los que hoy se tiene más en cuenta su fuerza moral imponente, que representa la tradición, que su positivo poder, el cual ha cedido poco a poco a los verdaderos interesados en el manejo de la cosa pública. Consecuencia de lo dicho es, que actualmente se reconozcan como elementos de un gobierno parlamentario los siguientes: 1), un Soberano o jefe del Ejecutivo irresponsable; 2), un Gabinete: a) homogéneo; b) con derecho de que sus miembros tengan entrada en el Parlamento; c) responsable ante la Cámara de los Comunes;

d) con facultad de disolver a ésta en casos especificados; y 3), una Cámara de elección popular. En la práctica de estas grandes máximas tradicionales, que se han conquistado al través del tiempo, reposa la seguridad de las instituciones inglesas, que han tomado definitivamente la forma de un gobierno parlamentario.

De la definición de éste se infiere, que su esencia consiste en que la Nación sea gobernada por ella misma; mas como no es posible, que lo haga de una manera directa, al estilo de las primitivas democracias griegas, se necesita de un cuerpo de gobernantes electo, que debe dividirse en distintos brazos o secciones, cada una con facultades propias y de tal manera enlazadas, que el resultado de ese mecanismo sea único, es decir, el gobierno del pueblo por el pueblo.

Se infiere también, que para la existencia del gobierno parlamentario, importa, en primer lugar, una Cámara popular que represente los intereses de la Nación, o en otros términos, que sea la expresión genuina de las ideas, sentimientos y anhelos de los electores. Y para alcanzar estos fines, que además existan ciertas condiciones relativas, unas, a los individuos que elijan, y otras a los grupos sociales que ejerzan esa función.

Nadie puede desempeñar un acto, por sencillo que se le suponga, sin conocimiento o plena conciencia del objeto que se propone, a menos de que obre automáticamente sin un fin previsto; hipótesis que queda fuera de la ciencia política, que es por excelencia, la ciencia de la previsión y de la prudencia. Debe, pues, exigirse en los electores la inteligencia necesaria, para que con la apreciación suficiente de las necesidades que demande la situación, nombren a los delegados o representantes que deban llenarlas. Por otra parte, si no hay interés en la función que se propone, o no se desempeña, o se ejecuta con la indiferencia del que nada pierde o gana con ella; por lo que, los ciudadanos que toman parte en la función electoral deben también tener un deseo positivo

de que ella se cumpla satisfactoriamente; su interés consiste principalmente en el mantenimiento de su bienestar, que comprende su libertad, su propiedad, su tranquilidad, en una palabra, el respeto y garantía de sus derechos individuales y sociales.

En cuanto a los grupos electorales, claro es, que debiendo desempeñar una función colectiva, es indispensable que haya en ellos unidad de miras y mutua confianza para que la elección resulte atinada, correspondiendo al fin propuesto. Esta condición supone la existencia de una sociedad interesada en un propósito solidario, y en la cual, miembros inteligentes puedan ponerse en fáciles relaciones para comunicarse sus ideas y llegar a un acuerdo común. Por fácil que parezca obtener este resultado, examinándolo con algún cuidado, se verá que presenta dificultades algunas veces insuperables. En efecto, cada pueblo, cada región, cada agrupación humana, tiene su manera propia de ser, que constituye el fondo de su carácter, en cuya formación son factores importantes la naturaleza física del lugar habitado, las tradiciones, la religión, las supersticiones, la imitación, las ideas adquiridas, los intereses económicos y cuanto forma la propia personalidad del grupo. Ahora, este conjunto de cualidades materiales y mentales, que proyecta la fisonomía de un pueblo, se reputa como algo propio, exclusivo y superior, que no admite extraños partícipes. Por esa causa surgen rivalidades de región a región y aun entre secciones de una misma colectividad humana, que rechazan al de afuera, al extranjero, al impuro, como indigno y hasta peligroso, por el temor de que con sus innovaciones trastorne el orden establecido. No necesitamos recurrir a la historia para demostrar, que de esas rivalidades y celos entre los pueblos nacieron las primeras guerras, que continúan todavía eusangrentando a la humanidad, a pesar de lo mucho que ha avanzado en la carrera de la civilización. El mandato del Exodo respecto a los extranjeros: "No harás alianza con ellos, ni con sus dioses. En tu tierra no ha-

bitarán, porque quizás te hagan pecar contra mí sirviendo a sus dioses, *porque te serán por tropesión*", es la ley común internacional en la antigüedad. (1)

Y volviendo a la cuestión que nos ocupa, es indiscutible, que una de las causas que se oponen al ejercicio eficaz del voto consiste en esos prejuicios, en ese apartamiento de los electores, que impiden un acuerdo para tan interesante función. Por lo mismo, al establecer las bases del sistema electoral, debe tomarse en cuenta la distribución de los grupos humanos, sus relaciones más o menos estrechas, que faciliten o estorben una inteligencia común; y como es un hecho que a nadie escapa, que las demarcaciones rurales cuentan con menos facilidades, para estos fines, que las grandes ciudades, o los centros industriales, debe tomarse en cuenta este dato para definir el sistema que se establezca.

Donde por la poca cultura de los habitantes y por esas deficiencias que impiden la comunidad de las ideas, no sea posible que cada uno coopere con las aptitudes que exige el perfecto desempeño de aquel acto político, todavía queda un recurso para el nombramiento acertado de los gobernantes, que consiste en limitar la acción del elector, para que una persona de su conocimiento y confianza, designe como delegado suyo, el candidato que convenga elegir. Así, es probable que muchos de los ciudadanos de una aldea, no conozcan a las personas competentes que puedan representarlas en una asamblea, pero sí pueden designar a otras más inmediatas a su residencia, en quienes encuentren más luces, mejores relaciones y un criterio más ilustrado para confiar a ellas la elección. En otros términos, si los miembros de un grupo humano aislado no atinaren a elegir un miembro para las Cámaras, un Magistrado para la Corte de Justicia, o el jefe supremo de la Nación, por ser verosímil que no conozcan a ninguna persona idónea para el buen desempeño de esas altas funciones, podrían fácilmente dentro

(1) Exodo, Cap. XXIII: V. 32 y 33.

de su grupo, escoger a personas más connotadas, que, en su concepto, hiciesen una elección juiciosa; y de este modo la deficiencia de unos resultaría suplida por la aptitud de otros. Este método es, sin duda, el más natural y conveniente, cuando se trata de sociedades en formación, en que los núcleos dispersos de población están mal relacionados, dificultándoseles entenderse sobre los negocios de la comunidad.

El procedimiento indicado, supone en la sociedad la formación de ciertas clases superiores a la masa común del pueblo, en quienes éste ve los directores naturales de los negocios y a quienes, por consiguiente, considera y respeta: tal es el tipo de los pueblos *respetuosos*, capaces de constituir un gobierno por medio de sus representantes de segundo grado". Se ha mirado el hecho como extraño—dice Bagehot— pero es una gran verdad, que hay naciones en las cuales la multitud menos hábil políticamente, que el pequeño número de privilegiados, debe ser gobernada por ellos. La mayoría numérica, sea por hábito, sea con propósito deliberado, no importa, está dispuesta hasta con gran calor a delegar el poder de elegir un gobernante a una minoría escogida. Abdica en favor de esta minoría escogida, y obedece sin esfuerzo a quienes tienen la confianza de esta aristocracia intelectual. Reconoce, como sus electores de segundo grado, encargados como tales de elegir sus gobernantes, los miembros de una minoría bien educada, capaz y que no encuentra resistencia; otorga una especie de mandato a algunas personas que le son superiores, que pueden elegir un buen gobierno y a las cuales no se hace oposición. Una nación en circunstancias tan felices presenta medios singularmente ventajosos para organizar un gobierno de gabinete. Tiene los mejores ciudadanos para elegir una Asamblea legislativa, y, por consiguiente, se puede con razón esperar, que la elegirán buena, y capaz a su vez de elegir una buena administración". (1)

(1) Obra cit. pág. 51.

Sea que las elecciones se hagan de un modo directo, o por medio de delegaciones, se necesita en los que las ejecutan cierta disciplina, lo bastante para mantener el equilibrio durante las distintas peripecias del acto electoral. Esta calma de espíritu es más fácil de conseguir en los países de instituciones monárquicas, donde las masas reposan sobre algo que estiman muy sólido, como lo son las instituciones tradicionales. El nombramiento de un Parlamento en ellos, aunque se ve como un hecho de importancia, no les preocupa tanto como un cambio de dinastía o de Soberano, pues, si bien éste en las naciones de sistema parlamentario, no gobierna, haciéndolo en su lugar el Gabinete, las masas que no perciben estas distinciones delicadas, creen que el Monarca es quien lleva la representación nacional, y que cualquiera elección para la modificación o cambio de alguna otra rama del poder, no desquicia la veneranda institución fundada por sus mayores. En los países republicanos la calma del espíritu nacional durante las elecciones, es calidad más inaccesible, por razones contrarias a las expuestas; allí las elecciones de los primeros mandatarios importan un cambio fundamental con las aprehensiones naturales de un trastorno completo en la práctica de las instituciones; el triunfo de un partido, lo hace dueño del poder y de sus despojos; y esto supone el juego de pasiones ardientes, en que la acción y la reacción obran con gran intensidad. En esos países de libre democracia, si las masas no pertenecen a una raza respetuosa y disciplinada, o si carecen de cultura y particularmente de educación cívica, el triunfo de un partido deja descontentos en el otro, el cual no conforme con su poca fortuna, apela a la rebelión, dando lugar a las guerras civiles, que comúnmente causan daños inmensos a los pueblos. En ellos, interesa para disminuir esos males, limitar el voto sólo a los que sean capaces de ejercerlo por el desarrollo de su cultura y la formalidad de su carácter, ampliándolo con mesura a los grupos que vayan adquiriendo la noción de sus de-

rechos políticos y la ecuanimidad necesaria para su ejercicio.

Lo dicho no autoriza la conclusión de limitar las funciones del gobierno a ciertas clases, como por ejemplo, a una aristocracia intelectual, porque no excluye a todos los que sean aptos, ni exige para gozar del derecho del voto otras condiciones, que cierto desarrollo intelectual, cierto interés cívico y la disciplina necesaria de carácter para desempeñar correctamente una función tan trascendental como lo es el establecimiento de un gobierno. Lo cual significa, que el desarrollo del sistema parlamentario, no se opone a la restricción del voto, a fin de que esta prerrogativa se cumpla seriamente con un fin social.

Suponiendo que con las condiciones señaladas se logre la formación de una Asamblea, que represente los verdaderos intereses del país, todavía es preciso para el funcionamiento del gobierno parlamentario, que aquel cuerpo sea apto para nombrar y mantener un personal capaz de servir el poder ejecutivo; lo que no es tarea tan fácil, si se consideran los distintos factores que coóperan a ese resultado.

Desde luego la Asamblea debe consentir en que, la soberanía de ningún modo reside en ella. El gobierno parlamentario no se ha fundado para que el Parlamento gobierne; lo ha sido para que mediante una sabia fusión de los poderes públicos, el pueblo gobierne por medio de sus delegados, creando un Poder Legislativo al lado de un Poder Ejecutivo, para que vigile a éste y lo auxilie en las funciones de la administración; ha sido fundado, valiéndonos para expresarlo de las palabras de Roger Collard, para que no haya soberanía, para que no haya persona soberana, faltándose a ese fin, si el Parlamento o el Poder Ejecutivo tuviese ese atributo.

Este concepto preciso no ha hecho camino tan fácilmente en el sistema de los gobiernos modernos. La idea feudal de que la soberanía residía en el Monarca, y la moderna de que esa soberanía ha sido conquistada por el

pueblo cuyos representantes son los miembros de las Asambleas legislativas, ha permitido a éstas llamarse soberanas; de donde proviene la costumbre de titular a un Congreso, Cuerpo Soberano, siempre que da a conocer su voluntad, por medio de leyes. Las consecuencias de este error han sido funestas a los Estados, autorizando la tiranía colectiva, más trascendental y desconsiderada que el absolutismo de una sola persona, por cuanto las pasiones de los grupos humanos son más violentas, más desatentadas e inconscientes que las de los individuos, supuesto que su responsabilidad no pesa sobre algo determinado y preciso, sino sobre un sér vago en quien aquélla se esfuma hasta hacerse ilusoria. De allí que las Convenciones, los Parlamentos o Congresos Soberanos, dicten edictos de proscripción, leyes privativas y ejecuten actos draconianos de terror, que en momentos de ofuscación patriótica creen de alta justicia, y sobre los cuales la Historia forma el juicio sereno que los condena, con aprobación de la posteridad, que más civilizada, más moralizada recoge fríamente esas lecciones para ejemplo de las generaciones futuras.

Ya hemos visto, que en un gobierno parlamentario los funcionarios que componen el Poder Ejecutivo, o sea el Gabinete, son aparentemente nombrados por el Soberano, pero que constreñido éste a acatar la voluntad de la Cámara popular, en realidad es ella quien los señala, siguiendo la orientación de la opinión pública. También sabemos que ésta tiene sus órganos especiales, que son los partidos, manejados por sus *leaders*, que ocupan algún puesto en el Ministerio, o son personajes influyentes en las Cámaras. De lo cual resulta, que la aptitud de una Asamblea para nombrar a los miembros del Ejecutivo, depende propiamente de la existencia y buena organización de los partidos políticos, que constituyen el nervio más poderoso del gobierno parlamentario. Y éstos suponen la garantía más completa de la libertad para emitir y discutir las ideas, de palabra, por la prensa, en asociaciones

o *meetings*; siendo efecto del desarrollo del parlamentarismo el amplio uso de dichas franquicias, que recíprocamente fomentan la institución.

Nombrado un Gabinete, conviene mantenerlo para que pueda desarrollar con calma el programa de su administración. Uno de los cargos que se hacen contra el gobierno parlamentario se funda cabalmente en la inestabilidad de los Ministerios, que arrastran en sus caídas quizás un sistema y numerosos intereses, causando hondas perturbaciones en la sociedad. El cargo tiene algún fundamento, y para desvanecerlo, debe cuidarse de la permanencia del gobierno establecido. Pero esto también depende en parte de la fuerza de los partidos, que luchan sin tregua en la Asamblea por el poder, y cuya disciplina se impone para que hallen eco en los electores, que son los que resuelven, en último caso, sobre la continuación y caída de un Gabinete.

Con todo, supuesta la naturaleza y temperamento de una Cámara popular, puede moderarse esa lucha y alejar el peligro de los cambios frecuentes de Ministerio, desviándola prudentemente de esa tendencia. Antiguamente las funciones de las Asambleas populares eran muy limitadas; su carácter era, en primer lugar, *expresivo*, y en seguida hacían de *dispensadoras*. Convocadas por la Corona, cuando tenían necesidad de subsidios, se aprovechaba esa ocasión para *expresar* los agravios recibidos, y una vez obtenida la reparación, o la promesa de atenderlos, se concedían o *dispensaban* los fondos solicitados. En cuanto a la función legislativa, cuando más tarde se les invistió con ella, muy poco podían hacer. La ley era la costumbre; y como convenía mantener a ésta inviolable, la función legislativa era meramente conservadora, limitándose a defenderla contra las transgresiones denunciadas. Una Asamblea de este género, suponiéndola en frente de un Gabinete, habría sido poco peligrosa, pues, encerrada en un círculo de respeto hacia el Soberano y la costumbre, no habría sido tentada por el espí-

ritu de innovación. En los tiempos modernos las cosas han cambiado radicalmente. Sin contar con la fácil exaltación de los individuos, efecto del acelerado movimiento del progreso y de la intensidad de la lucha por la vida, que influyen poderosamente en las asambleas públicas, se han creado tantos intereses, ha perdido de tal manera su fuerza la costumbre, que el trabajo legislativo es cada día mayor. Asombra el número de proyectos de ley, que se presentan en cada legislatura, del cual apenas si son viables y merecen la sanción de las Cámaras una mínima parte. Esta inmensa tarea, nugatoria en gran parte, es ventajosa para el sostenimiento de un Gabinete en el gobierno parlamentario, porque mantiene al Cuerpo legislativo ocupado en asuntos de notorio interés, que modera el espíritu díscolo de los partidos; si bien éstos, algunas veces, se valen de las mismas discusiones legislativas para iniciar sus ataques contra el Ministerio que desean derribar: mal más tolerable todavía, que la artera guerra de sordas intrigas y ruines manejos enderezados al mismo fin. Si las Cámaras modernas tuvieran tan escasas ocupaciones como las antiguas, su misma ociosidad las llevaría a otras menos nobles y a cambiar el palenque legislativo por el de la política de bandería, puesto que no es posible, que hombres de distintas opiniones, de diversa cultura, con ideales diferentes y animados por emulaciones justas o exaltadas, vivan en una comunidad meramente contemplativa; siendo lo natural que pongan en juego sus pasiones y que algunos tomen por objeto de sus ataques al Ministerio que desean remover, para substituirlo con otro que esté de acuerdo con sus tendencias. El exceso de trabajo de las Cámaras es además un resorte que en el sistema parlamentario queda en manos de los Ministros, que ya sabemos toman asiento en ellas, formulan las principales iniciativas y guían la elaboración de las leyes; lo que vale tanto como poner los frenos que moderan una Asamblea, en manos de quienes les interesa morigerarla.

Otro medio de impedir que las Cámaras influyan en los cambios frecuentes de Ministerio, consiste en no dar demasiado tiempo a sus sesiones. Estas, pues, deben limitarse a términos que basten para desempeñar con eficacia sus tareas. Una Asamblea en constante ejercicio caería en la manía de legislar sin esperar las lecciones de la experiencia y estaría siempre celosa del Gobierno. Pero tampoco convendría que el tiempo de sus funciones fuera muy corto, y menos que se la convocara a largos intervalos, porque entonces fallaría la inspección que con tanta sabiduría y acierto se ha establecido, para que los varios ramos de la administración sean vigilados por los representantes del pueblo.

Explicados estos principios, examinemos cómo han influido en el desarrollo del parlamentarismo en Inglaterra hasta convertir los apéndices de la monarquía en instituciones republicanas, conservando la máscara del pasado únicamente para una población numerosa y heterogénea, poco amiga de cambios y sumamente respetuosa de sus tradiciones; si bien haciendo pasar incesantemente, por debajo de esa máscara, la nueva realidad de órganos democráticos, invasores del antiguo poder.

Anticipemos, que hay que tener en cuenta las diversas clases del pueblo inglés y su desigual crecimiento. Si las clases elevadas—dice Bagehot—se han modificado enormemente desde la Edad Media, siempre en el sentido del progreso; en cambio las clases inferiores han variado muy poco; hasta se cree que en ciertos respectos han retrocedido, aunque perfeccionándose desde ciertos puntos de vista. El desenvolvimiento de la Constitución inglesa, pues, ha tenido que ser necesariamente muy lento, porque un desenvolvimiento rápido hubiera agotado al Ejecutivo y dado muerte al Estado; y, además porque como las clases más numerosas habían variado poco, no estaban en condiciones adecuadas para experimentar un cambio total en las instituciones.

Efecto de esa organización es, que las innovaciones,