

3. EL SUFRAGIO POPULAR EN EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

139. Precisión de la hipótesis	222
--	-----

I

140. Relaciones entre el <i>cuerpo electoral</i> y la <i>nación</i> : crítica de la idea de representación de ésta por los electores	223
--	-----

II

141. a) Quien tiene calidad para votar es <i>el ciudadano</i> miembro del Estado, haciendo abstracción de cualquiera otra determinación extrapolítica	225
---	-----

Una concepción inexacta de la representación de la nación, en que lo político está absorbido en lo social	227
---	-----

142. La objeción del “ciudadano abstracto”	227
--	-----

143. b) Crítica de las diversas fórmulas de <i>representación de los intereses</i> (Estado corporativo, Parlamento corporativo). Sin contradecir necesariamente a la democracia, la representación de los intereses contradice la idea de lo político	228
---	-----

144. c) Crítica del principio del <i>sufragio familiar</i> considerado como sufragio de cuerpo	233
--	-----

145. Sólo el individuo, en cuanto hombre, es capaz de elevarse hasta el nivel de lo político	234
--	-----

146. d) Repartición de los electores, sobre la base de la <i>habitación</i> , en secciones territoriales	235
--	-----

III

147. Los <i>titulares</i> del derecho de sufragio político: las teorías clásicas del <i>derecho</i> y de la <i>función</i>	237
--	-----

148. La concepción de Hauriou sobre el sufragio-asesamiento .	238
---	-----

149. El sufragio que es elección tiene el carácter de una <i>función pública</i>	240
IV	
150. La justificación del principio del sufragio <i>universal</i> o derecho a la función electoral sin acepción de categorías	242
151. El problema del sufragio <i>plural</i> y del voto suplementario del padre de familia	244

tido y en qué medida es causa determinante del mal la forma de gobierno. Mientras se espera, puede trabajarse en el mejoramiento del régimen sin poner a discusión la estructura de éste, problema que siempre produce como efecto excitar pasiones “ideológicas” perjudiciales para el Estado y para el bien público. En esas materias, es preciso tener miedo de sacrificar el fondo a la forma, el fin al instrumento.

El caso de la monarquía hereditaria, que es uno de los más significativos, no es el único. Otras muchas funciones, en el régimen democrático, son susceptibles de un modo de designación distinto de la elección popular: así, el de ministro, tanto en la república como en la monarquía, y aun el de miembro de una de las asambleas legislativas.¹⁹⁶ La democracia será menos integral, más mezclada: esto por lo que a la lógica respecta. En cuanto al valor de la mezcla, se apreciará siempre con respecto a las formas políticas, según los principios del método experimental, de acuerdo con los frutos producidos *in casu*.

3. El sufragio popular en el régimen democrático

139. Recordemos, por principio de cuentas, que no hay lugar a sufragio popular más que en régimen de democracia, y de democracia indirecta. Cuando el gobierno es ejercido de manera exclusiva por un hombre o por una minoría del pueblo —aunque ellos mismos hayan sido elegidos, desde el momento en que lo han sido de una vez por todas— es claro, por definición misma, que el sufragio popular de significación democrática no tiene aplicación alguna. La cuestión tampoco llega a plantearse en los casos en que el pueblo es llamado a gobernar, sea de manera directa o por intermedio de delegados revocables, exclusivamente, pues, sea como fuere, es siempre el pueblo mismo el que gobierna. Para que el sufragio aparezca, es preciso suponer que el pueblo sea llamado, no a gobernar, sino a designar por un tiempo determinado, fijado de antemano, a los que gobernarán o, si se prefiere, a sus representantes en el gobierno. Esta es la hipótesis de la democracia *indirecta, representativa*.¹⁹⁷

Con miras de simplificación, no se estudiará más que el sistema de elección *en primer grado* o elección directa por el pueblo, que es el más frecuente, considerando sobre todo la elección de los miembros de las

196 Véanse los ejemplos dados con anterioridad, núm. 129.

197 Acerca de la democracia indirecta, representativa, véase *supra*, núm. 126.

asambleas llamadas legislativas, especialmente de la cámara baja, llamada Cámara de Diputados o de representantes.¹⁹⁸ Precisada así la hipótesis, se trata de investigar de qué manera es preciso concebir la institución del sufragio y según qué principios debe ser organizada.¹⁹⁹

I

140. Una primera observación se impone: cuando se habla de sufragio *popular*, es evidente que no es ni el pueblo ni la nación quien directa o indirectamente ejerce el voto. Considerando la soberanía, que es una noción abstracta, quizás no llegue a repugnar una fórmula como la de la soberanía del pueblo o de la nación,²⁰⁰ pero tomando en consideración un acto material, preciso, como el voto, es necesario rendirse a la evidencia: sólo los individuos votan. Y como el voto es una operación colectiva, en el sentido de que muchos individuos son llamados a votar en bloque, se designa con el nombre de *cuerpo electoral* a la colectividad de esos titulares del voto. Aquí, de nuevo, la expresión “cuerpo” no debe inducir a error. El “cuerpo electoral” nada tiene de agrupación orgánica: significa, simplemente, el conjunto de los electores, y sirve para distinguir a éstos de los no electores. Por universal, en efecto, que sea el sufragio, hay siempre miembros del Estado que no forman parte del “cuerpo” electoral, o porque no tienen derecho al voto, o porque no están inscritos en la lista electoral.

Sin embargo, se ha pretendido sostener que los electores no votaban en su propio nombre, sino en nombre de la nación: “los electores, escribe Esmein, aprobado por Hauriou, son los primeros y necesarios representantes de la nación”.²⁰¹ La construcción no parece exacta ni útil. Lo que es exacto es que los electores, en el momento en que eligen, realizan una verdadera función pública y que, en la deliberación que precede al voto, están obligados a colocarse, no en el punto de vista de su interés particular de hombres privados, sino en el punto de vista superior del bien público, que exige que se elijan personas competentes y dedicadas a sus labores, al cumplimiento de su función. En ese sentido analógico, el cuerpo

198 En lo que concierne a la hipótesis de las asambleas *constituyentes*, llamadas a fundar el Estado y especialmente a decidir la elección del régimen político, véase *supra*, núm. 114.

199 Acerca de este problema, véase especialmente Esmein, t. I, pp. 328 y ss.; Hauriou, *Précis*, pp. 553 y ss.

200 Para la crítica de la fórmula de la soberanía nacional, véase *supra*, núm. 124.

201 Esmein, *op. cit.*, en su 5a. ed., p. 300 (el pasaje ha desaparecido en las ediciones ulteriores); Hauriou, *Précis*, pp. 552 y 553.

electoral “representa”, no a la nación, en realidad, sino al Estado, de la misma manera que todas las instituciones y todas las personas que representan un papel en el Estado: se trata de representación a título de órgano. En cuanto al sentido estricto, civilista, del término “representación”, los electores, considerados como particulares o corporativamente, no representan más que a sí mismos: en su propio nombre y bajo su responsabilidad propia realiza cada elector el acto grave, de interés público, de la función que consiste en elegir.

Es verdad que, en el pensamiento de los que la emplean, la fórmula de la representación de la nación (o del pueblo) por los electores o por el cuerpo electoral está destinada a salvaguardar el principio de la soberanía nacional (o popular): aunque el cuerpo electoral no se confunde con la nación, es la nación la que, por intermedio del cuerpo electoral, se considera que ha votado y, por consiguiente, ejercido su soberanía. Pero más vale reconocer la realidad: que la democracia, en este punto, como en muchos otros,²⁰² no es integral, puesto que tan sólo una fracción del pueblo es llamada a ejercer la soberanía por la vía del sufragio. Tendremos oportunidad, más adelante, de ver que, gracias a la ampliación del derecho de sufragio, el cuerpo electoral tiene la tendencia de identificarse con la nación, pero no es más que una tendencia, ya que será necesario siempre descontar a los incapaces y a los menores, que componen una parte importante de la nación y que, lo mismo que los electores, miembros del Estado, están interesados en su presente y, tratándose de los menores, más todavía en su porvenir.²⁰³

Resuelta esta cuestión previa, que concierne a las relaciones entre los electores (o el cuerpo electoral) y el pueblo (o la nación), abordemos el fondo del problema, que se descompone en estas dos cuestiones:

1a. ¿Cuáles son los individuos que van a ser llamados a votar?: ¿el sufragio será *universal* o *restringido*?

2a. ¿En qué *calidad* o por qué *título* votarán los individuos?

Lógicamente, esta segunda cuestión rige a la primera, puesto que trata de determinar el *cuadro* electoral: admitiendo, por ejemplo, que la elección deba realizarse en el cuadro de la profesión practicada por los individuos, es claro que esta determinación inicial influirá sobre la determinación de los titulares del derecho de voto.

202 Véase *supra*, núms. 128 y 129.

203 Acerca de los titulares del sufragio, véase *infra*, núms. 147-151.

II

141. a) Puesto que la elección tiene lugar en el plano político, en función del Estado y de su fin específico, parece natural decidir que la designación de los electores será realizada desde el punto de vista exclusivamente *político*. Es el ciudadano-miembro del Estado el que tiene calidad para votar, hecha abstracción de cualquiera otra determinación extra-política: de profesión, de clase social, de raza, de lengua, de religión, de familia o de región. Aunque haya sido proclamada por la Revolución francesa, esta concepción no es propiamente revolucionaria: es clásica, conforme a la noción tradicional de la sociedad política. Así como el soberano de antaño estaba colocado por encima de todos los intereses y grupos particulares, así también el elector de hoy, promovido a la categoría de soberano, debe ser despojado de todo particularismo, para no ser más que ciudadano.²⁰⁴

La doctrina opuesta procede justamente de una interpretación exagerada, abusiva, de la idea revolucionaria de la representación de la nación. Puesto que el cuerpo electoral —se dice— representa a la nación, es lógico que reproduzca tan fielmente como sea posible los rasgos de la nación.²⁰⁵ Ahora bien, la nación no se compone de individuos abstractos o de puros ciudadanos: se compone de individuos determinados, diferenciados por una gran cantidad de notas particulares, ligados por los lazos de solidaridades y de agrupaciones múltiples, entre las que se encuentran, en primerísimo lugar, la familia, la profesión y la clase social... Una concepción política *orgánica* postularía así una concepción *orgánica* del sufragio, y no una concepción individualista, que traduce una visión “atomística” de la sociedad...²⁰⁶

Mas, desde luego, en la práctica, ¿cómo realizar, de manera siquiera aproximada, una representación cualquiera de todos esos elementos numerosos y desordenados que constituyen el “complexus” social? Y, si no se toman en consideración más que alguno o algunos de esos elementos,

204 Véase, en este sentido, Esmein, t. I, p. 332; Hauriou, *Précis*, pp. 557-559; Barthélémy y Duez, p. 324.

205 Véase, por ejemplo, De la Bigne de Villeneuve, t. II, pp. 64 y 65; F. Perroux, *Capitalisme et Communauté de Travail*, París, 1937, pp. 267-277 y 317-319. Para Duguit (t. II, pfo. 33, p. 413), la correspondencia debería explicarse, no por la idea de que el representante es el mandatario del representado, sino porque la representación “reposa sobre la solidaridad por similitudes que une a los dos grupos, y esta solidaridad sería rota si ya no hubiese correspondencia entre el grupo de los representantes y el de los representados”.

206 Acerca de la idea de que el Estado es una asociación de asociaciones, particularmente de familias, véanse nuestras observaciones anteriores, en el núm. 10.

¿la representación no será falseada radicalmente? ¿Quién pretenderá que la representación de la nación es fiel cuando se distribuye a sus miembros atendiendo a puntos de vista exclusivamente profesionales o económicos? ¿El hombre (y por consiguiente la nación) es solamente *homo oeconomicus*, o en sentido liberal, o en el sentido marxista o sindicalista de la palabra?

Hay que decir también que el principio mismo de la representación, tal como se le quiere entender, no es exacto: se confunde lo “social” y lo “político”; más precisamente, se niega lo “político”, absorbiéndolo en lo “social”.

La nación, indudablemente, está formada de elementos sociales pre-determinados. El Estado viene a agregarse como una superestructura a las demás solidaridades o grupos —familiares, profesionales, regionales...— establecidos dentro de sus límites.²⁰⁷ Esas solidaridades y grupos deben ser respetados por el Estado, puesto que su papel no es el de destruir sino el de perfeccionar. Sin embargo, de allí no puede resultar que los grupos sociales, con los intereses que encarnan, deban representar un papel director en el plano político, proporcionando el criterio determinante del derecho de voto por el cual los individuos participan en el gobierno. En efecto, el Estado “representa” algo más que los grupos, un principio distinto y superior; si debe reconocerlos e incluso contar con ellos, está llamado, sobre todo, a coordinarlos y, por consiguiente, en cierto sentido, a dominarlos.²⁰⁸

El Estado ha nacido precisamente para aportar a los grupos y a los intereses un bien que ellos son incapaces de procurarse por su propio esfuerzo, un bien común que los sobrepasa, especialmente un equilibrio y una armonía entre las diversas profesiones, las diversas clases, las diversas regiones... Por definición, los intereses son especiales, a menudo opuestos (por ejemplo, en el dominio económico), y en todo caso parciales y fragmentarios (como pasa con los intereses de la moralidad, de la ciencia o de la familia). Introducir, en el seno del gobierno del Estado, en la base de la organización del sufragio, un principio derivado de los intereses que ese mismo grupo estatal tiene la misión de ordenar, de disciplinar y de reducir a la norma del bien público, equivale, según parece, a contradecir la noción del Estado y, teóricamente al menos, a fundarlo sobre la anarquía.²⁰⁹

207 Véase *supra*, núms. 22 y 23.

208 Acerca del fin superior del Estado, véase *supra*, núms. 26 y 27.

209 Comp., en el mismo sentido, De la Bigne de Villeneuve, t. II, pp. 79, 80 y 149-153.

No quiere esto decir que esos intereses sean indiferentes al bien público, puesto que constituyen la materia que se tiene que coordinar; no quiere decir, tampoco, que no merezcan ser asociados al ejercicio del poder público por medio de los diversos procedimientos de la consulta o de la descentralización. Pero transferirles una parte de la autoridad estatal, y otorgarles un derecho cualquiera de *decisión* política, aunque sólo sea por la vía indirecta del sufragio, es subvertir el orden natural de las cosas y, so pretexto de organizar el Estado contra el individualismo de los individuos aislados, entregarlo al individualismo y al particularismo de los grupos. En tal sistema, el Estado no puede seguir siendo dueño más que a condición de penetrar en el interior de los cuerpos, suprimirles su autonomía y “estatizarlos”; hacerlos desaparecer, en suma, como grupos independientes. O el Estado absorbe a los cuerpos, o los cuerpos destruirán al Estado; tal es el dilema. Mas ninguno de esos dos monismos exclusivos corresponde a la verdad, que quiere, al contrario, cuerpos libres en el cuadro de su especialidad, y sometidos a un Estado libre en la determinación de lo que corresponde al bien público.²¹⁰

142. Desde distintos campos, lo mismo en la extrema derecha que en la extrema izquierda, en los medios llamados autoritarios, y también en los sindicalistas o anarquistas,²¹¹ se critica, es verdad, la idea de un “ciudadano abstracto”, despojado de cualquiera especificación concreta de cuadro o de actividad. Esta crítica proviene de una confusión entre *ciudadano* e *individuo*. El ser abstracto, irreal, es el puro individuo. En realidad el individuo tiene una familia, una profesión, una clase, y se relaciona con un Estado determinado. Se olvida que la cualidad de ciudadano es una nueva especificación del individuo, con el mismo título que la cualidad familiar o profesional. Si está permitido considerar *aparte* la cualidad familiar o profesional, nada impide considerar aparte también la de ciudadano. Si no puede haber ciudadano abstracto, tampoco podrá haber padre de familia abstracto o profesional abstracto.

La verdad es que se debe distinguir entre los planos. Es lógico que, en el plano del Estado, el individuo no sea considerado más que como ciudadano, de la misma manera que, en el plano de la familia o de la profesión, no sea considerado más que como miembro de la familia o de la

210 Respecto del problema de las relaciones entre la corporación y el Estado, véase *infra*, núm. 252.

211 Por ejemplo, entre los teóricos de la *acción francesa*, del fascismo, del nacional-socialismo, en Proudhon, Sorel, Lenin, o incluso en F. Perroux.

profesión. Semejante abstracción de las diversas especificaciones del individuo nada tiene de ilegítima, ya que corresponde a la distinción de los dominios, de los grupos y de los fines. Además, no se trata de realizar entre las diversas especificaciones una separación radical, tanto más cuanto que el Estado, sociedad superior, engloba las relaciones subordinadas de la familia y de la profesión. Si, formalmente, la cualidad de ciudadano es distinta, en realidad se conjuga con las demás cualidades para especificar al individuo abstracto. Es un error, pues, identificar individuo y ciudadano, como si se tratase de la misma abstracción. En el plano político, lo que se considera no es el individuo abstracto, sino el *individuo en cuanto ciudadano* (lo que constituye una especificación) y solamente en cuanto ciudadano (aquí se encuentra la abstracción, que es relativa).

En virtud de los argumentos que preceden, debe condenarse toda fórmula de *representación de los intereses*, por lo menos como principio racional de organización del sufragio; igualmente, la tesis del *sufragio familiar*, entendido en el sentido propio de sufragio que pertenece a la familia.

143. b) Por *representación de intereses* se entiende un régimen político en el que el sistema electoral, para el electorado si no siempre para la elegibilidad, es a base de intereses.²¹² Esos intereses son principalmente los de orden económico y social: intereses de profesión (agricultura, industria, comercio, profesiones liberales...), o intereses de clase (obreros, empleados, clases medias, burguesía...), pero nada impide que se incluyan también los intereses del orden espiritual y moral: la ciencia, el arte, la caridad, la religión... El pueblo está así representado en el gobierno por medio de representantes de los diversos intereses tomados en consideración, teniendo derecho, cada uno de éstos, a un número de representantes proporcional a su importancia. La mayoría de las veces, sin embargo, en los países en que se ha practicado, este régimen no funciona de manera exclusiva: se aplica tan sólo a una de las cámaras, de ordinario la cámara alta, o a una fracción de los miembros de las dos cámaras o de una de ellas.

Mas la elección a base de intereses puede concebirse, teóricamente, de dos maneras. O bien son los *cuerpos de interesados* —cámaras de agricultura, de comercio, de industria, de artesanado, corporaciones de oficios, sindicatos, instituciones científicas o de caridad, iglesias...— los que

212 Se habla más bien, en nuestros días, de “Estado corporativo”, y de manera más precisa de “Parlamento corporativo”: véase Bonnard, “Syndicalisme, corporatisme et État corporatif”, *Revue du droit public*, 1937, pp. 215 y ss.

son llamados a elegir formando la unidad electoral, de naturaleza corporativa, y en este caso se llegará, ya sea a la corporación obligatoria para todos los miembros de la profesión (*sensu lato*), o a la representación, por las corporaciones existentes, de todos los miembros de la profesión, incluso los no afiliados. O bien son los *miembros individuales* de cada categoría quienes, reunidos en colegios distintos, gozan del derecho de voto: la categoría forma entonces, simplemente, el cuadro electoral.

Sea cual fuere la modalidad, corporativa o individual, del sufragio profesional (*sensu lato*), es un error pretender condenar, en nombre de la democracia, la representación de intereses. La democracia no se asienta, necesariamente, sobre la base de individuos desprovistos de toda determinación social.²¹³ Tal es la concepción *liberal* de la democracia. Mas, según la realidad esencial, hay democracia desde el momento en que el pueblo participa en el gobierno por la vía de las elecciones libres. Poco importa el cuadro en que se realice la elección o, si se quiere, la calidad por la que el elector sea llamado a elegir: de cualquier manera que sea, el pueblo está representado.²¹⁴ Así sucede aun en el caso en que el derecho de voto sea atribuido a los cuerpos, a condición, naturalmente, de que éstos sean independientes del poder y de que representen de manera suficiente a la población en su conjunto: el sufragio proviene siempre del pueblo.

La objeción reside, en realidad, en la antinomia entre el principio de los intereses y el principio político.²¹⁵ ¿Cómo no va a verse tentado el profesional, expresamente llamado a votar en calidad de profesional, a “votar profesionalmente”, es decir, en función del interés profesional y para un profesional, o, por lo menos, para un defensor calificado del interés profesional? Y si son los cuerpos mismos los encargados de elegir, el peligro es peor: ¿cómo podrían abstraerse del punto de vista profesional,

213 En sentido contrario, Barthélémy y Duez, pp. 64, 65, 278 y 279.

214 Véase, en este sentido, Bonnard, “Syndicalisme...”, *Revue du droit public*, 1937, p. 218, nota 1.

215 Contra la representación de intereses, véase Esmein, t. I, pp. 332-335; Hauriou, *Précis*, pp. 559 y 560 (a propósito del “sufragio sindicalista”); De la Bigne de Villeneuve, t. II, pp. 79-81; Barthélémy y Duez, pp. 327-335; Laski, *Grammaire de la Politique*, París, 1933, pp. 44-46, 91 y 200; G. Pirou, *Essais sur le corporatisme*, París, 1937, pp. 49-57; Bonnard, “Syndicalisme...”, *Revue du droit public*, 1937, pp. 227 y 228.

En pro: Duguit, t. II, pfo. 46, pp. 596 y ss.; Renard, *L'organisation rationnelle de l'État*, en el apéndice a *L'Institution*, pp. 578 y ss.; F. Perroux, *Capitalisme et Communauté de Travail*, pp. 267 y ss.

Véase además en lo concerniente a la crítica nacional-socialista del *Interessenstaat*, Mankiewicz, t. I, núms. 143-147, pp. 147-151.

que es la sola razón de ser de su existencia institucional? El principio de especialidad, que es la ley de todos los cuerpos distintos del Estado, se opone a que, incluso en el plano electoral, puedan tener en consideración algo que no sea el interés profesional. El interés general es asunto del Estado y no de los intereses particulares, es decir, de los individuos o de los cuerpos al servicio de esos intereses particulares.

Verdad es que la tarea económica y social del Estado no cesa de crecer, bajo la influencia a la vez de doctrinas que exageran el papel de lo “público” en detrimento de lo “privado”,²¹⁶ y a causa de las exigencias de la civilización moderna y del desarrollo de las empresas y de las necesidades. Mas si esta extensión exige, de hecho, un aumento de competencia económica y social entre los gobernantes, de allí no se deriva ni que la tarea del Estado haya dejado de ser exclusivamente política, ni que convenga reconocer una influencia, en el gobierno del Estado, a los que no practican la economía más que por su propia cuenta.

Cualquiera que sea la materia a la que se aplique la actividad del Estado —económico-social u otra— esta actividad seguirá siendo siempre política. Lo que el Estado realiza, cuando interviene en el dominio económico-social, no es *economía* (salvo el caso en que por sí mismo realice la labor),²¹⁷ sino *política* económica y social. La política económica y social, empero, no es más que un departamento de la política general. La economía, aun considerada bajo el punto de vista del bien público económico, con relación a todo un país, es un fragmento del bien público general, que exige no sólo el bien de la economía nacional, sino de otros bienes también, de orden moral y espiritual, que asimismo son de interés general y cuyo cuidado podrá requerir ciertas adaptaciones y a veces ciertas restricciones a una economía demasiado exclusiva y desbordante. En otros términos, la prosperidad de la economía nacional, englobando en ella a todos los factores de la producción (patrones, capitalistas, trabajadores intelectuales y manuales) e incluso a los consumidores,²¹⁸ aunque presupone un conjunto de condiciones de orden espiritual, tales como conocimientos técnicos, gusto por el trabajo, justicia en las relaciones eco-

216 Acerca de las relaciones de lo público y de lo privado en el dominio económico, véase *supra*, núm. 31.

217 En este caso, el *motivo* de la gestión, directa o indirecta, es político, pero la gestión misma es económica.

218 Con justa razón observa Hauriou (*Précis*, pp. 558 y 559) que un Parlamento emanado del sufragio profesional sacrificaría los intereses de los consumidores. Véase también Pirou, *Essais sur le corporatisme*, pp. 49 y 50. Comp. Laski, *Grammaire de la Politique*, pp. 42 y 43.

nómicas, no agota la suma de necesidades de una nación. Fuera de toda referencia a la economía, el espíritu humano tiene exigencias que le son propias en el dominio de las cosas intelectuales, morales, religiosas, exigencias que son llamadas no sólo a añadirse a las de la economía y a equilibrarlas, sino a menudo a moderar las preocupaciones económicas. De suyo, por su fin propio, la economía es siempre un poco materialista, y si da lugar o pretexto a un descenso de las inteligencias y de los corazones, de poco servirá que sea próspera de manera momentánea: a la larga sólo será perjudicial.

Se dirá que la función de contrapeso puede ser realizada por los individuos o los cuerpos que se encuentran al servicio de los intereses espirituales, que están provistos también de representación.²¹⁹ Mas sin contar con que de hecho la representación de los intereses espirituales será siempre inferior en número a la de los intereses materiales, el equilibrio no podrá ser abandonado a una lucha de fuerzas contrarias: debe provenir de un principio racional, de una visión total y reflexiva, que es del resorte del Estado político.

De igual modo, aun permaneciendo en el plano económico, parece bastante ilógico entregar a intereses económicos *privados* el cuidado directo o indirecto (en la práctica, por la organización del sistema electoral) del interés económico *público*. El Estado, cuando interviene en la economía, debe hacerlo de manera siempre desinteresada, imparcial. ¿Qué garantías de desinterés pueden esperarse de los interesados mismos, de quienes pueden sacar una ventaja personal en la adopción de tal o cual política económica?

Es verdad también que la representación de intereses ha sido preconizada como un medio de remediar las luchas políticas, o por lo menos de moderar su exceso. A menudo, en efecto, las luchas políticas, que de suyo son normales y legítimas, causan daño al Estado y al bien público. Los partidos, que agrupan a los ciudadanos electores según las diversas maneras de concebir y de realizar el bien público,²²⁰ olvidan con frecuencia que existen para la política, en el sentido elevado de la palabra, y no para el partido. El espíritu de partido engendra los prejuicios tenaces, las rivalidades personales y las discusiones estériles, en detrimento del fin lógico

219 Véase, en el sentido de una “representación” no limitada a los intereses económicos, Perroux, *op. cit.*, pp. 268-271.

220 Respecto de la legitimidad de los partidos políticos, véase *infra*, núm. 250.

de los partidos, que debería identificarse con el fin del Estado mismo, o sea, el bien público.²²¹

Pero si a veces sucede que un mal puede ser corregido por otro, de tal suerte que el resultado final sea un mal menor (la vida tiene esas sorpresas, que son cuestión de experiencia en cada caso particular), es preciso admitir que lo contrario es igualmente posible, y que los dos males, agregados uno a otro, pueden engendrar un mal peor, aumentando la confusión: la representación de los intereses es un principio que divide tanto como el de los partidos políticos. Podría suceder también que no se alcancara el propósito perseguido y que en lugar de permanecer frente a frente, en equilibrio, los dos principios tendiesen a destruirse mutuamente: así se ha visto, en los países en que hay partidos fuertemente arraigados en las costumbres, que el principio de la representación de intereses ha sido “anulado” y eliminado por el principio político y partidista. Finalmente, cabe hacer notar que las oposiciones políticas no son más que la desviación de un principio justo, mientras que los intereses, considerados como cimiento del Estado, representan una idea falsa en sí misma.

Tal es la tesis o, si se quiere, la *teoría*, que jamás hay que perder de vista, porque encarna la verdad, despojada de las contingencias hipotéticas. Reconozcamos, sin embargo, que, según las circunstancias, cierta intervención reconocida al principio de la representación de los intereses, puede prestar servicios, a título de solución *práctica*, puramente empírica. Lo importante, en definitiva, es que los electos mismos estén dotados de un espíritu *nacional* y si, de hecho, a pesar de las apariencias o las deducciones de la lógica, los electos por los cuerpos manifiestan un espíritu más nacional que los electos por los partidos, nada impedirá que se conceda a los cuerpos una determinada intervención en la elección de los diputados.²²² Sería erróneo, empero, querer construir sobre el principio de los intereses una doctrina racional y coherente del Estado.²²³

221 Véase, por ejemplo, en este sentido, Perroux, *op. cit.*, pp. 267 y 268.

222 Comp. con las conclusiones de J. Brète de la Gressaye, “La corporation et l’État”, *Archives de philosophie du droit*, 1938, cuadernos 1-2, pp. 116-118. Sucede, por lo demás, que los partidos políticos, son, abiertamente o no, partidos de intereses o de clase, que no pretenden representar en el gobierno más que el interés de una clase. Más valdría entonces, en ocasiones, un sistema de representación franca y abierta de intereses, que funcione en provecho de todas las categorías de intereses y no tan sólo de algunas.

223 ¿Será preciso hacer hincapié en que las consideraciones que militan contra la representación de intereses no tienen ningún valor contra la *representación proporcional*, que es la representación *de los partidos* o de las opiniones políticas proporcionalmente al número de votos? La elección en el cuadro de los partidos, con representación proporcional de las fuerzas de los mismos, nos hace perma-

144. c) *Mutatis mutandis*, las mismas objeciones de principio valen contra la tesis del *sufragio familiar*, por lo menos si se le interpreta en el sentido de que siendo la familia la “célula social”, es ella y no el individuo quien tendrá la calidad necesaria para constituir, en primer lugar, la unidad política, y después, la unidad electoral.

Conforme a esta concepción, el voto debería, en efecto, corresponder a la familia considerada como grupo personificado y representado por su jefe, el padre de familia.²²⁴ La lógica del principio exigiría no tan sólo que se llame a la madre a título de reemplazante del padre de familia fallecido o incapaz (solución que no ofrece excesivas dificultades), sino también la atribución del voto *únicamente* a los jefes de familia, con exclusión de los célibes, cosa que los defensores de la tesis encuentran generalmente demasiado radical. Más aún, puesto que el principio propuesto es, por su naturaleza, excluyente de cualquier otro, mantienen, al lado del sufragio familiar o sufragio de grupo, un sufragio estrictamente individual, que incluso a su modo de ver es el principal. Mas una de dos: o bien es la familia la que, en cuanto “célula social” y unidad política y electoral, tiene calidad para votar; o bien es el individuo. Una acumulación o combinación de los dos principios, aun limitando el voto individual a los célibes sin familia, no se comprende.

En realidad, la aceptación del voto individual significa una confesión: la de que la tesis del sufragio familiar es inexacta e insostenible. Ni la familia ni el jefe de familia como tal están calificados para votar. Sea cual fuere, en efecto, la importancia de la familia y de los valores de toda índole que ella representa con respecto al Estado y al bien público, y el interés universal del principio familiar, cuyas prolongaciones prácticas aparecen en todos los dominios de la vida privada y pública, no se podría decir, sin embargo, que el punto de vista familiar coincida exactamente con el punto de vista político, y que éste no encierre nada más ni nada distinto de aquél. Acontece con el interés familiar lo que con los intereses

necesarios en el plano específicamente político. Otra, por lo demás, es la cuestión de saber si la representación proporcional no presenta inconvenientes prácticos. Acerca de la representación proporcional, véase, en sentidos diversos, Esmein, t. I, pp. 346 y ss.; Duguit, t. II, pfo. 45; De la Bigne de Villeneuve, t. II, pp. 293 y 294; Barthélémy y Duez, pp. 353 y ss.; Laski, *Grammaire de la Politique*, pp. 190-192.

²²⁴ Acerca de esta tesis, que se encontrará expuesta, por ejemplo, por G. Renard, *La famille et le suffrage universel*, en el apéndice a *La théorie de l'institution*, pp. 475 y ss. (comp. Perroux, *op. cit.*, p. 271), véase J. Dabin, “Sur le concept de famille”, *Miscellanea A. Vermeersch*, Roma, 1936, t. II, pp. 229 y ss.

de la ciencia, del arte, de la virtud, de la higiene o de la economía: son valores generales, sin duda (aunque desiguales en su rango), que interesan a todo el mundo, a la generalidad del pueblo e incluso a la humanidad entera, pero valores *fragmentarios* con respecto a la totalidad del bien público, que, desde su punto de vista propio, coordinador y sintético, los engloba y los equilibra a todos.

Otra es, por lo demás, la cuestión de saber si la *calidad familiar* del individuo, su título y sus responsabilidades de jefe de familia, no son bastantes para conferirle, por lo menos por vía de presunción, una capacidad o valor propiamente electoral, superior al del individuo célibe: así comprendido, el sufragio familiar merece ser defendido.²²⁵ Pero lo que es preciso observar es que ese sufragio pretendidamente familiar no es más que un sufragio *individual* calificado.

145. Pues tal es, en suma, nuestra conclusión. Sólo el individuo, en cuanto hombre y despojado de cualquiera otra especificación o determinación, tiene el derecho de votar. Sólo el individuo, en cuanto hombre, es susceptible de elevarse, por la inteligencia y la virtud, hasta el nivel del bien común total y, por consiguiente, a la comprensión del punto de vista político.²²⁶ Es indudable que los individuos concretamente considerados están a menudo aferrados a sus propios intereses y no saben hacer el esfuerzo que requiere el cumplimiento de sus funciones de ciudadanos, y cuando votan hacen su elección pensando menos en la aptitud de los candidatos que en los servicios que éstos podrían prestarles. Pero, en tal caso, pecan; tuercen su vocación de hombres completos, que implica la vocación de ciudadano y la obligación de cumplir cuidadosamente con todos los deberes de la ciudadanía. Y no hay que desesperar del pecador, que puede siempre enmendarse y reformarse. Por el contrario, los cuerpos y los intereses particulares quebrantaría su razón de ser y desnaturalizarían su vocación especial, si franqueasen los umbrales de su particularismo.²²⁷

225 Véase *infra*, núm. 151.

226 A la correspondencia entre lo *humano* y lo *político*, puesta de relieve en páginas anteriores, núm. 30, texto y notas 20 y 21, se añade ahora una correspondencia entre el individuo-persona humana y la política.

227 Hay algo de paradoja en pretender, como lo hace F. Perroux (*Capitalisme et Communauté de Travail*, p. 319. Véase también p. 259, en sus comienzos) que “sólo un Estado nuevo, integral y auténticamente representativo, en el cual la sociedad nacional se reconozca y que reconozca al *conjunto* de la sociedad nacional, puede tomar e imponer decisiones políticas, es decir, resolver las dificultades relativas a las vocaciones y al bien común de la nación. En comunicación vital con las personas y los grupos, sólo él puede ejercer su acción política por encima de los grupos y especialmente de las clases”.

De igual modo, cualesquiera que sean las mezquindades y desfallecimientos de la naturaleza humana individual, puede decirse que el individuo, llegado a cierto grado de civilización, tiene las aptitudes intelectuales y morales suficientes para dominar la preocupación de sus intereses personales y realizar así, de manera más o menos perfecta, el ideal del ciudadano. Si se rechaza esta observación, ya no queda más que renunciar al derecho de voto y al principio de gobierno democrático, pues admitiendo que el individuo mismo, sin otra calificación que la de persona humana, sea incapaz de votar, es preciso decir otro tanto, y con mayor razón, del individuo considerado bajo el punto de vista de una categoría cualquiera: éste será, necesariamente, el hombre de su categoría, lo contrario del ciudadano desinteresado, y por consiguiente incapaz para el voto político. Este es el espíritu de verdad incluido en la concepción revolucionaria: los cuerpos intermedios son peligrosos cuando pretenden representar un papel director en el plano político, ya sea por la vía del gobierno directo, ya por la del sistema electoral.²²⁸

146. d) Mas si la sola calidad de ciudadano debe entrar en juego para la atribución del derecho de voto, nada impide, evidentemente, que los ciudadanos electores sean repartidos en *secciones territoriales*, es decir, sobre la base de la *habitación* en una región determinada del territorio nacional. Cuando se trata de la elección de asambleas que tienen competencia para todo un país, es materialmente imposible agrupar a todos los ciudadanos en un colegio electoral único llamado a elegir a cientos de personas. Supóngase, por ejemplo, doscientas o quinientas curules que se han de conferir: cada elector tendría que elegir doscientas o quinientas personas de entre millares de candidatos, a muchos de los cuales no conoce. Para que el voto se ejerza con conocimiento de causa, fuerza es dividir la suma total de electores en colegios particulares, de los que cada uno elegirá, por mayoría de votos, uno o varios diputados.²²⁹

Con vista siempre de salvaguardar el principio de que la nación es la única soberana, es decir, en la práctica, la única electora, ciertos autores suponen que cada colegio particular representaría la totalidad del cuerpo electoral que, por su parte, representaría la totalidad de la nación: así cada diputado se consideraría como recibiendo su mandato, en definitiva, de la

228 Habrá ocasión de precisar más adelante (en el capítulo relativo a la descentralización, núm. 203) el lugar que ocupan los cuerpos en la organización política.

229 Véase Esmein, 8a. ed., t. I, pp. 331 y 332.

nación.²³⁰ Mas si lo cierto es que, en todo caso, los electores tienen el derecho de voto por su calidad de ciudadanos del Estado, ninguna necesidad hay de inventar una construcción complicada a efecto de poner de relieve el espíritu *nacional* dentro del cual debe realizar su función el ciudadano elector, así como el carácter *nacional* del mandato conferido a los electos: éstos son siempre, y de modo inmediato, los electos de la nación, puesto que los ciudadanos que los han elegido con el fin de encargarse, no de sus propios negocios, sino del negocio nacional, no actúan, en el acto de la designación, para sí mismos sino para la nación.

Sin embargo, el único modo de división admisible, cuando el cuerpo electoral y los diputados que se han de elegir son muy numerosos, es la división *territorial*, comprendiendo el colegio electoral a todos los habitantes de una circunscripción, invitados a votar por el solo título de ciudadanos.²³¹ Será posible, sin duda, que, en el ejercicio de la función electoral, los habitantes de la circunscripción se dejen influenciar, quizá de manera exclusiva, por preocupaciones de orden local o regional, cuando en realidad sólo deben moverles las preocupaciones que interesan a la nación entera, pero este peligro, que es real, si no fatal, no afecta al principio: no son los *intereses regionales* los llamados a elegir por intermedio de los hombres de la región: la región —provincia, departamento, distrito— no es más que un *procedimiento de repartición* necesario, que es lo que parece más desprovisto de particularismo, precisamente porque la región, como el Estado mismo, agrupa a todos los habitantes, sin distinción de categorías ni de clases.²³²

Es necesario también que los colegios electorales de base territorial sean provistos de un número de diputados proporcional a la cifra de su población, pues si fuese de otra manera, si cada uno tuviese derecho al mismo número de diputados, la fuerza electoral de cada ciudadano vararía según las regiones y el voto se vería así afectado por un cierto coeficiente de regionalismo.²³³

230 En este sentido, *ibidem*, p. 331. Comp. Hauriou, *Précis*, 2a. ed., pp. 187-189.

231 Comp. Hauriou, *Précis*, pp. 557-559, quien identifica “habitante” e “individuo”, substituyendo el punto de vista territorial al punto de vista personal.

232 Comp. Hauriou, p. 558; Barthélémy y Duez, p. 324.

233 Comp. Esmein, t. I, p. 335. Acerca de la idea de que la repartición de los diputados elegibles debe ser proporcional a la población y no a la cifra de los electores, véase Esmein, t. I, p. 336; Barthélémy y Duez, p. 324.

III

147. Del hecho de que el principio de atribución del derecho de sufragio político deba ser buscado en la sola calidad de ciudadano, fuera de toda determinación extraña al orden político, no se desprende necesariamente (falta demostrarlo) que todo individuo, incluso ciudadano, tenga derecho a votar. Es este un nuevo problema: el de la *determinación de los titulares* del derecho de sufragio político. De manera concreta, el problema se reduce a esta alternativa: ¿el sufragio será *universal*, extendido a todos los ciudadanos miembros del Estado, o *restringido* a ciertas categorías de los mismos?²³⁴

Dos teorías extremas se encuentran aquí en presencia: la del *derecho* y la de la *función*.²³⁵

Según algunos autores, el sufragio constituiría un derecho natural del que ningún ciudadano podría ser privado, salvo los individuos sin discernimiento y quizás algunos indignos. Esta es, para ellos, una consecuencia implicada en el principio de la soberanía nacional: como la nación soberana no es sino el total de los individuos componentes, la expresión de la soberanía nacional exigiría la consulta de todos los miembros de la nación.²³⁶ A esta argumentación Esmein responde que, según la concepción exacta de la soberanía nacional, no son los individuos aislados o en su totalidad los que detentan la soberanía, sino la nación misma distinta de los individuos, comprendiendo el desarrollo de las sucesivas generaciones. “Los hombres que, en los diversos momentos de esta evolución (de la nación), ejercen el derecho de sufragio político, obran, pues, en realidad, no en su propio nombre, sino en el de la nación de la que son representantes. Por ello mismo, realizan una función”.²³⁷ Y se apresura el mismo autor a añadir: “Resulta, sin duda, del principio mismo de la soberanía nacional, que todos los ciudadanos son llama-

234 Acerca de este problema, véase, especialmente, Esmein, t. I, pp. 384 y ss.; Duguit, t. II, pfo. 36, pp. 440 y ss.; Hauriou, *Précis*, pp. 561-568; De la Bigne de Villeneuve, t. II, pp. 190-193, 248 y ss., 296-298; Barthélémy y Duez, pp. 291-323.

235 Incurren en un error los señores Barthélémy y Duez (p. 291; véase también p. 338) al pretender derivar la solución del problema de los hechos y de las fuerzas sociales y no de los principios. ¿No dicen ellos mismos que el legislador debe otorgar el electorado “a los que poseen la mayor fuerza social y *son capaces de ejercerlo* de una manera ordenada, pacífica y clara”? Pues al exigir esta capacidad, hacen intervenir “los principios”. De igual manera Bonnard, *Précis de droit public*, 4a. ed., pp. 30 y 31, quien recurre a la necesidad de un cierto desarrollo intelectual y moral.

236 Se encontrará expuesta la tesis, con textos que la apoyan, en Esmein, t. I, pp. 384 y ss. Véase, también, Duguit, t. II, pp. 442, 443, 445 y 446.

237 Esmein, t. I, p. 399. Además: pp. 386 y 387. Véase también, Duguit, t. II, pfo. 36, pp. 442-447.

dos, naturalmente, a ejercer esta función fundamental, pues restringir su ejercicio por razones partidistas, en provecho de una clase particular de ciudadanos, equivaldría, de hecho, a concentrar la soberanía en esta clase privilegiada. Mas este ejercicio supone, en el ciudadano, una capacidad suficiente, ya que sin ello sería inconciliable con el interés general. La ley puede, pues, en esta medida, determinar las condiciones”.²³⁸

148. Quizá conviniese, empero, antes de *calificar* el sufragio, verificar su *naturaleza*. Es el método que sigue Hauriou en un análisis del que hacemos aquí un resumen.

Para el eminent autor, el sufragio es una operación de *asentimiento*: asentimiento a una ley o a una medida en el caso del *referéndum* (hipótesis del gobierno directo o semidirecto), asentimiento a un candidato y a un programa en el caso de la elección (hipótesis del gobierno representativo).²³⁹ “Si el sufragio es un asentimiento, es naturalmente universal, pues es muy natural que, si el gobierno demanda el asentimiento de sus súbditos, lo demande de todos; de igual manera, si un candidato a una función representativa demanda su asentimiento a los habitantes de una circunscripción, es natural que lo demande a todos”.²⁴⁰ Y no hay ninguna razón para distinguir entre los hombres y las mujeres, puesto que no se trata de ejercer el gobierno (lo que podría no adaptarse a la naturaleza de la mujer), sino tan sólo de dar uno su asentimiento, su confianza.²⁴¹ No debe excluirse (y esto, igualmente, es natural) sino a los individuos que no han alcanzado la mayoría de edad y los que están privados del goce o del ejercicio de sus derechos:²⁴² para dar un consentimiento válido es preciso, en efecto, tener una cierta dosis de razón y, además, no ser indigno.

De este análisis, Hauriou concluye que el sufragio es, en *primer lugar*, un derecho individual: “el asentimiento es un acto individual, una manifestación de la libertad de conciencia; todo ser humano tiene el derecho de dar o de rehusar su consentimiento a una proposición que se le hace y aun a una medida que se le impone. En el Estado, siendo todo súbdito un ser libre, tiene el derecho de dar o de rehusar su asentimiento a un acto de gobierno; puede ser obligado a obedecer a pesar de haber rehusado su asentimiento, pero tiene derecho a negarlo. Lo cual es un

238 *Id.*, t. II, p. 399.

239 Hauriou, *Précis*, 2a. ed., pp. 544-547. Véase también pp. 351 y 352.

240 *Ibidem*, p. 562.

241 *Ibidem*, pp. 563 y 564.

242 *Ibidem*, p. 561.

acto soberano de su conciencia. Es lo que hace que en el Estado haya una soberanía de sujeción: es la soberanía del asentimiento de la conciencia”.²⁴³

Mas como, por otra parte, en la organización del sufragio, “no son los sufragios individuales los que obran, sino los sufragios colectivos de circunscripciones o de cuadros”, el elector, por cuanto representa su papel en la operación colectiva del escrutinio, cumple una *función*: “tiene el derecho individual de participar en esta operación, pero en la operación misma se convierte en un funcionario”.²⁴⁴ “El sufragio es a la vez un derecho individual y una función social, porque es el derecho individual de participar en una operación colectiva para expresar el sufragio colectivo de una circunscripción”.²⁴⁵

Del carácter de función social que asigna al sufragio, Hauriou deduce, en final de cuentas, el deber cívico que trae consigo la obligación de participar en el voto: habiendo sido organizado pública y oficialmente el asentimiento de los ciudadanos por el gobierno, bajo la forma de elecciones, el gobierno tiene el derecho de exigir que los electores voten. “Hay una situación bilateral: el gobierno tiene necesidad de que se vote para que el régimen representativo marche y, por su lado, habiendo cumplido todas sus obligaciones, el elector *debe* cumplir las suyas. O toda la organización electoral y representativa será suprimida, o es necesario que marche normalmente”.²⁴⁶

Tal es, fielmente reproducida en su principio y en sus consecuencias, la filosofía del sufragio de Hauriou.²⁴⁷

Si se pasa a la crítica, precisa decir que, en su punto de partida por lo menos, esta concepción no parece aceptable. Es inexacto, en realidad, ver en el sufragio primeramente una operación de asentimiento, un asunto de confianza que cada individuo sería libre de dar o de rehusar según su propio sentimiento, calificado de acuerdo con su estado de conciencia. Cuando se trata de elección, el sufragio no tiene otro objeto que la elección misma, que implica una selección. La selección, empero, debe ser razona-

243 *Ibidem*, p. 566.

244 *Idem*.

245 Hauriou, p. 566, en sus comienzos. Además, de una manera general, acerca de la naturaleza de los derechos cívicos y políticos, pp. 654-656.

246 *Ibidem*, pp. 567 y 568.

247 Comp. con el método de Bonnard, *Précis de droit public*, 4a. ed., pp. 30 y 31: el sufragio tendría como finalidad poner de relieve el estado exacto de la opinión pública (a lo que corresponde la “concepción realista de la soberanía nacional”).

ble, objetivamente justificada. El elector puede dejarse guiar, ciertamente, por consideraciones de simpatía o de confianza que requieren su sola apreciación; pero no tiene derecho de hacer abstracción, al elegir, de esta consideración suprema contra la cual no podría prevalecer ninguna simpatía o antipatía y que es la única que, por su naturaleza, justifica la confianza: entre los candidatos que solicitan el sufragio, ¿cuál parece más apto para ejercer la función que se encomienda a la designación del sufragio? De allí resulta que el sufragio no es la pura manifestación de la voluntad, del sentimiento o de la conciencia del individuo, y que, aun antes de insertarse en “la operación colectiva del escrutinio”,²⁴⁸ el sufragio individual tiene desde luego, por su objeto inmediato, el carácter de una *función y, tratándose del Estado, de una función pública*.

Así sucede, por lo demás, cada vez que un acto entra en el dominio de la vida colectiva, como pasa, por ejemplo, con la selección de las personas llamadas a gobernar el Estado. Esta manera de proceder es esencialmente funcional por el hecho de que depende, no de la voluntad del individuo, sino de las exigencias del sistema social mismo. El acto del voto no es la expresión de la simpatía o de la confianza que un individuo personalmente puede sentir por otro; es la actividad del ciudadano miembro del Estado preocupado por escoger a los mejores servidores del Estado. ¿Será preciso añadir que el don de simpatía que se desprende de un hombre cuenta entre las cualidades que hacen apto para mandar y hacerse obedecer? Ciento es también que este elemento afectivo interviene, no al margen ni por encima de la idea institucional, sino en su cuadro y bajo su estricta dependencia. Y, por ello, he aquí las consecuencias que resultan de ese concepto inicial.

149. Precisamente por ser el voto una función, existe un *deber* de ejercer esa función: el ciudadano falta a su deber político y, por consiguiente, a su deber moral de ciudadano, cuando se rehúsa al cumplimiento de un acto de la vida colectiva previsto por la Constitución del Estado. Por su parte, salvo motivos de oportunidad, el Estado tiene el derecho de hacer obligatorio, jurídicamente, ese deber, es decir, de decretar la *obligación del voto* y de castigar con sanciones a los abstencionistas.²⁴⁹ Como

248 No vemos en qué esta inserción del voto en la operación colectiva del escrutinio le quitaría su carácter primitivo de derecho para cambiarlo en simple función.

249 Véase Duguit, t. II, pfo. 36, p. 449. Comp. Barthélémy y Duez, pp. 340 y 341. Se trata, evidentemente, de la participación en las operaciones de voto, no de una obligación de tomar partido entre los candidatos.

se ve, esas consecuencias no están muy de acuerdo con la concepción del sufragio-asesentimiento. Si el sufragio no es más que asentimiento, ¿en virtud de qué principio podría ser obligado el individuo, jurídica o moralmente, a expresarlo? La abstención es un derecho de la conciencia al igual que la intervención.²⁵⁰ Y la conclusión no podría cambiar por el motivo de que “el gobierno ha organizado pública y oficialmente el asentimiento de los ciudadanos bajo la forma de elección”.²⁵¹ Si esta organización debe hacer obligatorio el asentimiento, desnaturaliza su sentido: desde un principio, el asentimiento ya no es un derecho de la conciencia libre; se convierte en un acto de la función.

Por lo demás, únicamente la teoría de la función permite explicar de manera satisfactoria, no tan sólo que los ciudadanos ineptos estén excluidos de la función electoral, sino también —como todo mundo lo admite— algunos *indignos*. Si el sufragio es derecho individual, asentimiento, ¿por qué descartar a otras personas que no sean, exclusivamente, los afectados por incapacidad física? La idea de indignidad evoca la idea de función. Precisamente por ser función el sufragio, se tiene el derecho y el deber de descartar a los indignos.²⁵²

La misma idea permite también explicar que determinadas categorías de ciudadanos, que no son ni incapaces ni indignos, sin embargo, por razones superiores de bien público, estén privados del derecho de voto: así, en ciertos países, los militares, a fin de mantener al ejército al abrigo de las luchas electorales.²⁵³ La vida colectiva, institucional, que legitima el sufragio, legitima, al mismo tiempo, la exclusión del sufragio y, de una manera general, la reglamentación del sufragio por la autoridad (imposición de condiciones de edad, de domicilio o de residencia...; adopción del modo de sufragio directo o indirecto, etcétera).²⁵⁴

Sin duda, esta concepción funcional del sufragio parece dejar a la autoridad un margen más amplio de libertad y, por consiguiente, de arbitrio en la determinación de los titulares del voto.²⁵⁵ Cuando el voto es erigido en derecho natural del individuo, parece que por ello mismo queda sustraído a los atentados que en su contra puedan cometerse por parte de la regla positiva, y a los golpes de partido. Pero puesto que la autoridad

250 Comp. Esmein, t. I, pp. 398-400.

251 Hauriou, *op. cit.*

252 Comp. Esmein, t. I, pp. 397 y 400.

253 *Idem.*

254 Comp. *idem*; Duguit, t. II, pfo. 36, p. 449.

255 Es la objeción formulada por Hauriou, p. 567.

conserva —incluso en el sistema de los partidarios del sufragio-derecho— el poder de excluir de la lista de los electores a tales o cuales individuos que no son ni incapaces ni siquiera indignos siempre, la diferencia tiende a desaparecer: en cualquier caso, es siempre la autoridad o, si se quiere, el derecho positivo, el que determina la aptitud para la función o para el derecho.

IV

150. Claro está, por lo demás, que en ningún caso es dueña la autoridad de conceder o de rehusar el sufragio a quien le place... o le desplace. Existen, en la materia, reglas racionales, que constituyen un *derecho a la función electoral*, y que pueden resumirse así: el derecho de elegir pertenece normalmente a todo ciudadano, con tal de que éste no sea ni incapaz ni indigno.²⁵⁶ Conviene desde luego, tanto para la determinación de los titulares del voto como para la fijación del cuadro de la elección, y en virtud del mismo motivo,²⁵⁷ atenerse únicamente a la calidad de ciudadano. Ningún ciudadano, por consiguiente, puede ser excluido del voto por razones de clase, de fortuna, de nacionalidad (en el sentido étnico del término), de religión o incluso de sexo. Cualesquiera que sean esas diferencias, dejan intacta, en cada individuo, la calidad de ciudadano miembro del Estado, llamado a participar en las ventajas y en la obra del bien público. Por otra parte, es imposible atribuir a una o a otra de las precitadas categorías ninguna presunción de ineptitud para el voto, o por indignidad, lo que es enteramente evidente, o por incapacidad.

La capacidad de votar, o, si se quiere, la madurez política, depende menos de las categorías particulares de individuos que de la educación política común a todas las categorías de un país determinado. Ahora bien, a este respecto, en los tiempos que corren, y en los países formados en el régimen democrático, parece cierto que la aptitud para el voto es lo suficientemente general para justificar la atribución, en conjunto, a todos los ciudadanos de una cierta edad, del derecho electoral. Es, por lo demás, el régimen normal en toda asociación: es normal que todos los miembros de la asociación gocen de los derechos sociales. Agreguemos que todos los

256 Comp. Esmein, 8a. ed., t. I, p. 402; Duguit, 2a. ed., t. II, p. 447; Michoud, 3a. ed., t. I, núm. 112 bis; Barthélémy y Duez, pp. 292 y ss.; Lasky, *Grammaire de la Politique*, pp. 75, 187 y 188.

257 Véase *supra*, núms. 141 y 142.

ciudadanos están interesados en la buena marcha del Estado, y que se interesarán tanto más cuanto más activo sea el papel que puedan representar en la sociedad que es suya. Se requieren, pues, razones especiales para privar del voto a tales ciudadanos o a tal categoría limitada de ciudadanos.

Así se justifica el principio del sufragio *universal*. No como el reconocimiento de un derecho incondicionado que pertenece a todo individuo, de dar su asentimiento (Hauriou) o de participar en la soberanía de la nación, sino como el reconocimiento de una aptitud general para la función, que es deseable, por lo demás, y, en un cierto sentido, normal.

Se sabe, sin embargo, que, aun en los países democráticos, el sufragio universal es una “conquista” reciente. Durante un largo periodo de su historia, las democracias han vivido bajo regímenes de sufragio restringido, en los que el derecho de voto no estaba atribuido más que a una minoría de ciudadanos, provistos de ciertos títulos de instrucción (sistema del “capacitariado”) o que pagaban una cierta cantidad de impuesto (sistema censitario). Aparentemente, esas condiciones eran exigidas como otras tantas presunciones de aptitud. De hecho —hay que reconocerlo— tendían a una monopolización de la función electoral en provecho de ciertos intereses de clase. La forma del gobierno era democrática; la realidad era aristocrática. Las fuerzas sociales dominaban a la justicia política.²⁵⁸

Aun hoy día, en ciertos países de los más democráticos, las mujeres están excluidas del derecho de voto. En apoyo de esta exclusión, no se invocan más que prejuicios, como, por ejemplo, el prejuicio de una división del trabajo, que dejaría la política en manos del sexo masculino.²⁵⁹ La mujer es, empero, con el mismo título que el hombre, ciudadana, y su capacidad electoral no es necesariamente, en razón de su naturaleza o de su estado, nula ni inferior a la del hombre.²⁶⁰ O también se invoca el prejuicio de que la igualdad política debería correr parejas con la igualdad civil. Mas de que la mujer deba obediencia a su marido en el hogar y para asuntos del hogar, no se desprende que no pueda ser su igual en otros dominios, especialmente en el dominio político, cuando se trata de votar. La mujer es igual al hombre como persona; podría llegar a ser su igual como ciudadana, aun permaneciéndole subordinada en la familia.²⁶¹

258 Comp. Esmein, pp. 401 y 402; Hauriou, pp. 562 y 563.

259 Véase, por ejemplo, Esmein, p. 394. Además, pp. 399 y 402.

260 Véase, en este sentido, Duguit, t. II, pfo. 37, pp. 455 y 456; Barthélemy y Duez, p. 312.

261 Comp., respecto del sufragio femenino, Duguit, 2a. ed., t. II, pfo. 37, pp. 453 y ss.; Hauriou, pp. 563-565; Barthélemy y Duez, pp. 312-314.

151. De igual modo, sufragio universal no significa sufragio *igual* o puro y simple: un hombre, un voto. Puede, legítimamente, concebirse que ciertos electores gocen de uno o varios votos suplementarios. Todos los ciudadanos serán admitidos a votar, pero no todos tendrán la misma fuerza electoral.²⁶² Sin embargo, es preciso escoger un principio de discriminación que sea *ad rem*, y no inspirado por preocupaciones de categorías que nos llevarían de nuevo, por el sendero del sufragio plural, a un sistema de representación de los intereses o de los grupos.²⁶³

Conviene por ello descartar desde luego, como condiciones de atribución de votos suplementarios, tal o cual grado de instrucción más o menos superior, tal o cual fortuna o tal censo. La instrucción, revelada por la posesión de diplomas, o el ejercicio de ciertas profesiones, no es un criterio *ad rem*. La instrucción superior, que no es patrimonio de todo el mundo, no corresponde a un grado superior de aptitud electoral. Más valen el buen sentido, la prudencia y la virtud, que se encuentran en todas las clases de la población y que forman el verdadero criterio, inaplicable por desgracia técnicamente, porque es rebelde a la identificación en cada caso.²⁶⁴ Tampoco se adoptará como criterio la fortuna o la cifra de las contribuciones, a pesar del pretexto de que el rico o el contribuyente tendría mayor interés que el pobre en la buena gestión del Estado:²⁶⁵ el pobre, que no tiene más que su salario y sus brazos, tiene más necesidad de sostenimiento que el rico, “que se puede amurallar con sus recursos propios”.²⁶⁶ El papel del Estado no es, como se sabe, exclusivamente, el de defender la riqueza adquirida o cuidar los intereses del contribuyente, sino el de velar por el bien común, que comprende el cuidado de las clases más numerosas y más desheredadas.

El único criterio admisible parece ser la calidad de *padre de familia*, y especialmente de *padre de familia numerosa*. No en el sentido de que la familia debería estar representada, puesto que sólo cuenta en el Estado la calidad de ciudadano,²⁶⁷ sino en el sentido de que el estado de *padre de familia* confiere o hace presumir una mayor aptitud electoral: el individuo y

262 Comp. Esmein, t. I, p. 403; Duguit, t. II, pfo. 36, p. 449.

263 Véase, acerca de este punto, Esmein, p. 403.

264 Véase, en lo que concierne a la inutilizabilidad de ciertos conceptos verdaderos, J. Dabin, *La technique de l'élaboration du droit positif*, pp. 144 y ss.

265 Véase, a este respecto, el razonamiento de varios oradores de la Revolución (Barnave, Boissy D'Anglas...), en Esmein, pp. 401 y 402.

266 Son las palabras de León XIII en la encíclica *Rerum novarum*.

267 Para la crítica de esta concepción, véase *supra*, núms. 144 y 145.

el ciudadano son, en cierto modo, “valorizados” por este estado, que implica una experiencia de los hombres y de las cosas, un sentido de las responsabilidades y un cuidado de los bienes duraderos en el orden moral y en el económico que no se encuentran, en general, en el mismo grado, en el célibe. Desde muchos puntos de vista, el Estado se asemeja a una familia: como ella, tiene también sus raíces en el pasado y está llamado a perpetuarse a través de las generaciones sucesivas; como ella, está sometido a ciertas necesidades de gobierno que hace que se parezcan las dos funciones, de hombre de Estado y de padre de familia. Y es evidente que la semejanza será mayor cuanto más numerosa, diversificada en sus miembros y, por consiguiente, difícil de dirigir, sea la familia. Si la autoridad estatal, con mayor razón que ninguna otra, no debe caer en el paternalismo, que es una solución específicamente familiar, encuentra, en cambio, grandes ventajas en inspirarse en muchos principios que guían la acción y las preocupaciones del jefe de familia. Con esta calidad, el jefe de familia parece mejor elector y más capacitado para comprender los deberes de la función en la que se trata de elegir. Así como el sufragio familiar, entendido en sentido estricto, parece un principio falso, igualmente el sufragio familiar, tal como se le acaba de definir, en el cuadro exclusivamente político, parece un principio justo y bienhechor.²⁶⁸

268 Acerca del voto familiar (en el sentido de plural), véase Esmein, t. I, p. 463; Duguit, t. II, pfo. 36, pp. 450 y 451; Hauriou, *Précis*, 2a. ed., pp. 560 y 561.