





OBRAS COMPLETAS  
DE  
JOSÉ MANUEL ESTRADA  
  
TOMO VI  

---

CURSO  
DE  
**DERECHO CONSTITUCIONAL**  
  
TOMO II

## OBRAS COMPLETAS DE ESTRADA

---

- Tomo I.—JOSÉ MANUEL ESTRADA. — Noticia bibliográfica, por el Dr. Juan M. Garro. — EL GÉNESIS DE NUESTRA RAZA. — EL CATOLICISMO Y LA DEMOCRACIA. — LOS COMUNEROS DEL PARAGUAY. — Un tomo con un retrato del autor en 1862.
- Tomo II.—LECCIONES SOBRE LA HISTORIA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.—Tomo I, con un retrato del autor en 1868
- Tomo III.—LECCIONES SOBRE LA HISTORIA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. — Tomo II.
- Tomo IV.—LA POLÍTICA LIBERAL BAJO LA TIRANÍA DE ROSAS. — Un tomo.
- Tomo V.—FRAGMENTOS HISTÓRICOS. — Un tomo.
- Tomo VI.—CURSO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. — Tomo I, con un retrato de l'autor en 1878.
- Tomo VII.—CURSO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. — Tomo II
- Tomo VIII.—CURSO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. — Tomo III.
- Tomo IX.—MISCELÁNEA. *Estudios y artículos varios*, con un retrato del autor en 1884.—Tomo I.
- Tomo X.—MISCELÁNEA. *Estudios y artículos varios*.—Tomo II.
- Tomo XI.—MISCELÁNEA. *Estudios y artículos varios*.—Tomo III.
- Tomo XII.—DISCURSOS. — Un tomo, con un retrato de autor en 1889.



CURSO  
DE  
**DERECHO CONSTITUCIONAL**

POR

JOSE MANUEL ESTRADA

SEGUNDA EDICIÓN

**TOMO II**



BIBLIOTECA DE LA CORTE SUPREMA	F.A.
NO. DE ORDEN	46615
UBICACIÓN	F.1034

Buenos Aires

EDITORIAL CIENTIFICA Y LITERARIA ARGENTINA

ATANASIO MARTINEZ

Oficinas: Belgrano 367

1927



EDICIONES  
DE LA  
EDITORIAL CIENTIFICA Y LITERARIA ARGENTINA

---



**MACHADO.** Dr. José Olegario — Exposición y comentario del Código Civil Argentino, 1922, 11 tomos.

**OBARRIO.** Dr. Manuel — Curso de Derecho Comercial. Edición puesta al día por los doctores Wilmart y Adrián Becar Varela, 1925, 3 tomos, en impresión el tomo IV.

**LEVENE.** Dr. Ricardo — Historia de la Revolución de Mayo y Mariano Moreno. Segunda edición ampliada por el autor. Con reproducción en fotograbado, de firmas, documentos y carátulas de impresos. Obra que ha obtenido el "Primer premio del Concurso Nacional de 1921" y el premio "**Raza**" de la Real Academia de la historia de Madrid en 1925, 3 tomos.

**ESTRADA.** José Manuel — Lecciones de Historia Argentina. Prólogo del Dr. Carlos Ibarguren, 3.ª edición, 1925, 2 tomos.

**GARCIA MEDINA.** Vicente — Disparates no usuales pero usados por escritores de postin: Ricardo Monner Sans, Leopoldo Lugones, Ricardo Rojas. Crítica literaria, 1924, 1 tomo.

**GONZALEZ.** Dr. Joaquín V. — Mis montañas, 1925, 1 tomo.

**OBARRIO - MALAGARRIGA.** Dres. Manuel y Carlos C. — Estudio sobre las quiebras. Nueva edición puesta al día, 1926, 2 tomos.

**MALAGARRIGA.** Dr. Carlos C. — Derecho Comercial. Nueva edición, 1926, 2 tomos.

**ESTRADA.** José Manuel — Curso de Derecho Constitucional. Nueva edición. 1927, 3 tomos.



## SEGUNDA PARTE

# FORMA DE GOBIERNO

---

## CAPITULO I

**SUMARIO:** I. EL GOBIERNO ARGENTINO ES REPUBLICANO. Se funda en la voluntad de la nación. — II. División de las formas de gobierno. — III. Crítica de la teoría de la soberanía popular. — IV. Organismo social: sus elementos y funciones. — V. Comparación de las instituciones libres en sus formas puras y mixtas. — VI. Consecuencias del principio republicano: Revocabilidad de la ley fundamental positiva. Artículo 30 de la Constitución. Limitación constitucional de los poderes del gobierno. Artículo 29 de la Constitución: sus antecedentes históricos.

### I

#### EL GOBIERNO ARGENTINO ES REPUBLICANO, SE FUNDA EN LA VOLUNTAD DE LA NACION

Nuestra Constitución está dada en nombre del pueblo de la Nación Argentina.

Los poderes efectivos del gobierno son desempeñados por individuos que reciben inmediata o mediata, remota o próximamente, su mandato de la voluntad nacional.



Así, de las dos ramas del Congreso, los miembros de una (la Cámara de Diputados) reciben mandato popular directo, y un mandato popular indirecto de las provincias los miembros de la Cámara de Senadores.

Recibe un mandato indirecto, pero próximo, de la voluntad nacional, el Presidente de la República; y un mandato nacional remoto, pero nacido de la misma fuente, los Jueces de los Tribunales.

Además la Constitución ha establecido ciertos modos de obrar de la opinión pública, a fin de que ella influya en la marcha del gobierno. Pertenecen a este orden, la libertad de imprenta, el derecho de reunión y de asociación con fines políticos, el de representación y el de petición de que disfrutan todos los habitantes del territorio ante cualquier autoridad y con cualquier objeto.

Quiere decir que el gobierno de la República Argentina es un gobierno fundado sobre la voluntad nacional, y sobre el cual la voluntad nacional tiene una fuerza directriz constante.

Llamo a esto un gobierno republicano, y esta calificación concuerda con la que la Constitución misma le ha dado, principalmente en los artículos 1º, 5º y 33.

## II

### DIVISION DE LAS FORMAS DE GOBIERNO

Necesito, para evitar toda ulterior dificultad, explicar el sentido en que uso la palabra con que



lo he calificado; y no es extraño, porque gran parte de los debates trabados en el terreno teórico, respecto de las formas de gobierno, más bien que cuestiones de principios y de hechos, son cuestiones de palabras y puras logomaquias.

Hay en las ciencias sociales una división de las formas de gobierno a la cual pudiéramos llamar clásica: la división de Aristóteles. Distinguía él tres formas de gobierno: la monarquía, la aristocracia y la democracia; y las desviaciones patológicas de cada una de ellas, a saber: la tendencia de la monarquía hacia el despotismo, la tendencia de la aristocracia hacia la oligarquía, y la tendencia de la democracia a la demagogia.

La división aristotélica ha prevalecido durante largo tiempo indiscutida en las escuelas, y la ha reproducido y generalizado Montesquieu, sin introducir en el fondo de las doctrinas novedad alguna.

Un publicista posterior ha negado la exactitud de la clasificación; pero no creo (a pesar de todos sus esfuerzos) que haya logrado más que demostrar la inconveniencia de los vocablos empleados para denominarlas.

Por eso digo que en el fondo de esta cuestión hay más bien disputas de palabras, que verdadera controversia de ideas.

¿En qué consiste (se ha preguntado) cada una de las formas de gobierno?

Consideremos el análisis de Aristóteles.

Monarquía es el gobierno ejercido por uno solo. Aristocracia es el gobierno ejercido por los mejores. Democracia es el gobierno ejercido por todos.



Bien: la democracia es un sistema de gobierno experimentalmente falso; la democracia no ha existido jamás. No ha habido una sociedad, en tiempo alguno de la historia, en que *todos* hayan gobernado. El derecho de intervenir en la política ha sido más o menos extenso; ha habido privilegios otorgados a grupos más o menos numerosos; pero no ha existido jamás un derecho político investido absoluta y rigurosamente en la totalidad numérica de los individuos que componen una sociedad, capaces, incapaces, hábiles, inhábiles, pobres, ricos, libres, esclavos, mujeres y niños. Por consiguiente, la denominación es falsa.

Los gobiernos, calificados por el número de individuos que toman parte en ellos, no pueden ser divididos en las tres categorías aristotélicas, sino en dos: el gobierno es ejercido por uno o es ejercido por más de uno. La distinción sólo es exacta de la unidad a la variedad: pero no de la unidad a la variedad y a la totalidad, como se pretende, porque la experiencia demuestra que la última hipótesis jamás ha tenido realidad. Luego, las denominaciones aceptables para calificar los gobiernos, son éstas: monarquía y poliarquía; es decir, gobierno de *uno*, y gobierno de *más de uno*.

Esta conclusión, señores, es errónea. El raciocinio de los que la asientan puede volverse contra ellos y destruir su teoría.

Se ha entendido que no hay más diferencia entre los gobiernos que los caracteres exteriores que resultan del número de personas que los ejercitan, sin reparar en las diferencias típicas y esenciales que los distinguen; y se ha aceptado como



exacto el dato matemático en que se funda uno de ellos, — lo cual es problemático.

Esforzando el raciocinio a los términos extremos a que lo llevan los que quieren borrar del catálogo de las formas de gobierno una de las denominaciones clásicas, yo digo que con la misma razón podría borrarse otra denominación: la monarquía; porque si es verdad que en el sentido matemático de la palabra, *todos* nunca han gobernado, también es verdad que *uno* jamás ha gobernado.

Estudad el patriarcado en su mayor esplendor. ¿Abraham gobernaba *solo*?...

Ya podéis imaginar la honda sensación que en la vieja tribu provocaría la expulsión de Agar y de Ismael. Abraham la resolvió oído el consejo de Sara.

Bajo la dictadura mosaica, el gran caudillo comparte con Aarón la autoridad; y el poder del rey y el del pontífice, jamás estuvieron condensados en una sola persona bajo la constitución hebrea, como jamás dejaron los ancianos y los sabios de influir en el gobierno, ni los profetas de enderezar los caminos de la nación.

Y aun bajo las más exageradas proporciones del despotismo, no se puede afirmar que un hombre solo gobierna jamás. Un sultán gobierna por medio de sus bajas; todas las autoridades superiores por medio de subalternos; y los tiranos por medio de sus favoritos, el mayor azote que Dios descarga sobre los pueblos encorvados por la inmoralidad.

Luego, si no ha llegado a ser una verdad experimental que un hombre solo haya gobernado,



podríamos, con la misma lógica, rechazar la monarquía como forma posible de gobierno.

Resultaría entonces que no hay más que una, o, lo que es lo mismo, que todos los gobiernos son idénticos; lo cual equivaldría a rechazar todo criterio de certidumbre en las ciencias políticas y destruirlas por su raíz.

Pero la cuestión debe ser mirada bajo un punto de vista muy diverso.

Hay que distinguir entre el gobierno, propiamente dicho, y la fuente de la cual nace el gobierno. El gobierno es un acto continuo que nace de una facultad immanente de la sociedad.

Importa poco averiguar cuál es el número de personas que tienen parte en el acto continuo que se llama *gobierno*.

La diferencia esencial de los sistemas políticos proviene de la naturaleza de la entidad en que radica la potencia immanente, de la cual nace el gobierno y la que se da el nombre de *soberanía*.

Así, cuando ese poder reside en un solo hombre, el gobierno es monárquico; cuando reside en un grupo que lo monopoliza como un privilegio hereditario, pero improrrogable de clase a clase, el gobierno es aristocrático; y cuando reside en la nación, como una facultad que pueden ejercer todos o para cuyo ejercicio sólo se requiere una habilidad que todos pueden adquirir, el gobierno es democrático.

Discurriendo de esta manera restablecemos la exactitud de la vieja y clásica división de las formas de gobierno.

Pero he usado otra palabra, y la he usado adrede, para calificar el gobierno argentino.

He querido evitar los inconvenientes que surgirían de emplear un término desacreditado por la multitud de maldades del corazón y de extravagancias del espíritu, que han aglomerado sobre él los sacudimientos revolucionarios.



### III

#### CRITICA DE LA TEORIA DE LA SOBERANIA POPULAR

Los autores de la Constitución han incurrido, arrastrados por el impulso seductor de quimeras europeas, en el error de confundir el principio del gobierno republicano con el principio democrático llevado a sus formas más intemperantes en la máxima de la soberanía del pueblo.

Debemos traerla a juicio.

La escuela francesa (revolucionaria se entiende) ha fundado el principio de la soberanía del pueblo en un raciocinio que es menester reconstruir.

Las sociedades, dice, tienen un origen convencional y voluntario.

Los hombres, señores de sus propios derechos y nativamente soberanos, han entendido en época remotísima ser necesario para adquirir su bienestar que pusieran en común sus intereses y sus derechos. De aquí se sigue que la facultad que la sociedad tiene para gobernar y para gobernarse, arranca del derecho ilimitado que el hombre, considerado en su ser primitivo, tiene también para dirigir sus propias acciones.





La potestad que la sociedad adquiere por el hecho de su existencia es indeterminada; no puede ser establecida *a priori*; no hay regla superior y evidente para el espíritu que pueda sujetarla, cercenarla, condenarla ni dirigirla; sus límites y su papel, así como su existencia misma, son pura y exclusivamente voluntarios; sus reglas de acción dependen del criterio universal de los hombres congregados en su seno.

Por consiguiente, el criterio de la justicia en el orden de las cosas sociales, reside en el juicio común: la legitimidad de los actos de los poderes sociales, proviene de la voluntad universal de los asociados. De otra manera: el juicio universal no puede ser rechazado; la voluntad universal no puede ser resistida. Tal es el principio de la soberanía popular.

El punto de partida de esta teoría es evidentemente falso. Hemos demostrado cuál es el carácter positivo que tiene la sociedad; que la sociedad es una institución natural; y basta para cerciorarnos de ello, a fin de no repetir argumentos, esta observación: se puede prescindir, abstrayendo, de todas las relaciones que nos rigen en el mundo objetivo; pero no se puede prescindir, ni aun por medio de la abstracción, de lo que es de evidencia, de lo que es de percepción inmediata de la conciencia. Así, podemos suprimir el hecho de la asociación en nuestro discurso; pero no podemos suprimir el instinto de la sociabilidad; porque lo revela nuestra propia contemplación interna. Siendo así, encontramos una nueva demostración de la verdad con que se afirma que la sociedad es un hecho natural. La idea del contrato social está hoy



día en la ciencia política definitivamente muerta y enterrada.

El hombre, por otra parte, como no puede existir sino en la sociedad, no es soberano. Este hecho concurre a demostrar que es un ser limitado; sumiso a las leyes y fuerzas superiores a las que él quiera crearse y las que sienta dentro de sí mismo.

Si no es soberano, la soberanía social no puede resultar de la asociación voluntaria de los hombres. Pero quisiera concederlo. Entonces encontraríamos a los propagadores de la idea de la soberanía del pueblo encerrados dentro de los dos términos de este dilema: o bien el hombre es soberano o no lo es; si lo es, no puede constituir la soberanía de la sociedad sin destruir su propia naturaleza, sin aniquilar sus condiciones y modos de ser; si no es soberano, (y en efecto no lo es) no puede transmitir a sus creaciones facultades que él mismo no posee.

Quiere decir, que la soberanía de la sociedad no emana de los individuos; que el principio de la soberanía del pueblo es falso.

Por otra parte, señores, yo pregunto de qué manera concreta, puede entrar en actividad este soberano que se llama *el pueblo*.

¿Se contentarían los que esta doctrina preconizan, con atribuir la soberanía a una entidad abstracta a trueque de entregar las fuerzas reales y efectivas del gobierno a quien quisiera usurparlas, o el pueblo tiene una existencia real, visible, alguna energía en el terreno de los hechos, en el orden positivo de las cosas? Si lo tiene ¿quién es? ¿Cómo se califica?



Debe calificársele por relaciones numéricas; y en efecto la mitad más uno (bajo el principio de la soberanía popular) tiene el sumo imperio; y la mitad menos uno está sujeta a la obediencia.

Entonces buscáis la base del gobierno, la base del derecho, la base de la ley que ha de regir al hombre en el número, que es fuerza; y la fuerza no es una base adecuada de gobierno para seres racionales.

La ley del hombre, no es una ley simple, es una ley compleja: son muchas sus propensiones, son muchas sus facultades, son infinitas sus relaciones.

¿Con qué lógica se pretende constituir un órgano simple de una ley compleja?...

Luego, si consideramos la cuestión bajo estos dos puntos de vista, debemos concluir como hemos concluido considerándola bajo el primero en que la puse a vuestra atención: el principio de la soberanía del pueblo es científicamente insostenible.

#### IV

##### ORGANISMO SOCIAL: SUS ELEMENTOS Y FUNCIONES

La sociedad no es una masa, la sociedad no es un mecanismo: la sociedad es un organismo. La sociedad es una institución final que desenvuelve progresivamente, bajo la presión de una idea directriz, diversos instrumentos funcionales en el curso de su desarrollo. Ante todo, la familia.

La familia histórica puede ser presentada bajo numerosas formas. La conocemos en la forma pa-



triarcal, de dos maneras: o aislada bajo la forma de la tribu, o conexonada bajo la forma de la antigua confederación israelita.

Conocemos la familia *tronco* bajo sus dos formas; bajo la antigua forma feudal; bajo el tipo de la familia anglo-sajona.

Conocemos la familia inestable, alterada por leyes sucesorias, nacidas de desbordes socialistas o de un igualitarismo intemperante.

Pero hay un rasgo común a la familia y reconocido en todas las sociedades, menos en las enfermas y en las decadentes: consiste en su poder educador y gobernante de la niñez.

Esta institución, que es natural, que tiene un papel funcional en la economía general de la sociedad, es resguardada por sentimientos conservadores que están en el fondo de nuestro ser, y por circunstancias que coadyuvan en el mismo sentido: la debilidad de los niños, el amor de los padres, el cariño filial, la solidaridad que nos vincula con nuestros antepasados, y que degenera a veces en la vanidad nobiliaria.

Una institución, que tiene un papel natural, altísimo y enérgico, que está resguardada por sentimientos que ninguna mano ni corrupción pueden apagar por completo en el corazón del hombre, es fuera de toda duda, una institución divina, un centro natural de autoridad.

En segundo lugar, la Iglesia. Dentro de la confesión cristiana no puede haber duda alguna respecto de la capacidad docente y gobernante de la Iglesia.

Digo más: creo que dentro del deísmo es imposible negar ni la existencia, ni el papel de la Igle-



sia. Puede discutirse respecto de cuál de los centros confesionados organizados y activos, posee la doctrina verdadera y el ministerio auténtico; pero que existe una Iglesia, como existe una región de relaciones religiosas, está fuera de duda para quien no ha caído en los antros del ateísmo.

La Iglesia tiene también un papel; consiste en definir el dogma y circunscribir la moral.

Pero no tengo agotado el análisis.

Las familias se agrupan en secciones territoriales: con escasez en los distritos rurales, densamente en los centros urbanos, se conexionan entre sí, y muchos intereses que han sido primitivamente de una familia, se convierten en generales a todas las familias; y de aquí nace un cúmulo de necesidades de seguridad común, de orden público, de *bienestar* local, refundidas en esta institución, natural y orgánica en la sociedad: el municipio.

Muchas otras relaciones nacen en el desenvolvimiento del hombre social en virtud de la infinitud de sus propensiones y de sus necesidades.

La sociedad necesita fortificarse por medio de la riqueza; la sociedad necesita elevarse por medio de la ciencia y de las artes; la sociedad necesita mitigar sus propias miserias por medio de la caridad; y de aquí y de otras necesidades y relaciones que omito, se sigue: — primero, la existencia de corporaciones destinadas a servir aquellos intereses que requieren ser regidos autónomamente; segundo, la existencia de gremios.

Llamo gremio a toda categoría de personas consagradas al servicio de un interés común o a la profesión de una misma arte o de una misma in-



dustria. Los gremios pueden tener una existencia más o menos visible, pueden tener una organización más o menos sólida, pueden hallarse en un estado latente y embrionario; pero son siempre elementos parciales de la actividad social. Tienen, pues, una individualidad moral y son resortes necesarios en el desenvolvimiento general de la sociedad.

Vemos en sociedades modernas: en la argentina por ejemplo, a los que forman un gremio, dispersos entre sí, sin vínculo, organización, ni disciplina. De aquí se sigue que sus intereses son abandonados y su individualidad deprimida; por donde padece el conjunto, como sucede con el cuerpo humano: cuando se detiene la circulación capilar y se oblitera la última fibra del organismo, sobreviene una opilación perturbadora y frecuentemente fatal.

La sociedad, pues, desenvolviéndose en su finalidad, gobierna al hombre, (sin tener en cuenta la soberanía ni el papel del Estado), por medio de todos estos órganos que nacen naturalmente en su seno: la familia, la Iglesia, el municipio, los gremios.

## V

### COMPARACIONES DE LAS INSTITUCIONES LIBRES EN SUS FORMAS PURAS Y MIXTAS

¿Qué viene a ser entonces el principio de la soberanía? La sociedad, señores, se realiza en lo concreto por medio de agrupaciones parciales cu-



Los caracteres pueden variar indefinidamente. Orígenes comunes, creencias iguales, idénticos instrumentos de expresión del pensamiento y sobre todo, el dominio de un territorio deslindado, es lo que constituye cada agrupamiento humano. Un agrupamiento así organizado es una nación.

Toda nación posee estos dos caracteres: es reconocida como una entidad relativamente independiente de todas las entidades de su especie; posee una autoridad natural para concordar el movimiento de todos los órganos que la constituyen, o lo que es lo mismo, y he dicho desde mi primera conferencia, para trazar y garantizar un orden jurídico.

Estos dos caracteres determinan el papel del Estado.

La autoridad inicial del Estado es lo que se llama *soberanía*; y el instrumento de acción de la soberanía es el gobierno.

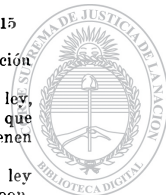
La fuente del gobierno es la nación misma.

Toda forma de gobierno constituida de esta manera, se llama *gobierno republicano*.

El gobierno republicano, pues, consiste en el régimen de la nación por sí misma, con tendencias a garantizar las condiciones necesarias de la paz social.

Estos ideales no son seguramente consultados en ninguna forma de gobierno en que el sumo imperio es transmitido a un hombre, es considerado el privilegio de una clase, o es entregado a las multitudes sin freno ni límite.

Pero, o estamos en un círculo vicioso o es menester reconocer una institución positiva del gobierno.



Ahora, el gobierno es el órgano de una función social.

Toda función social supone un objeto y una ley, y una ley del orden moral como son todas las que por su categoría pertenecen a la sociedad o tienen conexión con ella.

Si, pues, es una función que obedece a una ley del orden moral, es una función que induce responsabilidad.

Pertenecerá, por consiguiente, la fuente primitiva, la potencia inicial del gobierno, a quien pertenezca la responsabilidad que va envuelta en ella.

La responsabilidad es solidaria; por consiguiente, la potencia inicial del gobierno, (lo que se llama la soberanía) pertenece a la comunidad social.

De aquí deduzco, para concluir, que los pueblos, (en cuanto se denomina así el conjunto de una nación) tienen una autoridad política; que esa autoridad no es absoluta, sino que es limitada, en primer lugar por la ley que la genera, en segundo lugar, por el derecho que debe escudar; en tercer lugar, por los otros centros de autoridad que coinciden con ella.

En otros términos: que el pueblo no es soberano; pero que posee la autoridad sobre la cual reposan los poderes generales del gobierno.

Según esta definición, el sistema republicano es la forma de gobierno que más sólidamente consolida y garantiza todos los derechos que constituyen la libertad civil. Esto no obstante, no se puede decir, a lo menos en el sentido de Grimke, que la forma republicana sea la más natural entre todas las instituciones políticas; porque no es históricamente primitiva.





La familia es el núcleo rudimental y germinativo de la sociedad. Por consiguiente, la primera forma que el gobierno civil debe haber tomado, es la forma patriarcal: y desenvolviéndose la sociedad desde este punto de partida, es probable que haya afectado, o bien el patriado, si las naciones se han formado por aglomeración de tribus: o bien la realeza, si se han formado por la extensión natural de una tribu primitiva. Cuando una sociedad cae bajo una conquista, no vuelve a ser plasmada por su autoridad propia, sino bajo la virtualidad de aquella sociedad que la conquistó. En ese caso se producen en las sociedades: o bien la división en castas, o bien una preponderancia aristocrática, o bien la monarquía. Pero aunque esto sea así, no se puede menos de confesar también que, bajo otro punto de vista considerado, el sistema republicano es el sistema verdaderamente natural, porque es el más lógico, como es natural la perfección, en virtud de la ley del progreso que domina las evoluciones humanas en la entidad individual y en la entidad colectiva.

Cualquiera que sea la forma positiva que haya tomado el gobierno en una sociedad dada en virtud de sus antecedentes históricos, la masa social trata de consolidar el derecho, y para ello trata de adquirir influencia en el gobierno; pero se esfuerza por conseguir este resultado en dos sentidos: o por medio de la revolución, o por medio de la reforma gradual; por medio de la violencia, o por medio de la razón. En el primer caso nada crea. Nada violento es perpetuo; nada que nace de la fuerza puede tener existencia durable. Y si se dudara de ello, bastaría, para apereibirnos de

que digo verdad, contemplar el cuadro de las revoluciones democráticas de Europa. ¿Qué otra cosa son sino un engendro sangriento de fetos eternamente abortados? Y la razón es muy sencilla; esos movimientos revolucionarios, obra de rencores, productos de un orgullo insano y desenfrenado, atentan contra todas las entidades jurídicas que tienen una existencia arraigada en las tradiciones y en las costumbres; y para vigorizar la que quieren sobreponer a todo lo que ha sido consagrado por la acción del tiempo, y por el ministerio de la ley y por el desenvolvimiento vital de la sociedad, inventan esta teoría: la soberanía del pueblo; invisten de omnipotencia a las muchedumbres, y como es menester arrollar todo lo que al desenvolvimiento de esta soberanía ilimitada de las masas se opone, todo lo atropellan; importa poco cual sea la importancia y la majestad de lo que combaten; si estorban las clases en virtud de sus prerrogativas, en virtud de la solidaridad que las vincula, que las hace fuertes y las constituye en núcleo de resistencia, atropellan las clases como atropellan los gremios, como atropellan las corporaciones, si por el hecho de complicar los restos orgánicos de la vida social hacen imposible la simplicidad despótica de las democracias puras; y si la Iglesia se levanta y sugiere a los pueblos que hay más arriba de su capricho una ley divina que enfrena los mares, que desata las tempestades, que sujeta las pasiones del hombre, ilumina su corazón y le guía a los altos destinos de su finalidad, también se atropella a la Iglesia y a los sagrados intereses que ella representa y simboliza. Revolucionarios armados de esta manera e irrespetuo-





son por todo lo que es noble y sagrado, avanzan... y puestos en acción por grupos sacados de la última esfera de la sociedad, y capitaneados por visionarios o por malvados, luchan y son vencidos, o consiguen transitoriamente domoñar los elementos conservadores. Entonces imperan, pero imperan sin tener capacidad de gobierno, suscitando resistencias sordas y reacciones extremas, que vuelven a la sociedad a puntos peores y más dudosos todavía que aquellos de que quisieron arrancarla por medio de la violencia, o de lo contrario, se fatigan, se revuelven en su impotencia... y al cabo incurrn en la abyección y se entregan en manos de un dictador...

Esa es la historia del cesarismo, nacido de las entrañas de la democracia en todos los pueblos y en todas las épocas, desde César hasta Napoleón el Chico.

Pero hay pueblos más afortunados o más sensatos, que buscan la libertad por medio del progreso; ellos la conquistarán, ellos la conquistan de hecho: la historia nos lo demuestra así; porque no han roto violentamente en un día con las tradiciones; porque no han presumido poder derribar toda la estructura de una sociedad, todo un sistema de gobierno para restaurarlo según un plan arbitrario. Esas sociedades desenvuelven la libertad política lentamente, adquiriendo día por día, ya una franquicia, ya una prerrogativa; cercenando a los poderes públicos, ya una facultad, ya un radio de acción; emancipando las esferas de la vida privada, perfeccionando las instituciones municipales, levantando el nivel intelectual y moral de las masas, haciendo flexible la barrera que se-



para las clases gobernantes de la masa de la sociedad, y, en una palabra, transigiendo; y de esta transigencia, y de este desenvolvimiento gradual y paulatino de la libertad, según la ley del progreso, nacen los gobiernos mixtos.

Son infinitas las combinaciones de este género que pueden verificarse; y por consiguiente, infinitas las formas que los gobiernos mixtos pueden revestir.

Nuestro tiempo es escaso; no podemos analizarlo minuciosamente. Observaremos su modelo culminante.

La revolución del siglo XVII, en Inglaterra, fué un episodio sin gloria ni trascendencia, que se desenlazó volviendo a reponer la nación en su punto de partida, es decir, en el grado de lógico desenvolvimiento en que vino a perturbarla.

La corona había sido desde tiempos primitivos limitada por la influencia de los nobles, los cuales por derecho propio intervenían en la gestión de los negocios públicos; y muchísimos asuntos de interés para la nación, aunque fueran regidos bajo la iniciativa del rey y en su nombre, no podían ser resueltos ni expedidos sin acuerdo o consentimiento parlamentario.

Esta era, por otra parte, una forma de gobierno existente en casi todas las sociedades europeas de aquellos tiempos; pero en el continente, los pueblos impacientes por obtener la igualdad buscaron alianza con los reyes. Los reyes, tendían a fortificar su autoridad y extenderla exorbitantemente hasta el punto de hacerla absoluta, y por eso se inclinaban a establecer la igualdad, y repugnaban, tanto como el pueblo, los privilegios de la



nobleza, en los cuales las masas veían un acto de injusticia irritante y los reyes un peligro y un estorbo.

Como los reyes eran igualitarios, en cuanto la igualdad importaba la sumisión de todos bajo la plenitud absoluta de su autoridad, el continente conquistó la igualdad, perdiendo la libertad.

En Inglaterra, al revés, pueblo y aristocracia han sido igualmente temerosos del desarrollo del poder real. La corona ha aspirado y ha estado a punto de lograr la omnipotencia, sobre todo cuando la nobleza se ha enervado en la molición de la corte; pero la constante alianza de la aristocracia con el pueblo, ha hecho que la autoridad del rey sea progresiva e indefinidamente cercenada; que el imperio monárquico no haya adquirido un desenvolvimiento tal que arrollase todos los obstáculos que se le oponían. Lejos de eso: cada vez se ha fortificado más y más el imperio y se han ensanchado los cuadros de las clases gobernantes.

Así, el parlamento, cuyas funciones eran limitadísimas, bajo las primeras dinastías, ha aumentado sus privilegios en una escala y por grados indeterminados.

La nobleza no ha sido ingrata con su aliado, y ha cooperado a que individuos y entidades legales extrañas a su seno, entren a compartir sus derechos, en el interés de conseguir por la mancomunidad de sus esfuerzos, el éxito de sus propósitos. Así, los Caballeros de los Condados, los representantes de las Universidades, de los Burgos y de los Puertos, han acrecido la masa de fuerzas contrapesadoras de la corona, o lo que es igual: la



nación política ha aumentado su radio enriqueciéndose con elementos nuevos.

Si observamos el gobierno inglés en su forma actual, advertiremos que no obstante ser formadas las leyes en nombre del rey, el rey no gobierna; no obstante que se invoque la autoridad de la nación, la nación tampoco gobierna; que el poder legislativo reside, de hecho, en las cámaras; y el poder ejecutivo, en el ministerio; y aún el ministerio sale de las cámaras. Pero, hay arriba del gobierno y fuera del gobierno, dos entidades que intervienen en los negocios públicos para resolver sus conflictos, y alterar su personal, cuando no se les halla otra solución: el rey, que disuelve la cámara, la nación que la reelige o la renueva.

Luego, el rey y la nación conservan la potencia inicial del gobierno, por más que el parlamento y el ministerio estén investidos con las facultades activas de la autoridad pública.

Ved ahí la característica de los gobiernos mixtos: consiste en compartir la soberanía entre dos o más entidades de diversa categoría.

En el Río de la Plata, el gobierno republicano ha podido y ha debido ser establecido en su forma pura, (aunque imperfecta) desde el advenimiento de la nación a la independencia; y esto en virtud de diversas razones y antecedentes.

En la República Argentina (1), nunca hubo una aristocracia, ni pudo haberla, por falta de fundamento, de teatro y de papel.

La monarquía en América era imperial, porque

---

(1) Véase el tomo I de este *Curso*, Capítulo IV.



era exótica: no tenía raíz alguna en nuestra propia sociabilidad ni en nuestras tradiciones.

Un enjambre colonizador que se desprende de la masa de una nación para trasladarse a lejanos territorios y constituir la celda elemental de una nueva sociedad, es un organismo completo. Pueden ser estériles sus entrañas si carece de autonomía; pero ninguna creación política que le sea extraña y se le imponga por violencia, conseguirá adherirse jamás. La monarquía en América tenía ese carácter.

Ahora bien, la revolución argentina tuvo su punto de partida en circunstancias políticas; y por consiguiente, tuvo una doctrina arrancada de los principios del derecho público vigente entonces.

La conquista francesa había derribado en España el trono de los Borbones; la sucesión dinástica quedaba interrumpida.

Las colonias del Plata fueron solicitadas por Bonaparte que pedía el reconocimiento de la dinastía por él fundada en la madre patria. Esta solicitud fué violenta y rápidamente rechazada, en nombre de los sentimientos nacionales y de la dignidad patria.

A su turno, las autoridades que se llamaban representantes de los derechos del rey don Fernando VII, pedían también a las colonias de América su reconocimiento.

Entonces la sociedad argentina discurría de esta manera: — El sistema de gobierno vigente en España es el monárquico absoluto; la soberanía reside, según su principio, en el rey; y el derecho del rey es esencialmente personal. ¿Equivale esto a decir que es transmisible?



Puede discutirse si el rey tiene o no facultad para delegar la autoridad que le incumbe; pero el hecho era que aquel cobarde vulgar que vivía impetrando las misericordias del infatigado guerrero que le humilló, no había tenido coraje para hacer un acto de delegación, para establecer una regencia, para crear una autoridad legal cualquiera que le representase.

Lo que está fuera de toda duda, dados los principios del derecho monárquico, absoluto, es que nadie tiene derecho para asumir por su propia voluntad las facultades que son inherentes a la corona. Luego la facultad que se arrogan los gobiernos provisionales de España, en cuya virtud piden a la América obediencia y sometimiento, son facultades apócrifas y nulas.

Si son nulas, y la sucesión dinástica está interrumpida, es evidente que la soberanía retrovierte del rey a la sociedad. Luego todas las fracciones de la sociedad deben considerarse desligadas del compromiso y deberes que las vinculan con la corona.

La América debe asumir su propia autonomía.

La sociedad argentina la asumió.

Este es, histórica y jurídicamente, el punto de partida de la revolución nacional.

Assumiendo la soberanía del Río de la Plata, era menester organizar un gobierno; no había aristocracia, no había monarquía. Entonces las clases dirigentes tuvieron la veleidad de proponerse establecer una monarquía de artificio.

Tres tentativas hicieron para fundar distintas dinastías.





La de los incas fué rechazada por repulsión de raza. Para irritar las muchedumbres, se hablaba en aquellos tiempos de España como de un pueblo conquistador que hubiera aniquilado la nacionalidad argentina, y de los revolucionarios como descendientes de los oprimidos que recordaban sus derechos y expulsaban al conquistador!... Pero esos tonos falsos de una poesía hinchada, no podían reducir el antagonismo de la sangre.

Se idearon, una con anterioridad a la de los Incas, y otra con posterioridad a ella, otras dos dinastías. Estas eran europeas. Obraba contra ellas el sentimiento de la nacionalidad, como obraba contra la del inca el sentimiento de la raza.

Y unas y otras eran creaciones de visionarios, sin ninguna realidad concreta, sin resistencia ni vitalidad, y desaparecieron como desaparecen todas las fantasías, con las cuales se pretende dominar hechos trascendentales y pasiones fragorosas.

Deduzco que el sistema republicano puro es la única forma de gobierno compatible con la constitución orgánica de esta sociedad y con los orígenes históricos de la nacionalidad argentina.

Indagaciones más prolijas podrían hacer extensiva esta conclusión a todas las naciones del continente americano; pero están fuera de nuestro objeto.



## VI

CONSECUENCIAS DEL PRINCIPIO REPUBLICANO: REVOCABILIDAD DE LA LEY FUNDAMENTAL POSITIVA; ARTICULO 30 DE LA CONSTITUCION. LIMITACION CONSTITUCIONAL DE LOS PODERES DEL GOBIERNO. ARTICULO 29 DE LA CONSTITUCION: SUS ANTECEDENTES HISTORICOS.

Del principio republicano se siguen dos consecuencias. La primera está consignada en el artículo 30 de la Constitución; e importa, en el fondo, la reformabilidad indefinida, y aun la revocabilidad de la ley fundamental positiva.

Según la doctrina sentada para definir el derecho republicano, la facultad de reformar la Constitución no puede pertenecer a ninguno de los poderes ordinarios: pertenece a la entidad en que reside la potencia inicial del gobierno: pertenece a la nación.

El texto argentino lo establece en estos términos: "La Constitución — dice — puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso por el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una convención convocada al efecto".

El sistema establecido por el artículo que acabo de leer, para reformar la Constitución, difiere del de otras Constituciones análogas. Así, por ejemplo, la Constitución de los Estados Unidos puede ser reformada, ya por el Congreso ordinario, ya por una convención especial; pero en cualquiera de ambos casos, las enmiendas deben ser



sometidas al juicio de la nación; y cuando son ratificadas por las asambleas primarias o por convenciones en las tres cuartas partes de los Estados, son incorporadas al texto de la Constitución. En Suiza, la Constitución tampoco puede ser reformada sino previa consulta de la nación y por medio de una asamblea nacional especialmente elegida.

Hay algunas discrepancias de detalle, como se ve, entre las tres Constituciones.

La principal está entre la Constitución argentina y la de los Estados Unidos, y no creo aventurar mucho al decir que la argentina está en un terreno más lógico, dada la índole del sistema federal de gobierno, como nos apercibiremos cuando tengamos la oportunidad de estudiarlo con detención.

Pero todas coinciden en alejar de los poderes ordinarios la facultad de reformar la ley fundamental del país; y la reservan como un derecho exclusivo inherente a la soberanía nacional.

El prurito de legislar acompaña siempre a las inquietudes revolucionarias y a los estados dolientes de la sociedad, que soporta, cuando prevalecen opiniones y voluntades caprichosas, transformaciones profundas en la vida pública y privada.

Las reformas constitucionales, que alteran el organismo político, envuelven serios y evidentes peligros, y no puede uno menos de preguntarse con terror si todas las sociedades republicanas están irrevocable y fatalmente condenadas a la inestabilidad, al cambio desordenado e imprevisor de todas las reglas de la vida. Y los adversa-



rios del sistema republicano, arguyen contra nuestras instituciones prevalidos de esa mahladada tendencia a la inestabilidad que las carcome.

En los gobiernos mixtos hay una parte móvil en la Constitución, pero hay otra parte estable: lo que Bageot, — un publicista inglés, poco tiempo hace perdido para la ciencia política y para las letras llamaba “la parte imponente de la Constitución”.

Esta es su base inalterable, porque no es posible cambiar el conjunto de la Constitución y su equilibrio sino de dos modos: o por la revolución que la destruye, o por la reforma que, dependiendo del común acuerdo de las entidades soberanas, no puede menos de ser lenta, madura, progresiva; y por consiguiente, puede hacerse insensible y tan robusta y vivaz como la forma primitiva que modifica.

La verdad es que ése es el lado vulnerable de las instituciones republicanas.

Pero si, por otra parte, el sistema republicano es en sí mismo lógico y excelente, y nos es históricamente adecuado, arrostreamos sus inconvenientes, ya que disfrutamos sus ventajas.

Sin embargo, es menester conocerlos. La Constitución argentina ha sido previsora en este punto. Lo acreditan las prescripciones que ha establecido para estorbar reformas impremeditadas.

Dice que para declarar la necesidad de reforma se necesita el voto de las *dos terceras partes, a lo menos, de los miembros del Congreso*. Reparemos en este detalle.

Hay muchísimas materias para cuya expedición la Constitución exige *quorum* extraordinario en el Congreso, o una gran masa de votos en ambas cámaras. Así, para rectificar la elección de presiden-



te y vicepresidente de la nación, exige la presencia de las tres cuartas partes *de sus miembros*; pero basta la mayoría de votos dentro de ese *quórum*, para resolver cuanto se relacione con la materia.

Cuando el poder ejecutivo devuelve con observaciones un proyecto de ley aprobado por las cámaras, se requieren las dos terceras partes de votos de cada cámara, para rechazarlas e insistir en la primitiva resolución del Congreso. Pero esas dos terceras partes de votos, como los exigidos en otros casos para insistir en la sanción de actos rectificados por la cámara revisora, se cuentan sobre el número de senadores o diputados *presentes* a la sesión; y en el orden común de los negocios, basta la mayoría absoluta de cada cámara para que funcione.

Entretanto, para declarar la necesidad de reformar la Constitución, se requieren las dos terceras partes, al menos, de votos *de los miembros del Congreso*.

Por otra parte, la declaración del Congreso no obliga a la convención que debe entender en el asunto. Esta convención elegida popularmente, investida por la soberanía nacional con el mandato especial de resolver sobre la reforma de la ley fundamental, procede con plena libertad, sin ser, en manera alguna, trabada por la declaración previa del Congreso.

Ni podría ser de otra manera.

Si la convención estuviera obligada a seguir el espíritu del Congreso, sería una rueda inútil.

¿Qué significaría esta apelación a la soberanía nacional, qué significaría la creación de este ór-



gano especial de la opinión pública y de la voluntad del país?...

Luego la facultad de la convención es plena y absoluta.

La declaración del Congreso no la limita sino en un sentido: en cuanto ella no puede extender su poder de revisión y de reforma más allá de los artículos que el Congreso haya indicado modificar.

Así el equilibrio entre el Congreso y la convención, refuerza las resistencias que la moral cívica y el respecto a la ley pueden oponer a los espíritus novedosos y turbulentos, que desatan desastres sobre las naciones, tanto más terribles y trascendentes en países que apenas comienzan a consolidar su orden legal, como la República Argentina. Nosotros no tenemos tradiciones serias de gobierno; no tenemos costumbres legales sólidas. ¿Qué nos quedaría si los Congresos y los partidos pusieran la mano sobre lo único que hay respetable en medio de las borrascas espantosas de pasiones y de intereses que arrastran estos pueblos!

El día en que la ley fundamental sea alterada para servir los intereses de una fracción, ¡ese día habrán muerto para siempre la libertad y el decoro de la República Argentina!...

---

Otra consecuencia del principio republicano, es la limitación de los poderes de los gobiernos. Esa limitación es esencial.

Ella constituye el carácter de un gobierno libre. Un gobierno no es liberal en razón de la fuente de donde arrancan sus poderes; un gobierno es



liberal en razón de la limitación de la autoridad que desempeña. Así como un gobierno ejercido contra justicia se llama tiranía, un gobierno ejercido sin limitación se llama despotismo.

El despotismo puede ser colectivo o individual, puede tener origen en la abyección de un pueblo o en otra causa; siempre será igual a sí mismo, y consistirá en la ilimitación de facultades con que rige los intereses y los derechos de una sociedad.

En el orden político de la República Argentina, esta limitación existe, porque los poderes sólo invisten funciones perentoriamente limitadas por la Constitución y divididas entre sí, y porque además las funciones y el papel del Estado están divididos entre diversos elementos, según el modelo y el plan que constituye el sistema federal que explicaré en otra oportunidad.

La garantía dada a la libertad política y civil, por medio de la limitación de la autoridad, está robustecida por el artículo 29 de la Constitución, reproducido en términos más o menos semejantes en muchas Constituciones de provincia. Dice así:

“El Congreso no puede conceder al ejecutivo nacional, ni las legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, *facultades extraordinarias ni la suma del poder público*, ni otorgarles *sumisiones o supremacías*, por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consentan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria”.



A primera vista, pudiera pensarse que este artículo es ocioso. Todos los poderes investidos con la autoridad son delegados; los delegados no pueden transferir la delegación: luego, es inútil declararlo en la ley constitucional.

Puede, sin embargo, decirse, en general, y en contra de esta observación, que nunca son excesivas las precauciones de las sociedades en resguardo de sus derechos, de su autonomía, de su orden legal y de la paz interna; y que no son cautas las que cuentan con la bondad de los que han de ejercer el poder, sino que deben precaverse contra sus maldades.

Por lo demás, ese artículo, aunque no tuviera ninguna explicación satisfactoria en el terreno teórico, tiene una explicación histórica. Ha tenido origen en padecimientos profundos de la nación. Los primeros gobiernos revolucionarios rigieron los destinos públicos con facultades discrecionales. Estas facultades fueron ejercidas alternativamente en perjuicio y en beneficio, en gloria y en vergüenza del país. Cuando Rivadavia trataba de dar una organización política regular a la provincia de Buenos Aires, indujo al gobernador de que era ministro a renunciar las facultades extraordinarias, y ellas desaparecieron; pero fueron restablecidas en seguida de la disolución nacional de 1827, en medio de los desbordes anárquicos que a ella subsiguieron.

Rosas las usó brutalmente durante su primer gobierno; y cuando atizaba la demagogia para apoderarse de la omnipotencia, aplastar la sociedad y arrastrarla a la ignominia, los últimos



restos del partido federal que le resistían, trataron de oponerle como barrera, en el proyecto constitucional de 1833, la abolición de las facultades extraordinarias para lo ulterior. El proyecto de Constitución sucumbió como sus autores. La tiranía cayó en 1852; y en 1860 se consignó en la Constitución nacional la declaratoria recogida del proyecto de 1833, añadiéndole todas las vergonzosas denominaciones que la monstruosidad prohibida recibió en aquella época infanda. Tal es el origen de este artículo. Mirémoslo con respecto; está escrito con la sangre de nuestros hermanos... (1).



## CAPITULO II



SUMARIO: EL GOBIERNO ARGENTINO ES REPRESENTATIVO: I. Antecedentes históricos. — II. Ejercicio de los poderes públicos según la Constitución. — III. Teoría a qué obedece; sus distintas aplicaciones especulativas y políticas. Exactitud de la división argentina. — IV. Caracteres del sistema gubernativo argentino. Sistema bajo el cual se renueva el personal de los poderes públicos según la Constitución. — V. Inteligencia constitucional de la representación de la nación en el gobierno. Antecedentes históricos. — VI. Fundamentos del sistema representativo. — VII. Derecho comparado; la antigüedad; La Europa moderna; la democracia francesa.

Para evitar que el gobierno obre contra justicia, es menester impedir que obre sin limitación ni contrapeso.

La división de los poderes y el sistema representativo (que se confunden bajo ciertos puntos de vista por analogías intrínsecas) son formas institucionales tendentes en esa dirección.

Voy a tratarlas en el orden enunciado.

### I

#### ANTECEDENTES HISTORICOS

Algunos de los revolucionarios argentinos concebían la idea de la división de los poderes y tendían a explicarla desde 1810.



El plebiscito del 25 de Mayo al crear la Junta Provisional de gobierno, ordenó la convocatoria de representantes de todas las demás secciones del virreinato para que vinieran a formar una junta definitiva que resolviera sobre la suerte ulterior del país.

Los Cabildos de las provincias convocaron los vecindarios en la forma establecida por el plebiscito, y los diputados electos comenzaron pronto a venir a Buenos Aires.

Entonces se presentó una cuestión grave y espinosa: — ¿cuál debe ser el carácter de la junta que resulte de la incorporación en una asamblea de todos los diputados de las provincias? ¿Será revestida con poderes omnínodos? ¿ha de concentrar la autoridad legislativa, con la autoridad ejecutiva; o estas dos formas de la potestad política deben ser separadas, de suerte que la junta elegida en Mayo conserve el poder ejecutivo, y la asamblea resultante de la congregación de los representantes de las provincias asuma las facultades legislativas?

Moreno había trazado en *La Gaceta* un plan de trabajos constitucionales para el Congreso; pero la mayoría miró las cosas bajo otro punto de vista que él.

Aparentemente la revolución no tendía a emancipar el país. El plebiscito del 25 de Mayo, según su propia declaración, sólo había tenido en mira proveer a los medios de gobernarse la colonia en tanto que el rey Fernando VII estuviera imposibilitado de desempeñar sus funciones. Mediaban ya, aun en el seno de los hombres iniciados en los



propósitos secretos de la revolución, capitales divergencias de miras. Un partido, que podemos llamar conservador y que encarnaba en Saavedra (jefe de los patricios y presidente de la junta gubernativa) pretendía reformar la administración y el orden político del país, sin hacer una solución de continuidad en las tradiciones, sin interrumpir las costumbres legales de la sociedad colonial.

Otro partido (el de Moreno) pretendía, al contrario, arrojarla en busca del sistema republicano amplio, completo, y no se detenía aún en el extremo de preconizar las doctrinas más avanzadas e intemperantes de la democracia revolucionaria de Francia.

Los diputados de las provincias traían a Buenos Aires un nuevo elemento de lucha; venían imbuidos en cierto espíritu de localismo que sólo con el andar del tiempo y el desenvolverse de las instituciones y las costumbres tiende a desaparecer del espíritu de los argentinos; traían, además, un instinto vago y mal definido (aunque en el fondo fuera justo y honesto) de igual política para todos los pueblos.

Encontrándose en Buenos Aires solicitados por las dos fuerzas que estaban en lucha, ¿a cuál deberían plegarse?...

Eran los Cabildos, como sabemos, el punto de apoyo de los pueblos en todas sus evoluciones de carácter político; y en aquellos tiempos eran la expresión más acabada y genuina de la autonomía local.

Un partido republicano, revolucionario y cen-



tralista, (como parecía ser, por el carácter que las cosas le imprimían y por las doctrinas que preconizaba, el partido de Moreno), ofrecía a los diputados de las provincias pocas garantías de que serían respetadas aquellas instituciones sobre las cuales reposaba, sin embargo, todo el orden que ellos trataban de establecer y de desarrollar.

Los conservadores, al revés, puesto que pretendían alterar lo menos profundamente que fuera posible el orden antiguo de las cosas, les daban seguridades que en los republicanos no podían encontrar.

Vinculáronse, pues, con los conservadores.

Entonces Moreno, aunque tendía a dividir los poderes, y tuviera de su parte los principios, tiene en su contra, en primer lugar, la doctrina aparente de la revolución; en segundo lugar, el texto mismo de las instrucciones de la Junta estipuladas entre el Cabildo y el pueblo el 25 de Mayo de 1810; en tercer lugar, el texto de la circular convocatoria del Congreso de 27 de Mayo de 1810; y finalmente, la fuerza numérica de los partidos.

Fué vencido; y la Junta de Gobierno, engrosada por los diputados de las provincias, se convirtió en una asamblea omnimoda que resumía todos los poderes: los poderes ordinarios y los extraordinarios: los legislativos y los ejecutivos.

Después de vencido Moreno, y de haber muerto misteriosamente en la soledad del mar, muchos de sus amigos quedaron todavía ocupando altas dignidades oficiales. Para desalojarlos por completo, se tramó y se hizo estallar la sedición del 5 y 6



de Abril de 1811 que se presume (no sin razón) haber sido provocada, o cuando menos consentida, por las autoridades.

De esta sedición resultó una nueva Junta que no tardó mucho en reconocerse impotente para afrontar las tareas revolucionarias; y transformó el orden político que había establecido, reteniendo el poder legislativo, y constituyendo un ejecutivo bajo la forma de un triunvirato, que debía estar bajo su inmediata inspección y vigilancia; y dictó el 23 de Octubre de 1811, un Estatuto provisional en que consignaba el principio de la división de los poderes.

Pero este Estatuto no es propiamente una ley constitucional. Prescindo ahora de lo anómalo e ilegítimo de su origen; me atengo solamente a su estructura y lo juzgo bajo el punto de vista científico.

Era una serie de generalidades puestas en forma de ley; consignaba vagamente la división de los poderes; pero nada definía, ni asignaba a cada elemento de acción de la autoridad sus resortes ni el radio de funciones.

El triunvirato que la Junta Conservadora había creado se fatigó, después de transcurridos pocos meses, de la tutela en que ella lo conservaba; declaró atentatoria su conducta por haber cambiado el papel que desempeñaba en virtud de la voluntad popular, pero reservándose la autoridad que le había conferido en virtud de los mismos actos que declaraba ilegítimos; y dictó un nuevo reglamento constitucional en noviembre del mismo año.



En él atribuyó poderes extensísimos a la rama ejecutiva; y creó una Asamblea General compuesta (decía el artículo 1.º) del Ayuntamiento de Buenos Aires, de representantes de los pueblos y un *número considerable* de ciudadanos elegidos por el vecindario de la capital.

Esta asamblea tenía dos atribuciones principales; puedo decir que únicas: elegir los miembros del triunvirato que debían renovarse por terceras partes de seis en seis meses; intervenir cuando el triunvirato la consultara, en todos los asuntos graves que tuvieran atingencia con la libertad y existencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata.

Para percibir que la división de los poderes establecida en 1811, no fué más completa que la establecida en el Reglamento provisional inmediatamente precedente, basta considerar la escasez de las atribuciones conferidas a la Asamblea, y la falta de autoridad propia con que la organizaba, puesto que aun cuando se estableciera que el triunvirato no podía proceder en asuntos graves relativos a la condición política del Río de la Plata, sin consulta de la Asamblea General, como quiera que fuese discrecional de su parte declarar cuáles cuestiones revestían verdadera gravedad, venía a ser discrecional también el provocar o no la intervención de la Asamblea en los asuntos públicos.

Por otra parte, la constitución de la Asamblea no podía ser más viciosa. Una asamblea compuesta del Cabildo de Buenos Aires, de representantes elegidos por los pueblos (que no se eligieron por-



que las provincias no reconocieron la Junta), y de un número *considerable* de ciudadanos elegidos por el vecindario de Buenos Aires, importaba constituir una asamblea patricia, dar a la ciudad de Buenos Aires sobre el resto del virreinato, una preponderancia idéntica a la que la vieja ciudad romana tenía sobre todas sus provincias y colonias.

La Asamblea Constituyente de 1813 dejó en pie la autoridad del triunvirato, asumió facultades legislativas, ordinarias y extraordinarias, y bajo esta combinación acometió los trabajos que llenaron la época más fecunda y gloriosa de su existencia.

Poco a poco, impelida a ello por la presión subterránea y clandestina de la logia política de "Lautaro", creó el Directorio, y terminó por abdicar en él.

Un motín militar dió en tierra con el Directorio, juntamente con el cual cayó la Asamblea misma.

El Cabildo de Buenos Aires intervino, y nombró un nuevo Directorio, fundando al mismo tiempo, una especie de poder legislativo y constituyente bajo el nombre de "Junta de Observación", compuesta de diputados elegidos en la ciudad de Buenos Aires.

Esta Junta dietó el Estatuto Provisional de 1815, que consignó también el principio de la división de los poderes, pero tan vagamente como el Estatuto de 1811.

Un Congreso de origen verdaderamente nacional y orgánico, libre de todas las anomalías e irregularidades que afectaban la fisonomía de los





cuerpos que antes se habían arrogado la facultad de dar constituciones, el Congreso reunido en Tucumán en 1816, dictó, ya trasladado a Buenos Aires en 1817, un Reglamento Provisional de las Provincias Unidas del Río de la Plata.

El principio de la división de los poderes aparecía allí en formas regulares, consolidándose, definiéndose, hasta la Constitución de 1819 y la de 1826, que lo establecieron clara y completamente.

Si prescindimos, pues, de las desviaciones extraordinarias que el país ha soportado en éste como en otros puntos capitales de la organización política, en momentos infaustos de despotismo y anarquía, podemos establecer, que, germinativamente, (aunque en formas rudimentarias) el principio de la división de los poderes es contemporáneo de nuestros primeros movimientos revolucionarios.

## II

### EJERCICIO DE LOS PODERES PUBLICOS SEGUN LA CONSTITUCION

La Constitución vigente, al organizar el gobierno, lo ha dividido en tres poderes: cada uno de ellos tiene una órbita propia; se mueve dentro de límites perfectamente trazados; un poder no puede absorber las facultades de otro; las facultades que cada uno inviste, que no son propias, sino delegadas por la voluntad nacional, son improrrogables e intransmisibles; de suerte que ninguno puede delegar en otro, ni consentir en usurpación.

Cuando decimos *poderes*, mencionamos una



abstracción: ellos se realizan en entidades concretas, y los poderes de la nación están realmente investidos en tres centros distintos de autoridad, a saber: el Congreso, que ejerce las funciones legislativas; el Presidente de la Nación, que ejerce las ejecutivas, y los Tribunales encargados de ejercer el poder judicial. Pero ni el Congreso, ni el Presidente de la República entre sí, respecto del poder judicial, ni los tribunales respecto del Congreso y del Presidente de la República, funcionan completamente aislados y sin recíproco contacto.

Lejos de eso, el Congreso está investido con facultades concurrentes con las que desempeñan el Presidente y los Tribunales; el Presidente, a su turno, tiene atribuciones conexas con las del Congreso y de los Tribunales; y los Tribunales, a su vez, tienen facultades altísimas, que afectan la acción del legislativo y del ejecutivo.

El Congreso ejerce funciones ejecutivas y judiciales.

Ejerce funciones ejecutivas, interviniendo por medio de una de sus cámaras en los actos del poder ejecutivo al hacer una larga serie de nombramientos. El Congreso debe autorizar al Presidente para declarar la guerra o hacer la paz; y sin su autorización el poder ejecutivo, aunque maneje las relaciones exteriores está incapacitado para proceder en esos momentos críticos y graves.

El Congreso tiene facultad exclusiva para declarar el estado de sitio en los casos de conmoción interior; y en los casos en que ese estado anómalo es declarado por razón de una invasión exterior,



el Presidente de la República necesita pedir la autorización del Senado para establecerlo. El Presidente de la República no puede por sí solo llevar a una provincia la intervención nacional, sea que esté comprendida dentro de los casos en que ella es lícita *motu proprio*, sea en los casos en que sólo es lícita a requisición de los poderes locales. El Presidente de la República, que es el jefe de la administración nacional, tampoco puede autorizar gastos, ni emplear suma alguna del erario público, sino en virtud de autorización expresa del Congreso, dada en ley general de presupuesto, o bien por medio de leyes especiales. Finalmente, el Congreso tiene facultad para llamar a juicio al poder ejecutivo, respecto de la manera cómo administra la hacienda pública; de suerte que todos sus actos administrativos están, en último caso, pendientes de la voluntad del Congreso, bajo dos puntos de vista: primero, porque el Presidente no puede proceder sin autorización de las cámaras; y segundo, porque está estrictamente obligado a someter al juicio y aprobación del Congreso todos sus actos de esta naturaleza.

El Congreso tiene funciones de carácter judicial. Es el tribunal de juicios políticos de la nación: verifica un juicio previo para alzar la inmunidad de aquellos que la disfrutan, cuando es requerido por los tribunales ordinarios; y finalmente, puede dictar leyes de amnistía, lo cual importa paralizar totalmente la acción de los tribunales respecto de determinado grupo de personas complicadas en hechos criminosos.

El Presidente de la Nación, a su turno, tiene



también funciones de carácter legislativo y de carácter judicial.

Puede provocar la acción del Congreso para legislar sobre determinadas materias, por medio de mensajes; puede presentarle proyectos de ley; toma parte en la discusión por medio de sus ministros, a quienes las cámaras pueden llamar cuando necesiten informes de su parte, pero que tienen también, por la suya, derecho propio para intervenir y opinar en todas las deliberaciones del Congreso. Las leyes no imperan por el solo hecho de haber sido aprobadas por el Congreso; es menester que sean sancionadas y promulgadas por el Presidente de la Nación. El Presidente no está tampoco obligado a promulgar ciegamente todas las que el Congreso apruebe; le es lícito, dentro de un período de diez días, fijado por la Constitución, devolver los proyectos de ley aprobados por ambas cámaras, a la de su origen, con observaciones a su conjunto o a alguno de sus detalles; y en este caso es menester que dos terceras partes de los miembros del Congreso desechen las observaciones del poder ejecutivo, para que éste se halle obligado a promulgar la ley que le repugna.

El Presidente tiene, además, funciones de carácter judicial.

Las sentencias de los tribunales militares no pueden ser ejecutadas sin la aprobación del Presidente, que, por otra parte, está armado con la facultad de conmutar las penas impuestas por los tribunales nacionales, o de indultarlas totalmente.

Los tribunales, a su vez, tienen conexión con el poder legislativo y con el poder ejecutivo.



La Constitución establece que ella es la ley suprema del país; que todas las autoridades han de plegarse a sus máximas y a sus preceptos en el ejercicio de las funciones que les incumben. Por consiguiente, toda ley, decreto, o disposición administrativa del poder ejecutivo de la República que se oponga a la Constitución, carece de valor y eficacia.

Y para conseguir que esta declaración no sea una vaga promesa, una vacía y declamatoria afirmación que nada fecundo y vivo produzca en el porvenir para la conservación de los derechos y de las libertades públicas, ha establecido la Justicia Nacional, encargada de juzgar todos los litigios que ante ella se presenten bajo el criterio superior y exclusivo de la Constitución. De suerte que absteniéndose de aplicar las leyes dictadas por el Congreso o decretos expedidos por el poder ejecutivo cuandó sean opuestos a la Constitución, es el último resorte para enervar todo acto autoritario que sea inconstitucional; y por consiguiente, para rectificar la línea de conducta de todos los otros poderes públicos cuando se extravían.

Quiere decir, que el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial, según el plan establecido por nuestra Constitución, son fracciones de un solo núcleo central de poder, que tienen funciones particulares, especiales a cada una de ellas, pero coordinadas entre sí.



## III

TEORIA A QUE OBEDECE LA DIVISION DE LOS PODERES: SUS  
DISTINTAS APLICACIONES ESPECULATIVAS Y POLITICAS.  
EXACTITUD DE LA DIVISION ARGENTINA.

La máxima política de la división de los poderes tiene una antigüedad venerable. La exponía Aristóteles, que pasa por su autor literario, pero él la trataba como una regla orgánica del Estado que le era experimentalmente conocido: del Estado pagano. Por consiguiente, su doctrina de la división de los poderes se resuelve en la investidura de cada forma de la potestad política en una clase social distinta por su propia naturaleza y por su condición jurídica. De suerte que no hay en esa teoría nada que sea positivamente aplicable, en el terreno político, a las sociedades republicanas modernas, fundadas en los principios de la igualdad, y en las reglas y planos de movimiento y de acción radicalmente contrarios a los que formaban la vida política que caía bajo la experimentación aristotélica.

Es tenido Montesquieu por el pensador que ha esclarecido más cumplidamente la doctrina de Aristóteles; pero la verdad es que Montesquieu se ha limitado a convertir en doctrina los elementos abstractos eliminados de la observación empírica del sistema gubernativo de Inglaterra; y aun hay que advertir que exagera las consecuencias que de sus propias observaciones se desprenden, y que atribuyen a los caracteres externos de la organización política de Inglaterra mayor importancia de la



que en realidad debía, prescindiendo de considerar lo que constituye la esencia característica y diferencial de aquel organismo de gobierno.

En la primera época de la revolución francesa, gran parte de los revolucionarios, con excepción de Mirabeau y de los que le seguían, se esforzaban por llevar la doctrina de la división de los poderes hasta la incomunicación total de cada una de sus ramas; lo cual haría imposible su marcha, porque haría imposible su acuerdo.

Pienso que esta doctrina puede ser explicada con suma sencillez y claridad; no veo que envuelva complicación alguna, ni que presente dificultades; ni creo tampoco que sea menester interrogar mucho la experiencia, ni consultar mucho las revelaciones de los grandes pensadores, que son maestros en la ciencia política, para acertar con una explicación completa de la teoría.

En efecto, ¿cuál es la forma superior en que se revela la suma de poderes que corresponde a las potestades políticas? — Es la ley. — La ley es la expresión superior de autoridad. Ahora bien, la ley es una regla genérica que se realiza cuando es *ejecutada*. Puede ser ejecutada de dos maneras: inmediata y directamente, si su acción está destinada a recaer sobre el conjunto: previa una *aplicación* crítica y racional, cuando está destinada a obrar sobre individuos particulares o entidades de derecho en sus relaciones civiles.

Así, se ve que la ley en su evolución total pasa por tres fases: *formulación, aplicación, ejecución*.

Si se constituye en una sociedad un órgano simple para que la desenvuelva en todas sus fases, se seguirá que ese órgano se convertirá en un po-



der ilimitado e irresponsable, o al menos, sólo contenido por límites doctrinarios y una responsabilidad moral.

Entonces, es clara la necesidad de constituir un órgano especial, correspondiente a cada una de las fases que forma la ley en su desarrollo total. Cada una de ellas supone una función; luego da origen a una potestad.

De aquí la división.

Pero todas estas funciones, aunque sean característicamente diversas entre sí, se resuelven en una actividad sintética. De aquí la armonía entre todos los poderes.

Por eso la Constitución Nacional ha sido acertada estableciendo los poderes divididos, pero coordinados; de suerte que no crea tres gobiernos, sino un gobierno, órgano del Estado, dividido en tres ramas.

Pero a menudo se oye reclamar contra esta enumeración de los poderes públicos, aunque se acepte éste u otro principio doctrinario respecto de la teoría en general. Esa enumeración es incompleta oigo decir: y leo en los libros de muchos publicistas enunciar la necesidad de añadir a los tres poderes que he mencionado, un poder conservador, un poder electoral, un poder municipal.

Estos gritos son estruendosos, pero son vacíos. ¿A qué se llama poder conservador!

Se da ese nombre a la corona en algunas monarquías parlamentarias, en el Brasil, por ejemplo.

Ahora bien; la denominación es inadecuada y falsa. La corona no es en las monarquías parlamentarias un poder conservador o moderador: es una entidad jurídica, que comparte la soberanía





con la nación. Donde tenga otro carácter, donde sea tan sólo un poder ejecutivo o contrapesador, más o menos sólido, reatado con mayores o menores responsabilidades, no tiene sino una existencia efímera y precaria; es una anomalía destinada a desaparecer.

El derecho electoral tampoco constituye un poder.

Llamo un poder a cada centro de acción que inviste parte de las facultades pertenecientes al Estado. Ahora bien: ¿el derecho electoral se encuentra en ese caso?...

El derecho electoral es un medio por el cual procede la nación a formar el personal del gobierno que es el órgano del Estado. Luego, no entra dentro del Estado. Tiende a constituir sus órganos de acción, sus elementos y sus medios normales de manifestarse, pero no forma parte de él. Por consiguiente, no es un poder.

Y no se diga que si esto es cierto respecto de los pueblos en que está establecido el sufragio universal, no lo es en aquellos en que, no obstante que la nación disfruta de lata libertad política, el derecho electoral es restringido; porque voy más al fondo de la cuestión, y digo: no considero ni puedo considerar al grupo más o menos extenso, que está investido con la facultad del sufragio, como un conjunto de delegados del resto de la nación que está fuera del ejercicio del derecho político; considero a los que invisten la suprema facultad de la ciudadanía como los únicos miembros de la nación política.

Por consiguiente, no hay ninguna razón para considerar bajo diversos puntos de vista el derecho electoral en los pueblos que tienen el sufra-



gio restringido, que en los pueblos que tienen el sufragio universal.

Se ha pretendido, y por hombres sinceramente aficionados a las instituciones municipales, para reforzar precisamente la autonomía de los municipios, establecer esta doctrina: que el municipio es un poder que debe ser denominado *poder municipal*, aumentando la enumeración clásica de Aristóteles.

La idea del poder, que consideramos aquí, es una idea relativa y no absoluta. Se llama poder, como dije antes, a un centro de facultades especiales pertenecientes a un gobierno que sea órgano de un Estado. Ahora, si una institución cualquiera sometida a crítica, no tiene un radio de acción tan extenso como aquellos con los cuales se supone que forma sistema, evidentemente no puede ser considerada como un poder.

Si un centro de autoridad no tiene facultades correlativas con las de todos los demás poderes, a los cuales se pretende asociarlo, tampoco puede ser considerado como elemento del mismo sistema gubernativo.

Un municipio no tiene la misma extensión que el gobierno de un Estado: por consiguiente, el municipio no forma parte del sistema gubernativo que se llama Estado, ni puede ser considerado como un poder del Estado.

Además, dentro del estrecho radio que abarca la autoridad municipal, ella por la naturaleza de las materias y de las formas positivas con que funciona, tiene mayor extensión de la que tendría si se le supusiera como un poder en otro radio.

Así, un municipio establece reglas permanentes



y universales dentro de su jurisdicción territorial; un municipio ejerce funciones judiciales, dondequiera que la vida municipal esté bien organizada, un municipio administra y gobierna.

Vemos reunidas en él todas las funciones: las legislativas, las ejecutivas y las judiciales.

Por consiguiente, sus potestades son más abundantes, que las que posee cualquiera de las ramas de los poderes del Estado aisladamente considerada. Además, su jurisdicción territorial no es equi-extensa con la del gobierno de que forma parte. Así, el municipio es un elemento orgánico de la sociedad con funciones propias y con capacidad de autogobierno: entra en el orden jurídico definido por el Estado, pero no forma parte de él; y por consiguiente no es poder.

La doctrina argentina queda justificada: el gobierno es uno, dividido en tres ramas coordinadas.

#### IV

##### CARACTERES DEL SISTEMA GUBERNATIVO ARGENTINO. SISTEMA BAJO EL CUAL SE RENUEVA EL PERSONAL DE LOS PODERES PUBLICOS SEGUN LA CONSTITUCION.

Aquel gobierno según cuyo plan todos los poderes emanan de la nación; o de otra manera, en que la potestad inicial del gobierno reside en la nación, se llama republicano; y republicano representativo aquel en el cual dichos poderes no son directamente ejercidos por la nación; en otros términos: aquel en que la nación no tiene la autoridad efectiva y actual del gobierno.



Los artículos 1.º y 22 de la Constitución Nacional, se explican claramente a este propósito para establecer los caracteres del sistema gubernativo que fijan.

El artículo 1.º, dice:

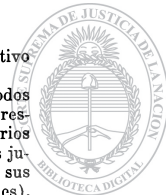
“La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según lo establece la presente Constitución”.

El artículo 22, dice: “El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición”.

Quiere decir que la nación no gobierna sino por medio de las autoridades constituídas, que son sus órganos jurídicos; pero que toda autoridad procede de ella, y sólo es ejercida por delegación.

De los poderes creados por la Constitución, hay dos cuyo personal se renueva periódicamente: El poder ejecutivo, cambiado de seis en seis años por elección popular indirecta; el poder legislativo, una de cuyas cámaras se renueva por mitad cada dos años, en virtud de elección popular directa; y la otra por terceras partes, de tres en tres años en virtud de elección hecha por las legislaturas de las provincias.

El poder judicial tiene un mandato de duración indefinido; pero revocable en todos los casos en que los magistrados incurren en responsabilidades graves por mal desempeño de sus funciones, en cuya circunstancia son reemplazados como en los casos de vacancia, de muerte, renuncia o jubilación,



en virtud de elección hecha por el poder ejecutivo de acuerdo con la Cámara de Senadores.

El carácter de pura delegación que tienen todos los poderes públicos de la nación, resulta de la responsabilidad a que están sujetos los funcionarios que los desempeñan. Así, tanto los funcionarios judiciales como el presidente de la República y sus ministros (que son sus consejeros responsables), están sujetos a acusación de la Cámara de Diputados y juicio ante la de Senadores, por toda falta cometida en el desempeño de sus funciones, por toda violación de ley, por todo acto contrario a la moral pública y perjudicial a los derechos de los ciudadanos y a los grandes intereses públicos.

Una observación podría hacerse, no obstante, que a primera vista no carece de importancia, respecto de esta doctrina general.

Si la responsabilidad es signo característico de la delegación, podría decirse, sería menester que ella existiera respecto de todos los poderes públicos. Entretanto, si bien es verdad que dos de ellos tienen una responsabilidad legal y efectiva, hay uno que es irresponsable: el legislativo. La Constitución establece que los diputados y senadores en ningún caso podrán ser perseguidos, juzgados ni incomodados en razón de votos que hayan emitido o de opiniones que hayan manifestado en el desempeño de sus funciones.

Esta observación no tiene fuerza sino aparente, porque aun cuando sea exacto que la Constitución ha declarado inmunes a los diputados y senadores en el ejercicio regular de sus funciones, también ha declarado que no lo son cuando incurren en desórdenes de conducta.



El artículo 58 dice así: “Cada Cámara hará su reglamento, y podrá, con dos tercios de votos, corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones, o *removerlo por inhabilidad física o moral* sobreviniente a su incorporación, y *hasta excluirlo de su seno*; pero bastará la mayoría de uno sobre la mitad de los presentes para decidir de las renuncias que voluntariamente hicieren de sus cargos”.

Por otra parte, aun dentro del ejercicio regular de sus funciones no pueden hacer todo aquello que les cuadre; hay actos que les están categóricamente prohibidos, y que están calificados como delitos. Dice el artículo 29 de la Constitución: — “El Congreso no puede conceder al ejecutivo nacional, ni las legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, *facultades extraordinarias*, ni *la suma del poder público*, ni otorgarles *sumisiones o supremacías*, por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o de persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los *formulen, o consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria*”.

De suerte que si la Constitución ha declarado irresponsables a los diputados y senadores para realzar la dignidad del cuerpo legislativo y conservar íntegra su independencia, no ha llegado, sin embargo, hasta el extremo de derogar a su favor esta regla general, que domina toda la materia: — la responsabilidad de los que desempeñan una función pública cualquiera que sea la escala de la jerarquía en que estén colocados, cualquiera que sea



la importancia y naturaleza del papel que desempeñan.

En estos rasgos generales reconocemos el carácter republicano y representativo del gobierno.

## V

### INTELIGENCIA CONSTITUCIONAL DE LA REPRESENTACION DE LA NACION EN EL GOBIERNO. ANTECEDENTES HISTORICOS

He expuesto ya en virtud de qué razones fué, desde 1810, necesariamente republicano el gobierno del Río de la Plata.

Ahora, la República no podía asumir el tipo grecorromano; la *Civitas* antigua no existía. Luego, el gobierno tenía que ser representativo.

Sólo nos resta averiguar bajo cuáles formas ha ido desenvolviéndose sucesivamente esta idea directriz de nuestro sistema político.

La Junta del 25 de Mayo de 1810 nació de la elección del vecindario de la ciudad capital del virreinato, en un movimiento popular y tumultuoso. Su origen era irregular, y no podía ser de otro modo, puesto que importaba una revolución; pero el título con el cual gobernaba (aun aceptando, como tenemos necesariamente que aceptar, la legitimidad de la revolución) era un título insuficiente. Su encargo era general; su mandato era, por decirlo así, nacional. Entretanto, la autoridad patricia que lo había instituido era puramente local. La junta reconoció la insuficiencia de este título; y se apresuró, apenas instalada, a hacer efectivas,



como ya he explicado también, las promesas del acto plebiscitario del 25 de Mayo, convocando a las provincias a elección de diputados que vinieran a integrarla, a rehabilitar su título y concentrar el concurso de la opinión y de la voluntad del resto del país.

Hiciéronse en efecto las elecciones; y ya sabemos las contiendas a que dió lugar el propósito de los diputados de las provincias de incorporarse a la Junta Ejecutiva, y la resistencia que Moreno y todos los partidarios francamente confesados del sistema republicano, oponían a esa pretensión. Pero la Junta de Diciembre de 1810 era compuesta de representantes elegidos por los Cabildos; de suerte que no representaban en efecto la nación, sino en cuanto se presumía que la sociedad estaba representada en las municipalidades según la organización legal que les daban las instituciones coloniales.

La sedición del 5 y 6 de abril de 1811, no sólo tendió a eliminar de las altas regiones del poder a todos los partidarios de Moreno; estableció además que en cada una de las provincias se instituyera una junta local encargada de manejar sus negocios particulares.

Parece que esta institución respondía a la necesidad sentida de escalonar los centros de autoridad aproximándolos a las fuentes de inspiración de la opinión nacional.

En general, la organización republicana argentina ha adolecido de un vicio originario. Consiste en haber sido iniciada en las regiones superiores de la política; y si bien es verdad que en el Río de la Plata no tenían raíz la institución monárqui-





ca ni las instituciones aristocráticas, también es verdad que la institución republicana carecía de antecedentes en nuestras costumbres legales y en nuestras tradiciones políticas; y la república sólo funciona bien cuando nace lógicamente del desarrollo de la vida social.

Pero esta cuestión no es oportuna.

La Constitución de 1811 era precaria en virtud de dos defectos sustanciales. En primer lugar, debemos notar el origen anómalo y local de la Junta que la dictó; en segundo lugar, la representación estaba injertada en el tronco de las antiguas instituciones municipales de la colonia, que no eran representantes de la nación, que no eran representantes de la sociedad sino en virtud de una ficción legal que no tenía realidad concreta, ni eran creaciones políticas vivaces y activas.

El golpe de Estado del Triunvirato destruyó esta Junta estableciendo la monstruosa Asamblea política, cuyo carácter dejó expuesto; produjo otras muchas anomalías; pero como todo en el mundo no es ni absolutamente bueno ni absolutamente malo, dió lugar a la Asamblea Constituyente de 1813.

Veamos bajo qué sistema fueron elegidos sus miembros.

En cada ciudad asiento de un Cabildo, el pueblo elegía, dividiéndose en distritos electorales, un cuerpo de electores de segundo grado.

Los elegidos por la asamblea primaria reunidos con el ayuntamiento constituían una junta electoral, que nombraba los diputados de la provincia.

Como no todas las ciudades, en la organización colonial, disfrutaban de los privilegios de una organización municipal, y como las campañas esta-



ban totalmente ajenas a las condiciones que esos privilegios creaban a las ciudades favorecidas, resultaba que antes que representantes correctamente elegidos de la nación, los diputados de la Asamblea de 1813 tenían un carácter análogo al de los procuradores de las ciudades en las antiguas cortes de España.

Las juntas electorales habían impartido a muchos de sus diputados instrucciones respecto de la solución que debían dar a las cuestiones que estaban autorizados a tratar; importaba darles un mandato imperativo e imprimirles el carácter de representantes de las localidades.

La Asamblea anuló las instrucciones expedidas por las juntas electorales, y con esto dió un gran paso, porque destruyó el mando imperativo y rectificó el carácter que indebidamente se había dado a la representación que los diputados investían.

En efecto, el sistema representativo supone la sustitución de la entidad que tiene la potestad inicial del gobierno, por otra entidad jurídicamente creada, la cual inviste su potestad actual y activa.

Quiere decir que no hay gobierno representativo donde la nación no delega el ejercicio de las funciones correspondientes al gobierno en los funcionarios públicos; y cuando digo "delegar", entiendo decir autorizarles para proceder en todos los casos, en los previstos como en los imprevistos, en los especiales para los cuales son elegidos, como en los eventuales que pueden ocurrir en el andar del tiempo durante su mandato, según su ciencia y conciencia; escuchando tan sólo las inspiraciones de su razón y patriotismo.



Pero el mandato imperativo destruye la delegación; le quita el carácter de amplitud y libertad de acción que necesita tener, y convierte al funcionario público en un instrumento de la entidad que lo eligió. Todo sistema de acción indirecta de la sociedad es destruido totalmente por el mandato imperativo; y es a consecuencia de él, convertido en acción directa.

Un ejemplo palpable y próximo lo demostrará.

La Constitución de los Estados Unidos, como la Argentina, establece que el presidente de la República será elegido en una elección de dos grados. Entretanto la verdad es que el movimiento de los partidos y su preponderancia, han alterado los hábitos políticos y la intención constitucional. Todos los electores son elegidos con mandato imperativo, porque los partidos no se reclutan para buscar individuos a quienes confiar el encargo de elegir presidente, sino para trabajar por llevar a la presidencia a determinado candidato; y entonces los electores no son otra cosa más que agentes de los partidos que los eligen; van a ejercer el mandato de sus electores y de esta suerte, el colegio electoral, tanto en los Estados Unidos como en la República Argentina, es un instrumento inútil, una rueda completamente de más en el mecanismo de la Constitución.

Por otra parte, dije que la Asamblea había declarado a los representantes *Representantes de las Provincias Unidas del Río de la Plata*; y de esa manera afirmaba la unidad de la nación contra las susceptibilidades eversivas de este gran principio que es nuestra verdad histórica, imprime su carácter legal a la sociedad argentina, y es la única



esperanza de consistencia y de salvación para nuestras instituciones.

Desde 1813 hasta la Constitución vigente, muchos gobiernos efímeros nacidos de las facciones; muchos gobiernos personales, abortos de la anarquía, han avergonzado y afligido a la nación;... pero esos gobiernos no pertenecen a la fisiología política; pertenecen a la patología social: podemos prescindir de ellos; y mirando los caracteres genéricos que distinguen todas las formas institucionales que el país ha ido progresiva y sucesivamente revistiendo, es dable asegurar que desde 1813 hasta la fecha, todo gobierno regular ha estado fundado en la delegación de la voluntad nacional bajo la responsabilidad de los funcionarios.

Bajo el imperio de nuestra Constitución, la representación de la nación en el gobierno ofrece un punto de mira particular. El centro en que la representación de la nación se realiza principalmente es el cuerpo legislativo.

Ahora, el cuerpo legislativo de la República Argentina está compuesto de dos cámaras: la una es llamada por la Constitución, Cámara de Diputados *de la Nación*, y la otra Cámara de *Senadores de las Provincias* y de la Capital. Quiere decir que en una Cámara están representadas las provincias en su capacidad política como entidades orgánicas de la nación; y en la otra está representado el pueblo de la nación como una entidad política indivisible. Pero aun considerando a una Cámara (según lo establece la Constitución) como representante de la masa nacional, y a la otra como representante de las soberanías provinciales, en conjun-

to, el Senado y la Cámara de Diputados representan, (como las otras ramas del poder público), a la nación organizada.



## VI

### FUNDAMENTOS DEL SISTEMA REPRESENTATIVO

Ahora ¿cuáles son los fundamentos teóricos a que el sistema representativo responde?

Salvando, señores, matices que nacen de la originalidad propia de cada pensador, los partidarios del sistema republicano pueden dividirse en dos campos.

Prescindo de la escuela histórica, porque la escuela histórica (que estoy muy lejos de desdeñar) huye de los principios generales.

Estos dos campos son el positivista y el espiritualista.

Los partidarios positivistas del gobierno representativo, se colocan para justificar su sistema de gobierno, como es natural, bajo un punto de vista utilitario. ¿Cuál es el objeto del gobierno? preguntan. Es provocar el bienestar general. — ¿Es más apto un gobierno manejado por una sola persona que un gobierno manejado por muchos, o un gobierno en que todos pueden hacer oír su voz y llevar su consejo, manifestar su voluntad o sus quejas, para fundar el bienestar general, para desarrollar los intereses comunes, para asegurar la felicidad de todos? Evidentemente que no. Y el sistema representativo tiene todavía otra ventaja: el objeto que



se tiene en mira al desenvolver, por medio de la educación, las facultades de un hombre, al tratar de perfeccionar sus medios de adquirir conocimientos, de disciplinar sus pasiones, de encaminarle, en una palabra, a fin de que se gobierne en la vida, es simplemente el de darle la capacidad de adquirir la mayor suma de bienestar, la capacidad de eliminar de su paso la mayor y más indefinida suma de males que sea posible.

Luego un sistema de gobierno que desenvuelve todas las energías y forma todos los caracteres, como es el sistema de gobierno republicano, es eficiente no sólo para provocar el bienestar general, sino también para educar a los hombres en el sentido a que debe tender toda educación, todo desarrollo artificial y metódico de las humanas facultades.

Yo no niego que esto es cierto. Es verdad; pero no es toda la verdad; es la verdad inferior, no es la verdad suprema.

Señores: yo no soy ni demagogo ni fanático: amo la libertad, pero detesto la revolución; y me son antipáticos todos los ambiciosos y visionarios a quienes veo atareados en destruir el organismo sólido de sociedades que están regidas tradicionalmente por instituciones distintas de las republicanas para subyugarlas bajo la preponderancia de la plebe.

Entretanto, considero al sistema republicano como la forma superior de organización política, y diré por qué. Entiendo que el gobierno republicano es la más lógica y la más sólida consagración de la libertad política.

Ahora bien, he dicho en otra ocasión: yo no es-



timo la libertad política como un fin; la libertad política no es más que un medio. — ¡De qué? De garantizar la libertad civil. Y la libertad civil es una condición necesaria del desarrollo del hombre según su ley final.

Pero la libertad política, en la extensión republicana, no puede establecerse sino bajo el sistema representativo; porque el gobierno republicano directo es una quimera irrealizable, o no puede realizarse sino en pequeños grupos, bajo una organización social cuya base sea la institución odiosa de la esclavitud.

Por lo demás, un gobierno ilimitado es negativo de la libertad; y un gobierno republicano directo es necesariamente ilimitado.

## VII

### DERECHO COMPARADO: LA ANTIGÜEDAD: LA EUROPA MODERNA LA DEMOCRACIA FRANCESA

Definida y circunscripta de esta manera la noción que la representación nacional en el gobierno tiene según nuestras instituciones, ya se ve que difiere de otras formas en que puede ser concebida, o en que es históricamente aplicada en otras sociedades.

Nos bastará para advertirlo por ejemplo, considerar, en algunos tipos, las formas distintas que la idea de la representación ha tenido, y no saldremos de aquellas sociedades con cuya cultura entronca la civilización de América.



Eliminaré detalles para evitar complicaciones.

Las repúblicas de Grecia y Roma correspondían a uno de estos dos tipos: o la masa cívica legisla-  
ba directamente y administraba y juzgaba por medio de los magistrados, o bien era representada en todas las funciones de la vida pública por el grupo patricio; pero cualquiera de estas formas que las instituciones republicanas tuvieran, el hecho sustancial y característico es que la masa general de la nación no intervenía directa ni indirectamente en el manejo de los negocios públicos; que la potestad soberana no residía en el conjunto social, sino en la *ciudad*, es decir, en la sociedad jurídicamente privilegiada; de suerte que aun cuando tuviera una forma de gobierno representativa no tenían un sistema de representación *nacional*.

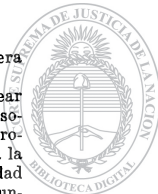
Consideremos luego el feudalismo.

La doctrina relativa a la soberanía, y que ha servido de base al principio de la sociabilidad feudal, es que no hay soberanía sino tiene fundamento en el dominio territorial. La tribu nómada no es soberana. Cuando un grupo social se radica en un territorio, le domina, le deslinda y le posee indiscutiblemente, es reconocido propietario de él, y es su soberano.

Este principio está fuera de toda discusión; pero bajo el feudalismo se deducían de él consecuencias exageradas y falsas. Si la propiedad social es la base y condición de la soberanía, la propiedad particular debe producir derechos, a favor del propietario, análogos a los que la propiedad nacional produce a favor de la nación.

De aquí el señorío. — Este principio “no hay





territorio sin señor, ni señor sin territorio" — era base de la doctrina feudal.

Para dar autoridad al rey era menester crear la doctrina del dominio eminente de la corona sobre todos los feudos, es decir, sobre todas las propiedades fragmentarias, cuyo conjunto formaba la propiedad nacional; y arrancando de la propiedad el derecho político, la nación política estaba refundida en los que disfrutaban los derechos señoriales. Estos ejercían autoridad dentro de su feudo y tomaban participación en los negocios públicos controlando la acción de la corona. Así, el rey y los grandes propietarios feudales eran los que constituían el organismo de la nación.

La representación de la nación en el gobierno, bajo el sistema feudal era, por consecuencia, la representación de la propiedad territorial; o de otra manera, era el derecho con el cual los grandes señores intervenían en el gobierno.

Aun bajo la monarquía absoluta se puede encontrar, más o menos oscurecida en el fondo de la doctrina de muchísimos publicistas, la idea de la representación nacional en el gobierno.

La monarquía absoluta se ha fundado en la teoría del derecho divino; pero el derecho divino ha tenido dos formas principales.

Ha habido publicistas, principalmente los teólogos ingleses, según los cuales los reyes ejercen una potestad emanada directamente de Dios; pero según otros, especialmente los teólogos españoles y jesuitas, "la autoridad que los reyes invisten es de origen divino, en cuanto Dios es la fuente de toda soberanía; pero la potestad efec-



tiva de los reyes proviene del consentimiento de la nación”.

Dada esta regla, aunque se afirmara que una vez que la nación había consentido en el establecimiento de la monarquía hereditaria, había alienado irrevocablemente en favor de una dinastía todos sus derechos, se seguía que era el rey un representante de la nación, aunque perpetuo e irrevocable. Supongamos ahora un gobierno mixto.

Por atenuación gradual de la monarquía absoluta, el rey capitula con la nación considerada en abstracto; al capitular con ella, él determina los órganos por los cuales ha de manifestar su voluntad, o establece directamente las bases ulteriores del orden público, y de la organización política; — y entonces se dice que el rey otorga una carta: o procediendo de común acuerdo con aquella entidad, a la cual ha reconocido capacidad y derecho para intervenir en el gobierno, funda las bases del orden político; — entonces se dice: la monarquía es constitucional.

El agente directo de la corona en el manejo de los negocios públicos es el ministerio; el órgano principal y adecuado de la nación es el parlamento. Ahora, en el parlamento puede estar representada la nación política en masa, como en Bélgica, o puede consistir en la representación de clases y corporaciones, como en Inglaterra.

Concluiré exhibiendo, por fin, otro tipo de gobierno del sistema representativo, en el cual aparece una idea distinta de la representación de la nación.

Me refiero a la democracia tal como ha sido entendida por la escuela revolucionaria en Francia.



La revolución ha trasmitido a las masas el absolutismo de que antes disfrutaban los reyes.

Las consecuencias de esta insana doctrina y de este hecho insensato, son necesariamente las siguientes: que la representación ha de tener por base exclusiva la población incalificada, la población tomada numéricamente, la población en el censo; que la voluntad de la nación ha de ser discernida por la proporción numérica en que se encuentren las opiniones en un momento dado; o lo que es lo mismo, que se entienda por voluntad de la nación la voluntad de la mayoría, absoluta o relativa.

Y hago caso omiso de las circunstancias que pueden empeorar las consecuencias de esta doctrina, pasando el poder que se atribuye a las mayorías auténticas y legítimas, a manos de las mayorías falsas y apócrifas. Considerando solamente la cuestión en su principio, se presume que la voluntad de la nación no tiene límite, es decir, que la nación es omnipotente; y como se ha entendido por nación la masa numérica, se sigue la omnipotencia de la muchedumbre, libre de trabas nacidas de leyes anteriores, de tradiciones, de precedentes y principios augustos de moral.

Tal es la doctrina de la soberanía del pueblo.

El pueblo puede imprimir al gobierno cualquier forma; la soberanía es su derecho: le es lícito usarlo como le plazca, y hasta abdicarlo.

En efecto Napoleón apoyaba la legitimidad de su gobierno imperial en el consentimiento de la nación, en la abdicación que el pueblo había hecho en sus manos de la soberanía que era su derecho; y Napoleón tenía razón: fué el representante de-

mocrático de la Francia, y el ministro armado de la revolución.

Para sintetizar: la idea de la representación de la nación en el gobierno no tiene un valor fijo e idéntico a través del espacio y del tiempo; varía, al contrario, de época a época y de nación a nación. Por consiguiente, su consagración teórica no basta para asegurar la excelencia de un plan de gobierno. Para apreciarlo es menester estudiar el sentido concreto que se le atribuye, y el sistema adoptado para realizarla.

Respecto de nuestras instituciones, hemos estudiado ya la primera cuestión; la segunda entra en la materia del capítulo siguiente del programa, que trataré en nuestra conferencia próxima.







### CAPITULO III

SUMARIO: CONTINUACIÓN DE LA MATERIA ANTERIOR; SISTEMA REPRESENTATIVO ARGENTINO: I. El Congreso de la Nación. — II. ESTUDIO DE LA LEY ELEKTORAL; sus fundamentos; el registro cívico; la inscripción; las mesas receptoras de votos; la elección; el escrutinio; los colegios electorales. — III. Si el sistema representativo argentino es adecuado al principio del gobierno republicano. — IV. Conclusión.

#### I

##### EL CONGRESO DE LA NACION

Quien dice sistema representativo dice sistema electoral, dado el carácter de las asambleas políticas en este orden de instituciones, según lo expuse oportunamente.

Para dilucidar la cuestión, tengo que comenzar por describir, y con tanta mayor prolijidad cuanto que vengo menos dispuesto a aplaudir que a censurar.

El sistema electoral en los Estados Unidos, estaba regido totalmente, hasta hace poco tiempo, por leyes locales. La Constitución federal, no obstante que no privaba al Congreso de dictar leyes sobre la materia, establecía por punto general, que sería regida por la legislatura particular de los Estados y que la Cámara de Diputados y los electo-



res del presidente serían elegidos en cada uno de ellos según lo dispusieren y por los electores de la rama más numerosa de las legislaturas locales. Más tarde, después de la guerra civil, el Congreso ha tomado disposiciones de carácter general: unas referentes a la manera de votar, estableciendo una forma mixta de voto público y secreto; y otras concernientes a la admisión de los negros libertos al ejercicio del sufragio.

En la República Argentina los constituyentes no se han encontrado como en los Estados Unidos, favorecidos y detenidos al mismo tiempo, por la existencia de fuertes tradiciones de gobierno republicano en las provincias. Así la cuestión electoral ha sido, desde poco después de dictada la Constitución, regida en conjunto y detalle por leyes nacionales.

La Cámara de Diputados del Congreso, por el número de miembros que la forman, por la naturaleza de su mandato, y por la rapidez de su renovación, es la que más directamente hace efectiva la representación de la nación según el sistema argentino.

El plan adoptado para formarla es, por otra parte, la base que sirve para la elección del colegio electoral del presidente y vicepresidente; y la mayor parte de sus disposiciones le son aplicables sin ninguna especie de alteración. Hablando de la elección de diputados (y salvando alguna que otra diferencia al pasar,) dejaremos explicado todo el mecanismo electoral de que habla la ley.

La Constitución Nacional dice, en el artículo 37, que la Cámara de Diputados se compone de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la capital. — (que se conside-



ran a este efecto como distritos electorales de un solo Estado). — en razón de uno por cada veinte mil habitantes o de una fracción que no baje de diez mil (1).

En el artículo 38 hace una distribución transitoria de la representación.

En el artículo 39 establece que para la segunda legislatura deberá realizarse el censo general y arreglarse a él el número de diputados; estableciendo además, que ese censo sólo podrá renovarse cada diez años. Este mandato de la Constitución no fué cumplido durante larga época; pero en 1869 se verificó el primer censo de la población de la República, el cual fué aprobado por ley de 9 de Octubre de 1872. A consecuencia de esta ley el Congreso dictó otra en 24 de Octubre del mismo año, haciendo la distribución constitucional de la representación en esta forma: atribuyó a la provincia de Buenos Aires 25 diputados; a la de Santa Fe 4; a la de Entre Ríos 7; a la de Corrientes 6; a la de Córdoba 11; a la de San Luis 3; a la de Mendoza 3; a la de San Juan 3; a la de Catamarca 4; a la de La Rioja 2; a la de Santiago del Estero 7; a la de Tucumán 5; a la de Salta 4; y a la de Jujuy 2; formando un total de 86 diputados.

Para la formación del colegio electoral de presidente, la Constitución establece que cada pro-

---

(1) La convención nacional reunida en 1898 reformó el artículo 37 de la Constitución estableciendo que se elegirá un diputado por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de diez y seis mil quinientos. De manera que con arreglo al censo de 1895 el número de diputados ha sido aumentado a 120. — (El Editor).



vincia elegirá un número de electores igual al duplo de diputados y senadores que a cada una corresponde enviar al Congreso.

## II

ESTUDIO DE LA LEY ELECTORAL: EL REGISTRO CIVICO; LA INSCRIPCION; LAS MESAS RECEPTORAS DE VOTOS; LE ELECCION; EL ESCRUTINIO; LOS COLEGIOS ELECTORALES.

El artículo 37 que acabo de mencionar, declara que para los actos electorales de objeto nacional, las provincias no son consideradas sino como distritos electorales de un solo Estado.

Este artículo difiere del correlativo en la Constitución de los Estados Unidos, en cuanto a que coloca en la misma categoría que a las provincias, a la capital de la República; entretanto que en los Estados Unidos la capital no tiene representación.

Yo no extraño que, siguiendo la lógica del principio republicano, nuestros constituyentes no hayan querido privar de toda intervención ni influencia en el manejo de los negocios públicos a aquella fracción del pueblo argentino que ocupe el territorio de la capital; lo que sí me maravilla es que haya llegado hasta darle representación en la Cámara de Senadores. Si los Senadores representan las provincias, es evidente que la capital, que no es provincia, no debe tener representación en el Senado.

Esta cuestión, sin embargo, no es de oportunidad; y me limito a indicarla al paso, así como esta





otra: si las provincias son solamente distritos electorales de un solo Estado, para la elección de diputados al Congreso, ¿en virtud de qué principio, en virtud de qué interés que no haya sido del momento y fugitivo, establece la exigencia de cierto tiempo de domicilio del candidato en el territorio de la provincia que le nombra diputado al Congreso, ya que los diputados no representan las provincias, — sino la nación; — ya que las provincias no figuran en estas elecciones como entidad política, orgánica e independiente, sino como simples subdivisiones que no tienen más objeto que facilitar la operación general de las elecciones?

La ley reglamentaria subdivide los distritos electorales o provinciales en secciones electorales.

Dice el artículo 1.º: — “En las ciudades cada parroquia, y en la campaña cada parroquia, juzgado de paz o departamento, formará una sección electoral”.

Como la ley nacional no puede disponer la organización interna de las provincias, modificarla, alterarla o uniformarla, ha tenido que usar todas esas denominaciones: “parroquia”, “juzgado de paz”, “departamento”, para significar que cada provincia se ha de dividir en secciones electorales, formándolas de cada una de las más pequeñas y estrechas subdivisiones administrativas o judiciales que la Constitución o las leyes orgánicas internas de cada provincia establecen.

La base de todas las operaciones electorales es el registro cívico de electores.

Este registro, una vez formado según la ley, debe durar por cuatro años; lo cual no estorba



que cada año sea modificado para introducir en él todas las alteraciones requeridas; teniendo en cuenta los individuos que fallecen, cuyo nombre es necesario borrar del registro cívico; los que cambian de domicilio, los que incurren en pérdida legal de la ciudadanía o que renuncien a ella nacionalizándose en país extranjero, o que en el período transcurrido de los cuatro años (1) que dura el registro electoral han llegado, en razón de la edad, a adquirir habilidad electoral.

La formación del registro cívico está encargada a una junta compuesta, en cada sección electoral, del juez de paz y de los vecinos nombrados por el poder ejecutivo de la provincia. Esta junta funciona durante mes y medio todos los años, desde el 1° de octubre hasta el 15 de noviembre, en los días de fiesta que caen en ese espacio de tiempo, desde las nueve de la mañana hasta las tres de la tarde. (2).

---

(1) Véase la nota siguiente *in fine*. — (El Editor).

(2) Después de dada esta conferencia, la ley electoral ha recibido algunas reformas de detalle. Para la formación de las juntas inscriptoras se han establecido las mismas formalidades que para la formación de las mesas receptoras de votos. (Art. 3.° de la ley de 16 de Octubre de 1877).

Las juntas calificadoras funcionarán desde el 1.° de octubre hasta el 15 de diciembre, todos los días festivos (Art. 5.°), desde las 10 de la mañana hasta las 3 de la tarde (Art. 4.°). En el año corriente el registro se abrirá el primer domingo de noviembre (Art. 2.°) y estará abierto durante dos meses y medio. (Art. 4.°).

Las palabras subrayadas importan las modificaciones sancionadas por la ley de 2 de octubre de 1895, que quedan incorporadas a la ley de 1877. El artículo segundo de esta ley quedó reformado por el artículo 1.° de la de 7 de Octubre de 1890 estableciendo que el registro cívico se renovará cada dos años. — (El Editor).



El registro contiene el nombre, domicilio, grado de instrucción (es decir, si sabe o no leer y escribir, o si sólo leer), la edad y la profesión del elector, y una columna, dice la ley, destinada a las observaciones a que den lugar los cambios que antes he indicado, que deben ocasionar otras tantas rectificaciones en el registro.

Todas las reclamaciones a que hubiere lugar por falta de inscripción en el registro, por inscripción indebida o por calificación viciosa de los electores, deben interponerse ante esa misma junta; y si ella no hiciere justicia a los querellantes, éstos tienen apelación ante el juez nacional de sección, el cual debe proceder breve y sumariamente, y su fallo es inapelable (1).

A fin de que los reclamos se hagan con la mayor facilidad posible, una vez que ha terminado el plazo durante el cual es lícito inscribirse en el registro, él debe ser publicado durante un mes, por medio de periódicos en las localidades en que los haya, y por medio de carteles fijados en las calles y plazas públicas en las localidades en que no los hubiere (2).

(1) Una de las reformas de 1895 agrega que: si las juntas se hubieren disuelto o se negaren a dar cumplimiento a las resoluciones de los jueces de sección, éstos nombrarán un escribano público para que haga en el registro las anotaciones ordenadas. — (N. del E.).

(2) Durante treinta días, a medida que se termine cada serie, de doscientos cincuenta inscriptos. Los reclamos se deducirán del 15 de diciembre al 15 de enero, debiendo quedar resueltos en los quince días subsiguientes.

También agregan las reformas, que los reclamos opuestos en tiempo y que no hubiesen sido resueltos podrán elevarse al juez de sección, quien fallará dentro de cinco días. — (N. del E.).



La ley crea además otras facilidades para estos recursos. Así, no exige el papel sellado para las actuaciones a que ellos den lugar, y ordena que todas las autoridades expidan gratis cuantos documentos fueren necesarios para establecer los derechos de quien se querelle contra las juntas inscriptoras.

Una vez terminado el registro, debe la junta que lo formó hacer tres copias de él. Una de estas copias es entregada al juez de paz de la localidad, el cual la reserva para la mesa receptora de votos; las otras dos son remitidas al juez de sección, el cual entrega una a la Cámara de Diputados, o al Congreso, en los casos en que se trate de una elección de electores de presidente y vicepresidente, y la otra a la junta encargada de formar las mesas receptoras de votos y practicar el escrutinio general de la elección, de que hablaré después. El original del registro debe ser conservado en el archivo del más alto tribunal de la localidad (1).

Al mismo tiempo que los ciudadanos son inscritos en el registro cívico reciben, expedida por la junta inscriptora, una papeleta que se llama *Boleta de Inscripción*. Esta boleta sirve para que el elector al presentarse ante la mesa receptora de votos, a emitir su sufragio, demuestre su identidad personal y el hecho de estar inscripto en el registro cívico.

Una de las cosas que no se pueden suponer es

---

(1) En dichas oficinas deben quedar los registros a disposición de los jueces seccionales para que puedan hacerse las anotaciones a que den lugar los recursos deducidos ante ellos (ley de 1895). — (N. del E.).



que los designios de la ley sean impuros. Por consiguiente, no podemos menos de aceptar como noble y sana la intención de la ley argentina en este punto.

Al establecer las boletas de inscripción, se ha tenido sin duda en mira la conveniencia de hacer expedito el acto del sufragio, de eliminar estorbos, de impedir que caprichosa y arbitrariamente una mesa receptora de votos niegue la identidad personal de algún ciudadano que legítimamente inscripto se presente a sufragar; pero se ha dicho, y con razón, que “de buenas intenciones está emdrado el infierno”, y las buenas intenciones de la ley argentina son una prueba categórica de que ese dicho vulgar tiene en el fondo una profunda filosofía.

Es verdad que la boleta de inscripción continúa respondiendo a los objetos que la ley tiene en mente; que la boleta sirve para facilitar la admisión de todo individuo que a una mesa receptora de votos se presenta como legítimo elector; pero también es verdad que de esa facilidad se sirven las facciones para suplantar los votos legítimos, por los ilegítimos, y para estorbar que en realidad las mesas receptoras de votos verifiquen la identidad personal de los electores.

Es muy difícil que una facción, aunque tenga muchos medios de corrupción, y mucha influencia de que disponer, reclute y conserve a su devoción, y bajo una disciplina severa, una gran masa de electores; porque esto, o supone gran habilidad, o supone la incorporación a un partido de verdaderas autoridades sociales que tienen influencias



legítimas para ejercer sobre sus subordinados; o si el reclutamiento de electores mal preparado y pertenecientes a la baja clase social se hace por medio de la corrupción y del soborno, la necesidad de grandes sumas de dinero para emplear en este tráfico inmoral; pero hay una cosa más fácil, más sencilla y más económica: hacer falsas inscripciones, y conservar en las cajas de los clubs y comités electorales, esas papeletas como moneda corriente del fraude.

Cada papeleta representa un elector. Desde que un partido tenga las boletas, tiene un número de sufragios necesario para luchar y acaso para prevalecer. No le importa tener electores de carne y hueso: le basta circular papel aunque sea inconvertible!

multiplica indefinidamente un corto número de votantes por el número de boletas que tiene en sus manos, y como basta la presentación de la boleta para acreditar legalmente la identidad personal del elector, es claro que la buena intención de la ley queda frustrada, y que la facilita que ha querido crear para la admisión de los votos legítimos, se convierte en facilidad para la admisión de votos apócrifos.

Una vez perfeccionado el registro cívico, es menester formar las *Mesas* encargadas de recibir los sufragios.

Estas mesas se forman de la siguiente manera: treinta días antes, por lo menos, de la elección, se reúne una junta compuesta del presidente de la legislatura local, del presidente del más alto tribunal de la provincia, y el juez nacional de sec-



ción, con intervención del escribano del tribunal superior, o bien del escribano del juzgado de sección, y forma una lista de veinte nombres tomados del registro cívico de cada sección electoral. Dentro de estos veinte nombres sorteará diez; cinco como titulares y los otros cinco como suplentes para formar las mesas receptoras (1).

Hecho el sorteo, debe comunicarlo a la Cámara de Diputados, o al Congreso si se trata de una elección de electores de presidente o vicepresidente, y al gobierno de la provincia, para que éste, a su turno, dé noticia a los que han resultado sorteados, de las funciones que deben desempeñar.

Las mesas receptoras de votos deben instalarse en el día designado para la elección y a la hora fijada por la ley, (8 de la mañana) en el atrio de la iglesia parroquial o en el portal del juzgado territorial, a fin de que el acto electoral comience a las 9 en punto.

Las mesas se instalan nombrando de su seno un presidente, y prestando juramento ante el juez de paz, o ante el escrutador de mayor edad, si el juez de paz no ha podido concurrir.

El juez de paz debe entregar en el primer caso o remitir en el segundo, el cuadro o cuadros del registro cívico, para ser colocado a la vista de los electores.

Cada elector debe votar por el número de diputados o electores designados en la convocatoria,

---

(1) Según la ley reformada, los electores deben dividirse en series de *doscientos cincuenta* y para las votaciones se deben constituir tantas mesas cuantas series de electores haya en cada sección. Toda fracción que no pase de cien, sufragará en la mesa receptora de la última serie (Art. 7.º, 19). — (N. del E.).





por medio de papeletas manuscritas o impresas. La ley prohíbe que se use papel de color.

La papeleta del sufragio debe contener el nombre del sufragante y el número de su inscripción en el registro cívico. El sufragante la entrega al presidente de la mesa, el cual escribe en ella el número de orden en que ha sido presentada y la deposita en una urna, previa inscripción del nombre del sufragante en el registro que se lleva por duplicado y que contiene las mismas formalidades.

La urna en que se depositan los sufragios tiene dos llaves: una queda en manos del presidente, y la otra en manos de uno de los escrutadores designado por sus colegas.

Como se ve, nuestra manera de votar consiste en la admisión de cada uno de los electores en el momento en que se presenta; y el modo de recibir el sufragio es uniforme, sea cual fuere la naturaleza de la elección y las condiciones en que tiene lugar la lucha electoral.

Difieren estos procedimientos, de algunos observados en pueblos en que el sistema representativo existe.

Así, por ejemplo, en Inglaterra hasta la ley reciente no se hacía votación formal, sino en ciertos casos. Cuando en un distrito electoral se presentaba solamente un candidato, si la elección había de ser *unipersonal*, o el número de candidatos necesarios para llenar la representación parlamentaria del distrito, no había votación, y el candidato o candidatos presentados eran proclamados por el hecho de proponerse y no ser combatidos.

Cuando había oposición, era menester que los



candidatos se presentaran a debatir sus programas y sus méritos, a disputarse la elección, en una palabra, delante de los electores reunidos en una asamblea especial que se llamaba *husting*, bajo la presidencia de un funcionario público. En seguida se hacía la votación por signos. Cuando esta manera de votar daba un resultado claro, era proclamado sin más trámite; pero cuando el resultado era dudoso, se procedía a la votación verbal y escrita.

Ahora se ha suprimido de este mecanismo electoral sólo un detalle: el *husting*, es decir, el debate entre los candidatos. Pero cuando se presenta un sólo candidato o el número estrictamente necesario para llenar las vacantes (y esta presentación se hace hoy día por escrito) y no hay oposición, se le considera elegido. Cuando hay oposición, aunque no se presente otro candidato, se procede inmediatamente a votar. El voto, por otra parte, a pesar de grandes resistencias hechas en la Cámara de los Lores, y en virtud de razones que expondré cuando se trate de discutir esta materia, se ejecuta en la misma forma que hoy en la República Argentina, es decir, en una forma mixta de voto público y secreto.

En Francia la manera de votar difiere de la argentina, desde luego, en que el voto es estrictamente secreto; y además en un procedimiento más lógico con esta doctrina: que el sufragio no sólo es un derecho, sino que es un deber cívico, en este sentido: que los ciudadanos no sólo tienen interés y facultad, sino que tienen también un verdadero deber moral de interesarse por las cosas públicas



y de concurrir por cuanto quepa en su esfuerzo a la buena marcha de los negocios generales; y que, fuera de esta ventaja, reune la de simplificar las operaciones electorales y evitar toda clase de confusión.

Los electores son llamados en el orden de su inscripción o en el orden en que esté formado el registro si lo es por distribución alfabética. Los electores pueden presentarse o no; pero la operación se hace en el mayor orden: cada uno se presenta ante la mesa a emitir su sufragio en el instante en que es llamado por el presidente; deposita su voto en la urna, y los escrutadores se limitan a apuntar en el registro cívico que determinado elector votó, sin que nadie pueda informarse, ni antes ni después del escrutinio, del sentido en que lo hizo, porque las listas no llevan signo alguno que denote su origen.

Durante el acto electoral ninguna autoridad gobierna los comicios sino las mesas. La ley prohíbe toda ostentación de fuerzas militares, que puedan coartar la libertad de los electores.

Dice un artículo: — “Quedan prohibidos los “armamentos de tropa o cualquier otra ostentación de fuerza armada y aun las citaciones de “milicias en el día de la recepción del sufragio; “sólo la mesa puede tener a su disposición la fuerza policial necesaria para atender el mejor cumplimiento de esta ley”.

Y otro artículo expresa cuáles son las atribuciones que la mesa inviste durante el acto electoral, diciendo que a ella le corresponde decidir todas las dificultades que ocurran, a fin de no sus-



pender su misión; ordenar el arresto de los que pretendan votar con boleta ajena o falsificada o mediante alguna ilegalidad o engaño; poniéndolos inmediatamente a disposición de la autoridad competente; hacer retirar a los que no guarden el comportamiento y moderación debidos; conservar el orden y hacer cumplir la presente ley; recibir los votos de los mismos sufragantes rechazando todo el que no fuese personalmente presentado.

Por dos *escrutinios* pasa cada acto electoral: el uno parcial, el otro general.

El escrutinio parcial es verificado inmediatamente después de cerrada la elección, es decir, a las cuatro de la tarde.

En el acta electoral debe hacerse constar el nombre de todos los candidatos por los cuales se ha votado y el número de votos que ha favorecido a cada uno.

Estas actas deben levantarse por duplicado; uno de sus ejemplares será remitido a la legislatura provincial y el otro al juez de sección, quien lo pondrá a disposición de la Cámara de Diputados, si de una de sus elecciones se trata, o a disposición del Congreso, si se trata de una elección de electores.

El escrutinio general del distrito se hace por la junta, compuesta del presidente del tribunal superior, del juez de sección y del presidente de la legislatura.

Para que el escrutinio pueda verificarse es necesario que la junta tenga en su poder los registros correspondientes a la mayoría absoluta de las secciones electorales de cada provincia.



Esta junta recuenta los votos y levanta una acta en la cual establece el resultado del escrutinio, que distribuye en copias a los que resulten con mayoría, los cuales deben presentarla más tarde a la Cámara o al colegio electoral, como suficiente diploma.

Esta junta no tiene autoridad para resolver sobre la validez o invalidez de las elecciones. Puede recibir protestas; pero tan sólo para remitirlas a la Cámara respectiva o al colegio electoral. Si encuentra viciosa una acta electoral, puede manifestarlo al juez de la elección, por vía de simple dictamen, sin dejar de proclamar el resultado numérico que arroje el escrutinio.

El juez verdadero de la elección es la Cámara de Diputados.

En el caso de una elección de electores, lo es el cuerpo electoral mismo; de suerte que el juicio de estas elecciones viene a convertirse en un canje de poderes.

Larga es la práctica de Inglaterra en la vida parlamentaria y grande su experiencia, y ella ha concluido por despojar a la Cámara de los Comunes de la facultad de juzgar de la validez de las elecciones.

El parlamento inglés no es renovado fraccionalmente; el mandato de los diputados no se puede renunciar, y la Cámara se renueva por totalidad, terminado el período de 7 años por el cual cada una es elegida, o en virtud de su disolución. Se entiende que es válida toda elección que no haya sido protestada, pero habiendo disputa respecto de alguna, en otro tiempo era juzgada por la Cá-



mara, más tarde por las comisiones judiciales de su seno; finalmente, una ley que rige hoy día, fruto de la experiencia, ha trasladado esta atribución a los tribunales superiores.

El parlamento del Canadá ha adoptado el mismo sistema.

Nosotros hemos seguido la práctica norteamericana, a mi manera de ver, viciosa y preñada de peligros, de entregar a las cámaras mismas el juicio de sus propias elecciones.

Puede decirse, respecto de las cámaras argentinas, como respecto de las de los Estados Unidos, que no hay en ellas el mismo peligro que en el parlamento inglés, puesto que en éste se trata de verificar poderes de individuos elegidos al mismo tiempo que sus jueces; mientras que en nuestras cámaras, que se renuevan fraccionalmente, hay un número de diputados que forman *quorum* legal, con sus atribuciones constitucionales, y que pueden constituir un tribunal verdaderamente imparcial.

Es la imparcialidad la que yo busco, y es eso lo que creo que no puede encontrarse en nuestras cámaras. Las cámaras formadas bajo el sistema argentino y bajo el sistema de los Estados Unidos, son cámaras que representan intereses de partido.

Los diputados elegidos auténtica o fraudulentamente, que se presenten con los diplomas otorgados por la junta escrutadora, son juzgados, o por amigos o por enemigos; en ningún caso por jueces imparciales.

¿Qué es lo que conviene, entonces? Hacer inter-



venir en este acto a aquellos cuerpos del Estado absolutamente independientes de todo compromiso político, prescindentes en las luchas que pueden perturbar el juicio y torcer la conciencia de otra clase de tribunales.

¿Cuál es, por otra parte, la extensión que tiene esta facultad de las cámaras?

No sólo pueden rechazar una elección cuando encuentren que ha sido indebidamente verificada en una mayoría de secciones electorales de cada distrito, sino que pueden también rectificar la elección.

Así, una cámara se avoca el conocimiento completo de todas las operaciones electorales, declara nulos todos los votos que considera indebidamente emitidos, pero como la ley dice que la invalidez de ciertos votos no invalida todos los que han sido emitidos conjuntamente con ellos, declara válidos los demás, y puede venir a producir la elección, rectificada de esta manera, un resultado completamente distinto a aquel que proclamó como tal la junta escrutadora.

La ley no fija, por otra parte, la causa de nulidad de los actos electorales; establece ciertas solemnidades, — horas a las cuales debe reunirse la junta; manera de formarse las juntas; precauciones con las cuales se debe proceder para criticar la autenticidad de una boleta de sufragio; la exhibición del registro cívico en los comicios, a fin de que todos los partidos puedan controlar la conducta de la mesa, etc.; pero no declara cuál de estas formalidades es esencial para la validez del acto electoral: la falta de cuál de ellas induce nu-



lidad del acto; de suerte que todo se entrega a la interpretación arbitraria de la Cámara de Diputados o del colegio electoral en su caso.

Hay algo más que considerar aún.

La Cámara de Diputados encuentra, cuando se le presentan los diplomas de un candidato electo, una gran serie de actos que someter a juicio y que no han sido juzgados ni comprobados anteriormente. Son todos los que median entre la designación de las juntas receptoras de votos y el escrutinio general practicado por la misma junta en la sala de sesiones de las legislaturas provinciales. Pero hay otros actos en que también entienden las cámaras, que pueden someter a juicio y que de hecho someten, y son todos los relativos a la formación del registro cívico. Suele alegarse en ellas para sostener la invalidez de una elección, que el registro cívico ha sido mal formado; que determinados individuos han sido excluidos; que otros han sido indebidamente incluídos en él. Entretanto, según la ley, todas esas reclamaciones han debido ser interpuestas ante otra autoridad. Si no lo han sido se presume que no había lugar a ellas. Si lo han sido, están ya resueltas, en primera instancia, por la junta inscriptora; y en segunda instancia e *inapelablemente*, por la autoridad judicial de la nación. De suerte que esta extensión de poder de la Cámara de Diputados para juzgar de la validez de las elecciones, es enorme, es casi ilimitada y no puede menos de ser reputada como peligrosa.

¿Qué diremos cuando se trata, no ya de la Cámara de Diputados, que es un cuerpo estable; que





*puede ser ajena a las pasiones de partido; que puede ser compuesta de hombres de corazón bastante sano y conciencia bastante austera para levantarse sobre todos los intereses insanos de las facciones y sobre todos los movimientos transitorios de los partidos; qué diremos, digo, cuando se trata de los colegios electorales?*

Los colegios juzgan por sí mismos de la validez de sus propias elecciones. Estos juicios, como decía hace un instante, son un simple canje de poderes.

Quiero suponer que una mayoría ficticiamente formada, resultante del fraude, haya obligado a la junta escrutadora a expedir diplomas de electores a individuos que no han sido real y positivamente elegidos por la mayoría de los electores primarios. Estos hombres son representantes de un partido y se reúnen a juzgar de la validez de sus propias elecciones. Declarar nulas sus elecciones y entregar el poder al partido rival que tiene a su frente, es exactamente lo mismo. Yo pregunto si la historia de los partidos en la República Argentina, y en cualquiera sociedad de América o Europa, autoriza a pensar que habrá alguno capaz de semejante abnegación.

Entonces, el juicio de la validez de las elecciones de electores hecho por los electores mismos, está muy distante de ser una garantía legal de pureza en el ejercicio del sufragio, y en la representación de la nación en el gobierno... (1).

---

(1) La única reforma de importancia introducida por la ley de 16 de octubre de 1877 en el régimen electoral, ha tendido a remover los vicios enunciados. El artículo 50 dispone que si



Termino aquí este análisis que prolongaríamos con exceso si lo lleváramos a mayores detalles. Los rasgos generales a que podemos reducir la fisonomía de nuestro sistema electoral son, pues, los siguientes: La Cámara de Representantes es elegida en razón de la población por mayoría absoluta de sufragios, es decir, que es elegida como representante de los partidos.

La Cámara de Senadores es elegida por las legislaturas locales; pero como las legislaturas lo son a su turno por los partidos, la Cámara de Senadores viene también a ser representante de los partidos. Puede no serlo de un partido nacional; pero lo será de facciones domésticas y representará todos los antagonismos desarrollados alrededor del campanario.

Los colegios electorales son formados por agentes con mandato imperativo de los partidos.

---

hubiese duda acerca del resultado legal de la elección por medio de protesta sobre la validez de las elecciones parciales o de algunas otras, la junta escrutadora declarará *quienes resultarán electores caso de ser procedentes las enunciadas protestas*. El artículo 52, añade, que en tales casos los que se consideren *electores legales podrán reunirse también en el recinto de la Legislatura y votar para Presidente y Vicepresidente de la República*. Finalmente, el artículo 54 establece que: "si rectificando el Congreso el escrutinio verificado en cualquier provincia sobre el nombramiento de electores, resultare haberlo sido legalmente otros que aquellos a quienes se hubiese pasado los diplomas, *deberá incluir votos en el cómputo general siempre que los hubiesen dado en oportunidad, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 52*".

El remedio es peor que la enfermedad. Será prodigio que los partidos, en su último esfuerzo por vencer, no pongan la elección de Presidente en manos del Congreso.



### III

#### SI EL SISTEMA REPRESENTATIVO ARGENTINO ES ADECUADO AL PRINCIPIO REPUBLICANO DE GOBIERNO

Ahora pregunto: el sistema representativo del cual surgen estos resultados, ¿es adecuado al principio del gobierno republicano?

He aquí el problema.

El sistema republicano de gobierno está en ensayo en América.

Trasladarlo de la región de las entidades metafísicas a la región de las entidades positivas; y organizándolo, pasarlo de la filosofía a la historia, parece ser la misión de este continente, que en cincuenta años lo adoptó universalmente entre pueblos distintos por su origen, por sus lenguas y por sus costumbres; pero unánimes en la profesión de su credo político. Y cuando esto afirmo no procedo ni por ceguera ni porque se me oculten los esfuerzos hechos en otros tiempos y en otros países, por implantar instituciones análogas en su forma y en su nombre a las instituciones republicanas de América.

He señalado, en otras oportunidades, las diferencias características que separan las repúblicas antiguas de las del tipo moderno, y hemos visto que aquella organización de gobierno no revestía caracteres muy variados, pero reducibles a dos categorías: o eran gobiernos patricios, nacidos de una extensión de la forma patriarcal, o lo que es lo mismo, una institución fundada sobre privilegios hereditarios e ingertados en el tron-



co del patriarcado antiguo; o eran gobiernos urbanos que tenían por base la esclavitud, que estaban armados también por privilegios y que se defendían contra la virtud por medio del ostracismo.

Las llamadas repúblicas italianas de la edad media, eran evidentemente poliarquías. Bajo ese punto de vista pueden entrar en el catálogo de los ensayos de organización republicana; pero diferían de nuestra manera de concebir el sistema. Estaban fundadas también sobre privilegios transmitidos por herencia, sobre el monopolio del derecho político en favor de ciertas castas; y eran impotentes para gobernarse, hasta el extremo que algunas de ellas necesitaban acudir al extranjero en busca de magistrados que rigieran sus destinos.

De estas repúblicas, por otra parte, como de las antiguas, puede concluirse, haciendo excepción de la República de Venecia, que su corta duración demuestra su incapacidad absoluta de vivir y desenvolverse.

Otro ejemplo de organización republicana es el de las Provincias de Holanda. Pero esa organización republicana tenía una forma transitoriamente conservada por las complicaciones políticas y religiosas que suscitaban las guerras contra los reyes de España. No era una institución vivaz correspondiente al anhelo continuo y sostenido de la población, ni con fundamento en las tradiciones, ni considerada como definitiva; de suerte que carecía de la inmortalidad de que sólo gozan las instituciones verdaderamente adecuadas a los sentimientos de la nación.

En Francia se han hecho, desde fines del siglo



pasado hasta hoy, tres ensayos por organizar la república. El primero sucumbió por la disolución social que siguió al desborde de los elementos democráticos, para caer bajo el imperio de Napoleón I, y más tarde bajo la restauración monárquica; el segundo sucumbió por el pavor que producía en las clases conservadoras la serie de quimeras preconizadas como doctrinas o ensayadas como instituciones: el derecho al trabajo, el derecho a la asistencia, los talleres nacionales, y todas las formas teóricas o positivas del socialismo y del comunismo.

Yo no sé cuál será el resultado del tercer ensayo en que hoy está comprometido aquel noble país, después de los horrendos desastres por que ha pasado bajo el sable de los alemanes; pero advierto que está sólo mantenido por el concurso que transitoriamente le prestan partidos que protestan contra su principio. Tiene, por consecuencia, un fundamento eruptivo, digámoslo así, pronto a estallar y hundirlo.

Entre todas las naciones europeas sólo tiene raíz (malgrado la miscelánea institucional, que afea el conjunto de su cuadro histórico) la institución republicana en Suiza. Y sin embargo, la veo allí bajo una doble acción morbosa; en el fondo de la sociedad, la gangrena demagógica la corroe; en las regiones superiores del gobierno, el materialismo político de Alemania la ha contagiado.

Conocéis sin duda, la reforma constitucional de Suiza, acometida en 1875; ha tenido por objeto trasladar a su orden republicano y federativo todas las instituciones militares y financieras, que



son en Alemania el orden y el instrumento del depositismo feroz de la Prusia sobre el resto de la nación.

Lucgo hay en el seno de aquella nación dos males que están en contraposición. Cada uno de ellos sería bastante para pervertir las instituciones: ya el imperialismo, que aunque con órganos colegiados y numerosos, corrompe la región superior; la demagogia, que corrompe las regiones inferiores. El choque de esas dos fuerzas no puede menos de ser fatal.

Por consiguiente, si no encontramos la república en la antigüedad, si no la encontramos seriamente entendida y vigorosamente organizada en la Europa moderna, ya que no podemos encontrarla en región alguna del mundo que no pertenezca a nuestro sistema histórico de civilización, concluimos que hasta hoy es una institución americana.

Pero aun en América el sistema republicano está en ensayo; y es forzoso confesar que ese ensayo es hasta ahora poco halagüeño.

Refiriéndose a los Estados Unidos, hace largos años, decía Macaulay: la prosperidad de aquella gran nación es aparente: la solidez de sus instituciones no está comprobada: es dueña de un territorio enorme y desproporcionado con su población: todas las fuentes de sus riquezas están casi intactas: allí la vida es cómoda: la colonización es expansiva: por consiguiente, ninguno de los grandes problemas que sobrevienen por la estrechez de los medios de vivir, subsiguientes a la densidad de la población, se le han presentado aún; y ninguna de las grandes perturbaciones y trastornos en el terreno económico, en las relaciones nor-



males de los pobres con los ricos, de los afortunados con los infelices que conmueven la Europa, han tenido ocasión de manifestarse y estallar. El día que la población sea densa, en que la vida sea difícil y duros sus problemas como en las sociedades europeas, entonces será la oportunidad de probar si las instituciones republicanas son bastante sólidas y bastante flexibles al mismo tiempo, para resistir a las avalanchas de la anarquía y para ceder a las exigencias de la justicia.

No han pasado tantos años acaso como Macaulay pensaba, antes que contiendas de esa naturaleza vengan a poner a prueba las instituciones norteamericanas. Efectivamente: la grande aglomeración de inmigración china, la emancipación violenta hecha durante la guerra civil de los esclavos negros, han provocado ardorosas contiendas de razas; y hasta los conflictos económicos han engendrado ya su monstruo. Hacia el mes de julio de este año, los obreros de varios ferrocarriles, cuyos salarios habían sido disminuídos por las empresas, se declararon en huelga para ventilar violentamente cuestiones que pudieran haber tenido un arreglo pacífico entre ellos y las empresas. . . Debo ser estrictamente justo.—*La fraternidad de los mecánicos* ha protestado en términos severos contra los excesos de los huelguistas; pero a los primeros insurrectos que se apoderaron a mano armada de una estación añadió pronto la *Internacional*, que mina ya ambos mundos, su refuerzo de demagogos desalmados, principalmente alemanes de los grupos materialistas disciplinados en el Oeste; y con este concurso se han reproducido en Baltimore, en Pittsburg, en Chicago, las bru-



talidades que desolaron a París en 1871. Ciudades puestas a saco, comunicaciones interrumpidas, trenes y estaciones incendiados, el hambre amenazando a Nueva York, la carestía martirizando a los pobres, milicias simpatizando con los bandidos o huyéndoles; he ahí el luctuoso cuadro de la insurrección... La hora anunciada por Macaulay ha llegado... ; Estamos a la expectativa!...

Y además en otras ocasiones he expuesto la corrupción que invade el orden institucional de aquel país. No renovaré hoy ese estudio clínico; me limitaré a una observación sintética y moral.

El gobierno de los Estados Unidos, por degeneración gradual de las costumbres políticas, hace mucho tiempo ya que es un gobierno de partido.

Los partidos se retan a muerte cuando se disputan la victoria en el campo electoral: el que llega a prevalecer desaloja a su adversario de toda influencia en las cosas públicas y de sus derechos legítimos. Gobiernos así constituidos, obran como si gobernar fuera combatir. ; Saben que su desalojado adversario vela vigilante, y se defienden con todos los recursos: con los lícitos y los ilícitos; con los hipócritas y los escandalosos!

Entretanto, el partido opuesto, que cuando no gobierna se encuentra privado hasta de lo que más racional y claramente le pertenece dentro de las instituciones y de la vida política, lucha con no menos vigor por derrumbar a su enemigo y reemplazarle; y acude, como él a los medios lícitos y a los ilícitos, a los hipócritas y a los escandalosos. Para la oposición combatir es aspirar.

La vida política se reduce por consiguiente, a un choque constante de ambiciones inconciliables.





El resorte de acción individual es armónico con los intereses que forman la trama de la vida política; y el patriotismo desaparece de las almas. Los que se irritan en el anhelo del poder y se pervertien en las intrigas y amaños de la táctica facciosa, llegan a hacer de la política una profesión.

Esta profesión ha de ser lucrativa, sobre todo en países en que el sentimiento económico tiene grandes predomios sobre los espíritus. Entonces, como resorte e impulso de los políticos, se añade a la ambición la avaricia, y de aquí la corrupción administrativa.

Si cambiamos de espectáculo, y de la América inglesa independiente, pasamos a observar la América española, encontraremos en acción elementos análogos a los que obran en la sociedad norteamericana, menos el respeto de las cosas altas y superiores que en los Estados Unidos no se ha perdido tanto como en la América española porque el escepticismo no ha tomado allí tantas creces.

Sólo dos de las naciones que pertenecieron a la antigua colonización española, se conservan con instituciones en cierto modo sólidas.

Me refiero a Chile y a la República Argentina.

Fuera de ellas, veo a Méjico, a Venezuela, a Colombia y al Ecuador, ardiendo en la guerra civil provocada por las pasiones más ardientes que pueden armar el brazo de los partidos: por la pasión religiosa. Veo al Perú, a Bolivia, en un estado crónico de anarquía, sin que el militarismo, que aparenta reprimir los movimientos demagógicos de las masas, pueda jactarse por un solo instante de haber asegurado, no ya la paz y el

orden de la sociedad, ni aun la tranquilidad con que hubiera de gozar de los deleites del poder.

Y cuando he eliminado a la República Argentina de este grupo de desastres, no he procedido tampoco ni cegado por el amor patrio ni bajo la inspiración de un optimismo que no está en mi espíritu. Yo tengo suficiente coraje y suficiente modestia para confesar todos los defectos de mi país.

Mi patriotismo es aquel sentimiento anheloso de la perfección del ser amado, que jamás se satisface porque siempre aspira a algo mejor; pero que ama aún lo imperfecto, porque nace del corazón y no de la cabeza.

No quiero entrar en la política: no puedo ni debo hacerlo; pero pregunto; ¿tienen solidez las instituciones en la República Argentina? ¿Están ellas de tal manera arraigadas en las costumbres, en las tradiciones, en el respeto, en la adhesión de las almas, que no debemos temer que en el porvenir trepiden o sucumban? ¿La anarquía con sus voces cavernosas nos responde, señores, que no! Y podemos advertir que se desenvuelven en el teatro político vicios semejantes a los que carcomen las instituciones norteamericanas: la hipocresía no es rara en los agitadores; el amor del poder por el poder, que hace a los hombres constituídos en altas dignidades desempeñar sus funciones no por deber sino por deleite; la ambición, fuente de estragos en todas las sociedades móviles, son vicios que se generalizan en nuestras costumbres políticas...

Yo pregunto: ¿el principio de la autoridad es suficientemente arraigado en el respeto que debe





inspirar a todas las sociedades organizadas, y sobre todo, a aquellas que por sus instituciones mismas tienen que ver en la autoridad el reflejo de su propia voluntad?

Hay dos modos, señores, de considerar la ley, que es al cabo el símbolo supremo de la autoridad. La ley tiene una fuerza de coacción y tiene una fuerza de atracción. La obediencia apoyada en el temor, no es suficiente para custodiar su imperio; es menester que la sociedad le tenga adhesión y amor, y que respete en ella aquel elemento superior de moral que convierte la obediencia en una forma del deber cívico. Esa virtud no es virtud argentina.

Yo pregunto si la libertad política es una franquicia de que indisputable e indisputadamente disfrutan todos en todas las épocas de nuestra vida y en todos los lugares de nuestro país.

Oigo a mi alrededor la querella constante de partidos que reclaman la libertad, y los gritos triunfantes de gobierno que se jacta de asegurarla, sin conseguir siquiera aplacar el estrepitoso protestar de los partidos que la exigen...

Me detengo aquí, señores; la posición en que me coloco es crítica: estamos a la orilla de la arena candente...

Nuestras instituciones, pues, están en ensayo. Nuestro ensayo es incipiente. Estamos en un período todavía revolucionario; en un período de dolorosa gestación. No tenemos una sociedad robusta y definitivamente formada. Por consiguiente, no podemos decir que tenemos una institución sólida de gobierno.



## IV

## CONCLUSION

Refundo lo que acabo de decir, en dos palabras: la república es una institución americana que está en ensayo; y en ensayo desgraciadamente hasta ahora poco afortunado.

¿Contendrá, señores, el sistema algún vicio esencial? ¿Será el gobierno republicano alguna quimera irrealizable, o impotente, caso de ser realizada, para llenar los fines del gobierno?

Oigo decir a sus adversarios que sí; y necesito tomar en consideración su manera de disenter y las razones en que se apoyan para condenar *a priori* el sistema republicano a desaparecer del mundo, o a ser solamente eficaz para llevar los pueblos a la ruina y a la anarquía.

El sistema republicano de gobierno, — ha dicho un pensador, — está destinado a producir un estado constante y normal de anarquía en todas las sociedades que en mal hora para ellas lo adopten. La razón es que el hombre, en la tierra, está necesariamente sujeto al dolor; y en el orden de las sociedades hay clases enteras irremediablemente infortunadas: cuando la clase que sufre es distinta de la que gobierna, la sociedad puede marchar tranquila, no obstante llevar esas amarguras en lo hondo de su conciencia; pero cuando la clase que gobierna es la misma que sufre, entonces las mudanzas son constantes, los vaivenes de las instituciones no tienen fin; y por consi-



guiente, la anarquía será un estado normal y permanente.

A los que de esta manera arguyen les haría esta pregunta: ¿creéis de buena fe que el hecho de poner el gobierno en manos de los que sufren, es decir, de poner en manos de los que padecen el medio de remediar sus propias aflicciones y dolores, lleva a las sociedades a mayores males y a los abismos de corrupción? Entonces, ¿esperáis la consolidación de la paz de las sociedades y el alivio de las desgracias humanas, de la adición de los desgraciados en manos de los felices, y de la preponderancia de una clase o de un hombre sobre todos los demás hombres o clases?

¡Pero eso que buscáis y creéis fácil conseguir, no será nunca la paz social: será la inmolación alevé del infortunado por el afortunado; será la guerra cobarde del rico contra el pobre, del feliz contra el desgraciado!

Otros arguyen contra el sistema republicano que es necesariamente inestable. De dos extremos hay que huir, a juicio de los que así piensan, en la organización de las sociedades: de la inmovilidad y de la inestabilidad. Las sociedades llegan a la inmovilidad, cuando se organizan como las sociedades orientales; llegan a la inestabilidad, cuando predomina en sus instituciones el elemento popular.

Para que las sociedades progresen sin precipitarse, es menester que coincidan en su alta dirección fuerzas innovadoras y fuerzas resistentes; que su constitución tenga un elemento sólido y estable, al mismo tiempo que un elemento móvil y



flexible. De aquí la teoría de Bageot sobre la parte imponente de la Constitución.

Contemplada a Inglaterra, se nos dice: en la vida parlamentaria reina la movilidad más completa; todas las ideas se chocan, todas las doctrinas políticas se debaten; la dirección de los asuntos públicos obedece siempre a la voluntad de la nación; pero si bajáis al fondo de la sociedad, encontraréis la estabilidad en la organización de la justicia de paz, en la organización de las parroquias, de los municipios, de los condados; y todo esto apoyado en la fuerte constitución de la familia, en virtud de viejas y arraigadas costumbres. Volved a la región política; y al lado del parlamento que representa el elemento móvil de la Constitución, encontraréis la corona que es su elemento imponente.

En menor escala se puede encontrar en Bélgica un modelo semejante de instituciones. Si esta organización es reemplazada por el poder absoluto de un hombre, desapareciendo el elemento móvil de la Constitución, el país se inmoviliza, y se petrifica si se quita el elemento imponente y conservador, y si se deja solo en acción el elemento activo y mudable, las sociabilidades se precipitan en el desorden, en el desquicio, en la anarquía...

Sin reparar en las revoluciones, las mudanzas normales del personal gobernante comprometen en las repúblicas las administraciones municipales: — todas las esferas de la vida pública. — No podéis negar el peligro.

No niego, por mi parte, que hay mucha verdad, aunque no está toda la verdad, en el discurso de los que piensan así. Pero yo preguntaría: entre dos extremos, organizar un gobierno según el mo-



dolo oriental, y organizarlo según el modelo republicano, los doctrinantes de la Constitución inglesa ¿cuál preferirían? Sin duda que el segundo; y esto por dos razones: primera, porque su aspiración es organizar la libertad política como garantía y baluarte de la libertad civil: segunda, porque se empeñan en equilibrar el gobierno; y el gobierno sólo puede ser equilibrado cuando la nación interviene en él y en su más lato y lógico desarrollo el principio del gobierno representativo y el del gobierno republicano, son nociones recíprocamente convertibles.

Preguntaré algo más: ¿de dónde nace el equilibrio de la Constitución inglesa? Nace de la existencia simultánea de fuerzas conservadoras y de fuerzas innovadoras en el seno de la sociedad; de la existencia de una aristocracia; de la existencia secular de la corona; de la constitución municipal, del régimen de la justicia de paz; y si todo esto nace de la historia, y sólo por nacer de la historia es sólido, no puede crearse artificialmente donde el desenvolvimiento natural de la vida no lo haya producido. Luego, este raciocinio nada concluye; o si concluye, concluye contra la tesis de sus propios autores.

Se nos arguye también que el sistema republicano es impotente para formar un buen personal encargado de ejercer la autoridad.

Tocqueville, que amaba con un entusiasmo próximo a la ceguedad, las instituciones de Norte América, se manifestaba en su libro *La Democracia*, pasmado de la incompetencia y de la oscuridad de la máxima parte de los individuos a quienes veía hacer figura en el Congreso, y especialmente



en la Cámara de Representantes. No encontraba en el parlamento ni las eminencias científicas, ni las autoridades sociales; y eso que Tocqueville no contempló el predominio de la democracia negra en los Estados del Sur. Bajo la transformación que a la guerra civil ha seguido, esos males han aumentado en una escala inmensurable. Eran numerosas hace tres años las legislaturas de Estado, compuestas exclusivamente de negros, esclavos hacía dos años. Esos hombres no podían poseer ni la dignidad cívica, ni el coraje que se adquiere por el hábito de la vida independiente, ni la preparación científica, ni la madurez de juicio requerido para intervenir en el gobierno. . .

Y no sólo concedo esto: voy más allá, y confieso que todas las repúblicas son necesariamente hasta hoy día arrastradas en la misma tendencia. El personal de la Cámara que es la expresión más genuina de la voluntad nacional, es ordinariamente mal escogido bajo esta forma de gobierno.

Ahora bien; dada la composición de las Cámaras, se dice, los Ministerios tienen que ser, o malos, si nacen de ellas o les son afines, o impotentes si las contrarían; y de aquí se sigue que no pudiendo el gobierno marchar por el acuerdo armónico entre los poderes que lo constituyen, es menester que una entidad extraña al organismo institucional venga a imprimirle dirección, a darle unidad y a marcarle rumbo. Esa tercera entidad puede revestir dos nombres. Cuando las sociedades son agitadas por graves y trascendentes cuestiones, conexas con su presente y su porvenir, imperan LOS PARTIDOS. Pero cuando no tienen tan serias preocupaciones, y la arena política es ocupada sólo por



ambiciosos y politiqueros de oficio, imperan LAS FACCIÓNES.

Me detengo aquí, porque creo que esforzando un tanto estos raciocinios, llegaremos a resolver el problema.

¿El mal está en el sistema republicano mismo, o está en el sistema representativo? El sistema representativo adoptado por todos los pueblos que tratan de ensayar el gobierno republicano, ¿es adecuado a su principio? ¿No es verdad, al contrario, como yo pienso, que nuestro sistema representativo afirma y desvía el principio republicano?

Esclareciendo este punto, conseguiremos dos resultados: convencernos de un error capital de nuestras instituciones: encontrar, teóricamente por lo menos, la salvación definitiva del sistema de gobierno adoptado por toda la América.



## CAPITULO IV



**SUMARIO: CONTINUACIÓN DE LA MATERIA ANTERIOR: I. Representación proporcional: inconvenientes de ella por simple mayoría. — II. Sistema representativo de Inglaterra. — III. Proporcionalidad cualitativa: proporcionalidad numérica. — IV. Medios de obtener la representación cualitativa. — V. Medios de hacer efectiva la proporcionalidad numérica.**

### I

#### **REPRESENTACION PROPORCIONAL: INCONVENIENTES DE ELLA POR SIMPLE MAYORIA**

El sistema republicano de gobierno consiste en la constitución de autoridades que representan la nación, que reciben de ella su mandato, y lo ejercen en su nombre, con responsabilidad legal y moral. Pero aceptado universalmente, como está en la República Argentina, un sistema electoral, según el cual las asambleas políticas son formadas por simple pluralidad de sufragios, la nación no está representada en el gobierno; están representados en el gobierno los partidos. Y si consideramos la nación, no como un organismo, sino como una masa, deduciremos que numéricamente no está representada la nación en ningún parlamento: está sólo representada una fracción de la nación.

Un sofista norteamericano, de nombre Grimke,



para justificar ésta como todas las instituciones de su país, inclusa la esclavitud de los negros, decía que el sistema de elecciones por simple pluralidad de sufragios es el único medio de hacer efectivo el principio de la representación en el gobierno; porque así como el espíritu se decide en un sentido o en otro, por el número de razones que en uno u otro descubre, así también es menester que por el número de voluntades concurrentes a la determinación de las personas que han de gobernar, se decida este grave problema de las instituciones representativas.

Se verá que este raciocinio es sofisticado, notando que es imposible confundir el número de individuos que profesan una idea con el número de razones que en apoyo de la idea se puedan alegar; que las razones no valen, para quien discurre lógicamente, tanto por su número cuanto por su peso; y que Grimke confunde el medio de resolver las cuestiones sometidas a los cuerpos colegiados, con el sistema según el cual deben ser representadas en el gobierno todas las entidades orgánicas de una nación, que tienen derecho para intervenir en la gestión de los negocios públicos.

Por otra parte, si se concediera que las mayorías tienen un derecho exclusivo de gobernar, no podría ese derecho ser reconocido sino a favor de las mayorías absolutas y de ninguna manera a favor de las mayorías relativas. Entretanto, el sistema electoral vigente favorece a las mayorías relativas; y por tanto se expone a poner el gobierno en manos de las minorías.

Supóngase, por ejemplo, que en una masa de mil electores hay cuatrocientos que escogen la



candidatura A; que los otros seiscientos se dividen en dos grupos de trescientos, uno de los cuales acepta la candidatura B, y el otro preconiza la candidatura C. El resultado sería que el grupo de cuatrocientos, que es una evidente minoría, absorbería el gobierno, adquiriría la omnipotencia, y haría el papel de la nación. Las cámaras representarían esa fracción de cuatrocientos votos contra la voluntad expresada por las otras dos fracciones que no pudieron ponerse de acuerdo con respecto de las personas a quienes se debía confiar el gobierno, pero que convenían en rechazar a los vencedores.

Y esta perspectiva no es eventual: se realiza en la mayor parte de los casos porque sólo en circunstancias excepcionales se puede encontrar mayoría absoluta. Es, en efecto, menester que la cuestión sometida a los electores sea simple, para que la mayoría que resulte de la votación sea absoluta. Cuando las cuestiones son complejas, no es posible hallarla. En estas condiciones las mayorías son necesariamente relativas; y todas las cuestiones políticas de un país son complejas.

Si se tratara de una elección hecha con un motivo especial, como acontece en las sociedades monárquicas, cuando en virtud de desacuerdo entre el ministerio y las cámaras, la corona las disuelve, entonces la cuestión sometida a la consideración de la nación sería simple y *podría* encontrarse la mayoría absoluta. Pero cuando las cámaras se renuevan periódicamente, en el orden normal establecido por la Constitución, y no se trata de confiarles la solución de determinados asuntos,



sino la solución de todas las cuestiones y dificultades que durante el tiempo de su mandato sobrevengan en el país y le perturben, entonces es absolutamente imposible, en el terreno práctico, encontrar las mayorías absolutas.

Aun hay otro lado más sombrío que considerar. ¿Y la autenticidad de las mayorías? ¿no serán mayorías sobre-relativas, apócrifas, las que ordinariamente se apoderen del gobierno?...

Vosotros sabéis lo que los teólogos llaman la ocasión próxima del pecado: consiste en un medio vital en que las tentaciones son violentas y los instrumentos del pecado son accesibles.

Imaginad un partido luchando a muerte con otro por apoderarse durante cierto número de años de la influencia absoluta en el gobierno y excluir a su adversario, monopolizando los deleites del poder: dadle los medios de fingir una mayoría que acaso no tiene, si se explora la opinión pública severa y moralmente; y yo pregunto: si en la máxima parte de los casos habrá algo que detenga a las facciones en las sendas extraviadas del fraude y la simulación... ¿La conciencia del deber cívico? ¿Los juramentos?... ¿Qué vale el deber y el juramento para un ambicioso? ¿Qué vale la moral política ante las ambiciones anónimas y la pasividad de los partidos obcecados por los caudillos?

He aquí otro peligro, y convengamos en que es gravísimo. Su remedio es la moral. Pero si la moral no puede ser infundida siempre a los hombres por medio de las instituciones, verdad es que mientras menos interés tengan en cometer el mal, me-



nos inclinados a cometerlo se verán; y que disminuyendo el incentivo que hoy día el sistema electoral ofrece a la falsificación y al fraude y a todos los medios depravados de la estrategia política, disminuirán las tentaciones de cometerlo, y el sistema electoral se purificará por sí mismo.

Por otra parte, señores, la mayoría no es signo de verdad. Las mayorías regularmente están del lado de las preocupaciones; y la verdad, en el campo abierto a la curiosidad y a la indagación del hombre, es ordinariamente privilegio de las almas escogidas.

Ahora, otro inconveniente capital, con cuya exhibición terminaré, contiene todavía el sistema representativo argentino.

¿Qué son, señores, las mayorías, consideradas en general, sino la masa menos vigorosa por su inteligencia, menos delicada por sus condiciones morales? ¿Y qué son las mayorías argentinas? — Basta conocer sus encarnaciones. Las mayorías argentinas cuando han imperado, y tumultuosamente han impuesto su voluntad sobre las clases cultas, han encarnado en hombres que se llamaban Artigas, que se llamaban Quiroga, que se llamaban D. Juan Manuel Rosas.

Los bárbaros tratan de exaltar al poder a sus afines, bárbaros como ellos.

La barbarie y la inmoralidad nacen juntas; porque la falta de educación de la mente estorba el desenvolvimiento de la noción de lo bueno y de lo malo; y esas muchedumbres no tienen la noción diferencial de lo que es justo y de lo que es injusto; proceden bajo el arrebató de la pasión; y don-



dequiera que pasan llevan la sombra y el estrago por delante.

Hemos aceptado en principio el gobierno de las mayorías; y sin embargo, los partidos civilizados se han visto obligados a estorbar las consecuencias de ese principio, estorbando que las mayorías elijan en efecto y que lleven al poder a sus representantes. ¿Por qué medio? Por medio de la influencia legítima hoy; por medio de la violencia mañana; por medio del fraude y de la falsificación en las actas electorales otro día.

Luego el principio preconizado, no puede salvarse de la corrupción sino adulterándose.

Corremos, por consiguiente, en un camino que nos lleva al abismo. El sistema de gobierno así organizado en la América entera, es un gobierno monstruoso porque es un gobierno de mentiras.

Deduzco de todo esto que el gobierno republicano se desacredita en el mundo y es impotente hasta hoy, porque está organizado sobre la violación flagrante de su principio; y que no puede triunfar en el porvenir sino adaptándose a su idea generatriz. Los gobiernos republicanos han de representar el organismo de la sociedad y de todas las opiniones que actúen en el campo político.

De otra manera, no considero adecuado al principio republicano sino un sistema de representación cualitativo y numéricamente proporcional.



## II

## SISTEMA REPRESENTATIVO DE INGLATERRA

Entre las muchas circunstancias que imprimen a la Constitución inglesa su virtud conservadora y su flexibilidad pasmosa, entra indudablemente, y en primera categoría, la organización del parlamento y de sus reglas de proceder.

El poder legislativo está en Inglaterra dividido en tres ramas.

Una de ellas es la corona, que es uno de los elementos en que reside la soberanía o sea la potestad inicial del gobierno. Las otras dos son las cámaras. La una, la cámara alta, representa las autoridades sociales privilegiadas; se compone de un número de prelados de la Iglesia anglicana, que son el órgano de los intereses morales y religiosos de la sociedad, de representantes de la nobleza territorial, en virtud de que todos los individuos pertenecientes al señorío histórico y hereditario tienen por derecho propio y desde tiempo inmemorial, facultad para intervenir en la dirección de los negocios públicos; y finalmente, de los lores creados por la ley. La corona, exaltando al señorío legal hombres del estado llano, ilustres en las ciencias, en las letras o en la política, fortalece el elemento aristocrático de la Constitución.

La segunda cámara o Cámara de los Comunes, no es tampoco representante del pueblo numéricamente considerado; por eso, las circunscripciones electorales no eligen miembros del parlamento en





razón de su población. La cámara representa entidades jurídicas. Toda la vida municipal en Inglaterra está, como he tenido antes la oportunidad de indicarlo, establecida o sobre la autonomía antiquísima de la parroquia en las aglomeraciones rurales, o sobre las antiguas guildas y gremios en las aglomeraciones urbanas. De suerte que los representantes en la Cámara de los Comunes lo son, o bien de intereses morales o materiales de los centros consagrados a la agricultura y demás trabajos de la tierra, o bien de los intereses industriales o de los intereses mercantiles, según que lo sean de ciudades manufactureras, de los puertos o de cualquiera otra clase de población determinada por un carácter propio.

Aquel sistema representativo difiere completamente, como se ve, del adoptado en las repúblicas americanas.

Hay otras clases de intereses cuya representación no ha podido escapar tampoco a un gobierno en el cual se ha querido reflejar la sociedad con todos sus matices y tendencias: tienen también los altos intereses científicos y literarios su representación por medio de los diputados de las Universidades.

La reforma reciente de la legislación electoral ha permitido que obtenga también representación la clase obrera, que hasta entonces no había tenido un acento que hiciera llegar sus quejas a los que gobiernan la nación, una volutnad que fuera órgano de la suya, para aplacar sus miserias y prepararle un porvenir mejor.

Además, hace tiempo que se ha adoptado para



todos los burgos y ciudades que eligen más de tres representantes, el sistema de las listas incompletas, a fin de dar representación a las minorías.

Pero no basta estudiar la formación del parlamento inglés; es menester también estudiar su manera de legislar.

El parlamento inicia pocas leyes; y las iniciadas en su seno, rara vez son acogidas al punto. Las reformas tienen origen comúnmente en peticiones de las clases interesadas; pero en uno u otro caso, casi nunca procede el parlamento sin previas y prolijas indagaciones, a las cuales consagra meses y años, para explorar los hechos y la opinión, escuchando a todos los que directa o indirectamente tengan un interés conexo con la ley que se pretende modificar o establecer.

Por consiguiente, aquel régimen parlamentario por la composición de las cámaras y su manera de proceder, es un órgano más aproximativamente adecuado de la nación que cualquiera otra asamblea representativa del mundo.

### III

#### PROPORCIONALIDAD CUALITATIVA. PROPORCIONALIDAD NUMÉRICA

Para que se vea, que cuando una sociedad se preocupa de constituir un gobierno que responda a las necesidades, conveniencias y derechos de la generalidad del país, es menester acudir a las autoridades sociales, que bajo un régimen plenamente democrático, desaparecen por entero, voy a

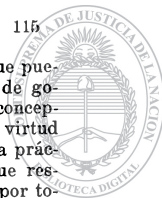


citar un ejemplo más, tomado de nuestra propia historia constitucional.

Los diez primeros años de la revolución nacional transcurrieron en una lucha acerba entre los elementos democráticos que ansiaban establecer el imperio del número como base de la organización, y el elemento culto y superior de la sociedad que se afanaba en constituir un gobierno regular y estable, en que la voluntad pública estuviese reflejada y en que las muchedumbres no alcanzaran la omnipotencia, que aspiraban. El más acertado ensayo hecho para conseguirlo fué, sin duda, la organización de las cámaras según la constitución de 1819. En ella la Cámara de Representantes era casi por completo dejada a la aventura de las combinaciones numéricas de los escrutinios; pero la Cámara de los Senadores era constituída como un cuerpo eminentemente conservador. Debía formarse por un senador de cada provincia, tres representantes del estado militar, un obispo y tres sacerdotes representantes de los intereses morales y religiosos de la sociedad, y finalmente, un senador para cada Universidad, representante de los intereses científicos y literarios; y para tener un consejo ilustrado en la experiencia de los negocios públicos, debía ingresar a su seno el director saliente y conservar su puesto hasta que fuese reemplazado por su sucesor constitucional.

Este plan, como todo el proyecto de Constitución, fracasó en medio de los arrebatos de la anarquía.

Y cito este ejemplo, como he citado el de Inglaterra, simplemente para haceros ver que si hay novedad en el punto de vista en que voy a colo-



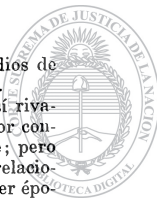
carne respecto al sistema representativo que puede ser adecuado al principio republicano de gobierno, la doctrina que expongo no es una concepción fantástica, puramente subjetiva, sin virtud alguna para realizarse en los hechos y en la práctica de las instituciones; ya que vemos que responde a un anhelo manifestado aquí y allá por todas las sociedades que han aspirado a organizar un gobierno libre, al mismo tiempo que sólido.

Dos máximas debo recordar. Entiendo por gobierno republicano aquel según el cual la potestad inicial o sea la soberanía reside en la sociedad. Entiendo por gobierno representativo, aquel en que la autoridad no es directamente ejercida por la misma entidad en la cual reside la potestad inicial del gobierno, o lo que es lo mismo, aquel en que la autoridad es ejercida por corporaciones o individuos con mandato limitado de la sociedad.

Ahora bien; la sociedad no es una masa, la sociedad no es una máquina; la sociedad es un organismo tiene intereses materiales que fomentar, elementos morales e intelectuales que desenvolver; y para el fomento de sus intereses materiales, como para el desenvolvimiento de sus elementos morales e intelectuales, necesita órganos, y se los crea por la fuerza plasmante que encierra en su propia vitalidad.

El fomento de los intereses materiales se reduce a la formación de la riqueza; de otra manera, a la creación de valores.

Ahora, los valores pueden ser creados, o imprimiendo nuevas formas y adaptaciones especiales a la materia, o trasladándola en su estado primitivo o en su estado de transformación, de lugar a



lugar, o de mano a mano. De aquí dos medios de producir riqueza: la industria y el comercio.

La industria y el comercio no son entre sí rivales: conspiran al mismo objeto; obedecen por consiguiente, a reglas que han de armonizarse; pero no se puede negar que forman órdenes de relaciones diversas entre sí, discernibles en cualquier época de la historia, en cualquier situación económica de la sociedad, y tampoco se puede poner en duda, que muy frecuentemente se hallan en antagonismo.

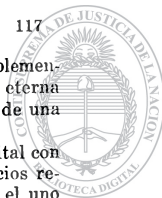
La mitad de los Estados Unidos de América pugna con la otra mitad respecto de la legislación aduanera y el tráfico mercantil, y la razón de esa lucha proviene de la diferencia en los medios de producir valores que cada una de ellas emplea.

Entre nosotros mismos, y por ciento harto temprano, comienza a dividirse el campo de los intereses económicos en dos escuelas: la del *libre cambio* y la del *proteccionismo*; y observaréis, sin necesidad de mucha perspicacia, que pertenecen invariablemente a la escuela del proteccionismo todos los industriales; y sin excepción, a la del libre cambio, todos los comerciantes.

Así, aunque los intereses de unos y otros sean en absoluto reducibles, por ser armónicos y solidarios, de hecho y en el estado actual de las sociedades, ellos se encuentran en pugna.

Pero aun dentro de cada una de estas secciones en que podemos dividir los hombres consagrados a la producción de la riqueza, hay relaciones diversas que nacen de la manera con que cada cual concurre a la ejecución de un mismo género de trabajo.

No necesitamos ahondar mucho el análisis.



Cuando he hecho esta indicación, indudablemente ha asaltado vuestra mente la idea de la eterna lucha entre los capitalistas y empresarios, de una parte, y los obreros, de otra.

Este gran problema de la alianza del capital con el trabajo; de la distribución de los beneficios reportados por sus esfuerzos comunes entre el uno y el otro, es cuestión que ha agitado a la sociedad en todas las épocas de la historia. El feudalismo y el régimen de los gremios y las guildas, le habían dado una solución. Es verdad que era deprimente de la libertad del hombre y tendía a ahogar la genialidad espontánea de cada uno; pero la sociedad moderna no le ha dado ninguna, y bajo este punto de vista es inferior a la sociedad antigua. El régimen del asalariado no resuelve la cuestión; al contrario, la reagrava y la hace cada día más agria, más odiosa y más preñada de peligros.

Estoy plenamente convencido de que en cualquier sociedad en que hayan dominado hábitos clementes y costumbres blandas, los esclavos han disfrutado de un bienestar más sólido que los obreros en Inglaterra y en Francia en los tiempos actuales.

La economía política no resuelve tampoco la cuestión. Es una ciencia mal constituida, porque no ha trazado definitivamente su campo de acción, ni ha esclarecido su criterio.

La lucha existe, y supuesto eso, no se puede menos de reconocer que existen, dentro del seno de las sociedades, elementos que tienen intereses circunscriptos que servir y derechos evidentes que ejercer.



El hombre, dice el Evangelio, no sólo vive de pan; vive también de verdad.

Ahora, la verdad ocupa dos regiones distintas, y en una de ellas tiene aspectos variadísimos.

En primer lugar, la verdad ocupa la región sensible, que abarca todos los fenómenos que el hombre puede observar y someter a experimentación, para inducir de ahí las leyes estables y superiores que rigen la armonía universal.

Pero la verdad sabida, la belleza contemplada, despiertan en el alma una sed de formas inexistentes, una serie de pasiones y compasiones para cuya expresión es impotente el humano lenguaje. De aquí la sed de lo sublime, de lo bello ideal, el apetito estético que crea las artes.

El hombre, ansioso de formas, pinta y esculpe; y desesperado de la impotencia de la palabra, canta en la música con lenguaje etéreo, o para adaptarse al común sentido, mezcla el ritmo con la palabra en las estrofas de la poesía.

No necesitamos discurrir más; hay intereses científicos, hay intereses artísticos en el seno de la sociedad.

Y aun existe la verdad en otra región, en la región suprasensible, cuya contemplación eleva el alma a la concepción, del sublime misterio de la Divinidad, en la cual se embebe y arroba en amores sobrenaturales, de la cual recibe la regla que arrastra la naturaleza del hombre a la adquisición de su suprema finalidad. Hay, pues, intereses del orden moral; hay intereses del orden religioso des-  
carnados en la sociedad.

No es esto todo, señores: fuera de los intereses del orden científico y moral, hay en la sociedad in-



tereses del orden político, en los cuales están comprometidos aun los que por una vocación especial, por la consagración dada a sus fuerzas y a su tiempo, no pertenezcan a alguno de los gremios que sirven intereses especiales.

Además, una sociedad tiene, cuando su territorio es extenso y su población complicada, intereses del orden político y civil circunscriptos a determinadas localidades: tiene intereses financieros que determinan circunscripciones administrativas más estrechas todavía que las formadas por intereses del orden civil y político. Dentro de una nación hay provincias; dentro de una provincia hay municipios, so pena de que si una legislación viciosa o un despotismo imprevisor aniquila estos órganos elementales de la vida política, la sociedad entera perezca por falta de vitalidad.

Ahora, si los cuerpos legislativos en vez de representar el número, en la forma en que nuestras leyes nacionales lo establecen; en vez de constituirse (como no puede menos de suceder, según lo he demostrado perentoriamente) en representantes de los partidos, cuando los hay, y de las facciones reclutadas por intereses bastardos y egoístas, cuando no hay partidos, fueran una reducción, digámoslo así, de la sociedad con todos sus matices, con todas sus inclinaciones, sus maneras de pensar y sus tradiciones; si fueran la concentración de todas las autoridades sociales; si congregaran a los hombres más eminentes del comercio, de la industria, de las artes, de la ciencia, de la Iglesia, sin excluir por eso a los que representan los intereses puramente políticos, la sociedad tendría una verdadera representación; y las circunscripciones te-





rritoriales y administrativas en que una nación debe necesariamente subdividirse, podrían ser tomadas como base para el sistema de representación en una segunda cámara. De esta suerte, el senado, por ejemplo, podría ser, como la Constitución lo establece, un cuerpo de representantes de las provincias, y los senados provinciales cuerpos representantes de los municipios.

Bajo este sistema no se privaría a la masa de intervenir en los negocios públicos, pero se le arrebataría la preponderancia; porque donde las autoridades sociales son puestas en actividad, los órganos de los intereses bastardos y subalternos tienen que trabar una lucha en la cual no es verosímil que lleguen a vencer. Y estorbando que las masas y los partidos absorbieran el ejercicio efectivo de toda autoridad, el sistema republicano podría reivindicar ante los contemporáneos y el porvenir, la preeminencia que, discurriendo en teoría, es indispensable negarle.

Ahora, del organismo social, hemos dicho antes, nace el Estado. La constitución del Estado determina dos series de contiendas, relativas a su coordinación institucional y a su marcha en relación con todos los intereses y derechos internos e internacionales que está encargado de encabezar y servir. Estas cuestiones forman la política y la diferente manera de apreciarlas da ocasión a los partidos. Un partido es un grupo que profesa definidos propósitos y aspira a la actividad.

No puede menos de haber partidos en una sociedad en que la vida pública tenga alguna actividad. Los hombres no perciben la verdad sino fragmentariamente; están sujetos a errores: la ma-



nimidad de la opinión no será conseguida jamás respecto de ninguna de las materias que están sujetas a la indagación del hombre y a sus medios naturales de averiguar lo cierto. Ninguna autoridad superior puede ser establecida que reduzca la discrepancia de las opiniones y el antagonismo de las voluntades y de los intereses.

De aquí nace otra forma fundamental de la proporcionalidad.

La *proporcionalidad cualitativa* de la representación garantiza su derecho a todas las clases y gremios de la sociedad; la *proporcionalidad numérica* garantiza sus derechos a todos los partidos.

#### IV

##### MEDIOS DE OBTENER LA REPRESENTACION CUALITATIVA

Yo podría, señores, dar por terminada esta conferencia aquí; pero no deseo dejar la palabra antes de hacer presente que estos principios distan mucho de ser anhelos de imposible realización; por el contrario, pueden ser servidos por planes prácticos y eficientes; y sólo se requiere para salvar el sistema republicano, purificándolo de todas sus enfermedades, que los pueblos amadores de esa institución, purifiquen su ánimo de malas voluntades y su espíritu de sus preocupaciones aviesas.

Para obtener, en efecto, la representación cualitativa de la sociedad, a fin de que todas las clases y gremios en que ella es susceptible de ser descompuesta obtengan órganos propios en las cáma-



ras, se podrían adoptar algunos de estos sistemas, que con otros motivos han expuesto diversos publicistas: o bien el que Stuart Mill llama del voto plural, o bien del empadronamiento clasificado de los electores, o bien la elección hecha por corporaciones; o finalmente, la combinación del segundo y tercero de estos planes.

El sistema del voto plural de Stuart Mill tiende a dar mayor valor a cada uno de los sufragios emitidos por los individuos pertenecientes a las clases superiores de la sociedad, en relación con los que emitan los individuos pertenecientes a las clases inferiores; pero hay una observación que creo concluyente para rechazarlo. O da o no da la preponderancia a las clases superiores. Si la da, tiende a transformar el gobierno republicano en un gobierno de privilegio; y si esta consecuencia pudiera no contener al publicista que lo sugirió, debe contenernos a nosotros que pertenecemos a una sociedad cuyos antecedentes históricos imprimen a las instituciones un sello cardinalmente diverso del de las instituciones inglesas. Pero yo creo que el sistema no asegura la preponderancia de las clases superiores. Es verdad que cada uno de los sufragios emitidos por los que a ellas pertenecen tienen mayor valor que los que emiten los individuos de las clases inferiores; pero el total de los individuos de las clases bajas puede ser exorbitantemente mayor que el de las clases elevadas, que a pesar de todo, serían absorbidas por completo. Equivale a decir que el resultado del sistema se reduciría a organizar el antagonismo de las clases, dejando siempre la preponderancia al número, que es lo que se trata de eludir.



Según el sistema del empadronamiento clasificado los electores en vez de inscribirse en registros cívicos abiertos en cada sección territorial para catalogar los electores por su domicilio, se inscribirían calificados por categorías, de suerte que los que forman parte del gremio comercial, del gremio industrial, del gremio de los obreros, del gremio de los abogados, del gremio de los médicos, se inscribirían cada uno, no en su división territorial, sino en su división social. La ley distribuiría la representación entre todos los gremios y clases conforme a la importancia que cada uno tuviera, ya por el número de sus adherentes, ya por la trascendencia de los intereses que encabezara o de los servicios a que se hubiere consagrado. Los intereses científicos como los morales y religiosos pueden, con más ventaja que por medio del empadronamiento clasificado, ser representados en las asambleas políticas por elección de corporaciones. Así, cuadra con este plan una representación de la Iglesia, análoga a la establecida en Inglaterra, y a la organizada por la Constitución argentina en 1819, y una representación de las Universidades.

Por lo demás, combinada la representación de las corporaciones y la representación en virtud de elección directa por electores empadronados según su clasificación social, se hallaría incontestablemente el resultado que se desea.



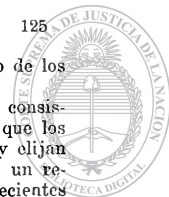
## V

## MEDIOS DE HACER EFECTIVA LA PROPORCIONALIDAD NUMERICA

Para aplicar el principio de la proporcionalidad en la representación a los partidos en que pueden dividirse los gremios, no habría, de todos los sistemas hasta ahora sugeridos como medios de representación proporcional de los partidos o de representación de las minorías electorales, que adoptar sino dos de ellos. Todos los demás, por razones que indicaré de paso, son inaceptables, una vez que se haya establecido el principio de la proporcionalidad cualitativa en la elección. Sin embargo, por vía de antecedente ilustrativo, los mencionaré.

El primero es el sistema de la representación singular, que consiste en la formación de distritos electorales tan reducidos, que pertenezca a cada uno de ellos la elección de un solo diputado. Los autores de este sistema han pretendido que dividiendo así la representación, los electores, cuyas opiniones no hubieran podido constituirse un órgano en determinados distritos, podrían adquirírselos en otros y así no habría ningún partido que dominara absolutamente en las asambleas legislativas, por cuanto no sería verosímil que una fracción de electores llegase a prevalecer en todos los distritos.

Este sistema es de resultados problemáticos y jamás daría una verdadera proporcionalidad de representación, porque en cada distrito cualquiera que fuese el resultado general de la elección, po-

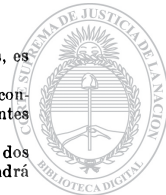


drían ser autorizados la mitad menos uno de los votos emitidos.

El sistema de las mesas eventuales, que consiste en constituir comicios especiales para que los electores en minoría depositen sus votos y elijan (si forman grupo de alguna importancia) un representante especial, añadido a los pertenecientes al distrito según la ley, tiene el inconveniente gravísimo de introducir en las asambleas políticas individuos regidos por un mandato imperativo; regla que, como he explicado antes, es abiertamente contraria a los principios esenciales del gobierno representativo.

El sistema del voto acumulativo, ensayado en Buenos Aires hace poco, tiene todos los inconvenientes de cualquiera de los enunciados, por cuanto arma a las facciones activas con medios insidiosos y tan susceptibles de ser manejados por la malicia, que en muchísimos casos da resultados opuestos a los que se desean. Por otra parte, reposa sobre una ficción absurda. Se supone que si un elector tiene facultad para emitir su voto a favor de dos o más candidatos, puede disponer del mismo número de votos en favor de un solo candidato. Digo que la ficción es absurda porque es una pretensión monstruosa suponer, porque un hombre pueda opinar sobre seis cosas distintas, que pueda también tener seis opiniones sobre una misma cosa. Por otra parte, no es un sistema político; es un expediente de contabilidad que no puede ser aceptado como regla de organización científica y política.

El otro sistema, que es el adoptado en el Brasil y en Inglaterra para los burgos que tienen una re-



presentación igual o mayor de cinco diputados, es el de las listas incompletas.

Los electores no votan sino por una lista que contiene dos terceras partes de los representantes que debe elegir el distrito.

Se busca que el partido en mayoría elija los dos tercios de diputados; el partido en minoría tendrá el tercio restante de la representación.

El error consiste en suponer que la opinión pública no puede estar dividida sino en dos partidos; y en presumir de antemano cuál es la proporción exacta en que los partidos están; y no es verdad que los partidos están siempre en una relación numérica igual e inmutable.

De los sistemas verdaderamente tendentes a asegurar la proporcionalidad representativa, sólo podrían ser aplicables al plan de representación que he expuesto en esta conferencia, el sistema de Hare y el de Borely, que con ciertas enmiendas se encuentran en vigencia en la provincia de Buenos Aires. Consisten en buscar, por medio de operaciones aritméticas sencillísimas, la verdadera proporción en que los distintos grupos en que la opinión pública está dividida se encuentran unos respecto de otros, con el objeto de darles una representación que guarde entre sí la misma relación que los grupos de electores.

El sistema de Hare difiere del de Borely, en que el primero quiere hacer la elección unipersonal, mientras que el de Borely conserva el escrutinio de lista. La ventaja está de parte del segundo, si no en teoría, en el terreno positivo; porque la aplicación del primero supone una de dos cosas:



o que no existe en la sociedad una división de partidos, lo cual es hipótesis temeraria; o de lo contrario, que los partidos tienen cada uno dentro de su seno una disciplina rigurosa; y si lo primero es imposible, lo segundo es un verdadero peligro, y las leyes deben ser cautas y previsoras.

Bajo el sistema de Barely no hay grandes alteraciones que hacer en las costumbres políticas y en la táctica de los partidos. La operación de proporcionar la elección a la importancia de los grupos electorales, es hecha posteriormente a la elección, sin que haya sido necesario que los partidos alteren en lo mínimo ninguno de sus medios ordinarios de proceder. Cuando la elección es llevada delante de la autoridad encargada de hacer el escrutinio, tomando el número total de votos emitidos en favor de todas las listas que hayan entrado en pugna, y dividiéndolos por el número de representantes que debe elegir la sección electoral, se tiene un cociente que se llama *la cuota electoral*. Cada partido tiene derecho de llevar a la cámara un número de diputados igual al número de veces que *la cuota electoral* entra en el total de votos emitidos a favor de su lista particular. De suerte que la distribución de la representación se hace en virtud de una proporción geométrica exactísima.

Me parece excusado insistir en exponer por qué razón, de todos estos sistemas, sólo los dos últimos pueden armonizarse con la representación cualitativa. Todos los otros tienen por base las circunscripciones territoriales, las divisiones administrativas, la organización de los municipios,





la razón en que la población de cada distrito está con el número de representantes que deben ser elegidos.

Un sistema que puede formar una sola sección electoral de una nación entera, es el único propio para hacer efectiva la representación numérica, una vez que los electores han sido clasificados por su calidad social.

Una objeción suele hacerse, sin embargo, a cuyo encuentro conviene salir.

Se dice que nunca quedará purificado el gobierno republicano de los gérmenes enfermizos que hoy lo corroen, aun suponiendo que se realizara (lo que muchos consideran imposible), la representación proporcional cualitativa y numérica de la sociedad en las asambleas políticas; porque quedaría una de las ramas más importantes, por ser la más activa de todas las de la autoridad pública, en manos de las facciones: esa rama es el poder ejecutivo. Un poder ejecutivo es necesariamente unipersonal; y si no es unipersonal, requiere una gran unidad de miras y de acción. Quiere decir, que el poder ejecutivo siempre ha de ser un órgano de la mayoría absoluta o relativa que en un momento dado prevalezca en medio de las contiendas de la opinión.

En primer lugar, contestaré a estas observaciones que no es absolutamente indispensable que el poder ejecutivo sea unipersonal; sin embargo, entiendo que esa rama de la autoridad pública nunca llena su papel tan conveniente y adecuadamente cuando reside en un cuerpo colectivo, como cuando reside en un individuo.



Pero nuestras instituciones han sido discretas al establecer que el poder ejecutivo no sea elegido directamente por los electores. De hecho hoy lo es en la República Argentina como en los Estados Unidos, porque los individuos que forman los colegios electorales de presidente y vicepresidente de la República, van amarrados por un mandato imperativo, por un compromiso de honor (y de honor de partidos), del cual no pueden desprenderse; pero si la elección se hace verdaderamente indirecta, es decir, si alguna vez los pueblos despiertan del error y se persuaden íntimamente de que no lograrán un porvenir próspero ni consolidarán sus instituciones entretanto que no las hagan verdad plena, sincera y leal; si, por fin, quieren que la elección de presidente sea verdaderamente indirecta, entonces no veo obstáculo para que la representación proporcional sea aplicable a la formación del colegio electoral.

Nosotros nos hemos contentado hasta ahora con ilusiones: preconizamos las ventajas del sistema bajo el cual (para no citar muchos ejemplos que nos llevarían lejos), es elegido el presidente de la República, y decimos: he ahí cómo se trata de arrebatar esta elección del tumulto de las masas; de eximirla de los arrebatos apasionados de las muchedumbres poco entendidas en los negocios públicos y poco conocedores de los hombres, estableciendo un sistema electoral en el cual el voto primario se purifica y se acrisola.

Y sin embargo, todos sabemos que este elogio de nuestras propias instituciones es inmerecido; está escrito en la Constitución, no se ha practica-

do ni se practica; y no necesito ser profeta para asegurar que entretanto que el sistema general de la representación de la sociedad en el gobierno no sea alterado, tampoco será ejecutado jamás.

Ahora se dice: ¿pero qué representación, qué fuerza, qué apoyo ha de tener un presidente de la nación elegido fuera de los partidos? ¿Qué apoyo?... El apoyo de la autoridad social, el apoyo de la ley, el prestigio que él mismo sepa granjearse. Los pueblos no han nacido para los partidos; el hombre, como he dicho en otra ocasión, no ha nacido para gobernar ni para gobernarse; ha nacido para desenvolverse; y mientras los hombres entiendan que la libertad política es el supremo *desideratum* de la vida social, las naciones se encontrarán en situación análoga a la que atraviesa la sociedad argentina: anhelosa de bellas y grandiosas instituciones; orgullosa de tenerlas escritas en las leyes; pero sin gozar jamás ni por un día, ni por una hora, de los beneficios que nuestros padres y nosotros nos hemos prometido al adoptarlas (1).





## CAPITULO V

**SUMARIO:** CONCLUSIÓN DE LA MATERIA PRECEDENTE. I. Extensión del derecho de sufragio en la República Argentina. — II. Comparación del sufragio restringido: sus fundamentos teóricos y sus resultados positivos. — III. Modos de votar. Procederes combinados para asegurar la autenticidad y la pureza del sufragio. — IV. Fenómenos morales y táctica política que pueden corromper el sufragio. — V. Sofismas que destruyen la esencia del sufragio coartando la libertad electoral.

### I

#### EXTENSION DEL DERECHO DE SUFRAGIO EN LA REPUBLICA ARGENTINA

Sugerida, en el Cabildo abierto del 22 de Mayo de 1810, la idea de constituir el gobierno provisional del Río de la Plata por medio de una elección popular, fué rechazada por una mayoría de 220 votos contra 5. Sin embargo, vencida por el arranque revolucionario la reacción que desde el día 23 encabezó el ayuntamiento, la junta gubernativa del 25 de Mayo fué aceptada bajo la presión de un tumulto popular.

Esta junta fué reemplazada muy pronto por la de Diciembre de 1810.

Los diputados que la formaron habían sido electos en virtud de la convocatoria del 26 y 27 de



Mayo, por los Cabildos; y todos los gobiernos efímeros que se siguieron desde entonces hasta 1812, recibían su mandato, o bien de sediciones que tenían por teatro la Capital, o bien de los antiguos ayuntamientos en la forma orgánica establecida por las leyes coloniales.

Quiere decir que el principio de la representación por medio de actos electorales nacidos del pueblo y en que la voluntad nacional se manifestara, no había tenido asidero hasta entonces, puesto que no podemos darle ese carácter al movimiento revolucionario del 25 de Mayo en la Capital.

Para la elección de la Asamblea de 1813 se adoptó un sistema que tendía a hacer más eficaz la intervención popular en la composición del personal de los gobiernos.

En cada ciudad que era asiento de un Cabildo, el vecindario dividido en ocho grupos que constituían otras tantas secciones primarias, debía elegir un elector. Estos ocho electores reunidos a los miembros del ayuntamiento formaban una junta electoral, la cual a su vez estaba investida con la facultad de elegir el diputado o diputados correspondientes a la provincia. De suerte que esta representación era indirecta, urbana, y no popular.

En 1815 nuestro sistema electoral se reformó bajo un método reproducido por el Reglamento de 1817 y conservado en la Constitución de 1819. Las elecciones se hicieron populares sin perder la forma indirecta que se les había impreso en 1813. Se llamó al ejercicio del sufragio a todos los individuos que alcanzaban a la edad del sufragio



por la ley, cualquiera que fuese su género de vida y el lugar del territorio que habitaran.

El sistema electoral de 1815 y 1819 consistía en la elección popular indirecta de los mandatarios públicos por todos los ciudadanos naturales o naturalizados que tuvieran más de 25 años, excepto los españoles europeos, entretanto que el gobierno de España (se decía en 1817), no reconociera la independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata.

De suerte que la ley de 1821, dictada en Buenos Aires, y que sirvió de base para la formación del Congreso de 1824, no vino a establecer, rigurosamente hablando, por primera vez en nuestras instituciones, el sufragio popular: no hizo sino extenderlo.

Esta ley dada bajo la inspiración de Rivadavia durante el gobierno provincial del general Rodríguez, estableció la elección directa y disminuyó de 25 a 20 años la edad exigida para la admisión de los ciudadanos al derecho del sufragio.

Nuestra Constitución actual ha deferido a la ley orgánica dictada por el Congreso, el poder fijar la extensión en que el derecho al sufragio ha de ser ejercido, y éste como lo indiqué en oportunidad, admite a ejercerlo a todos los ciudadanos naturales y naturalizados mayores de 17 años.

Estas alteraciones sucesivas de nuestra legislación no han sido caprichosas. Han correspondido con movimientos políticos productores o consecutivos.

En efecto, desde 1810 hasta 1820, muchas y complicadísimas cuestiones han agitado la vida



política de este país: las contiendas entre los primitivos *conservadores* y los *reformistas*; las contiendas entre los *particularistas* y los *unionistas*, entre los *republicanos* de principios y los *afectos* al régimen monárquico; pero todas ellas quedan absorbidas en la lucha a muerte entre las masas populares aspirantes a la soberanía y las clases cultas disputándoles brazo a brazo el terreno.

Así en los tres instantes más críticos de aquel período, vemos los elementos superiores de la sociedad preocupados de la constitución de un gobierno monárquico; en 1812, correlativamente con la insurrección de Artigas y sus seides; en 1816, en el seno del Congreso de Tucumán, cuando la anarquía ardía de un extremo a otro de la República; en 1819, cuando se sancionaba la Constitución contra el torrente de todos los elementos subversivos de la República y contra los agitadores que acaudillaban las masas populares. Es que la revolución tenía por su propio origen un carácter esencialmente democrático, las clases superiores lo desconocían: y de ahí la lucha.

Además, las masas populares estaban reducidas a un ínfimo grado de barbarie. Quiere decir que sus procedimientos no podían menos de ser tumultuosos y sangrientos; y que no podían tener un concepto claro y correcto de las instituciones liberales. Entendían ser soberanas cuando exaltaban a la soberanía a los que por su carácter o antecedentes tenían afinidad con ellas.

El reinado de los caudillos en la República Argentina tiene una explicación clara: proviene del carácter democrático de la revolución; de la acti-



vidad a que desde temprano fueron llamadas las masas; de la manera como fueron encendidas las pasiones bélicas de la muchedumbre; y finalmente, de las condiciones intelectuales y el bajo nivel moral que ocupaban y que las impulsaban a dejarse subyugar por cualquier caudillo que las fascinara.

En los primeros tiempos se resistía a la acción de la muchedumbre; pero la muchedumbre que había impuesto su voluntad en la Capital desde el plebiscito de 1806; que había derrocado un virrey en 1807, que había hecho la revolución de 1810, que sirviendo de núcleo a todas las masas afines encerradas dentro del territorio de la República, había constituido el elemento activo y guerrero de la revolución; las masas que habían adquirido todas las glorias de la guerra de la independencia, porque ellas llevaron la iniciativa revolucionaria al Paraguay, destruyeron el poder de los españoles encastillados en Montevideo; resistieron pecho a pecho la conquista española durante diez años de guerra continua y heroica en las fronteras del Norte de la nación y allanaron las montañas para llevar de nuevo la resurrección política a nuestra hermana la República de Chile hundida bajo el sable del conquistador: infatigadas en sus glorias y en sus sacrificios, aspiraban a gobernar.

Se quiso oponerles por dique una institución monárquica sin antecedentes en la tradición, sin fundamento jurídico, sin vitalidad política de ninguna especie.

Pero como las exigencias de la muchedumbre





eran siempre crecientes, y como las quimeras y las combinaciones artificiosas, y las teorías de los pensadores no podían reprimir sus arranques borrascosos, a cada uno de sus triunfos, a cada uno de los pasos que daban en la senda de su predominio, correspondía una reforma de la legislación, una condescendencia para consagrar el uso que pretendían hacer de los derechos que adquirían, y regularizar la soberanía que tomaban a viva fuerza.

Vemos que desde 1810 hasta 1812 el elemento popular era completamente eliminado de toda intervención en los negocios públicos. En 1813, cuando la revolución montonera ha estallado ya, los directores de la política se manifiestan más condescendientes y establecen la elección indirecta en los centros de gobierno municipal.

Desde 1815 hasta 1819, el derecho de sufragio se extiende de más en más, porque cada día es más alarmante la actitud de las masas, porque cada día son mayores y más adelantados los pasos que dan en busca de su predominio.

Por último, la reforma de 1821 es subsiguiente a la horrorosa tragedia de 1820.

El Congreso y el Directorio se preocupaban de dos propósitos: dictar una Constitución que por su carácter centralista era odiosa a los elementos *particularistas* del país, explotados por los agitadores y los demagogos que plagaban la República, una Constitución que era preparatoria de otra reforma cardinal de una institución que hería los sentimientos públicos.



Se preocupaban, en segundo lugar, de negociar en Europa la coronación de un rey del Río de la Plata y Chile.

Muchos de los descendientes de aquellos varones ilustres han pretendido que la negociación de Gómez y de Rivadavia en Europa para coronar al príncipe de Luca, no respondía a un verdadero propósito de las clases dirigentes de la nación: que era sólo un medio de aquietar la alarma que la Constitución uniforme de la América del Norte y del Sud, bajo la forma republicana, suscitaba en las cortes europeas.

No creo que haya ningún antecedente verdaderamente histórico, ningún dato suficientemente esclarecido, para aceptar esta justificación. Esos hombres pueden ser justificados por la sanidad de sus intenciones; y nadie está más dispuesto a justificarlos que yo, que no creo que hay verdadera inmoralidad, ni se manifiesta verdadero vicio de conciencia, por el hecho de haber cometido errores políticos de cualquier clase que sean.

El hecho es que cometieron el error, y que el error fué descubierto; que la negociación se hizo y la Constitución fué sancionada, y las masas populares estallaron.

Derribaron el Directorio y el Congreso; y los caudillos pretendieron aplastar a Buenos Aires más tarde, para establecer su predominio sobre todo el litoral, y de ahí difundirlo sobre la República.

La figura gloriosa de Manuel Dorrego se levantó entonces y afirmó la independencia de las Provincias, consolidó el hecho de la integridad



territorial y de la autonomía de estos centros que debían servir más tarde de fundamento a la organización definitiva del país.

En 1820, por consiguiente, cualesquiera que sean los horrores y las repugnancias que esos recuerdos susciten en nuestro espíritu y despierten en nuestro ánimo, no podemos menos de reconocer un hecho fundamental y trascendente, a saber: la victoria definitiva de las fuerzas democráticas de la sociedad.

El carácter originario de la revolución quedaba, por consiguiente, consolidado y establecido en una forma brutal, porque eran brutales los elementos populares; en una forma anormal, porque los antecedentes de la revolución nos habían traído a esos extremos; y las muchedumbres no podían proceder ni en formas regulares, ni en formas cultas.

Es subsiguiente a ese movimiento la ley de 1821, que establecía el sufragio universal en las formas que lo he indicado. Por consiguiente, estas reformas no han sido concesiones caprichosas, ni alteraciones arbitrariamente impresas en las instituciones para satisfacer el prurito de legislar: han obedecido a verdaderas necesidades públicas; los hechos políticos han ido más adelante que las reformas del legislador.

En esta materia de legislación los gobiernos argentinos han seguido las creaciones vivas de la revolución y de la historia.

Tales son, señores, los orígenes legales e históricos del derecho de sufragio en la República Argentina en la extensión que hoy día tiene.



## II

COMPARACION DEL SUFRAGIO RESTRINGIDO: SUS FUNDAMENTOS  
TEÓRICOS Y SUS RESULTADOS POSITIVOS

Ahora, se pregunta: Y bien: el sufragio en esta extensión, el sufragio universal, ¿es un bien? ¿es un mal? ¿cuáles son sus fundamentos? ¿cuáles son sus resultados? ¿cuál es su porvenir?

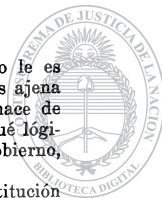
Señores: yo entiendo que siendo el sistema republicano el gobierno de la sociedad por sí misma, se sigue necesariamente de su existencia que el sufragio es una facultad que corresponde a todos los ciudadanos, puesto que es la expresión sintética y general del derecho político de la sociedad.

A esta observación arguye uno de los adversarios más convencidos y prudentes del sufragio universal, Stuart Mill, que si bien es cierto que todos los individuos tienen interés en la buena marcha de la sociedad, no todos los individuos tienen un interés igual.

Convento en ello; pero este argumento nada prueba, y se destruye con sólo retocerlo.

Es verdad, — diría yo, — que no todos los individuos tienen el mismo interés en la buena marcha de la sociedad; pero vosotros mismos convenís que todos los individuos tienen en ello interés.

Por otra parte, ¿quién haría y con qué criterio se harían las limitaciones del derecho de sufragio? Se me respondería que la Constitución. ¿Pero de dónde nace la Constitución? O nace de la vo-



luntad nacional o se relaciona con ella, o le es completamente ajena. Si la Constitución es ajena a la voluntad nacional, es ilegítima. Si nace de la voluntad nacional, no comprendo con qué lógica se puede presumir que organice el gobierno, destruyendo sus propios fundamentos.

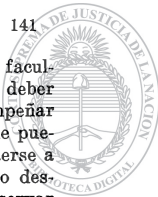
Aun en las monarquías mixtas, la Constitución reposa sobre el consentimiento de la nación. La nación es un elemento de la soberanía que entra dentro de la Constitución; pero bajo esa forma de gobierno puede legitimarse y tiene una explicación racional la restricción del derecho político, puesto que se origina en una capitulación entre dos entidades jurídicas diversas, lo cual no sucede en los gobiernos de forma republicana.

Pero también se dice que el ejercicio del derecho de sufragio no es otra cosa más que el ejercicio de un poder constituido y regular del gobierno, de la misma naturaleza e índole que cualquiera de los otros poderes públicos.

Niego categóricamente el dato. Por medio del sufragio no se manejan los negocios públicos, por medio del sufragio se constituyen los centros de autoridad destinados a cuidar de los negocios públicos. No es poder del gobierno; y si lo fuera residiría en la sociedad, y residiendo en la sociedad, ¿quién podría legítimamente privarla de él?

Se responde que ella misma puede despojarse de él, atendiendo al mejor servicio de los intereses comunes; que ella misma puede abdicarlo.

Luego, si se pretende que la sociedad puede abdicar el derecho de sufragio, se reconoce que lo tiene, y agrego que no le es lícito abdicarlo.



Si tiene naturalmente el ejercicio de esta facultad, es porque esa facultad responde a un deber capital, en cuanto es el medio de desempeñar una responsabilidad solidaria; y como nadie puede sublevarse contra su ley moral ni sustraerse a sus responsabilidades, nadie puede tampoco despojarse de los medios necesarios para observar su ley y desempeñar su responsabilidad.

Por consiguiente los derechos primitivos, que se siguen de las leyes superiores de la vida individual y colectiva, son derechos ineludibles, son derechos intrasmisibles.

Por otra parte pregunto: ¿a qué centro convendría, dado el sistema republicano que importa la igualdad de todos los ciudadanos delante de la ley, limitar el ejercicio del derecho de sufragio?

¿Sería a los ricos?

Cada forma de actividad a que el hombre aplica su existencia le crea una atmósfera particular y tiene sus vicios especiales. El de los ricos es el egoísmo. Por esa razón la plutocracia es un privilegio singularmente odioso.

Ya he recordado en más de una ocasión los caracteres que la cuestión *obrera* reviste hoy día en Europa; y en presencia de esos hechos ¿quién se atrevería a levantar a la categoría de una doctrina el exclusivo derecho de los hombres ricos para gobernar?

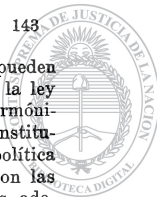


¡Si el criterio utilitario basta para pervertir una sociedad, cuando se convierte en regla de gobierno, para hundirla en la abyección y arrastrarla en la barbarie, considerad hasta qué extremo llegarían sus estragos cuando la idea de la *utilidad* fuera inspirada por la pasión de la codicia!

El capitalista, el propietario, representan un gran interés social, es verdad; pero que no autorizan a monopolizar el gobierno en su exclusivo provecho.

Si no fueran los ricos los privilegiados en el monopolio de la potestad política de la sociedad ¿lo serían los sabios?

¿Pero cuáles son los sabios? ¿Sabio es solamente el que disfruta de la preeminencia que da en la sociedad un título académico? ¿A qué clase de sabios se pretendería otorgar el privilegio político? ¿A los que quieren llevar los métodos de las ciencias positivas a la región de las ciencias morales; a los que quieren llevar a la política las concepciones subjetivas adquiridas en sus lucubraciones filosóficas; a los que hubieran de imprimir en las instituciones y en la marcha política del país las formas vagas de sus ensueños poéticos? Pero la experiencia del mundo entero, el convencimiento profundo de todos los pensadores discretos, acreditan que esas son quimeras insensatas; que el mundo no puede organizarse en virtud de concepciones imaginarias recogidas *a priori*, ni en la región de la fantasía, ni en la región de la razón pura. Los pueblos no se pueden gobernar como lo soñaba Platón; los pueblos no se pueden gobernar como lo imaginaban Rousseau,



o la revolución francesa; los pueblos no se pueden gobernar ni a la manera de Locke, ni con la ley viva de Saint-Simon, ni con el régimen armónico de Fourier; las sociedades reciben su constitución de su propia vida; la organización política de los pueblos nace de sus entrañas. No son las concepciones teóricas elementos ni fuerzas adecuadas para dirigir su vida.

Pero si no se quiere restringir el derecho político ni a los sabios, ni a los ricos, ¿se reservará para los unos y para los otros? Aquí no comprendo con qué criterio se discurre. Yo no sé qué analogía se halla en estas dos agrupaciones sociales tan diversas por su índole y por sus tendencias; egoísta la una, ensimismada la otra, aunque obedezcan a impulsos distintos por su nobleza y por su vigor.

El único vínculo que entre ellas existe es que una y otra representan intereses importantes y trascendentales de la sociedad; pero podría hacer en conjunto la misma observación que he hecho en detalle. Es verdad que representan grandes intereses de la sociedad, pero no representan íntegramente todos sus intereses.

Temo, sin embargo, que se me acuse de exagerar la doctrina.

En efecto, muchos de los que rechazan el principio del sufragio universal se abstienen de pretender que el derecho político sea constituido como un privilegio exclusivo de las clases sabias y de las clases ricas, y sólo presumen excluir de su ejercicio a los individuos que no reúnen una me-





diana condición de fortuna y de saber. Este sistema merece ser discutido.

Para juzgarlo, preguntémosnos: ¿Y podría encontrarse una regla susceptible de ser establecida como principio general en esta materia? ¿Qué grado de riqueza es necesario para que un individuo tenga las aptitudes convenientes al ejercicio de los derechos políticos? ¿Se busca sólo la independencia personal del individuo?... Pero un hombre no es rico ni es pobre en razón de los recursos de que dispone; un hombre es rico o es pobre por la proporción que hay entre sus recursos y sus necesidades. Por eso es que el lujo corrompe la sociedades y las enerva, convirtiendo en pobres a los que podían no serlo, por cuanto exageran sus pretensiones y sus necesidades. Cuando vemos una sociedad en que todos parecen ser ricos porque todos disfrutan de las mismas comodidades y aspiran al mismo fausto, no necesitamos indagar más para saber que es una sociedad de pobres, es decir, que es una sociedad de hombres cuyos recursos no guardan proporción con sus necesidades; y los hombres que se encuentran en esas condiciones, sean cualesquiera los recursos de que dispongan, carecen de la independencia personal, de la independencia de carácter que se busca en el elector, porque la independencia no consiste tanto en la pobreza ni en la riqueza, cuanto en la probidad, cuanto en la dignidad de carácter: y uno de los primeros efectos que el lujo produce es destruir la probidad y la dignidad de los pseudo-ricos. De suerte

que por ese camino no podemos encontrar una solución seria y moral del problema político.

Ahora, ¿qué grado de instrucción se requiere para reconocer la aptitud política que se niega a la generalidad?

He indicado en ciertas ocasiones la ilusión de los que piensan que la difusión en vasta escala de la instrucción primaria, basta para constituir sólidamente la cultura de un país. Los ejemplos de la experiencia acreditan que eso es falso; que la instrucción primaria se vincula a menudo con la más cabal ignorancia. La instrucción primaria es una instrucción instrumental; da los medios de aprender; pero la capacidad política que buscan los adversarios del sufragio universal, no se adquiere por el hecho de poseer instrumentos de indagación: es menester, para tenerla, haber indagado, haber adquirido todos los recursos que la ilustración del espíritu suministra. Tener un instrumento y usar de él, son cosas capitalmente diversas.

Stuart Mill proponía que no se limitara la exigencia de instrucción respecto de los individuos admitidos al derecho de sufragio a los rudimentos de la instrucción primaria; y buscando una regla positiva que establecer como criterio, decía: ¡exigid una instrucción medida por cierto desenvolvimiento de las nociones aritméticas! Todo individuo que no sepa leer y escribir, ni conozca la aritmética hasta las "proporciones", debe ser excluido del derecho de sufragio.

Pero esta manera de modificar un sistema cuyos vicios no puede menos de reconocerse, bajo





el punto de vista en que lo trato, tampoco resuelve la cuestión; porque podríamos encontrar ejemplos concluyentes que demuestran que eso es tan vago como lo primero.

En efecto; en los Estados Unidos de Norte América y en Alemania, la instrucción primaria tiene un desenvolvimiento, en cuanto al grado de profundidad de los conocimientos por ella transmitidos, como no tiene acaso en ninguna otra parte del mundo; y sin embargo, las masas en Norte América no son de hecho más aptas para la vida política que cualesquiera otras masas; y las masas alemanas son menos aptas que las de cualquier otro país del mundo.

Si, por consiguiente, el principio del sufragio universal reposa sobre la legitimidad del sistema republicano de gobierno; si en el terreno de la filosofía política no encontramos un fundamento bastante sólido a la constitución del derecho político bajo la forma de privilegio, y si todos los medios sugeridos por sus partidarios para organizarlo, son convencidos de falsedad y de impotencia para conseguir los objetos que al sugerirlos se han tenido en vista, o de falta de fundamento lógico y racional, entonces tenemos que reconocer la exactitud y legitimidad de los principios establecidos en la República Argentina, según los cuales la ciudadanía y el derecho político son inseparables.

Comparando, señores, las ideas que he manifestado en mis conferencias anteriores respecto del sistema representativo de la República Argentina, y en general de todos los gobiernos repu-



blicanos, con la categórica justificación que acabo de hacer del sistema del sufragio universal, pudiera pensarse que hay en mis ideas una contradicción flagrante.

Yo he reconocido, en efecto, que nuestro sistema representativo pone la suerte del país en manos de electores incompetentes, en manos de electores corruptibles, en manos de electores congregados y dirigidos por politiqueros como una clientela; yo he afirmado que semejante sistema representativo basta para desacreditar los principios del gobierno republicano; que el gobierno republicano no se salvará en la historia, ni se arraigará en las costumbres, ni demostrará su eficacia para regir las sociedades, entretanto que la representación nacional, sea, como es hoy, un simple producto de la voluntad de los partidos, un órgano de las facciones servidas por muchedumbres inconscientes o corrompidas.

Todo esto lo he reconocido, lo reconozco, y me ratifico solemnemente en ello.

Sin embargo, quiero demostrar que no hay contradicción en mi manera de pensar porque haya confesado eso y afirmado que el sufragio universal es inseparable del sistema republicano.

Comparo los procedimientos electorales de las repúblicas con los procedimientos electorales de las monarquías mixtas; comparo el resultado de las luchas electorales donde existe el sufragio universal y donde el sufragio es un derecho restringido; y encuentro por todas partes la misma inconsciencia en la máxima parte de los electores; enenentro la misma venalidad, los mismos frau-



des, las mismas adulteraciones del voto público, los mismos escándalos y los mismos errores. Es que el mal del sistema electoral no está en la extensión del derecho de sufragio, ni en el número de ciudadanos que se admite a desempeñarlo; el mal está en que es un medio de dar la omnipotencia a los partidos, a las mayorías numéricas absolutas o relativas. Y entonces sucede que los partidos, luchando por su propia existencia, por adquirir un predominio completo y excluir totalmente a sus adversarios, no retroceden delante de ninguna inmoralidad, no sienten escrúpulo respecto de ninguno de los medios que conduzcan eficazmente a la consecución de su resultado.

Estos males existen en Inglaterra como en la República Argentina; allí, donde el sufragio es restringido, como aquí donde es universal, y no son siquiera más incompetentes, porque no pagan contribución, para ser admitidos al derecho del sufragio los electores que vemos reclutar en nuestras parroquias urbanas y en nuestros departamentos de campaña, que aquellos electores a quienes Dickens veía bañar en la bomba de las tabernas para desalcoholizarlos antes de llevarlos a votar.

El mal es inherente a todas las instituciones; el sufragio universal se vuelve inocuo desde que una proporción representativa exacta sea establecida como regla de organización de las asambleas políticas.

En ese sentido es aceptable el sufragio universal; y así lo entiendo.



El sufragio universal sería vicioso si condujera forzosamente a la omnipotencia de las muchedumbres.

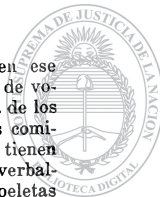
Pero los que arguyen contra el sufragio universal, aceptando el principio republicano, o reconocen que el sufragio universal le es inherente o no. Si no lo reconocen, están fuera de la lógica, puesto que por sistema republicano no puede entenderse otra cosa más que el propio gobierno de la sociedad; y si afirman que el sufragio universal es, como yo creo, inherente al sistema republicano de gobierno, entonces han de reconocer la necesidad de reformar los sistemas representativos adoptando la proporcionalidad cualitativa y numérica, o han de confesar que el gobierno republicano es una quimera o una monstruosidad.

Por otra parte, convengo en que el sufragio universal puede ser cambiado, de una facultad y una expresión que es hoy de unidades personales, a una facultad y expresión de unidades domésticas, según el plan de los mires en la organización comunal de Rusia; pero este cambio envolvería una transformación del sufragio universal: no importaría su abolición.

### III

#### MODOS DE VOTAR. PROCEDERES COMBINADOS PARA ASEGURAR LA AUTENTICIDAD Y LA PUREZA DEL SUFRAGIO

Respecto de los modos de votar, nada tengo que decir después de haber expuesto el que nuestra legislación ha adoptado. Ya se vió entonces



en qué pueden consistir las diferencias en ese punto: ¿se ha de votar por signos, o se ha de votar por escrutinio, según el antiguo sistema de los *husting* ingleses, o según el sistema de los comicios usado en casi todas las naciones que tienen gobierno representativo? ¿Se ha de votar verbalmente o por escrito? ¿por medio de papeletas abiertas o por medio de papeletas cerradas?

Otra diferencia de tan poca importancia como las anteriores existe entre la manera de recibir los votos en Francia y en la República Argentina, es decir: si se han de recibir los votos a medida que se presenten los electores o si éstos han de ser llamados por turno.

La cuestión que más ha dado lugar a debates y a debates porfiadísimos, es la relativa al secreto o a la publicidad de los votos. Esta misma cuestión no entraña ningún problema de principios.

El sistema del voto público o del voto secreto, puede ser indiferentemente adoptado, cualquiera que sea la forma de gobierno representativo que rija en una nación. Sin embargo, apuntaré las ideas principales sobre las cuales ha versado la discusión.

Los partidarios calurosos del voto público, han dicho: el elector ejerce una función elevadísima; tiene una dignidad, por consiguiente, que le da la ley, y que no es compatible con la timidez revelada por los que quisieran reservar su voto en el momento de emitirlo y aun después del escrutinio.

Han añadido que el secreto de los votos favorece las intrigas y la corrupción, alegando por vía de ejemplo los plebiscitos que en Francia han



entregado más de una vez en manos de una autoridad cesárea las libertades y los derechos de la nación. Y por último arguyen, que siendo el gobierno republicano un gobierno de publicidad por excelencia, todo lo que con él tiene atingencia, y sobre todo aquello que constituye un medio efectivo de manifestar la voluntad de la nación en la cual reside inicialmente la soberanía, debe hacerse en público evitando los misterios y los secretos.

Los adversarios del voto público rechazan (y a mi juicio con razón), esta última manera de argüir, porque en efecto, eso prueba tanto que no prueba nada.

Si por ser el gobierno republicano un gobierno de publicidad, todo lo que tiene atingencia con el manejo de los negocios públicos, cualquiera que sea la naturaleza de los asuntos y la gravedad de las ocasiones, debe ser ventilado públicamente, tendrán que serlo actos judiciales, inconducentes cuando el secreto no los ampara. Las deliberaciones de los consejos ejecutivos y las que afectan las relaciones internacionales, tendrían que hacerse en medio de los tumultos y bajo la presión de pasiones populares.

Tamañas exageraciones convierten en paradojas las teorías. Ahora, en cuanto a que el voto secreto perjudique a la dignidad de los electores, es de observarse que la dignidad de los electores no consiste en la manera cómo emiten su voto, sino en su independencia; y esta independencia se manifiesta teniendo en cuenta los impulsos a que obedecen al votar. ¿Qué importa, por ejem-





plo, el aparente coraje con que un hombre vaya a dar en público su sufragio en un acto electoral, si no ha procedido por su propia iniciativa y su conciencia al escoger el candidato por el cual sufragar, sino obedeciendo a la presión de un partido, a la disciplina de una facción, a la influencia de la autoridad y de los poderes de jerarquía social superior a la suya, que pueden tratar de convertirlo en instrumento?

La cuestión, por consiguiente, cuando es bien planteada, se resuelve en esta otra: ¿Es más eficaz el voto público, o es más eficaz el voto secreto para emancipar al elector de todas las presiones puestas en juego para convertirlo en un instrumento único o inconsciente de ambiciones o voluntades ajenas?

Y la solución me parece sencilla. El voto secreto, que indudablemente sustrae a los electores de la responsabilidad personal en que pueden incurrir al emitir su sufragio, debe ser adoptado dondequiera que el hombre tenga algo que temer de influencias superiores y extrañas si procede con entera libertad. Estas influencias pueden emanar de la autoridad pública, pueden emanar de las autoridades sociales (patrones, capitalistas, empresarios), y finalmente, de los grupos en que se disciplinan los hombres consagrados a la política, es decir, de los partidos.

Importa, pues, averiguar si en cada sociedad hay o no fuerzas dispuestas a tiranizar la conciencia de los electores, para resolver si se ha de adoptar el sistema del voto público, o el del voto secreto.



Por otra parte, la humanidad vive en una universal dependencia; todos los hombres dependemos unos de otros: unos por ordenación jerárquica, otros dependen recíprocamente por la comunión solidaria de determinados intereses. Sólo es posible llegar a la completa independencia, no obstante estas condiciones que son leyes normales de la vida, en virtud de dos condiciones: o por robustez extraordinaria de carácter, o por la ruptura de todos los vínculos sociales, es decir, por uno de estos dos extremos: o por la suprema moralidad o por la más ínfima desmoralización. La plena libertad pertenece a los que ocupan los puntos extremos en la escala moral: los que tocan en las nubes o los que se revuelven en el fango: los cedros o los hongos.

Las leyes no pueden ajustarse a lo excelso ni a lo ínfimo, a los héroes ni a los miserables; tienen que tomar el medio general de la vida: los caracteres que están en el nivel ordinario.

Entonces, digo que es preferible aquel sistema de votar que mejor garantiza la libertad de los electores para desempeñar moral y austeramente sus funciones sin ponerlos en conflicto con los individuos o con los grupos de individuos en cuya relación jerárquica o recíproca encuentran las condiciones normales de la existencia. La excelencia del voto secreto resulta clarísima de aquí.

Se alega en prueba de la virtud corruptora atribuida al sufragio secreto, el ejemplo de los plebiscitos franceses. Yo opondría a éste (y es concluyente), otro ejemplo: el plebiscito de Buenos



Aires de 1835, que no fué hecho con voto secreto sino con voto público.

Y no hay de mi parte, al argüir de esta manera, contradicción alguna; sólo quiero demostrar que el argumento de los que alegan con aquel ejemplo, es un argumento que nada prueba.

Si un pueblo llega a acobardarse hasta el extremo de ansiar la servidumbre; si un pueblo llega a corromperse hasta el extremo de hacer materia de granjería de la conciencia de los electores, déjesele votar en público o en secreto; ¡se ha de hundir en su propia podredumbre!

En Inglaterra ha tenido este debate una faz singular: ha sido extraordinariamente prolongado, y por fin resuelto en el sentido del voto mixto que la República Argentina dos años antes que Inglaterra había adoptado en su ley electoral.

El argumento principal de los que allí contrariaban la introducción del voto secreto, era que los ciudadanos investidos con el derecho de sufragio desempeñan una función que no sólo afecta sus intereses, sino también los intereses y los derechos de la generalidad de sus conciudadanos, por donde es menester que tenga responsabilidad ante la parte de la nación que no está investida con el derecho electoral. Y un miembro de la Cámara alta decía: “¡la adopción del voto secreto o del voto mixto arrastra necesariamente a Inglaterra a la adopción en un tiempo más o menos próximo, del sufragio universal!”.

Estos argumentos no fueron suficientes para contener, después de la prolongada lucha que acaba de indicar, la admisión del sistema del voto



secreto; y si a pesar de esa convicción de la clase conservadora de Inglaterra, el sistema fué adoptado, es claro que él queda justificado en la República Argentina, por cuanto lo que allí tenían, es decir, el sufragio universal, es la base jurídica e histórica de nuestro sistema electoral.

#### IV

##### FENOMENOS MORALES Y TÁCTICA POLÍTICA QUE PUEDEN CORROMPER EL SUFRAGIO

He indicado la necesidad de estudiar las precauciones tomadas por la ley para garantir la autenticidad y la pureza del sufragio.

No volveré tampoco a exponer los detalles que me ocuparon al describir el sistema electoral regularizado por la ley general de la materia.

Estas precauciones se reducen a la formación del registro cívico, a las solemnidades establecidas para recibir los votos, para contarlos, para juzgarlos; a las prohibiciones establecidas y a las penas fijadas para castigar los delitos que se cometen en los actos electorales. Pero confieso con toda humildad que las precauciones adoptadas por nuestra ley y todas las que pueda concebir la imaginación humana, son insuficientes para contener la corrupción del sufragio, fomentada por fenómenos morales y una táctica política, en cuyo estudio voy a tener el dolor de entrar.

Las elecciones populares de 1821 fueron el primer acto en que la autoridad política del pueblo



se manifestó de una manera regular. Esas elecciones tuvieron lugar en el interior de los templos; allí iban los ciudadanos a desempeñar sus austeros deberes, sobrecogidos de religioso respeto al pie de los altares. ¡Qué profunda fué la impresión que aquel acto dejó en las almas sanas de la generación que en ella tomó parte! He conocido todavía alguno que otro resto incorruptible de aquella generación que se mezclaba a la generación de sus hijos, como las corrientes dulces y las ondas amargas se mezclan en los lindes de los ríos y la mar. Murieron fieles a su tradición desempeñando continua e indeclinablemente su alta misión de ciudadanos; respetados por los partidos y las facciones, que más que su ancianidad, veneraban en ellos su noble coraje cívico...

Sería difícil precisar la fecha en que la probidad política comenzó a decaer en nuestras costumbres. Induzco, sin embargo, que se debilitó a medida que los actos electorales dejaron de ser un medio de regularizar la democracia violentamente establecida por las revoluciones de 1820, y se convirtieron en medios de adquirir el predominio de los partidos.

Las luchas de 1822, en que se debatían gravísimos y apasionados intereses, (la centralización y descentralización administrativa, la reforma eclesiástica, las rivalidades entre los antiguos directoriales y los nuevos republicanos), fueron acerbas; pero no encuentro vestigio alguno de querella grave respecto de la legalidad del resultado de las actas electorales.

Poco más tarde el conflicto de los partidos



llegó a tomar proporciones mayores; los combates entre unitarios y federales subieron a un alto grado de apasionamiento; y en esta época la probidad política comenzó a decaer en razón directa del imperio que los partidos tomaban por el monopolio de la vida pública, y del anhelo desenvuelto por adquirirlo.

De 1829 a 1833, las contiendas cambian radicalmente de carácter: se convierten en una lucha porfiada de las clases conservadoras de la sociedad contra la demagogia que gestaba en sus entrañas la tiranía. La violencia intervino entonces en los actos electorales, y la perfidia y la mentira comenzaron a hacerlos sombríos y odiosos.

En 1834, no obstante, quedaban todavía en los parlamentos políticos, hombres animosos que resistían a la abominación casi triunfante; lo cual demuestra, que si bien comenzaba a desaparecer toda esperanza sumergida en el fango de la corrupción, aun los escrutinios electorales no eran, como no fueron después, actos constantes y escandalosos de criminal abdicación.

Pasaremos sobre la época de Rosas como se pasa sobre los lodazales.

En 1852, Buenos Aires se encontraba dividido en dos partidos que luchaban afanosos en las elecciones del 24 de abril.

Un partido se componía exclusivamente de elementos populares; el otro estaba apoyado en un ejército cuyas divisiones eran enviadas a los comicios públicos a ahogar con el número de sus votos la espontánea manifestación de la voluntad popular. El partido que luchaba con tanta des-



ventaja, hallábase delante de este problema que era al mismo tiempo que una cuestión política, un gravísimo conflicto moral: ¿han de inmolarse el derecho y la opinión pública; o bien se ha de resistir al vicio con otro vicio, al mal con otro mal, a la presión del ejército con la simulación del escrutinio?... Era noble el objeto que se tenía en mira: era incuestionable y evidente la justicia de la causa por que aquel partido pugnaba; y se decidió el conflicto en el sentido de la simulación del escrutinio.

Yo lo disculpo, señores, porque hay horas aciagas en que no les es lícito a los pueblos seguir el bien, sino que tienen que escoger entre dos males, el menor.

Ya sabemos, empero, cuáles y qué desastrosas consecuencias tienen todos los actos irregulares cuando se acumulan sobre una sociedad para desviar sus costumbres de los buenos senderos. La simulación, que fué una necesidad en aquellos momentos, pasó a hacerse un hábito; el fraude ha tomado, en fin, proporciones cada vez más crecientes y más escandalosas; y las cuestiones electorales, según vemos, se manejan por medio de la intriga. Observemos las crisis electorales. ¿Quién se agita en medio de las borrascas que a menudo amenazan sepultarnos en los abismos?... Aquí un caudillo con sus secuaces; allí un director de empresas del Estado con sus obreros; más allá las autoridades rurales con los campesinos; en otra parte los aspirantes que siguen las influencias de las autoridades superiores en confabulación activa contra el derecho popular que preconizan en



el escenario para escarnecerlo entre telones.

La filiación de estos fenómenos es fácilmente perceptible. Se ha establecido por desgracia nuestra en una hora malhadada de conflictos, que en materia política los fines justifican los medios. La degeneración de la virtud cívica ha hecho, por otra parte, que el gran fin político que se persiga en todas las contiendas sea el predominio de los partidos. De esta manera, asegurar el éxito ha venido a ser la regla suprema de conducta.

El imperio de esta moral acomodaticia no ha podido menos de disminuir gradualmente y en enormes proporciones, el sentimiento de la bueno y de lo honesto. Además, los politiqueros de oficio, viciados por la ambición personal, se ven obligados a vivir de la atmósfera exterior; de suerte que si tienen algún freno para sus pasiones, ese freno es el del honor.

El honor no es una condición intrínseca de las personas; proviene de la opinión que los demás tienen respecto de la dignidad de cada uno; de donde se sigue, que las reglas del honor son variables y frecuentemente andan encontradas con la moral y la ley. Es una regla de honor en todas las sociedades cultas, la pureza de la vida conyugal; entretanto, es una regla de honor entre los esquimales, la prostitución de la mujer a los huéspedes del marido. Es un atentado contra la moral y la ley buscar satisfacción a los agravios con la punta de la espada en combate personal; y sin embargo, es una regla del honor contra la cual la moral y la ley son hasta ahora impoten-





tes en nuestra sociedad, la costumbre del duelo, contemporánea de las edades bárbaras.

Quiere decir que donde la opinión pública se extravía respecto de la naturaleza moral de ciertos actos, necesariamente la conducta general de las personas se desvía, no obstante la autoridad de los preceptos morales que rigen el caso, y los términos explícitos de la ley que los condena y que los pena, siempre que el honor ejerce más imperio que la ley y que la moral.

Suponed que la opinión pública no condena el fraude ni el perjurio, cuando el fraude y el perjurio son cometidos en vista de un interés político y en determinadas funciones cívicas; entonces veréis que aquellos hombres que se estremecerían ante la idea de invocar el nombre de Dios para apoyar la mentira en ninguna otra circunstancia de su vida; que aquellos hombres que se abstendrían de intentar un fraude, con el propósito de obtener cualquiera ventaja de otra naturaleza, no tendrían el mínimo escrúpulo ni en perjurar, ni en ejercer actos fraudulentos en sus funciones de electores. Se creen probos a pesar de ser perjuros y falsarios, porque la sociedad continúa creyendo que lo son. De esta manera el fraude se desenvuelve en una medida repugnante, merced a la indulgencia con que la corrupción de la conciencia pública lo recibe y lo annistia.

He añadido que conspiran en el mismo sentido de estos fenómenos morales ciertos efectos de táctica política.

Ya es gravísimo mal que las asambleas políticas representen los partidos en vez de represen-



tar la nación; pero hay algo peor: y es que no representan genuinamente ni aun siquiera los partidos; y éste es el extremo que deploramos.

Considerado bajo este punto de vista, todo acto electoral se realiza antes del escrutinio formal; la elección queda hecha en la formación de las listas de candidatos.

Ahora bien; ¿cómo se forman las listas?

Tres sistemas son ordinariamente conocidos y practicados por los pueblos que tienen instituciones iguales o análogas a las nuestras.

Observemos el sistema del Norte de América.

En los Estados Unidos los partidos están sujetos a censo. Todo partidario está empadronado por los agentes del centro superior que maneja los intereses de su partido. Cuando una campaña electoral se acerca, los partidos, reunidos en asambleas primarias, nombran delegados, los cuales vienen a formar una convención nacional, si se trata de elecciones generales. Estas asambleas determinan, en primer lugar, los propósitos generales que por medio de aquella campaña electoral pretende conseguir el partido que representan; y en seguida eligen los candidatos. Los partidarios tienen que aceptar estos candidatos, como tienen que aceptar el programa. De manera que la designación de los individuos que han de formar parte de las asambleas políticas, no nace de la iniciativa espontánea de la masa de los partidos: la elección es hecha por un pequeño grupo en virtud de la delegación que ejercitan.

Publicistas sesudos claman alarmados contra este sistema que pone en manos de los agitadores



más activos la suprema dirección de los asuntos nacionales.

Uno de ellos, Seaman, proponía a sus conciudadanos un cambio radical en las costumbres políticas, por medio de un sistema de *doble elección*, que consistiría en hacer primero una elección en el seno de los partidos para formar las listas de candidatos; y en seguida la elección legal para que se decidiera la composición de las asambleas políticas o colegios electorales.

La adopción de este sistema regularizaría sin duda la vida del país, dejando a los partidos su iniciativa, y constituyéndolos en núcleos de acción solidaria que no se dejarían arrastrar como hoy por los que perseveran en querer manejarlos.

Pero por vicioso que sea el sistema norteamericano, lleva gran ventaja a los otros que he mencionado.

El primero es el de los clubs.

Los clubs son reuniones tumultuosas que no pueden efectuarse sino en los centros de población más o menos numerosa, en los cuales se decide, no sólo de la doctrina que ha de ser impresa como regla de fe política a los partidarios, sino también de los candidatos que han de ser llevados al gobierno; es decir, que no sólo imponen a los partidarios una regla de conciencia, sino también una regla de conducta, so pena de ser considerados como desertores y perjuros a los intereses del partido. Se sigue de la naturaleza de los clubs y de las condiciones de los centros en que necesariamente deben reunirse, dos consecuencias: la primera es que la enorme masa de



los partidos queda excluida de todos los actos preparatorios de la elección; y la segunda, que las minorías que las ejecutan no proceden con la conciencia, la moderación y la madurez necesarias.

Entretanto, tiene el sistema de los clubs una ventaja: no favorece el predominio exclusivo de un hombre o de un grupo en el manejo de los intereses del partido que trascienda hasta el manejo de los negocios generales de la nación; puede crear influencias, pero no monopolios.

En Francia, durante la época de Napoleón III, este gobierno metodoso que persiguió la prensa, la cátedra, y en una palabra, la libertad social y política en todas sus manifestaciones, persiguió también, y con singular anhelo, el derecho de reunión. Los partidos se encontraron ante este conflicto: o renunciar completamente a toda intervención en los negocios públicos, absteniéndose de hacer oposición a la autoridad; o bien buscar un medio por el cual pudieran disciplinar sus fuerzas, y adoptaron el sistema de los comités.

Pequeñísimos grupos de hombres, que inspiran o no confianza a los partidos, que tienen o no tienen (y generalmente no lo tienen) un mandato auténtico de aquellos individuos de cuya conciencia y voluntad se constituyen intérpretes, son los que de esta manera se apoderan de la conciencia pública. En un radio tan estrecho como el del comité, la intriga es más fácil y decisiva que en una convención norteamericana o en un club, según el antiguo sistema francés o argentino. Con mandato usurpado y en virtud de procedimientos clandestinos, los comités determinan la regla de con-



ciencia política y los individuos a los cuales el partido ha de consagrar su confianza; por tanto, aniquilan la opinión pública y forjan artificiosas candidaturas que muchas veces sucumben delante de la conciencia nacional, como mueren las flores criadas en invernáculos cuando son expuestas a la intemperie.

En Francia, la adopción de este sistema tiene una explicación. Acabo de darla.

En la República Argentina ha sido adoptado, destestimando el de los clubs; y para esta preferencia no han mediado motivos que la justifiquen.

## V

### SOFISMAS QUE DESTRUYEN LA ESENCIA DEL SUFRAGIO COARTANDO LA LIBERTAD ELECTORAL

A estas circunstancias corruptoras del sufragio suele añadirse un sofisma que destruye su esencia, coartando por completo la libertad del elector.

Se pretende que las autoridades políticas no sólo son responsables de la buena gestión de los negocios cuya dirección se les ha encargado, sino que deben ejercer sobre la masa de la sociedad un patrocinio diligente para estorbar que se desvíe y haga de la libertad del sufragio un uso nocivo a sus intereses.

De aquí el sistema de las candidaturas oficiales.



Este sistema es en Francia una teoría que ha generado una práctica. En la República Argentina no tenemos *candidatura oficial*... en la categoría de doctrina.

Pero se me viene a la memoria una parábola del Evangelio. Decía el Salvador a sus discípulos: "Un padre tenía dos hijos. Llamó a uno de ellos, y le dijo: "ve y haz esto". El joven respondió: Voy; mas no fué. Llamó al segundo y dióle la misma orden. Se resistió; mas luego se arrepintió, y fué. ¿Cuál de éstos, preguntaba el Salvador, creéis que hizo la voluntad de su padre? Respondiéronle: "El segundo".

De aquí deduzco una doctrina: algo importa lo que se dice, pero sobre todo importa lo que se hace...

---

Rescapitulando, diré: que el sufragio universal sólo es permitido porque está asociado a un sistema representativo inconciliable con el principio republicano, porque lo corrompen fenómenos normales, y porque lo bastardean costumbres políticas viciosas.

Por lo demás, está justificado en teoría; y en la República Argentina históricamente arraigado, por ser el resultado más genuino y más sólido de la revolución nacional (1).

---

(1) Véanse los apéndices G y H. — El Editor.



## CAPITULO VI



**SUMARIO:** EL GOBIERNO ARGENTINO ES FEDERAL. EXPLICACIÓN DE LA NATURALEZA DEL GOBIERNO FEDERAL. DERECHO COMPARADO: I. Principio fundamental del federalismo; su relación lógica con el principio republicano. Consecuencias que derivan de ella. — II. Origen y desarrollo histórico del derecho público provincial argentino. — III. Carácter diferencial de las federaciones en virtud de sus antecedentes y formación. Comparación de las reglas de interpretación constitucional teóricas y positivas con arreglo al carácter peculiar de cada gobierno federal. — IV. Espíritu, naturaleza y tendencia de la federación argentina.

He definido en otra ocasión el Estado y su papel.

Si las facultades que le pertenecen son reconcentradas en un solo foco de autoridad, se dice que la Constitución es unitaria; se dice que es federal, cuando sus atribuciones son repartidas, atribuyéndolas: primero, a un centro general de gobierno encargado de manejar los intereses comunes y encabezar las relaciones exteriores; segundo, a centros seccionales encargados de presidir el orden civil y los intereses parciales de cada grupo histórica o jurídicamente circunscripto y con capacidad de propio gobierno.





## I

### PRINCIPIO FUNDAMENTAL DEL FEDERALISMO; SU RELACION LOGICA CON EL PRINCIPIO REPUBLICANO. CONSECUENCIAS QUE DERIVAN DE ELLA.

Bajo el nombre de federación son conocidas en la historia muchísimas combinaciones políticas, cuyos tipos culminantes voy a exponer con la mayor rapidez posible.

Conocemos en la antigüedad la liga anfictiónica de Grecia.

Esta era una alianza más bien religiosa que política, en cuya virtud la justicia de las guerras era definida bajo la autoridad de los oráculos.

En los tiempos modernos conocemos el Zollverein de Alemania. Fué una liga comercial organizada bajo la presidencia de Prusia, que creaba una autoridad encargada de legislar sobre materias comerciales, arreglar las aduanas y custodiar la seguridad de las fronteras aduaneras.

La Constitución actual del Imperio Germánico pone en manos del poder central el cuidado de las relaciones exteriores, la viabilidad general, las instituciones militares y la facultad de establecer una legislación uniforme sobre toda la Alemania.

Ahora, como en virtud del valor atribuído en la Cámara alta al voto de cada uno de los Estados, se da una influencia enorme a Prusia, sin cuyo consentimiento no puede ser modificada la Constitución; y como la dignidad imperial que el rey de Prusia inviste, pone en sus manos la ini-



ciativa general de los negocios, se sigue que el imperio, en vez de ser una libre organización federativa, importa una abdicación universal de los Estados, una hegemonía prusiana de Alemania, en una palabra.

La Confederación norteamericana de 1778 es otro de los tipos de gobierno federal que conviene tener en consideración.

Era aquella una liga de Estados soberanos que constituían un Congreso con el encargo de presidir solamente las relaciones exteriores y cuidar de la unidad comercial y monetaria del país. No obstante esto, los Estados particulares no tenían prohibición absoluta de tratar con el extranjero; solamente les era vedado hacer la guerra.

Por lo demás, una constitución de gobierno que no tenía poder judicial, que no tenía poder ejecutivo, que necesitaba, aun cuando no legislase sobre los ramos que le estaban categóricamente encomendados, contar con la aquiescencia de los Estados particulares, dista considerablemente del tipo de gobierno federal tal cual lo entendemos y está realizado en la Constitución de la República Argentina.

La Constitución norteamericana de 1787, cambió radicalmente esas condiciones de existencia política. Ella creó un vínculo político indisoluble e irrevocable entre los Estados, formando un gobierno emanado de la nación considerada como una entidad política individual; de tal suerte que se entendía que todas las franquicias y prerrogativas que la Constitución define y asegura a los Estados, no pertenecen por derecho propio, sino



a los Estados primitivos; y como se puede ver en la reciente ley de admisión del territorio del Colorado en la categoría de Estado federal, los Estados posteriormente creados o admitidos en la nación sólo disfrutaban de esos derechos en cuanto es sustancial y en cuanto la autoridad general se los confiere.

Por otra parte, se discute entre los políticos y publicistas de los Estados Unidos, si las limitaciones puestas por la Constitución al gobierno federal rigen igualmente en un Territorio que en un Estado, no obstante que los territorios federales han sido formados por cesiones hechas a los Estados Unidos por los Estados particulares.

En presencia de esta discrepancia de reglas y de esta infinita variedad de formas puede suscitarse esta cuestión: ¿el gobierno federal obedece a un principio que pueda levantarse a la categoría de doctrina política; o es una combinación que no puede salir por su propia naturaleza, de la región movедiza y cambiante de los hechos?

Hemos estudiado, señores, el desarrollo gradual de la sociedad y de todas las formas que ella gradualmente asume, desde la familia, que es su celda germinativa, hasta la nación que es su forma orgánica superior; y hemos visto que los centros elementales que en ella surgen, tienen una función; y que por consiguiente tienen una aptitud. La aptitud de los centros sociales constituye una autoridad. Esta autoridad es immanente en cuanto cada núcleo tiene la necesidad de conservarse; es transeunte, es decir, es una capacidad de gobierno, en cuanto tiene una función final.



Quiere decir, que en la organización nacional de la sociedad importa distribuir la masa total del poder, de suerte que no afluya en un solo centro, sino que se distribuya en todos, en una medida adecuada y proporcional a la facultad y a la capacidad de cada uno.

Tal es el principio del federalismo.

Por consiguiente, puede ser elevado a la categoría de una doctrina general, y es perfectamente lógico con el gobierno republicano, ya que el sistema republicano consiste en el gobierno de la sociedad por sí misma.

De ahí que las naciones que se declaran federativas establecen reglas de organización local análogas a las definidas por el artículo 5.º de la Constitución argentina, en el cual se establece que las provincias dictarán para sí una Constitución de acuerdo con los principios y declaraciones generales de la Constitución Nacional, y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria.

Pero aun dada esta alianza de la doctrina republicana con la federalista, pueden diferir las formas de aplicación del principio en razón de la diferencia que la población o el territorio impriman al carácter de las naciones. Si se trata de una sociedad cuya población está aglomerada, cuyo territorio es estrecho, o que reviste solamente la segunda de estas condiciones, evidentemente el régimen federal no puede ser aplicado en la extensión y formas que tiene en la República Argentina.

Tenemos por ejemplo un país como la Repú-



blica Oriental del Uruguay. El principio federal tiene que traducirse en la latitud dada al gobierno departamental, hoy día más deficiente allí que en Rusia, más deficiente que en los Países Bajos, España y el Brasil, que son naciones monárquicas, y que afectan formas análogas al de Francia y de Chile, que son verdaderos tipos de centralismo administrativo.

## II

### ORIGEN Y DESARROLLO HISTÓRICO DEL DERECHO PÚBLICO PROVINCIAL ARGENTINO

Otra diferencia, capital también, puede nacer de las formas de aplicación y de la manera de entender la Constitución, de interpretar las leyes y resolver los conflictos que surjan entre los distintos centros de autoridad que la federación crea, por la diversidad de antecedentes, de origen y de marcha en el desenvolvimiento histórico de la nación.

Compararemos los Estados Unidos de América con la República Argentina.

La marcha histórica de los Estados Unidos desde el nacimiento de aquella nacionalidad hasta su organización definitiva, ha sido de la diversidad a la unidad. Las colonias de Norte América eran absolutamente independientes entre sí; cada una tenía un gobierno propio, leyes y costumbres diversas; se asemejaban por numerosas analogías, pero jurídica e históricamente eran independien-



tes. Todas estaban sujetas a la autoridad real de Inglaterra; pero no existía una autoridad secundaria que ejerciera poder general sobre el cuerpo colonial.

En 1643 las colonias de Nueva Inglaterra, a fin de prevenirse contra los peligros que corrían a menudo, por las insurrecciones de los indígenas y por los ataques de Holanda, trataron de formar una liga que fué efímera; sirvió para satisfacer las necesidades premiosas que la determinaban, y desapareció luego.

Pasó más de un siglo antes que una nueva tentativa de este género se hiciera. En 1754, habiendo motivos para temer un ataque de parte de los franceses, trató de hacerse una nueva liga, y en el Congreso formado, Franklin sugirió la idea de constituir la permanentemente, pero fué rechazada.

Las cuestiones motivadas por las leyes de papel sellado sancionadas por el parlamento inglés, determinaron en 1765 la nueva reunión de un Congreso, en el cual estaban representadas nueve colonias, y que, complicándose la cuestión por los abusos que el parlamento cometía en todas las leyes de impuestos que dictaba, violando las tradiciones legales del país y los principios consuetudinarios del derecho constitucional de Inglaterra, se transformó en el Congreso de Filadelfia de 1775, que declaró en 1776 la independencia, de donde surgieron los artículos de Confederación de 1778 y la Constitución Federal de 1787.

Esta demostración histórica no deja lugar a la mínima duda.



Ha sido completamente diversa la marcha de la República Argentina en su desarrollo histórico.

No obstante la diversidad de corrientes de inmigración que habían poblado las provincias que constituyen hoy la República Argentina; no obstante la independencia relativa en que se encontraban en los primeros tiempos de la colonia, mediaban causas (la conformación del territorio, la unidad de la legislación, la comunidad de intereses, la constitución industrial y mercantil del país) que hacían de ellas una verdadera unidad social. La fundación del virreinato a fines del siglo pasado transformó esa unidad social en una unidad administrativa.

En 1810 la nación siguió unánime el impulso emancipador dado por Buenos Aires.

Al mismo tiempo que ella reclutaba ejércitos, aglomeraba tesoros y arrostraba sacrificios para emancipar este Estado que todos amaban como la madre común y como el teatro destinado al engrandecimiento y desarrollo de nuestra raza, aparecían los primeros elementos políticos discordantes con la autoridad central.

He expuesto en otra ocasión cuáles son los caracteres del partido particularista; mas para que se vea que no era su misión tan insignificante como lo pretenden aquellos que han querido alterar los caracteres originarios de nuestra constitución política, basta recordar, que al mismo tiempo que aspiraba a hacer reconocer la igualdad de derechos de todos los centros de la nación para gobernarse e intervenir en el manejo de los ne-



gocios comunes, trataba de refundir en una asamblea nacional omnipotente, todas las ramas del poder público.

De suerte que aunque pretendiera la igualdad de las provincias con la capital, no pretendía de ninguna manera constituir sino un solo gobierno representante de la nación y armado con toda la autoridad posible para asegurar su independencia en el presente y su bienestar en el porvenir.

En 1811 se crearon algunas juntas de gobierno en las provincias. Fueron de breve duración; y reconocieron estar subordinadas a la autoridad central. Luego, los gobiernos provinciales nacidos de aquellos movimientos no llegaron a tener el carácter de los gobiernos provinciales de Nueva Granada al principio de la revolución.

En 1813 la Asamblea Constituyente se llamó representante de la soberanía del pueblo argentino.

Hemos visto en otra ocasión también, que ella comenzó sus actos públicos por abolir las instrucciones que las juntas electorales de provincias habían dado a sus representantes, afirmando de esta suerte la unidad orgánica de la nación.

Muchas luchas facciosas entre el patriciado bonaerense y los particularistas de las provincias, ocuparon toda aquella época, absorbida sin embargo por la lucha y las fuerzas conservadoras y organizadoras del gobierno.

La Constitución de 1811, la de 1815 y el Reglamento de 1817, siguen todas las alternativas de la opinión pública a este respecto, pero siempre reconociendo como superior la autoridad de la nación, aun cuando muchas veces los centros que





invocaban poder para legislar y para constituir el país, no eran nacidos de la voluntad pública regularmente manifestada, sino de arranques desordenados y locales.

Desde 1812 hasta 1820, comenzaron a desmembrarse las provincias cediendo a dos linajes de influencias: a la arrogancia de la burguesía de unos centros; a los deseos de los caudillos de constituirse feudos políticos, en otros.

Pero ningún territorio desmembrado de las antiguas intendencias fué aceptado en la categoría de provincia sino en virtud del reconocimiento legal que le otorgaran las autoridades superiores representantes de la soberanía nacional.

El movimiento de segregación se prolongó por largos años; pero podemos determinar la época en que cada provincia ha sido reconocida como tal. Así, en 1814, encontramos que la autoridad nacional reconoció en la categoría de provincias a Entre Ríos, Santa Fé y Corrientes; y que en virtud de la facultad conferida a autoridades transitorias o autoridades regulares, entran sucesivamente a ocupar igual rango en 1820, Santiago del Estero, San Juan, Rioja y San Luis; en 1821 Catamarca y en 1831 Jujuy.

En 1824 fué convocado un Congreso Constituyente. Este se declara representante de la soberanía nacional, y dicta, el 25 de enero de 1825, una ley fundamental de la nación. La autoridad del Congreso es acatada, y la ley fundamental es recibida.

La Constitución que dictó en 1826 fué rechazada, no porque se considerara ilegítima la autori-



dad del Congreso, sino porque contrariaba las pasiones predominantes y los intereses de los caudillos.

En consecuencia, el derecho público provincial argentino ha nacido de las variantes impresas por las revoluciones al Estado nacional en cuyo nombre fueron destronados los virreyes españoles en 1810, en cuyo nombre fué consolidada la independencia argentina en 1816.

La elaboración política ha marchado en la República Argentina de la unidad a la diversidad.

La República Argentina no es una nación compuesta de Estados; es un Estado dividido en provincias.

### III

CARACTER DIFERENCIAL DE LAS FEDERACIONES EN VIRTUD DE SUS ANTECEDENTES Y FORMACION. COMPARACION DE LAS REGLAS DE INTERPRETACION CONSTITUCIONAL TECNICAS Y POSITIVAS CON ARREGLO AL CARACTER PECULIAR DE CADA GOBIERNO FEDERAL.

Ahora bien: tomando en consideración aún el texto de la Constitución vigente, suelen oponerse objeciones a la tesis que acabo de afirmar; y paréceme de tan grave interés demostrar su exactitud, que voy a entrar en la discusión de las objeciones, analizando los textos en que se apoyan.

El artículo 104 de la Constitución dice: "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación".



Y se concluye de aquí, que las provincias tienen un poder de gobierno primitivo; que su existencia como entidades políticas es anterior, y por consiguiente superior a la existencia de la entidad política de la nación; de donde se seguiría como regla de interpretación constitucional y para resolver competencias urgentes entre las provincias y la nación, que todo conflicto debiera ser desatado en ventaja de las provincias.

Analizaré el texto.

En primer lugar, observo que la Constitución no dice que las provincias *se reservan* el poder no delegado al gobierno federal; dice que *lo conservan*. Significa que (como es propio del principio federativo lógicamente entendido), corresponden a las provincias todas las sumas de atribuciones inherentes a la idea del gobierno, con excepción de las facultades conferidas al gobierno federal, de las facultades cuyo uso sea expresamente prohibido a las provincias, y de aquellos cuyo ejercicio simultáneo de parte de la nación y de las provincias sea absolutamente incompatible y repugnante.

Pero lo que importa considerar, sobre todo, es quién hace la delegación de atribuciones a que se alude. ¿Dice acaso la Constitución, que las provincias conservan el poder que no *hayan delegado*? No; dice que conservan el poder que no haya sido delegado *por la Constitución*, y la Constitución emana de la *soberanía de la nación*.

De suerte que no tiene más alcance ni podría tenerlo en virtud de los antecedentes históricos que he expuesto antes, este artículo, que el con-



tenido bajo el número 10 de las enmiendas de la Constitución de los Estados Unidos, según el cual todos aquellos poderes que no hayan sido conferidos al gobierno federal, son ejercidos, bien por los Estados o bien por el pueblo.

Pero lo que crea verdaderamente algún embarazo en la interpretación de este texto, es la última de sus cláusulas, la cual agrega que las provincias conservan también *el poder que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.*

La historia de esta cláusula será suficiente para que la apreciemos en su verdadero valor, y veamos que no tiene el mérito y alcance que se le quiere dar.

Esa cláusula no estaba escrita en el texto primitivo de la Constitución.

El artículo 104 del actual, era el 101 del de 1853, que decía tan sólo: "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal". Pero cuando se convocó en 1860 una convención provincial a fin de revisar la Constitución y enmendarla antes de ponerla en vigencia en la provincia de Buenos Aires, esta provincia acababa de celebrar *con la autoridad nacional* el pacto de 11 de Noviembre de 1859. Este pacto no había sido celebrado entre la provincia de Buenos Aires y varias entidades soberanas para constituir una nacionalidad, había sido celebrado entre la República Argentina y una provincia disidente, para acordar los medios de reducir el antagonismo que se había suscitado en-



tre ellas y colocarla bajo el imperio de la Constitución que regía en el resto de la nación.

En el artículo 7.º del pacto, la provincia de Buenos Aires salvó su derecho para legislar el Banco del Estado que tenía de muchos años atrás y que constituía un elemento financiero y de prosperidad económica para la localidad, estipulando que “todas las propiedades del Estado (se refiere a Buenos Aires), que le dan sus leyes particulares, como sus establecimientos públicos de cualquier género que sean, seguirán correspondiendo a la provincia de Buenos Aires y serán gobernados y legislados por las autoridades de la provincia”.

Los hombres que dirigían la opinión en el seno de la convención, quisieron garantizar las seguridades dadas por el pacto a la provincia de Buenos Aires, en virtud de una declaración constitucional. Les pareció sin duda de mal gusto literario escribirla en esa forma, y acudieron a redactar una cláusula general, diciendo: “*y el que se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación*”.

De manera que explicado el origen de la cláusula, ella pierde toda la importancia que se le atribuye: no significa sino la garantía ofrecida por la nación a la provincia de Buenos Aires, de que en ningún tiempo le será cercenado el derecho de gobernar su Banco con arreglo a su voluntad y de acuerdo con sus intereses.

Otras objeciones más especiosas se apoyan en el preámbulo de la Constitución.

“Nos, — dice — los representantes del pueblo



de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, etc., etc., sancionamos la presente Constitución”.

Se ve, desde luego, que la Constitución está dada en nombre del pueblo de la Nación Argentina.

La unidad nacional no puede ser más categóricamente afirmada, y es claro que se supone que la nación preexistía a la Constitución, puesto que se invoca la autoridad de la nación para decretarla.

En virtud de esta autoridad se declaró aquella asamblea Congreso Constituyente. Sus miembros no funcionan como plenipotenciarios de Estados independientes pactando las condiciones de una unión o de una alianza; funcionan como delegados de una soberanía orgánica y jurídica, que establecen una ley fundamental.

La Constitución de 1826 fué, por condescendencia del Congreso, sometida a la aprobación particular de las provincias; la de 1853 no pasó por ese trámite: tan clara, tan evidente era para el Congreso que la sancionó y para el pueblo que lo había elegido, la autoridad de que estaba investido por la soberanía de la nación.

Por otra parte, la Constitución no tiene en cláusula alguna la forma de una estipulación ni de un compromiso; es una ley que todos quedan obligados a obedecer.

Así, en los artículos 104 y 107, se dice cuál es la extensión de las facultades de las provincias, y



el artículo 108 les prohíbe legislar o ejercer actos de gobierno sobre materias determinadas.

Véase cuánta es la diferencia que hay entre una Constitución así concebida y la de Colombia, por ejemplo, en la cual las limitaciones puestas a la autoridad de los Estados están escritas en forma de compromisos contraídos por ellos. Dice la Constitución de Colombia: los Estados se comprometen o no legislar sobre tales materias. La Constitución Argentina dice: en nombre de la soberanía nacional se prohíbe a las provincias ejercer autoridad sobre tales asuntos.

En otro terreno ya, se arguye que si los representantes del pueblo declaran estar reunidos por voluntad y elección de las provincias se sigue que la Constitución Nacional emana de la libre y espontánea voluntad de aquellas entidades políticas preexistentes.

Los miembros del Congreso, representantes del pueblo argentino, invocan la voluntad y la elección de las provincias para hacer palpable la legitimidad de su mandato, porque estaba convenido que las provincias se harían representar por un número igual de diputados en el seno del Congreso Constituyente, y que ellas los elegirían dividiéndose en distritos electorales, aglomerándose en una sola sección, o de cualquiera otra manera, con arreglo a sus leyes particulares.

## IV

ESPIRITU, NATURALEZA Y TENDENCIA DE LA FEDERACION  
ARGENTINA

Pero la más grave de todas las objeciones, la que necesitamos estudiar con mayor prolijidad, es la que se funda en la invocación de *pactos preexistentes* contenida en el preámbulo.

“Los representantes del pueblo de la Nación Argentina (dice el texto), reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, *en cumplimiento de pactos preexistentes*, etc., etc.”.

Este miembro gramatical *en cumplimiento de pactos preexistentes*, se refiere al sujeto del período. — Quiere decir que no ha sido la mente de los legisladores afirmar que las provincias componen la nación en virtud de pactos preexistentes, sino que ellos están reunidos en Congreso como representantes del pueblo de la Nación Argentina en *virtud de pactos preexistentes*; y yo conozco, señores, ningún pacto celebrado entre las provincias argentinas para constituir la nación.

Los únicos documentos que la historia nos puede transmitir, los únicos monumentos oficiales que acreditan el momento en que una entidad política haya surgido en el territorio argentino, son los monumentos y antecedentes que prueban la creación de las provincias, la admisión de cada localidad a la categoría de una entidad investida con facultades políticas propias.





Pero los pactos preexistentes a que la Constitución se refiere, no son los pactos ficticios de las teorías revolucionarias; son pactos que forman parte del derecho público argentino.

Si los estudiamos, resulta que no son la fuente originaria de la soberanía nacional.

Luego, la objeción viene por tierra: y nuestra tesis queda completamente comprobada.

¿Cuáles son, en efecto, esos pactos?

En primer lugar, el celebrado por los gobernadores de provincia, en San Nicolás, en 1852.

Ese pacto fué hecho inmediatamente después de caída la tiranía de Rosas.

Llevado el país por el ardoroso anhelo de reconstruir la vieja Unión dispersa por la anarquía y humillada por la tiranía, lo ajustaron los gobernadores de provincia; porque estaba tan vivamente arraigado el sentimiento de la nacionalidad en la República Argentina, que no se creyó ni aun necesario acudir a la fuente primitiva de la voluntad pública para indagar si las provincias aspiraban o no a la reconstrucción nacional.

Veamos su texto:

Ese pacto dice en el artículo 1.º: “Siendo una ley fundamental de la República el tratado celebrado en 4 de enero de 1831, entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, por haberse adherido a él todas las demás provincias de la Confederación, será religiosamente observado en todas sus cláusulas”; y para mayor garantía se declara, dice el artículo 2.º — que estando en la actualidad todas las provincias de la República en plena libertad y tranquilidad, ha llegado el caso previsto en el artículo 16 del pre-



citado tratado, de arreglar por medio de un Congreso federativo la administración general del país bajo el sistema federal, su comercio interior y exterior, su navegación, el cobro y distribución de las rentas generales, el pago de la deuda de la República, etc., etc.

Mencionado el Tratado cuadrilátero de 1831, hay necesidad de traer a cuenta todos los pactos anteriores que forman con él sistema. Esos pactos son los de 1820, 1822, 1827, 1829, 1830 y 1831.

Voy a exhibir las fórmulas pertinentes del texto de cada uno de ellos; y se verá que invariablemente afirman la unidad de la nación. En ellos se traslucirá también la preocupación dominante en todos los argentinos, aun en las épocas en que la fatalidad los dispersaba, por constituir un centro encargado de representar la nación ante el extranjero y de proveer a los medios de organización en la primera hora propicia que en el porvenir se les presentara.

El pacto de 1820 fué celebrado en seguida de la caída del Directorio, cuando la erupción del caudillaje derribaba el Congreso que había funcionado desde 1816, y acababa de dar en 1819 una Constitución, y todos los elementos que tendían a comprimir el triunfo de la democracia y la prepotencia de las masas, fueron barridos del teatro político por la acción de la anarquía. — En ese momento los hombres que gobernaban se expresaron en estos términos: “Protestan las Altas Partes contratantes, — decía el tratado — que el voto *de la Nación*, y muy en particular en las provincias de su mando, respecto al sistema de gobierno que debe regirlas, se ha pronunciado en favor



de la federación...". Y como están persuadidas, — decía más adelante — de que *todas las provincias de la Nación* aspiran a la organización de un gobierno central, se compromete cada una de por sí de dichas partes contratantes, a invitarlas y suplicarlas concurren con sus respectivos diputados para que acuerden cuanto pudiere convenirles y convenga al bien general".

Este pacto celebrado entre Buenos Aires y Entre Ríos, fué seguido de otro celebrado el 27 de noviembre del mismo año entre Buenos Aires y Santa Fe, en el cual se dice: "Habrá paz, armonía y buena correspondencia entre Buenos Aires, Santa Fe y sus gobiernos, quedando aquéllos y éstos en el estado en que actualmente se hallan: *sus respectivas reclamaciones y derechos salvos ante el próximo Congreso Nacional*".

Habían comenzado, en efecto, a reunirse los miembros del Congreso que debía funcionar en la ciudad de Córdoba. Sin embargo, las provincias que entraban en un orden regular, como la de Salta y Buenos Aires, por una razón, y las que cedían a la presión de los caudillos que querían formar gobiernos personales en su provecho localizando el radio de su autoridad, por otra, determinaron renunciar por entonces a la organización nacional; y la provincia de Buenos Aires retiró sus diputados del Congreso de Córdoba.

En esa situación fué celebrado el pacto de 1822 entre Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, que fundamentalmente es el mismo tratado cuadrilátero de 1831.

En ese pacto se dice: "No considerándose útil al estado de indigencia y devastación en que es-



tán envueltas las provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, por dilatadas guerras civiles que han soportado a costa de sangre, desembolsos, ruinas y sacrificios de todo género, su concurrencia al diminuto Congreso reunido en Córdoba, menos conveniente a las circunstancias presentes *nacionales*, y a la de separarse Buenos Aires, única en regular aptitud respectiva para sostener los enormes gastos de un Congreso, sus empresas marciales, y en sostén de su nascente autoridad, quedan mutuamente ligadas a seguir la marcha política adoptada por aquélla en el punto de no entrar en Congreso por ahora sin previamente reglarse, debiendo en consecuencia retirar sus diputados de Córdoba”.

Rechazada la Constitución de 1826, y envuelto el país en la anarquía que siguió a la caída del Congreso, sobrevinieron nuevos pactos entre las provincias. La situación era entonces verdaderamente difícil y aflictiva: parecía la nación condenada ya a su disolución total y definitiva. Porque en efecto, una vez que fué rechazada la Constitución, el Congreso entendió que ningún papel le incumbía; no obstante haber sido acatada la ley de 25 de enero de 1825, no obstante que él había resuelto que la Constitución fuera sometida a las provincias; y que rechazada ésta, subsistía sin embargo, como vínculo jurídico de la nación la ley fundamental.

Se declaró vencido y se dispersó. Cayó la presidencia general con el Congreso; y en medio de estas tempestades que arrojaban a distintos rumbos todas las provincias, todavía se hacía una estimulación entre Buenos Aires, Córdoba, Santa



Fe, Entre Ríos y Corrientes, en la cual hay disposiciones idénticas casi a las que acabo de leer.

Bastará tomar en consideración el texto de uno de esos tratados: "El deseo de asegurar la libertad y los derechos de los pueblos y establecer sólidamente la *paz interior de la República*, facilitando todos los medios que conduzcan a arraigar en ellos la mutua cordialidad y confianza, determinó al gobierno... a nombrar a determinada persona para tratar todos los puntos que el interés común de las citadas dos provincias y del *Estado en general* demandase".

"Reconociéndose ambas *provincias* por iguales y con unos mismos derechos, forman desde luego el más solemne compromiso de sostenerse mutuamente y defender sus actuales instituciones, reconociendo por puntos cardinales *formar nación* y cooperar a la guerra contra el emperador del Brasil".

Tanto en estos pactos como en los precedentes se organizaba el modo de manejar las relaciones exteriores del país para que la soberanía nacional argentina apareciese ante el extranjero como una sola soberanía y con un solo órgano.

En 1829 y 1830, los caudillos, preponderantes ya a consecuencia de la guerra civil, hacían todo género de esfuerzos por constituirse un feudo político cada uno en la localidad que respectivamente dominaban: y sin embargo de eso, no son menos explícitas las declaraciones de los pactos contemporáneos, celebrados por la provincia de Buenos Aires con las de Santa Fe, Córdoba y Corrientes.



“Habrá, — dice uno de los tratados, (el de Córdoba) — paz, amistad y buena inteligencia entre los gobiernos de las provincias de Buenos Aires y de Córdoba; y las relaciones propias de dos pueblos pertenecientes a una misma nación, serán inalterables entre ambas provincias”.

“Las provincias de Buenos Aires y de Córdoba se comprometen solemnemente a defender la independencia de la República Argentina de toda dominación extranjera; y en caso de invasión exterior concurrirán ambas con todos sus recursos a la defensa común.

“Los gobiernos de Buenos Aires y de Córdoba se obligan a interponer sus buenos oficios y mediación para impedir todo rompimiento entre los pueblos de la República, siempre que se suscite alguna contienda entre ellos”.

“Interín se instala constitucionalmente el Gobierno General de la República, el de la provincia de Córdoba autoriza por su parte al de la provincia de Buenos Aires para dirigir las relaciones exteriores, y se compromete a solicitar igual autorización de los gobiernos del interior, con quienes no esté en disidencia”.

Los pactos celebrados con las otras provincias repiten textualmente las mismas declaraciones.

Concluiremos con el de 1831: el llamado *tratado cuadrilátero*.

Las condiciones desastrosas de 1829 estaban más acentuadas entonces, porque el triunfo de los caudillos era irremediable y estaba arraigado. Sin embargo de eso, se redactaron las cláusulas que voy a leer, y de las cuales se asió la Repúbli-



ca como de su única esperanza en los días más congojosos.

Dice: “Las provincias de Santa Fe, Buenos Aires y Entre Ríos, se obligan a resistir cualquier invasión extranjera que se haga, bien sea en el territorio de cada uno de las tres provincias contratantes o de cualquiera de las otras que componen el *Estado Argentino*”.

“Las provincias de Santa Fe, Buenos Aires y Entre Ríos se ligan y constituyen en alianza ofensiva y defensiva contra toda agresión o preparación de parte de cualquiera de las demás provincias de la República ( lo que Dios no permita), que amenace la integridad e independencia de sus respectivos territorios”.

“Interín dure el presente estado de cosas y mientras no se establezca la paz pública de todas las *provincias de la República*, residirá en la capital de Santa Fe una comisión, compuesta de un diputado por cada una de las tres provincias litorales, cuya denominación será: *Comisión Representativa de los Gobiernos de las Provincias Litorales de la República Argentina*, cuyos diputados podrán ser removidos al arbitrio de sus respectivos gobiernos cuando lo juzguen conveniente, nombrando otros inmediatamente en su lugar”.

Uno de los encargos de esta comisión (que nunca llegó a funcionar), y que debía manejar ciertos intereses comunes a todas las provincias, entretanto que la nación se constituyese, era el siguiente: “Invitar a todas las *demás provincias de la República*, cuando estén en plena libertad y tranquilidad, a reunirse en federación con las



tres litorales, y a que por medio de un congreso general federativo se arregle la administración general del país bajo el sistema federal, su comercio interior y exterior, su navegación, el cobro y distribución de las rentas generales y el pago de la deuda de la República, consultando del mejor modo posible la seguridad y engrandecimiento general de la República, su crédito interior y exterior, y la soberanía, libertad e independencia de cada una de las provincias”.

Son éstos los únicos pactos a que ha podido aludir la Constitución en su preámbulo; ellos, como acabamos de ver, no pueden ser tomados como el origen de una unión; como el origen de una alianza contraída por Estados independientes.

La tesis que he expuesto queda por consiguiente demostrada perentoriamente por todos nuestros antecedentes históricos y legislativos.

---

Me es lícito entonces arrancar los corolarios que se desprenden de todo lo que acabo de exponer. El primero es que la unidad nacional argentina no emana solamente de la Constitución escrita, sino que emana de la Constitución no escrita, de la complexión orgánica del pueblo de la República Argentina; que nuestra federación, por su espíritu y consiguiente tendencia, rechaza las doctrinas eversivas de la escuela jeffersoniana, en punto a los derechos de los Estados y de su facultad para vetar las leyes del Congreso. La Constitución de la República Argentina nace de la soberanía nacional. Todo conflicto entre autoridades nacionales y autoridades provinciales,



es decir, toda duda respecto de la capacidad que con relación a materias dadas pertenezca a la nación o a las provincias, debe resolverse en las confederaciones en ventaja de las provincias o Estados; pero en las federaciones del tipo de la República Argentina debe resolverse, por el contrario, en ventaja de la nación.

Esta es nuestra ley tradicional; y la única sólida esperanza de un porvenir venturoso para la nación, y de una existencia robusta para sus instituciones (1).



## APENDICE A

(COMPLEMENTARIO DEL CAPITULO I)

---



**Idea de la soberanía.—En qué consiste.—Cuál es su asiento.—Idea de la soberanía popular (1)**

### I

La ignorancia es irreducible pero relativa. El entendimiento del hombre abarca virtualmente todo lo visible y concibe todo lo invisible; se fortalece en todas las visiones experimentales, y las ideas absolutas le dan sus formas puras y son la condición de todo acto mental. El escepticismo esteriliza, porque amengua la evidencia; el materialismo degrada, porque destruye la lógica formal. El hombre es una fuerza inteligente; y toda fuerza inteligente es libre. Nadie lo duda, sino el ateo y el fatalista; y ambos, renunciando a las inteligibles eternas, destruyen todo ideal en la vida, toda regla moral y social, y además todo principio, es decir, la validez intrínseca de todo axioma. Negar a Dios es negar la razón y la libertad: negar la libertad es negar a Dios y a la razón.

Pero el hombre, como decía Pascal,— está tan distante del infinito como de la nada.

---

(1) *La Revista de Derecho*, año 1876.



Concibe, en efecto, más de lo que comprender; ve más de lo que analiza; y hay conceptos que se le imponen con evidencia sin que sea capaz de explicárselos. En una palabra, a la vez que tiene conciencia de su grandeza, la tiene de su pequeñez. Si se toma como punto de partida, percibe entre él y lo infinitamente grande un abismo, y entre él y lo infinitamente pequeño otro abismo; pero su arrogancia y su abatimiento suscitan ideas y determinan sentimientos que le dan la clave del problema capital: el problema de su naturaleza y de su destino.

Se conoce a sí mismo, y sabe a ciencia cierta que es inteligente, y por consiguiente que es libre; y tiene la misma certidumbre de las limitaciones que lo circundan en todos sentidos. Sus sensaciones son engañosas, puesto que no discierne bien todos los objetos, le extravían las ilusiones ópticas y equivoca el valor de los sonidos: sus pasiones le hacen traición, que le conducen a la desgracia o al remordimiento: su pensamiento es falaz, puesto que progresa; y todos estos fenómenos le hieren y le arrancan dolorosas confesiones al propio tiempo en que se siente apto, en virtud de la lógica, para dominar la física, la moral y las matemáticas. En el amor busca una forma de sensibilidad que le disimule lo efímero, pero la eterna zozobra del padre que vela por el hijo, le revela amargamente que todo es instable en este mundo, y que las condiciones más constantes de la vida, genio, amor o abnegación, son las fuentes más fecundas de dolores, hijas del dolor también y hechas para manifestar nuestra poquedad.

De esta manera el hombre se siente sometido a cierta naturaleza superior en la cual concibe la perfección y la inmutabilidad.

Abraham, según Mahoma (1), educado en el sabeismo caldeo, dudó de la estrella al verla amortecida por la nube, dudó de la luna porque es variable su esplendor, dudó del sol porque traspone el horizonte, y adoró a la luz que nunca se apaga ni se amengua, la fuente

---

(1) Koran, Cap. VI, párrafos 74 a 84.



de las luces, la "causa de las causas". Así el hombre sobre las dimensiones, concibe la posibilidad de las dimensiones, el espacio; y la eternidad por la inteligencia de lo sucesivo; y a propósito de uno y otro concepto, el principio personal que vive fuera de toda relación de tiempo y de medida y realiza lo duradero y lo mensurable.

El hombre concibe a Dios, como causa de su vida, objeto de su inteligencia y de su amor, y fuente de la ley que le refrena.

Es libre; pero no puede todo lo que quiere. Su sensibilidad se lo advierte. La experiencia diaria le manifiesta su flaqueza. (1) Querría percibir netamente la estrella, volar con el cóndor, repeler la enfermedad que le destruye y la duda que le martiriza; pero ni su ojo, ni su fuerza, ni su vigor vital, ni su inteligencia, pueden ultrapasar cierto límite ni vencer las condiciones de la óptica, de la mecánica, de la fisiología y de la lógica.

Se siente también cohibido por la noción suprema de la justicia, que le impele en su sendero y le aleja de otros, sin que pueda libertarse de punzantes dolores y congojosas inquietudes cada vez que desoye aquella voz interior que desde lo alto de su entendimiento penetra hasta el fondo de su conciencia.

¿De qué foco, si no es Dios, irradia la idea del bien, que constituye la ley evidente de la humanidad?

Dios es la causa, la justicia, la belleza, la virtud, el padre.

El hombre es inteligente para conocerle y conocer su ley: es sensitivo para amarle con la efusión filial y el culto de la estética: es libre para obedecerle meritoriamente.

---

(1) Véase esta idea desenvuelta en Fichte: *Destino del hombre*, a pesar de que el autor toca en el fatalismo.



## II

Más el hombre no está solo en el mundo. La soledad no conviene a su naturaleza. El origen de la sociedad es indiscernible del origen de la persona, y en el estado que ella crea experimentamos juntamente auxilios y presiones que constituyen nuestro modo de ser normal, y la condición exclusiva de nuestra actividad.

“Yo pienso, luego soy”, decía Descartes (1). No sé si este entimema puede ser refutado lógicamente; pero sé que es inútil, porque la conciencia de sí mismo es primitiva, y antes que en nada pienso que soy, sin necesitar para afirmarlo ninguna fórmula de raciocinio. Al afirmarme, me distingo no sólo de lo inanimado, no sólo de los seres cuya inferioridad conozco, sin que maestro alguno me lo revele, sino de los seres visibles, cuya analogía de naturaleza y cuya autoridad relativa percibo inmediata e instintivamente. Antes que un niño discurra respecto del grado que ocupa el perro que le acaricia en la jerarquía zoológica, y el padre a quien ama en la categoría moral, sabe con toda la plenitud de certidumbre que más tarde le sugerirá un principio geométrico, que el perro le es inferior y su padre superior. Dicen los psicólogos que la idea de la *unidad*, como nace del acto intelectual primitivo, en cuya virtud me afirmo y me distingo, nace espontáneamente en la conciencia, y es cierto; pero añado que la noción de la *sociedad* es contemporánea de aquella, y no como una concepción abstracta inaplicada, sino como un conocimiento claro, concreto e inmediatamente fecundo; pues el niño en el momento mismo de conocer a sus padres es impelido por el sentimiento más lleno de gracia y de vigor a acogerse bajo su amparo y a someterse a la dirección de la fuerza superior cuya protección experimenta y solicita. Solidaridad y sometimiento son las dos relaciones en que se descom-

---

(1) *Discours sur la Méthode*.



pone la acción recíproca del individuo y de la sociedad. Así en este vínculo simple y dulce se revela la naturaleza de la unión del hombre con el hombre, sin que ella sea sustancialmente desvirtuada en el terreno más complejo de la vida política y civil.

Aislándonos, nos sentimos subyugados por el ser infinito reflejado en la razón que es el instrumento íntimo de la ley moral. Esta misma ley, empero, cobra en el estado social una forma exterior. El entendimiento del hombre no se apodera directamente del misterio, abordando la divinidad en el fulgor que la envuelve. Dios se revela a la criatura por medio de aquellos seres privilegiados en quienes la gracia sobrenatural, fecundizando las aptitudes místicas, derrama las confidencias de la eterna verdad, y enciende el estro sublime del profeta y la inspiración y el coraje de los apóstoles; se revela en la Iglesia, cuya presión sentimos, cuya existencia visible acatan todos los hombres que no se han hundido en la desolación del ateísmo.

Fuera de esta condición de esterilidad, no preguntan los que luchan, discurriendo en las edades filosóficas y destrozando en las edades guerreras, si hay una Religión y una Iglesia, sino cuál entre las religiones positivas es la verdadera, y cual entre las iglesias particulares, fragmentos de la comunión de los Santos, dispersos por la pasión y el error, que se disputan la preeminencia, es la que conserva íntegro el depósito doctrinario y auténtico, el ministerio sacerdotal.

La Iglesia existe. Ningún hombre religioso lo niega; todos la aman; los que la hallan se le someten gozosos y acatan su dogma fijo y su moral circunstanciada; otros suspiran anhelosamente por ella, y la obedecen virtualmente, como los antiguos al *Dios desconocido*. Esta idea experimental nos revela una presión, un límite, una fuerza moral que nos circunscribe y se dirige a los elementos menos gobernables de nuestra naturaleza. Es el poder de Dios visible en su órgano.

Mas la Iglesia que nos inicia en su comunión desde la primera infancia, no nos responsabiliza sino cuando llegamos a la plenitud de nuestra personalidad, cuando



somos libres porque deliberamos, y el pensamiento ya desenvuelto acepta o desdeña los principios formalizados por la autoridad o la tradición que llenan los vacíos del raciocinio y armonizan bajo la lumbre de la fe los fragmentos de la verdad adquiridos en la indagación filosófica. Otro agente del Poder Supremo nos disciplina, entretanto, y nos prepara para el gobierno de nosotros mismos: la familia.

Su autoridad es evidente, como la de la Iglesia, sea cualquiera el concepto que predomine en cada época o país respecto de sus funciones.

La familia patriarcal extiende el poder doméstico hasta los límites más remotos de la vida civil, abarcando intereses, derechos y relaciones y fundando su ley en la autonomía de la tribu; la familia tronco (1) dirige las evoluciones de la sociedad bajo diverso plan que la actividad espontánea de las personas;—pero ninguno de ambos modos de entender la organización y el papel de la sociedad doméstica peca contra su principio cardinal, y uno y otro, por el contrario, más bien lo exageran que lo amenguan.

Por otra parte, la familia es el elemento propio de la vida, en el alto sentido de la palabra, si vivir es pensar, amar, robustecerse y dignificarse por la práctica de las virtudes: Su yugo es suave y su carga ligera; constituye el fuero, la Iglesia y el gobierno de la niñez, y crea, fuera de la autoridad paternal, un poder solidario que ninguna situación destruye totalmente, tradiciones de honor, cierto espíritu de uniformidad, cuya influencia crece con la edad y la experiencia, lejos de debilitarse como toda tiranía a medida que la libertad individual se vigoriza y el individuo se desprende de las agregaciones. La nobleza de sangre no es sino el exceso del espíritu de familia, y ha sido tenaz, y resiste a la nivelación hoy mismo en numerosas y adelantadas regiones del mundo, porque tiene su raíz en fenómenos indestructibles de la naturaleza moral, que reducidos a pro-

---

(1) Véase por esta clasificación a Le Play, *Réforme Sociale en France*.



porciones lógicas nos mejoran, y extendidos fuera de su órbita legítima, nos depravan. La genealogía *símica* del hombre jamás será una aberración popular, porque la repele el instinto; y la veneración de los sepulcros, será una forma del sentimiento en todos los grados de la civilización, como en todas las categorías de la moralidad.

He aquí la segunda presión que el hombre experimenta en la vida social y le prepara a someterse a la acción más extensa de otra de sus formas, la forma política.

Difícilmente podríamos discernir en nuestras ideas, las que son nuestras de las que son ajenas, las que adquirimos por nuestro esfuerzo solitario de las que la atmósfera común importa en nuestro espíritu: ni en el conjunto maravilloso de nuestros afectos, los que son espontáneos, de los que desenvuelve la disciplina de la vida y la armonía de las relaciones establecidas.—En una sociedad cristiana, todos los hombres son monoteístas y poseen principios puros de moral: y este fenómeno ha sugerido a ciertos sectarios la ilusión de que el Evangelio es un libro que el sentido común podría rehacer.—Cámbiase de teatro y la ilusión desaparece.—Sócrates transigía con sus contemporáneos. Esparta idolatraba en Licurgo, cuyas máximas brutales repele el mundo moderno cuando reaparecen en los labios de materialistas extravagantes.

Mas esta influencia, que es indirecta, se torna directa y decisiva cuando recae sobre nuestras acciones.—Nuestra voluntad se estrella contra la ley, contra la fuerza, contra las mil exigencias de los hombres que nos rodean.—Si la civilización disminuye, la fuerza colectiva se desborda, y ya se disperse, ya se reconcentre, siempre nos oprime.—Si la civilización avanza, surgen nuevas relaciones y con ellas nuevas necesidades que traen aparejadas exigencias crecientes.—La suma de gobierno que pesa sobre el individuo varía poco si es que varía: se transforma, se disimula desapareciendo del centro para difundirse por todo el organismo de la sociedad, pero persiste casi inalterablemente.—Un pue-





blo despoja al gobierno político de toda autoridad, para inmiscuirse en los asuntos de la conciencia, y para escoger la doctrina a cuya luz ha de formarse la inteligencia de los niños; pero no por eso quedan los hombres desgobernados en materia religiosa y educativa, porque el poder suprimido en el centro es transferido a los elementos orgánicos de la sociedad, congregaciones, sectas, municipios, Universidades.—Moderar el gobierno y colocarlo en sus instrumentos adecuados, aniquilando los focos absorbentes, es la tendencia que se refleja en el progreso prudente de los pueblos y en sus revoluciones fecundas.

De suerte que la solidaridad del hombre en el espacio y el tiempo produce todos estos poderes que concurren con la ley moral a poner límites a nuestra libertad.

### III

Para gobernar un agente libre y racional se requiere una libertad no limitada por ninguna impotencia, y una inteligencia no susceptible de error. La verdadera, primitiva y absoluta soberanía no reside sino en Dios. El es el principio de toda vida y el dueño de toda fuerza. Sus mandatos son inalterables y sus dones gratuitos. Sin embargo, su voluntad se patentiza en la naturaleza, y ella nos revela que la acción divina tiene por instrumentos estas fuerzas, superiores en vigor y estabilidad, al individuo aislado, cuya protección nos fortalece y que nos gobiernan en virtud de un derecho inseparable de la ley a que obedecen. De aquí se sigue que la soberanía de la sociedad, es decir, su acción sobre sí misma y sobre sus elementos, es legítima, pero no es primitiva sino derivada, no es absoluta sino relativa, no es omnipotente sino limitada.

Sus límites son claros. La sociedad civil no puede invadir la órbita perteneciente a la soberanía religiosa: no puede dogmatizar, comprimir el pensamiento, penetrar en las profundidades de la intención del hombre, juzgar aquellos actos que sólo perjudican a su mis-



mo agente; y con esto sólo ¡cuántas y qué preciosas libertades individuales no hallamos garantizadas! Tampoco puede invadir la esfera del derecho doméstico; y por consiguiente no puede consagrar la legitimidad de la familia, sino reconocerla y respetarla, ni usurpar la autoridad paterna, ni turbar la trasmisión de la propiedad; y de aquí el carácter religioso e indisoluble del matrimonio, la libertad de la educación y la libertad de los testamentos. Mas su límite universal está en su principio constitutivo. Tiene que reconocer el derecho por ser la forma externa del deber individual que coincide con el suyo. Así, de estas nociones del derecho y de la soberanía, que se resumen en el axioma de San Pablo (1), resulta la doctrina de la libertad civil en su mayor y más profícua extensión. Todo poder viene de Dios, y por Dios es ordenado y a Dios está sujeto; el poder que obra en mí cuando reclamo ancho y libre campo para desenvolverme, pensar, adorar, trabajar, poseer, enseñar: para vivir, por fin, a impulsos de mi vocación y bajo la ley que se refleja en mi conciencia; y todos los poderes que me cohiben; el poder de la Iglesia que fija el dogma y la moral, predica, se propaga y procura los medios de conservarse y crecer; el poder de la familia que educa; el poder de la sociedad que modera, obliga y da reglas positivas a las relaciones exteriores de los hombres. Todos estos poderes se coordinan en beneficio de la libertad para servir a la moral.

La soberanía civil tiene un carácter peculiar del cual no participa la soberanía religiosa y que la soberanía doméstica sólo posee parcialmente. Un hombre puede escoger su Iglesia, y aun puede no pertenecer a ninguna.—En la infancia pertenece forzosamente a una familia, pero a cierta edad se emancipa de su tutela y puede abstenerse de formar otra, cuyo jefe sea. Ninguno empero, puede dejar de pertenecer a una sociedad civil. Emigrando de su país se somete a la soberanía de otro, y sea que se domicilie en el extranjero, sea que

---

(1) *Omnis potestas a Deo.*



vague de región en región, en todas partes le sigue la autoridad de la ley, o por mejor decir, una serie de leyes variables, una serie de soberanías distintas en sus formas y en sus exigencias, pero naturalmente convenido en que les es lícito y aun obligatorio cohibirle, gobernarle, juzgarle y castigarle. En los pueblos salvajes le espera la presión multiforme de las masas; en los pueblos civilizados la presión regulada de la ley y sus agentes; en ninguna parte la licencia.

Estos datos no destruyen el equilibrio que afirmo existir entre las soberanías parciales y relativas que nos gobiernan. Al revés, explican la naturaleza de cada una, y salvan su independencia, revelando sus funciones.

Dios condena la mentira; y por esto, el hombre no puede afiliarse indiferentemente a la Iglesia que enseña la libertad y a las iglesias que enseñan el error. Pero ¿quién discierne la sinceridad de la hipocresía en la profesión de fe de un individuo? No hay falsas doctrinas ni Iglesias extraviadas, sino porque el hombre es falible, y si puede equivocarse, y si de sus rebeliones contra la verdad, él y sólo él, es responsable ante su autor, ninguna coacción externa es legítima y eficaz para encaminarle. La hipocresía es sacrílega y la forma más detestable de la mentira. Por esto es irritante el espectáculo de ciertas tiranías que toman visos de celo religioso, semejante a la del rey de Francia que obligaba a los calvinistas a la comunión, violando su conciencia y profanando el altar ante el cual les hacía arrodillar el miedo. La Iglesia misma está inhibida de profundizar las misteriosas interioridades de la conciencia, y abominando los errores, es clemente para los que tienen la desgracia de profesarlos; renuncia a toda pretensión de tiranizarles, y les reconoce de buena gana la libertad exterior que reclaman como sus derecho. El deber religioso del hombre no es exigible, porque con su olvido no se agravia el derecho de los demás, y la naturaleza de las cosas pide que no se obligue al individuo sino en aquella medida indispensable para que todas las actividades obren y todas las



prerrogativas personales sean ejercidas. La Iglesia moderiga el pensamiento y la sensibilidad, pero sus desarreglos no perturban la armonía de la humanidad, sino en tanto que se convierten en acciones. Estas caen bajo la jurisdicción de la sociedad civil, y por eso ningún hombre puede vivir exento de su soberanía, aunque viva sin freno religioso, aunque rehuya las nobles influencias de la familia.

En una palabra, la sociedad religiosa, doméstica y civil, son tres determinaciones de un mismo hecho primitivo, integrante de la naturaleza moral que revestimos: la solidaridad del hombre. Armónicas con el destino de la criatura, tienen un poder adecuado a su misión, al cual debe el individuo someterse, como se somete a los principios morales, y en esta condición brilla su excelencia, porque Dios no le exige la sumisión ciega con que las fuerzas físicas obedecen las leyes fisiológicas y mecánicas.—Coordinadas entre sí deben equilibrarse, y no se equilibran mejor que respetándose mutuamente su órbita respectiva en toda la plenitud de su libertad.

#### IV

La sociedad civil, por otra parte, es en sí misma compleja.

La familia no cae bajo el poder del Estado por absorción; se relaciona con él orgánicamente. Así, las series de familias contiguas en las comarcas rurales o agrupadas en los centros urbanos, forman los vecindarios, núcleo de un gobierno parcial: el municipio. La *vestry* inglesa es una comunidad de familias; la *unión de parroquias* es un elemento del *condado*.

Además de estos centros naturales, el principio de sociabilidad crea otros órganos, voluntariamente constituidos, en que se condensa el esfuerzo de los individuos y se expresa la voluntad colectiva en servicio de ideas e intereses solidarios, ya en el terreno de las



ciencias, ya en el de la beneficencia, o en el de la moral, o en las de otras relaciones y necesidades de distinta categoría.

Familia, municipio, corporaciones, son, por lo tanto, centros de gobierno y de disciplina para el hombre; pero estos centros elementales necesitan de un poder que los coordine, y de una ley que regule sus relaciones recíprocas; componen además, un conjunto, una entidad solidaria, porque se agrupan en territorios extensos, sobre los cuales ejercen dominio exclusivo, y poseen una personalidad por tener en común, lengua, tradiciones, costumbres o intereses.

De aquí un nuevo aspecto de la sociabilidad: el Estado, que no es otra cosa sino la sociedad considerada como nación, relativamente a todas las entidades libres de su género, y en cuanto inviste potestad para establecer un orden jurídico que obligue a los individuos y los grupos orgánicos que la forman.

Cuando la potestad correspondiente al Estado se aglomera en un solo centro de poder, la nación es unitaria. Cuando una parte de dicha potestad es separada del centro superior, y consignada en centros parciales compuestos de municipios aglomerados, la nación se llama federal.

Históricamente pueden variar los antecedentes, el modo de formarse, y por consecuencia, la índole propia de cada federación; pero cualesquiera que sean las combinaciones positivas incluidas en la denominación, sustancialmente consistirán siempre en una división de las facultades inherentes al *Estado*.

## V

Esclarecidos el carácter de la soberanía y el papel del Estado, no es difícil resolver las cuestiones envueltas en la máxima de la *soberanía del pueblo*, fanáticamente preconizada y repelida en Europa, y que en la América latina es a la vez un concepto mal definido y una preocupación temible.



Que la masa popular tiene una autoridad suprema para fijar, abolir y reemplazar todas las reglas exteriores e íntimas de la vida, crear y suprimir derechos, constituir o disolver las familias, abatir o exaltar la Iglesia, definir creencias, fundir las generaciones en moldes caprichosos, aniquilar la tradición peculiar y las costumbres características de cada sociedad y trastornar sus fundamentos consagrandolo, destruyendo o alterando la propiedad, es una doctrina monstruosa, y tan abominable como las banderas ensangrentadas en que ha sido escrita.

Disípanse de un soplo los sofismas que la sustentan. ¿En qué se apoya en efecto?... ¿En el *contrato social*?... Eso no se discute. ¿En el principio de la soberanía individual? Eso es falso e implicante. El hombre es un ser moral; por consecuencia, no es soberano. Y si lo fuera, no podría constituir una soberanía para someterse a ella, sin abdicar; es decir, sin destruir su propia naturaleza. Entonces la soberanía del pueblo sería radicalmente ilegítima.

Por otra parte, el pueblo, en cuanto es número, es una fuerza; y la fuerza no es instrumento adecuado del gobierno de seres racionales.—Los hombres en sociedad no tienen una ley simple; tienen una ley compleja; y por tanto, no se puede establecer un órgano simple de la ley. La sociedad no es una masa ni un mecanismo: es un organismo.

Reside en la sociedad un poder que le es inherente, y que por deficiencia de lenguaje, se llama soberanía.

Este poder es simultánea y parcialmente ejercido por todos los centros naturales en que se realiza la ley eterna de la sociabilidad,—pero cada agrupamiento nacional requiere un poder superior que lo represente en las relaciones internacionales y defina en el interior el orden jurídico, o si se quiere, que establezca y asegure las condiciones permanentes de la paz social.

El poder superior investido con tales funciones tiene por órgano los gobiernos. Las facultades del gobierno tienen su fuente en la sociedad misma; pero nos condenaríamos a girar en un círculo vicioso, o hemos de



indagar, por qué medios positivos y en virtud de qué concurso de voluntades debe conferir la sociedad sus poderes al gobierno.

La potestad gubernativa no es un fin; es el medio de desempeñar una responsabilidad solidaria de la sociedad. Por consiguiente, implica una facultad perteneciente a todos los miembros hábiles de la sociedad.

De aquí se sigue, en primer lugar, la autoridad política del pueblo, a la cual se ha dado el nombre excesivo de soberanía; y en segundo lugar, que esa autoridad, lejos de ser absoluta, es limitada por la ley que la genera, por los derechos que debe escudar, y por las postestades con que coincide.

En otros términos: no pertenece al pueblo el cúmulo de autoridad que rige al hombre, según los designios de la Providencia divina; le pertenece tan sólo, dentro de los límites indicados, la autoridad sobre la cual reposan los poderes parciales del Estado.

## APÉNDICE B

(COMPLEMENTARIO DEL CAPITULO I)

### **Papel de la soberanía nacional en el régimen federativo.—Unidad nacional argentina (1)**

#### I

. . . . .

Ni la política ni la historia dan cumplida razón del principio que forma los pueblos. La política puede amoldar bajo planes racionales sus partes constitu-

(1) *La Revista de Derecho*, año 1876.



yentes y dirigir su acción colectiva; la historia la describe, la juzga por sus manifestaciones, y les ensalza o les abate ante el tribunal de la conciencia humana; pero ninguna de ambas ciudades puede definir la razón primitiva de su existencia. No se define lo que es insusceptible de ser descompuesto en otras ideas.—Así la noción de la vida es indefinible. La conocemos por sus fenómenos, pero no podemos precisarla; y si la experiencia en fisiología y psicología y el discurso metafísico reducen alguna vez, en fórmulas que obtengan un ascenso universal, el conflicto, el dinamismo, y el animismo para explicar la naturaleza del hombre, la filosofía habrá alcanzado el más alto desarrollo compatible con las flaquezas nativas del instrumento investigador: habrá asentado las premisas del raciocinio moral sobre los datos más nobles del espiritualismo; pero no por eso habrá sorprendido el misterio de la vida en sus profundidades inabordables. Desde el primer eslabón que vincula la materia bruta con el universo vivo, sensible, inteligente, en cuyas alturas se desprende el hombre en quien figura la razón y que siente la evidencia de su inmortalidad, ¡cuántas determinaciones, qué variadas formas, qué multiplicada gradación, no presenta esta realidad, este arcano, esta fuerza: la vida!

Nada sabemos de ella, sino que vivimos. Y lo que con los hombres, con las razas inferiores, con las infimas, con el árbol, con la yerba, con todo lo que excede a lo inerte, con todo lo que revela la vida por contraste con la muerte y posee condiciones que la física y la química no explican, sucede, señores, con estas entidades, transformables, y por eso mismo inmortales, que llamamos los pueblos.—Desaparece una raza, y sobre el territorio que campeó soberana, otra raza la sustituye; pero reproduce la entidad que desaloja, y no está en su mano dejar de ser una, activa y determinable como el pueblo vencido o exterminado. Los pueblos reemplazan a los pueblos, las naciones heredan a las naciones, como se reproducen indefinidamente en su especie todos los seres vivos. La Grecia





se difunde en colonias, Roma en ejércitos: Grecia y Roma sucumben, los bárbaros se apoderan de sus ruinas, y en medio de desórdenes emergen artificiosas combinaciones de nacionalidades; pero tarde o temprano el movimiento natural de la vida desbarata lo caprichoso, y cada nacionalidad cobra rasgos fisiognómicos producidos por cierta virtud que llamaremos plasticidad política, como hoy, en el territorio de Sud América tenemos mejicanos donde hubo aztecas, granadinos donde hubo muiscas, peruanos donde hubo incas, chilenos en la temible tierra de Arauco: una entidad social donde hubo otra, un ser en lugar de otro ser, autonomías transfiguradas pero no estinguidas. He aquí el fenómeno; yo no lo explico, pero lo veo; y repelo por absurda la hipótesis de que este hecho constante en que se transparentan una ley y una fuerza inapreciables, emane de actos fortuitos y convencionales.—Un pueblo no es hechura de mano: tiene vida y condiciones de vida que puede violar sin duda, pero a expensas de su energía. Todo se enferma y todo muere, porque la armonía de la naturaleza consiste en la permanencia de lo universal y la inestabilidad de lo individuo, revelando a la vez la imperfección de lo creado y la perfección del creador; pero precisamente porque las borrascas arrasan las sociedades que turban sus propias condiciones de existencia, no es lícito afirmar que hay en los pueblos una esencia superior a la libertad, a las conveniencias, a los volubles impulsos de la ambición y del capricho. *Primum est esse quam esse tale.*

En tal concepto, no es discutible siquiera que las diversas concreciones de la soberanía que comparten la administración y el gobierno coexisten con la soberanía común en la capacidad nacional del pueblo.—Bien como los intereses domésticos crean funciones al municipio, como las tiene la provincia para encabezar otras relaciones de una esfera más extensa: así las tiene la nación determinadas por aquellos intereses que afectan a la comunidad nacional o que no serían hábiles para encabezar las comunidades fragmentarias.



Donde hay un pueblo hay una soberanía; donde hay una entidad orgánica hay una capacidad de gobierno; pero ni la soberanía parcial de las provincias menoscaba la soberanía nativa de la nación, ni ésta puede, procediendo legítima o lógicamente, absorber aquéllas. Cada una tiene una órbita, dentro de la cual es invulnerable. Hay una ley común a cuanto existe: la ley de la conservación y del desarrollo, que obra indistintamente sobre las personas y sobre las sociedades. Percíbese aquí la primera determinación del papel de la nación.

Ante todo debe defender su independencia que es su primera condición vital. Las sensaciones de entusiasmo y de poesía que subleva una divisa, un himno, un blasón nacional, son, a semejanza de la fidelidad con que se honra en la vida ordinaria un nombre que condensa las tradiciones de una familia, medida de la virilidad y de la nobleza de los caracteres. Salvar la vida del país en la guerra y sus derechos en la paz es una función propia de la soberanía nacional, porque ninguna otra forma de la soberanía le iguala, por su unidad y su rapidez de acción, en aptitudes para desempeñarla.

Sin contar con estos peligros bruscos, es amenazada la conservación del país por el trabajo de descomposición de todas las fuerzas divergentes y disciplinadas que encierra, a no tener un regulador que las modere. De aquí otra función nacional: mantener la paz interior y equilibrar todos los centros de poder.—Si las provincias fueran libres al extremo de no tener en sus conflictos un juez a quien respetar, hallaríanse en las circunstancias de los Estados independientes, agravadas por la intimidad de sus relaciones y su dependencia recíproca en materias atingentes con intereses valiosos y susceptibles de despertar profundas rivalidades. Las guerras civiles serían permanentes, porque la guerra es el resultado inevitable de la falta de jueces para zanjar las cuestiones internacionales; la libertad desaparecería, porque ningún límite puede imponerse el crecimiento de una población en número y riqueza, y una vez que se pusieran en choque fracciones des-



proporcionadas en fuerza, las más vigorosas someterían a las más débiles.

Aun obtenida la independencia nacional y el equilibrio político de sus elementos, no está bastante garantida su conservación. La anarquía es un monstruo insidioso y diestro en disfrazarse. Un día se arma, y otro oculta su fealdades en los pliegues de la toga. Si la unidad absoluta de legislación es inconciliable con el sistema federal, hay una unidad que es indispensable y se apoya en la unidad moral de las naciones: la unidad de los principios genéricos que contienen virtualmente el plan de las leyes y de sus garantías: y formular estos principios, delimitar con ellos toda facultad legislativa, es otro medio que debe estar al alcance de la nación para conservar el país por la unidad substancial de las reglas concretas de la vida.

No es todo. Más allá de las sociedades políticas está la sociedad humanitaria; más allá de las naciones está la raza. Moral y económicamente, el progreso depende de la fraternidad. Bajo ambos aspectos existen relaciones que las nacionalidades están forzadas a cultivar; y como su condición fundamental es la reciprocidad, sería ilusorio el poder de la nación para dirigir las si no estuviera perfeccionado con el necesario para hacer efectivas las obligaciones que contrae; de manera que es ineludible convenir en que le pertenece legislar sobre ciudadanía, sobre la condición y política de los extranjeros, sobre comercio exterior, y en una palabra, sobre todo lo que directa e indirectamente se toca con las relaciones internacionales.

Por lo demás, reciprocidad supone igualdad. Para guardarla con los fuertes por civilización y por riqueza, es indispensable ser civilizados y ricos.—Es verdad que los centros seccionales son competentes para fomentar el adelanto social bajo uno y otro aspecto; pero también es verdad que esta doble faz del progreso, y quien dice progreso dice conservación:—urge siempre, sea para desenvolver los pueblos que atraviesan edades rudimentarias, sea para que no decaiga el nivel de



los que han subido alto; y es cosa clara que en este terreno pueden funcionar poderes coincidentes sin chocarse.—Por consecuencia, es legítimo que la acción nacional se aplique a cultivarlo.

Discurro con un antecedente implícito: el principio democrático; y es tan palpable que la nación debe investir la vasta autoridad que acabo de bosquejar, que muchos pensadores han dudado de la compatibilidad de los gobiernos populares con la gran magnitud de las naciones. Montesquieu concluye como Aristóteles, y la niega redondamente, entendiendo que sólo las sociedades pequeñas pueden ser gobernadas bajo un régimen democrático. La experiencia de los Estados Unidos destruye esa máxima, pero ella tiene su explicación. Concentrar el gobierno es aniquilar la libertad. Estúdiese la historia de los imperios antiguos y se verá el despotismo desenvolverse con la unidad; y sin remontar mucho en lo retrospectivo, basta el ejemplo de España y de Francia para disculpar a los que han incurrido en el error que comento, por no haber hallado al problema político la solución que es para nosotros una verdad teórica y un hecho legal.

La libertad democrática es duradera, sean cuales fueren la extensión y complicación de su teatro, cuando la actividad de las provincias templó la actividad nacional, y la soberanía de la nación consolida la unidad intrínseca del pueblo y equilibra las soberanías parciales. No insistiré en esta tesis que ya he discutido: pero un vez que ella ha fijado en la mayor amplitud de la abstracción las bases orgánicas de la democracia, es necesario concretar para esclarecer, y eliminar de los sistemas constitucionales las hipótesis que las debilitan.

Repróchase a los gobiernos federativos ser inestables. No hay exactitud ni forma rigurosa en el raciocinio que remata así. Partiendo de la idea primitiva de la libertad civil y política, se llega a la teoría federal siempre que se procede con lógica y se busca el último resultado de las cosas. Cuando la experiencia parece serle desfavorable, conviene criticar los fenómenos so-



bre los cuales recae para discernir si son alarmantes porque se conforman a la teoría puesta en duda, o si al revés, nacen de ser inconsistentes con ella. La razón no tiene evidencias menores que la experiencia.

Ahora bien,—el sistema federal consiste en la armonía de dos órdenes de soberanía: la soberanía local, la soberanía de la nación.—Para saber si es resistente o débil, es menester experimentarle en organizaciones políticas en que ambos elementos sean fuertes y su armonía cabal. ¿Y cuáles son los datos históricos que puedan traerse a cuenta para juzgar? Se cita, señores, la Grecia, la Holanda, la Suiza antes de 1848, la primitiva Confederación de los Estados angloamericanos; pero ninguno de estos ejemplos reviste las condiciones requeridas; y por lo tanto, si tienen alguna eficacia, no es por cierto enervante, antes es confirmativa de mi doctrina.

La liga anfictiónica entre los antiguos pueblos de la Grecia era en cierto modo religiosa y en cierto modo política; pero bajo el primer aspecto era excesiva y bajo el segundo deficiente. Apoyada en la autoridad de oráculos mentidos y de dogmas repugnantes con la iluminación de toda alma elevada, no tenía, sin embargo, autoridad positiva ni en la política interna ni en la política exterior. Obligaba por medio de convenciones ocasionales; pero cada Estado se reservaba plena facultad para arreglar su legislación en cualquier sentido y sus relaciones con el extranjero, haciendo la guerra, ajustando la paz, tratando individualmente, y creando en consecuencia, obligaciones y derechos particulares. Por lo tanto, la confederación no limitaba los Estados sino eventual y transitoriamente: ambos órdenes de soberanía, si es que la confederación es una soberanía, funcionaban sin contrapesarse. Así, malgrado de los delfios y de las execraciones que solemnizaban el juramento de incorporación, la liga anfictiónica se desacreditó gradualmente y recibió un golpe mortal cuando los reyes de Macedonia echaron a pesar sus ambiciones en aquella balanza ya desequilibrada. Por otra parte, el ejemplo grie-



go no sólo comprueba que el sistema federal es insubistente cuando no equilibra los poderes que congrega: comprueba juntamente que lo es cuando sus elementos son heterogéneos. Los Estados de la Grecia tenían diversas formas de política y sociabilidad.

Ninguno era republicano, rigurosamente hablando, ni aun Atenas, cuyo gobierno era patricio y no democrático: directo es decir, apasionado, en vez de ser representativo para que fuera racional. No siendo pues idéntica la manera de proceder de cada una de las soberanías coincidentes, su fuerza era desigual y discordante. La omnipotencia estaba en los Estados y la flaqueza en la Confederación.

No necesito detenerme mucho respecto de los otros ejemplos citados. Por lo que toca a Holanda os aconsejo la lectura de Motley. En ese libro veréis como se desgrana y degenera hasta llegar a la monarquía, aquella antigua liga de Repúblicas, conmovidas por las guerras extranjeras y destituidas de un vínculo bastante fuerte para hacerlas poderosas sin sacrificar la actividad que cada una necesitaba a fin de conservar sus libertades.

La Suiza, no obstante adolecer de defectos comunes a la Holanda y a las confederaciones griegas, vióse libre de causas externas de perturbación, y ha podido conservarse y eliminarlas en parte cuando los movimientos de la revolución moderna le advirtieron la debilidad de su organización y se preocupó de reformarla desde la Dieta de Berna y siguiendo el rumbo indicado por Rossi.

La confederación norteamericana de 1777 era vulnerable por el mismo lado que las mencionadas y que todas las confederaciones. El Congreso que representaba la unidad nacional estaba desarmado para hacerse obedecer aun en las materias que más claramente le competían y en las circunstancias más afflictivas y premiosas. Entre él y el pueblo se interponía la soberanía de los Estados, sin cuya aquiescencia sus órdenes no eran obligatorias, sus declaraciones no eran válidas, sus compromisos no eran perfectos. Tal unión trepi-



daba necesariamente, porque no obedecía a la regla de la organización federal, toda vez que en ella era visible la desproporción entre la autoridad efectiva de la nación y la autoridad efectiva de los Estados. El pueblo norteamericano fué sensato, y resolvió para sí y para el mundo aquel viejo problema, modelando su gobierno bajo un tipo que, por lo demás, no tenía de nuevo sino la plenitud de su desenvolvimiento. A la antigua Confederación sustituyó el gobierno federal.

Una confederación es una *alianza permanente* de Estados: un gobierno federal es una organización política, en la cual el pueblo forma una unidad soberana para regir lo que es nacional, y parcialidades soberanas para regir lo que es privativo de cada una; requiere ser homogéneo en todas sus escalas y fundado en el derecho popular, porque de otra suerte no tiene aplicación la coexistencia de varias soberanías en una sola entidad. Las confederaciones son insubsistentes, porque no tienen vida propia, mientras que el gobierno federal tiene la de la nación que representa, y es poderoso para proteger y para refrenar, en cuanto, dentro de su órbita, posee los caracteres inherentes a la idea del gobierno, como los seccionales dentro de la suya. Demostrado esto, la cuestión queda resuelta.

Un argentino cuya figura ha sido culminante en nuestra vida parlamentaria, (1) impugnaba hace pocos años el sistema constitucional vigente prevalido de los estragos del feudalismo, que él, confundiendo las apariencias groseras con el fondo de las cosas, equiparaba a la federación. Verdad es que el feudalismo combinaba las soberanías señoriales bajo la soberanía monárquica; pero no cabe analogía entre un régimen que implica la concurrencia de privilegios rivales y otro que excluye todo privilegio. La soberanía feudal, como la romana, era territorial, entretanto que la soberanía democrática es una atribución moral pertinente a un ser abstracto en que todos tienen parte como intérpretes y que no reside particularmente en nadie.

---

(1) Don José Mármol, *Cartas al señor Sarmiento* (1860).



La propiedad es cosa concreta y circunserita; si pertenece al pueblo como entidad nacional, no puede pertenecer a ninguna de sus participaciones, y por lo tanto, el gobierno es necesariamente unitario; si pertenece a las secciones, la soberanía nacional no tiene asidero, y no podría imaginarse entre los pueblos unión más estrecha que la de una confederación. Para coordinar el señorío y el trono era forzoso recurrir a una ficción: el dominio eminente de la corona.

Dada nuestra idea de la soberanía no hay implicancia en suponerle diversas concreciones. Al revés, es lógico afirmar que existen. Como, según ella, tienen una fuente común, son igualmente legítimas y eficaces: como tienen campo distinto, se balancean sin menoscabarse; y ora obre la soberanía nacional, ora obren las soberanías provinciales, siempre es la sociedad quien obra. Entendido así el gobierno, uniforma el principio radical de la ley, y su uniformidad está garantida por la efectividad de los poderes que inviste la nación, puesto que tiene acción directa sobre las personas y sobre las cosas.

Es consecuencia rigurosa la superioridad de la entidad nacional que es la expresión más completa de la soberanía; equivale a decir: la supremacía de la Constitución y de las leyes nacionales. Los derechos que ellas reconocen y las garantías que establecen son inmovibles y trazan un radio dentro del cual tiene que encerrarse toda legislación. De otro modo la de cada parcialidad podría alterar las condiciones políticas del orden social, y la unidad del país desaparecería sin remedio; porque bien mirado, es exactamente igual suprimirla que reconocerla sin constituir la nación con facultades positivas para radicarla. Los Estados Unidos, al organizarse, fueron asaltados por este temor, y buscaron un resorte constitucional destinado a impedir que las leyes nacionales fueran corrompidas o trabadas por las leyes particulares de los Estados, y además, que los poderes constituidos perturbaran el organismo político o disminuyeran la esfera garantida a la libertad individual. Crear una en-





tividad nacional facultada para censurar en abstracto los actos legislativos (1) y administrativos, entrañaba el peligro de insumir en ella todos los poderes del gobierno federal y de absorber la independencia de los Estados en el poderío ilimitado de la nación; pero todo se allanó estableciendo un poder judicial cuyo único criterio es la Constitución, y que resuelve en concreto las dificultades, dirimiendo todo conflicto entre las autoridades que ejecutan en la nación o en las provincias, actos administrativos o judiciales opuestos a la Constitución, y las personas a quienes estos actos perjudiquen. De esta manera todo poder queda en su terreno, cada forma de soberanía en su independencia; pero la ley universal del país impera inalterablemente, porque enerva lo que la contraría. El abuso no la gasta; ninguna usurpación la desacredita; y al revés, adquiere mayor nervio por la influencia refleja de su propia actividad. Ved ahí una soberanía efectiva, y por eso una unidad verdadera. Las confederaciones son inseguras porque no se atan en un centro vivo: descansan sobre convenciones revocables y no reconocen ni una soberanía común ni una ley suprema.

Y aquí se presentan otros dos puntos de vista complementarios que no podemos descuidar.

Los pensadores norteamericanos del tiempo de Washington y sus inmediatos sucesores, sufrieron el contagio de las doctrinas del siglo XVIII, si no en la dirección positiva de las cosas políticas, por lo menos en su explicación teórica. El sofisma del contrato social se trasluce, cuando no es explícitamente preconizado, en sus libros y documentos. Sobre este fundamento han reposado dos escuelas primitivamente limitadas a definir las relaciones entre la Unión y los Estados, en cuanto a la eficacia de las leyes nacionales,

(1) La Constitución francesa de 1852 (art. 26, párr. 1) daba al Senado facultad para oponerse a las leyes contrarias o atentatorias a la Constitución. Todo el mundo sabe hoy día que el Senado era el principal instrumento del despotismo imperial, porque era el cuerpo legal que legitimaba todas sus demasías y plegaba a su capricho la voluntad nacional y la Constitución.



y que con el andar del tiempo y el concurso de las pasiones, dieron origen al partido republicano y al partido secesionista. Podríamos personificarlos en los de sus más elocuentes y enérgicos apóstoles: Webster y Calhoun (1).

Los Estados, según discurría Webster,—al formar la unión nacional, enajenan su soberanía delegándola en la entidad que crean: de donde sigue que dejan de ser soberanos para subordinarse, bajo deber de rigurosa obediencia, a la soberanía superior que surge de su convenio. Están respecto de la nación en situación semejante a la que tienen los particulares con referencia a la sociedad en la cual resignan parte de su libertad primitiva para atribuirles facultades de gobierno y un imperio nacido de un pacto que por su naturaleza es irrevocable. Webster se proponía garantizar así la supremacía de la Constitución y de las leyes nacionales, entre las veleidades de la opinión, que intereses mal entendidos o ilusiones momentáneas conmueven a veces en las localidades: porque era decisiva en su espíritu la convicción, que no puede abandonar a ninguna mente despreocupada, de que sin homogeneidad política es insubsistente una nación.

Menos imbuido en esa máxima saludable, Calhoun tenía el coraje del paralogismo, y su teoría manifiesta la nulidad de la premisa que le era común con Webster. Poseyendo los Estados, decía él,—la soberanía con toda plenitud, y siendo la unión nacional, como todo establecimiento político, producto de convenios entre entidades libres, es cosa clara que la han formado para servir a sus intereses, y que ellos, y sola, primitiva y perpetuamente ellos, son jueces de si cada acto del poder nacional, sea constitucional, legislativo o regla-

---

(1) Estos partidos son los mismos que con otros nombres surgieron desde que se puso en vigencia la Constitución: el de Calhoun era el de los opositores a la administración de Washington, servido desde el seno del gabinete por Jefferson, y en el Congreso por Madison, que claudicaba de los principios preconizados en el *Federalista*: el de Everett era el del presidente, el de Jhon Adams, su primer sucesor, y el de Hamilton.



mentario, sirve o no a los intereses en vista de los cuales ha sido establecida la nación; es decir, si cada acto de este género es válido y merece obediencia, siendo condicional de su legitimidad la conveniencia particular de cada uno de los Estados a quienes afecta. De aquí el derecho de veto, que presumía retenido por los Estados, sobre todas las leyes y decretos de la autoridad federal, y la extensa doctrina de los *State rights*, que importaba sustancialmente igualar la Constitución de 1789 en los artículos de 1777, la federación democrática con las confederaciones precarias de la antigüedad y de la edad media.

Acabo de indicar que Webster tenía inspiración más sana y Calhoun más lógica. Es la verdad.—Hay errores cuyas consecuencias pueden ser embotadas por una contradicción oportuna. Aceptado el *pacto social*, como punto de partida de la política, y atribuyendo origen convencional a la unidad federativa, nos hallamos cogidos entre los dos términos de un dilema: o el contrato social vincula en una unidad originaria todos los individuos que forman la nación.—o después de realizado dentro de los Estados, estos contratan la unión obrando en su capacidad política; en el primer caso, la soberanía de los Estados carece de fundamento; en el segundo, la soberanía nacional es una ficción; en ambos desaparece el sistema federal, porque falta uno de los elementos constitutivos.—Webster y Calhoun aceptaban el segundo término; pero Webster pretendía que el pacto nacional entrañaba alienación de la soberanía de Estado, en lo cual avanzaba una hipótesis destruida por su premisa, aunque encaminara la opinión a salvar con la unidad, el honor y las libertades comunes.—Más lógico que ambos era Rousseau, que negaba la legitimidad de los gobiernos. La soberanía es imprescriptible e inalienable por su condición intrínseca; si reside en el particular o en el número, todo gobierno es usurpación: si reside exclusivamente en la provincia, el título de la nación es falso, como sería falso el de la provincia si todo perteneciera a la nación.—Sin destruir, pues, la paradoja del contrato



social, es absolutamente imposible radicar una doctrina fuerte ni un establecimiento durable.

La última consecuencia de Calhoun y de Jefferson, ha sido escrita con la sangre de millares de hombres sobre el suelo de la Unión americana sacudido por la guerra de secesión, porque no es otra sino la revocabilidad del pacto nacional.—¡Doctrina tan falsa como funesta, señores! La unidad federativa es indisoluble. —Una organización política sólo puede ser alterada por la entidad que la constituye, y no son los Estados los que forman la unidad nacional por medio de alianzas voluntarias: ella reposa en la soberanía del pueblo de la nación, que excluiría la soberanía provincial si fuera convencional, según la teoría de Rousseau, pero que lejos de excluirla, la confirma, si aceptamos esta revelación de la naturaleza: que la sociedad es una condición precisa del desenvolvimiento moral de la persona humana: que tiene una función propia, un papel providencialmente asignado en el conjunto de hechos, de fuerzas y de leyes que componen el universo; y que por consecuencia, posee una soberanía ajena a la voluntad del hombre, y divisible en todas las formas que ella toma por su propia dilatación, desde la familia que atesora el amor, cula la infancia y siembra en el corazón y en la mente la fortaleza y las luces, hasta la nación que tiene la bandera y la espada, ejerce el patrocinio supremo y formula la suprema ley. La soberanía de la nación no es, pues, convencional, es innata; no se la da el hombre, se la da Dios.—Luego es indestructible:—y no puede sostenerse lo contrario sino en el terreno de los hechos materiales, como puede sostenerse la posibilidad del suicidio.

En suma: son improcedentes todas las fulminaciones lanzadas contra el sistema federal: ni es inestable ni es impotente.

Concluyamos, señores: la nación es la última escala del poder efectivo e inmediato de la sociedad: refunde la vida popular, abarca todas las relaciones de todas las autonomías parciales para armonizarlas, y abriga con su garantía, en la alta imparcialidad de actos que



no se complican con las pequeñeces domésticas, los derechos e intereses legítimos comunes a todos los hombres, a todas las corporaciones, a todos los elementos orgánicos del país, bajo la inspiración y la fianza del principio democrático.

Al llegar aquí, termino incitando vuestra expectativa hacia un problema que me siento impaciente por agitar.

Esta combinación bella y poderosa no nace, no puede nacer tampoco, sino inmóvil y muda como el héroe que el cincel saca del mármol, cuando es hija de artificios, de fantasías o de caprichos: de la aberración de un hombre, del arrebatado de una edad. La nación necesita ser viva antes de constituirse.—Y bien, la República Argentina, cuya unidad nos ufana—¿reviste esas condiciones?—¿es viva en sí misma y tiene la savia de la inmortalidad?—¿qué es?, ¿dónde comienza?, ¿cuánto abarca?—¿está íntegra o mutilada?—¿qué nos enseña su pasado respecto de su porvenir?... Lo estudiaremos en la lectura siguiente.

## II

.....

La autonomía del pueblo argentino es de ayer; pero antes de ser una nación él fué una unidad política, y antes de ser una unidad política fué una unidad social producida por aquella virtud de la naturaleza, anterior y superior a las leyes, que da vida a los pueblos y los conserva.

Contempladle en su primera edad. Llamo así a la infancia de la sociedad cristiana de origen europeo en esta región del Nuevo Mundo. Yo deploro la esclavitud y el exterminio de la raza indígena, como deploro la crueldad con que nuestros abuelos la aplastaron; pero no es dado evocarla como tronco de un pueblo que no es el suyo. Fantasías febriles de días críticos, quedan esas ficciones olvidadas como toda palabra falsa destinada a producir enardecimientos fugaces.



El pueblo argentino comienza donde nuestra raza chocó con la indígena.

Cuando la colonización española se afirmó en estas comarcas y revistió formas regulares, dividíase en vastas provincias, cada una de las cuales estaba regida por un gobierno, representante subalterno de la corona; pero no formaban cuerpo administrativo ni tenían entre sí dependencia recíproca. Buenos Aires, Tucumán, el Paraguay, eran en efecto gobernaciones independientes, y aún su obediencia al virreinato del Perú, era insuficiente para consolidar entre ellas y la metrópoli colonial, la unidad que identifica los intereses y la vida de las sociedades. Sin embargo, la sangre de tucumanos y paraguayos, era derramada en los mismos campos marciales, sus industrias primitivas, su comercio tan embarazado y pobre como era, afluían en un centro y refluían por canales comunes: leyes idénticas les regían, iguales zozobras les agitaban, un peligro que estremeciera uno de sus grupos vibraba por todo el país... El país, he dicho; y he ahí la explicación de la nacionalidad argentina.

En vano será buscarla en la unidad de la raza conquistadora, puesto que, siendo una la que colonizó casi todo el Sur del continente, debería afirmarse que todas sus facciones forman naturalmente una sola nacionalidad. La historia desaloja otra hipótesis: la unidad de la conquista local. La colonización de Tucumán es una expansión de la del Pacífico; la del Paraguay es una derivación de la de Buenos Aires, diseminada más tarde su concurrencia con dos corrientes, la oficial o aventurera de la península por el Atlántico, la del Pacífico desprendida del foco que se había constituido en Tucumán. El secreto está en la configuración del territorio. Es una vasta sección de tierra cerrada por enormes cordilleras, ondulada en sinuosidades, en que se aglomeran los climas varios y las fuerzas productoras de todas las zonas del planeta, cuya flora cuenta desde la vegetación gigantesca hasta la flor del aire tímida como el primer sobresalto de la pasión en el alma de una virgen: cu-



yos niveles ardientes se engalanan con los lujos del trópico, mientras sus montañas invitan al minero, y sus planicies templadas atraen la tienda del pastor. Luego los torrentes rasgan la tierra en líneas coordinadas, y ruedan pidiendo bajeles que conducir; despréndense del Este y del Norte, el Uruguay y Paraná; del Norte y del Occidente, el Paraguay, el Pilcomayo, el Bermejo y el Salado, tributarios del gran río, y al juntar sus caudales repliegan la aridez y ensánchase el camino para abrir sobre el océano un pórtico esplendente. Esa tierra es el hogar de una familia, y esa familia evocada en región remota y traída de todos los rumbos, se unía en medio del dolor, deprimida pero predestinada.

Pero eso era irrevocablemente individual en su origen y en su destino, lo fué en los tiempos azarosos de la reconquista y en su triste niñez colonial.

Omito adrede examinar el influjo de las prohibiciones mercantiles en la unión de los pueblos argentinos; busco las causas primarias, las que habrían bastado para crearla, aún sin ninguna de las concurrentes y las percibo en una obra de la divina mano: el teatro en que la familia argentina debía expandirse. Dios pone el germen de vida en ciertas condiciones que le dan inevitablemente su tipo sin que nada pueda desfigurarlo.

El establecimiento del virreinato le imprime una faz nueva y señala un positivo progreso en su existencia.

Constituyendo un gobierno de la más elevada jerarquía colonial, concentrando en él la representación del trono, centralizando la renta y la guerra, y armonizando la administración de justicia, — aún por haber arrollado instituciones municipales y provinciales, — confirmaba la unidad social con la unidad de gobierno, y el hecho natural pasaba a ser combinación legal. Si algún acto de los reyes de España puede escapar del vituperio que suscita el conjunto de las leyes coloniales, es sin duda éste, que regularizó un fenómeno preexistente, y consagró, en nombre del derecho escrito, el producto de las cosas sociales, echando los cimientos



de la entidad política que debía surgir poco más tarde del seno de la revolución. Mas reviste él otro carácter peculiar que debo establecer categóricamente.

Si bien es cierto que el virreinato fué compuesto con elementos ya unidos en otro terreno, también es verdad que el móvil de los reyes al coordinarlo no fué el deseo de que progresaran en ningún sentido. Fué otro. Las colonias portuguesas del Brasil se ensanchaban a expensas de los territorios circunvecinos. Vosotros conocéis sin duda la historia de usurpaciones violentas y de insidias diplomáticas que resume las relaciones de los portugueses con los españoles desde la bula de Alejandro VI y el tratado de Tordesillas en que se dividieron la soberanía de las tierras recién abiertas a la colonización europea; y os es familiar el perpetuo conflicto de estos países, sobre cuyas tribus salvajes y sobre cuyos hogares civilizados alzabase diariamente un peligro, ya el ejército del enemigo, ya las turbas vandálicas de San Pablo. Si no me lo vedara la brevedad del tiempo en que debo ocupar vuestra atención, reharía aquellos cuadros y desplegaría ante vuestros ojos sus contrastes: de una parte las ruinas cabañas del bárbaro puestas a saco; los hijos del infortunio sumergidos en las brutalidades de una esclavitud inhumana: los niños arrancados del brazo materno, y las madres entregadas a la ferocidad y la lascivia de amos empedernidos en las correrías de los mamelucos; de otra, la evocación del heroísmo revelado con los primeros estímulos del patriotismo, en las poblaciones cristianas, que hacían pie contra los ejércitos regulares, recobraban el suelo y las plazas súbitamente ocupadas por enemigos inesperados; y en este choque continuo hallaréis el episodio más dramático de la historia colonial y un antecedente político de grave transcendencia. Nunca habrían tenido estas colisiones la importancia que adquirieron después del tratado de 1750 y de la guerra guaranítica, complicados con los conflictos del continente europeo; y hacia el último cuarto de siglo, el Brasil estaba organizado con un gobierno poderoso y ocupaba posiciones de Espu-





ña, en el corazón mismo de sus dominios, como la Colonia del Sacramento en el Río de la Plata. Vióse forzado el trono a tomar una iniciativa vigorosa para desalojar al enemigo y contenerle en lo ulterior. Tal fué el objeto de la expedición que comandaban el general Zevallos y el marqués de Casa-Tilli; pero una de las ventajas de los españoles en la lucha, era la carencia de unidad de gobierno en los pueblos que atraían la codicia del enemigo y a la vez debían ser el baluarte de la soberanía española; porque cualesquiera que fuesen el entusiasmo y el arrojo de los gobernantes y de los súbditos para acudir a la guerra, la complicación de los resortes gubernativos hacía necesariamente lenta la acción del que la encabezaba. A fin de obviar esta dificultad, se creó el virreinato, colocando a su frente al comandante en jefe de la expedición, que con denuedo y gran actividad, puso pronto término a su campaña con la victoria, desalojando a los portugueses de sus avanzadas posiciones.

Por consecuencia, podemos establecer la unidad intrínseca e histórica del pueblo argentino, manifiesta desde sus primeros rudimentos sociales y económicos, —y al mismo tiempo consignar este hecho: que fué legalizado y convertido en fuerza política para contrarrestar al Brasil.

Iniábase otra era en 1810.

Nada más irregular sin duda, bajo un punto de vista estricto, que el plebiscito del 25 de Mayo; pero todo lo revolucionario es necesariamente irregular. Por aquel acto memorable se arrojaba el virreinato en vías aventuradas, se interrumpía su quietud secular y se trastornaban sus condiciones de existencia, llamando al país a las austeridades del trabajo político y guerrero; y a pesar de la falta de títulos del agente externo de la revolución, el pueblo se acoge a su bandera, acata los poderes que él crea, acepta sus delegados, le robustece incorporándole los suyos, y no aparece en el elemento activo sino una idea y una voluntad,— la idea del derecho, la enérgica voluntad, que le convierte en legión, le ciñe recia armadura, y sin vacilar,



sin contar enemigos, ni calcular obstáculos, le arrastra a vencer, apenas armado, en Cotagaita y Suipacha.—Seis meses bastan para que desde el Plata hasta el Desaguadero, no quede un alma de argentino sin iniciación, un brazo de argentino inmóvil, una sombra de resistencia regular, ni un palmo de tierra firme bajo el pie del adalid colonial.—Incompleta e informe, veo, señores, la nacionalidad argentina en esa masa que ruge. Nadie la discute: todos la aman y la sirven... Nadie la define, ¿y para qué?... Nación, provincia, federación o unidad, para los hombres de la suprema edad, ella era algo superior al interés, a las acritudes del infortunio, a los halagos de la libertad y de la gloria: era la patria, una, indivisible, sagrada.—Su corazón les revela mejor que la palabra y que la razón seca la unidad esencial del pueblo regenerado.

En pos de este primer arranque, sobrevienen esfuerzos varoniles por la independencia, ensayos de organización, turbulencias internas que alucinan, pervierten, dispersan, enaltecen, humillan, rehabilitan; y veremos trepando a las cumbres desde las cuales es dado abarcar su conjunto,—innoble en medio del movimiento, puro en medio de la podredumbre, el sentimiento salvador que hervía en el pecho de Moreno como en el corazón de Güemes; el sentimiento patrio, y llamo así al sentimiento nacional que es la alta aspiración del civismo, no a esas extravagantes fantasías de un egoísmo pequeño, que se ufana desplegando fuerzas efímeras bajo rotos girones de nuestra noble bandera.

Dejad que el rayo glorioso ensanche y purifique la mente, y contemplemos...

Desde luego la guerra de la Independencia.—Del Plata al Ecuador todas las brisas han acariciado nuestro pabellón, todos los huracanes le han batido, y brisas y huracanes han modelado, hiriéndole notas sonoras como el himno de victoria.—¿Quién lo tremolaba entre los peñascos enhiestos, las cavernas y los torrentes al través de la Cordillera: en las orillas del Rimac, bajo el sol ardiente de Quito?... Era el pueblo: mas no una prepotente fracción de la unidad nacional.



no una provincia ni una región más abnegada, más rica, más viril, que el resto de la fuerte raza diseminada en nuestro ancho territorio.—Con Balearce y con Ocampo iban los hijos de las provincias centrales, con Belgrano el litoral, Cuyo con San Martín, el Norte con Güemes, Buenos Aires a todos los peligros y a todas las arenas; y confundidos en un entusiasmo unísono, sin distinción de localidad ni de clase, los argentinos en muchedumbre anónima, soportaban iguales fatigas e iguales dolores y compartían iguales glorias por un solo y dominante amor: ¡el indescriptible pero indomable amor de la patria!

Nada más grande que la guerra de la Independencia hará en los siglos la República Argentina. No sé si debo decirlos que veo, pero sí diré que siento el por qué de esa grandeza. Un aliento incontaminado la impulsó, y por más que los disturbios intestinos turbaran la serenidad del alma, parecía que el guerrero consagrado a la guerra nacional, fuese ungido en otro altar, a tal punto se abstraía de toda sugestión, para no seguir sino la estrella que le guiaba al combate, a la gloria o al martirio. Y recoged este otro dato histórico: el heroísmo más noble, las glorias más puras, la abnegación llevada a lo sublime, han sido inspiradas al pueblo argentino por el sentimiento nacional. El contraste es horrendo pero instructivo; cuando él se ha amortecido en la conciencia de los hombres y de las colectividades, no hemos tenido pujanza sino para las montoneras, ni grandiosidad sino en la fuerza del mal, ni poder sino en la bestialidad de los tiranos.

Lo hemos contemplado en sus resplandores; sigámoslo en sus sombras. Al pronunciamiento de 1810 siguieron diversos actos tendentes a organizar el país. Todos fracasaron por causas que he tenido el honor de exponer en otra circunstancia y que es importuno reproducir aquí: pero hay en ellos un principio inalterable servido y declarado en la primera palabra de cada ley y en el fondo de todas las tentativas reformadoras.

Dos leyes efímeras de carácter constitucional fueron dadas en 1811: el *Reglamento* de la Junta Conserva-



dora y el *Estatuto Provisional*. Es verdad que eran expedidos ilegítimamente y que eludían la autonomía nacional; pero malgrado a sus deficiencias y a las impurezas de su origen, son al menos un momento histórico de la permanencia del sentimiento unionista. La independencia absoluta y la solidaridad política de una sociedad son cosas distintas; y las leyes de que tratamos, aunque no reivindicaran la soberanía argentina, suponían que la suerte y el derecho de las provincias eran indiscernibles, siendo notable que no se preocupaban de establecerlo explícitamente, que no invocaban pactos, alianzas, ni delegaciones de poder,—sino que tomaban la unión como el punto de partida irreducible de todo el movimiento revolucionario. Ninguna discordia había hasta entonces subido al punto de sugerir a las provincias pretensiones de soberanía. En el orden positivo, como en el orden legal, existía una sola entidad: el *pueblo argentino*, al cual denominaban *Provincias Unidas*, no por atribuirles los caracteres de una Confederación, sino porque, no pudiendo declararle independiente de la corona de España, se conformaban con declararle una sección de la monarquía revestida de una autonomía transitoria; y en tales circunstancias no le competía otra denominación. Sin embargo, estas mismas leyes estatuyen, en nombre del pueblo, sobre ciudadanía y diversos puntos que, implicando la independencia, ratificaban la solidaridad enunciada en el primer artículo del *Reglamento* y en el preámbulo del *Estatuto*.

La Asamblea de 1813 tenía un título auténtico. Ella se abstuvo de ensayar una Constitución, pero su nombre mismo (1) y lo sustancial de sus disposiciones, aun prescindiendo de algunas explícitas, conspiran en el mismo sentido que las acabo de comentar. Me fijaré en un acto especialmente significativo. Muchos de los diputados que la formaban, traían instrucciones de sus provincias respectivas, circunstancia que le habría im-

---

(1) *Soberana Asamblea Constituyente de las Provincias Unidas del Río de la Plata.*



preso el carácter de una dieta federal. La Asamblea, por medio de tres disposiciones sucesivas, revocó esas instrucciones declarándose representante del *pueblo argentino*, y al adoptarlas cuidó de que sus procederes no fueran entendidos como una innovación, sino como una interpretación de su mandato. De consiguiente, se colocaba en igual terreno que los gobiernos fugaces de 1811, en cuanto a la naturaleza y validez de la unidad patria. Ninguna resistencia produjo este acto; luego, era la consignación sencilla de un hecho universalmente reconocido. La obra de la Asamblea Constituyente fué tan plena y fecunda, como fué breve su vida y trágico su fin.—Ella conmovió la legislación antigua e inició reformas que tienen aún que ocupar a los contemporáneos y a sus descendientes, operando sobre la entidad nacional argentina, que desprendía de la masa hispano colonial, localizando toda la jerarquía de sus instituciones, dándole un nombre, un símbolo y un himno. La apoyaba en tres elementos: las ideas, la acción y el sentimiento poético del pueblo.

Disuelta la Asamblea, otro poder parásito formula una Constitución: el Estatuto de 1815. Este instrumento más bien histórico que político, refleja el progreso de las ideas federativas; pero toma por base de sus combinaciones el principio de la unidad, y en su virtud estatuye sobre todas las materias que caen bajo la capacidad legislativa de la nación.

Excuso detenerme en el acta del 9 de Julio de 1816, ni en todas las leyes orgánicas del Congreso de Tucumán; pero aquella valerosa declaratoria, el Reglamento que, ya trasladado a Buenos Aires dictó en 1817, la mal inspirada Constitución de 1819, aun sus extraviados esfuerzos por establecer en 1816 una monarquía indígena y en 1820 una dinastía europea,—su cándida y crédula arrogancia en plena tempestad: todo acto, toda palabra, todo pensamiento de los patriotas que lo componían, cuando divagaban como visionarios, cuando profundizaban la vida real como estadistas, revelaban imperturbablemente el acatamiento del hecho y la consagración del principio nacidos de la unidad



de sentimientos y del vínculo de la sangre y del territorio.

La primera voz que se alza en 1824 llamando al pueblo argentino a organizarse, es obedecida, como si en su eco tronara el mandato que hace brotar la vida. El espíritu del ser nacional obra en el cuerpo dilacerado por el sable y se reanima cual el principio vital en aquellos en que la diestra del Cristo ostentaba su divina fortaleza.

Hemos llegado a sus humillaciones y sus oprobios. Los hombres la expulsan de su conciencia y escupen sobre su ara; blasfeman del dios y se arrojan bajo el carro del ídolo; pero el ídolo no llena el alma aunque la fascine, y el dios deja el remordimiento en el corazón que abandona. Como trasparente un disco empañado una estrella sombreada por una nube, así la deidad se descubre entristecida aguardando el día del arrepentimiento para rasgar el velo. Cuando los malvados se reparten la herencia de la patria y los pueblos siguen más impetuosamente todo empuje eversivo de la fraternidad nacional, reaparece el instinto primitivo como un tema músico olvidado se despierta en las fibras sonoras cuando recrudecen los males que en otro tiempo consoló.

Nada más rápido ni más completo que la disolución de 1820; pero esta fecha es la de un pacto en que, partiendo de la unidad esencial de la nación, se estipulan bases para reconstruirla; y a la misma índole de sentimientos responden el Congreso de Córdoba abortado en 1821, los tratados de 1822, 1827, 1829, 1831, la Convención de Santa Fe de 1828, reapariciones deleznales o comprimidas del nacionalismo, pero suficientes para probar su inmortalidad.

El ha resistido a todo, aun a la tiranía. Algo más: aquella comunidad de sacrificios parece haberlo purificado. Jamás tuvo justificación tan amplia la dispersión de las provincias argentinas como en los tiempos en que la unidad tenía por centro el poder omnímodo de un hombre endurecido en los crímenes; y a pesar de



todo, emergen dos lecciones del estudio de aquella época. Es la primera, la impotencia de todas las reacciones hechas en nombre del derecho provincial y con las fuerzas fraccionadas de un pueblo dividido, y la necesidad reconocida al cabo por los pensadores que en 1837 escribían el *Dogma Socialista*, de llevar a la obra todos los elementos sociales y conmover la nación para que buscara su libertad con esfuerzos simultáneos y la esperanza de organizarse. La segunda es la constancia del pueblo argentino en asumir una sola personalidad ante el exterior, encargando sus relaciones internacionales a un gobernador de provincia, según el sistema adoptado en todos los periodos críticos en que desaparecían las autoridades nacionales y la ley común.

No quiero exasperar pasiones dormitantes trayendo aquí mi juicio, diverso del de los partidos contemporáneos, respecto del pacto firmado en San Nicolás en 1852 para preparar la reconstrucción nacional; pero indicaré al pasar, que en él y en los calorosos debates que provocó y en los conflictos que le siguieron, percibo, al lado de extravíos deplorables, síntomas claros de que el sentimiento unionista se vigorizaba en medio de aquella crisis; y siquiera lamentamos el eclipse que sufrió durante la segregación de Buenos Aires.—De todos modos él pugnaba por brotar aquí y allí, se anidó en pechos fuertes y triunfó, por fin.

Luego la Constitución federal de la República está radicada en la índole del pueblo argentino, en su condición natural de existencia; en la ley primitiva que fluye de su territorio, de su economía, de su historia, de sus tradiciones gloriosas y de las tristes memorias de sus angustias en la anarquía y bajo el yugo. La entidad nacional no es ficticia: es viva. Los hombres han podido olvidarla, pero no extinguirla; y cuando ellos la han repelido, se ha enervado, pero jamás ha desaparecido totalmente. No es dado a los mortales deshacer la obra de la Providencia ni eximirse de su ley y de



los órganos que ella crea para aplicarla en el estado social. De ahí que la nación sea irrevocablemente soberana (1).

---

(1) La Constitución ha definido en términos precisos la relación existente entre las provincias y la nación. Está dada en nombre "del pueblo de la Nación Argentina", por los delegados de su soberanía. (Preámbulo): declara que las Provincias conservan todo el poder no delegado por ella al gobierno federal (artículo 104), es decir, todas aquellas facultades que, siendo inherentes a la idea de un gobierno, no hayan sido investidas por la *soberanía nacional* en el gobierno federal, y, añade: "el que se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación (artículo 104), lo cual equivale a reconocer que tales pactos sólo tienen la eficacia que la Constitución les da incorporándose como si contuviera textualmente sus cláusulas; debiendo advertirse, por fin, que no alude a pactos celebrados por una provincia con otra, ni aun con todas en su capacidad de provincias (Diario de Sesiones de la Convención de Buenos Aires, 1860) sino con la nación en su capacidad soberana, — de donde se sigue que ellos nada importan sino una promesa de legislar en el sentido de sus estipulaciones, promesa que no puede ser irrevocable una vez que la provincia favorecida toma la parte de influencia que le corresponde en los actos legislativos y *constitucionales* de la República, porque es inadmisibles el doble papel que semejantes principios crearían a una provincia en la nación, haciéndola a la vez *fracción del pueblo y Estado contratante*."



## APENDICE C

(COMPLEMENTARIO DEL CAPITULO IV)

**Representación de las minorías (1)**

SUMARIO: I. La práctica de la democracia y de la libertad exige la representación proporcional de los distintos matices de la opinión. Todas las verdades son en un período el credo de una minoría. — II. Diversos sistemas que pueden practicarse para realizar la representación de las minorías. — III. Conclusión.

**I**

Siendo la democracia el gobierno del pueblo por sí mismo, corresponde a su índole que los cuerpos electivos que ejercen la parte de soberanía constantemente activa o la que extraordinariamente se pone en acción, expresen la voluntad popular, representen a todos los ciudadanos y reflejen todas las opiniones. No hay república donde todos los individuos no tengan participación en el gobierno: no hay progreso donde no hay lucha de ideas. En otros términos: las democracias, cuya organización pone el poder en manos de una fracción, por numerosa que sea, falsean su principio y trastornan sus resortes. Llevando este proceder a último grado, es decir, entregando la soberanía a una porción permanentemente idéntica a sí misma, se funda la aristocracia. Entregándola a fracciones variables, se imperfecciona la democracia aunque no sea sustituida por otra forma definida y precisa, y el gobierno del país es ejercido por una serie de oligarquías sucesivas.



El más sencillo raciocinio nos convence de que un derecho que es esencialmente universal no puede convertirse, por el derecho accidental de una división de opiniones en partido de diverso valor numérico, en derecho exclusivo de una parte del pueblo. La adopción en principio del imperio de las mayorías no se explica sino por la circunstancia de haber sido la democracia, en su forma histórica, un sistema reaccionario. La revolución moderna representa el esfuerzo más o menos concienzudo y acertado, de los pueblos por destruir los gobiernos de privilegio, por reemplazar los derechos reales de las comunidades de la edad media con los derechos personales preconizados en la Revolución de los Estados Unidos y en la Declaración francesa de 1789: y las igualdades fraccionarias, digámoslo así, de las clases, y la graduación feudal de las sociedades, con la igualdad universal del pueblo en la libertad, en el deber, en la justicia y en el honor. En una palabra, la revolución moderna ha tendido a aniquilar el imperio de las minorías. Trasladándolo a las mayorías, reacciona y mejora, pero no llega al ideal que la lógica de sus principios descubre e implica. Después que las revoluciones destruyen, llega la oportunidad de crear; y es a menudo necesario prescindir de ciertos medios que, habiendo facilitado la victoria del agente de un derecho, son sin embargo impotentes o obstructivos para consolidar el derecho mismo. Así, los pueblos después de asumir su soberanía necesitan organizarse de manera que el impulso de las mayorías que les hizo triunfar, no arrolle y aniquile la acción legítima y necesaria de los grupos de opinión que difieren en su manera de apreciar las cosas y los hombres. La prepotencia de las minorías ha sucumbido, teóricamente al menos, y no tanto porque oprimieran a las mayorías, cuanto porque despojaban al pueblo. Si aquéllas lo despojan, éstas menoscaban su soberanía y adulteran su ley. Luego el imperio exclusivo de las mayorías es incompatible con la práctica de la democracia y el desenvolvimiento armonioso de las fuerzas sociales.



Por otra parte, la verdad se concibe con dolor y se difunde con lentitud. Las ideas no se infiltran en los pueblos sin labor tan perseverante como la que requiere su adquisición. Esto explica la historia del progreso humano, y da razón de las amarguras que envenenan las naciones, de sus desalientos y sus extravíos en esta crisis constante de su mejora gradual. Bien como los cuerpos vivos pasan por una transformación perpetua, por sustituciones indefinidas de la materia, que se la cambian en cada ciclo de sus evoluciones incasantes; así viven los pueblos en una elaboración transformadora que jamás se detiene, lenta unas veces, rápida otras, frecuentemente vertiginosa, y diríamos convulsiva: pero que siempre exige improba labor y esfuerzos fecundantes. ¡Para cada paso violento y adelantado, cuántos años de preparación! Las grandes revoluciones no son la obra de una generación aislada, sino el producto de movimientos, cuya solidaridad es impenetrable, pero cuya progresión es visible por sus propios resultados. En nada refleja con más brillo el carácter divino del cristianismo que en la indivisibilidad de su iniciativa, en el radicalismo de sus reformas sobre todos los horizontes de la ciencia del hombre, y en la velocidad maravillosa de su propagación en el mundo; y, sin embargo, Dios permitió, como si hubiera querido confirmar la ley universal del progreso, que largas generaciones trabajaran por mejorarse en la expectativa, y que, como dice el Evangelio, multitud de profetas suspiraran con ansia por ver su día y murieran con su esperanza.

De estas observaciones podemos deducir dos conclusiones que se completan.

La primera es que todas las verdades, aún las más fecundas, son en algún período el credo de una minoría. Un hombre percibe un día un error de detalle en la legislación de un pueblo, descubre su iniquidad, la declara, y es desoído. El curso de los tiempos le acarrea partidarios; su pensamiento triunfa; pero se advierte que es incompleto, y el nuevo ensanche o la generalización que quiere dársele lógicamente, son rechazados.



como lo fué su germen. Cuando un pensador reveló al mundo, fanatizado en sus aberraciones, la iniquidad del tormento como medio de instrucción judicial, ni él, ni aquellos que le siguieron, ni los que le rechazaban, pensaron sin duda, que la tortura era un elemento lógico en un sistema penal que tenía por principio la vindicta social y por punto de mira la supresión del culpable, y que una vez desmontado por la falta de ese resorte, es necesario sustituirlo con otro sistema diametralmente opuesto, y que implica el juicio por jurados, y la abolición de la pena de muerte y de todas las penas irreparables. Los adversarios de la tortura están en mayoría y han triunfado: los adversarios del patíbulo están en minoría, porque el principio general de legislación a que obedecen no ha penetrado aún en todos los espíritus. Así, no sólo es cierto que mayoría y minoría son términos variables y esencialmente relativos, y que por tanto, el valor numérico de la mayoría no puede imprimir un derecho absoluto y pertinente al total del pueblo, sino que también es evidente, aún a la luz de un criterio puramente utilitario, que los intereses del progreso obligan a conceder a las minorías una parte proporcional de influencia directa en la gestión de los negocios públicos. Una mayoría puede ser ficticia, puede ser efímera; pero por real y duradera que sea, jamás puede ser perpetua. Ninguna tenacidad es capaz de resistir a las metamorfosis sociales, que convierten irremediabilmente las mayorías en minorías y viceversa; y cuando esto sucede, reconocen los pueblos, ya tarde, cuán errados anduvieron en conceder supremacía a elementos cuya ineficacia o perniciosidad es demostrada por su anonadamiento. Pero la serie de estas transformaciones no es delimitable. Nuevas ideas crean nuevos núcleos de opinión, y la minoría progresista de ayer es la mayoría conservadora de mañana. Ahora bien: la democracia es fuerza de progreso, porque es condición de vida y ley de libertad. La democracia es la forma propia de la sociedad según la naturaleza del hombre. No es el ideal de la felicidad y la quietud con que sueña el sibaritismo de los



falsos republicanos. Los que aman el descanso deben buscarlo en la inercia de las tiranías. La democracia es el gobierno de las generaciones viriles y la arena del trabajo enérgico. Así, responde a su índole y está implicada en sus intereses genuinos y más fecundos, la incorporación de las minorías al poder para dar pábulo a la lucha, roce y brillo a las ideas y constancia a la movilidad del progreso.

La segunda conclusión que deducimos, singularmente ilustrada por la experiencia, es que el progreso puede ser retardado, pero jamás impedido. Si su triunfo se posterga y dificulta, se realiza por medios violentos. Las grandes revoluciones no son sino el estallido de pasiones incubadas al calor de una idea, de una aspiración, de un instinto poderoso, exacerbadas por la resistencia, condensadas por la opresión, que arrojan sobre las sociedades el fuego que las incendia, la luz que las ilumina y la escoria que las mancha. Si fuera posible abrir válvulas para desahogar todos los gases desarrollados por las masas ígneas ocultas bajo la costra de tierra, probablemente jamás reventarían los volcanes. Tampoco reventarían las revoluciones, si en la estructura de las sociedades cada miembro tuviera su movimiento funcional, cada queja su voz, cada opinión su órgano y cada interés su representante. La democracia nada sería, si no poseyera capacidad para secar la fuente de los disturbios sanguinarios en los pueblos. Es legítima porque es natural; y siendo natural puede resignarse a la expectativa de la violencia y de la anarquía. El progreso pacífico de las sociedades es su consecuencia más estricta y su interés capital. Por lo tanto, requiere ser organizada en vista de su ley originaria y de sus grandes objetos y condiciones.

Unos y otros concurren a demostrar nuestra tesis. Las minorías no pueden ser excluidas del derecho de representación proporcional. No basta para asegurar a todos los ciudadanos su influencia política, aceptar el sufragio universal, si las mayorías han de imperar exclusivamente imponiendo al resto del país su prepotencia ilegítima y nociva. Tanto tiempo cuanto se con-

serve este sistema erróneo, se retardará el día en que la libertad debe producir sus resultados en la civilización general del pueblo.

## II

Pero resuelta sumariamente la cuestión doctrinaria y general, un nuevo problema se presenta, a saber: el de los medios prácticos que deben ser empleados para realizarla en la ley y en los hechos.—Al exponer y analizar los que hasta hoy día han sido ofrecidos al estudio o ensayados durante el presente siglo en diversos países, nos mantendremos intencionalmente en la abstracción, prescindiendo de experiencias incompletas, simplificando las ideas, y no entrando en más observaciones concretas que las indispensables para aquilatar el valor de los sistemas relativamente a nuestro estado social y político.

Como cuestión previa puede suscitarse la siguiente: —¿Conviene que el pueblo forme un solo distrito electoral o varios? ¿Conviene que los votos dados en minoría en cada colegio sean contados como no emitidos en el escrutinio general del distrito? ¿Entre varios distritos debe haber unidad en la elección, de modo que los votos vencidos en uno, puedan incorporarse a otros dados en el mismo sentido en diversos distritos del mismo Estado?

Algunos de los elementos de esta cuestión compleja son fácilmente solubles.—En el escrutinio de distrito no pueden contarse los votos por colegios, sino por su valor absoluto; porque de otra manera podrá una minoría de ciudadanos triunfar sobre la mayoría. Supóngase un distrito formado por tres colegios, cuyo número de sufragantes, por las diferencias de la población, podría ser expresado en esta proporción: 10, 15, 20.—Una mayoría relativa en los dos colegios menos numerosos decidirá la elección, anulando tal vez una mayoría absoluta formada con la relativa del más po-





blado y las minorías vencidas en los que impusieran el resultado general del distrito. Menos sencillo es resolver la cuestión de la unidad del distrito en el Estado; porque, si no estamos en error, la solución, cualquiera que ella fuese, no tendría gran trascendencia para producir una representación auténtica de todas las opiniones.—De la solución afirmativa resultaría sin duda, una prueba más exacta de la proporción entre los partidos en lucha; la elección sería mejor controlada, pero las minorías quedarían siempre excluidas de la representación.—En el caso contrario, los partidos menos numerosos podrían triunfar en algunos distritos y obtener así cierta influencia en los cuerpos representativos; pero debe notarse: 1.º, que los inconvenientes removidos en la generalidad del Estado, subsistirían en el seno de los distritos; 2.º, que permanecerían sin ser representados todos los demás ciudadanos afiliados bajo la misma bandera, por estar en minoría en el resto de los distritos; 3.º, que igual despojo de su derecho sufrirían, en los distritos que suponemos, los afiliados a un partido opuesto, a pesar de pertenecer a la verdadera mayoría del Estado. Estas resoluciones no pueden en consecuencia, ser aceptadas ni rechazadas por sí mismas y en virtud de su mérito propio. No tienen valor absoluto, sino meramente relativo y complementario de los sistemas realmente calculados para equilibrar las mayorías y arrebatárles su omnipotencia, sin quitarles su influencia legítima.

¿Cuáles pueden ser estos sistemas?

Expondremos desde luego el denominado del *cociente electoral*.

Establecido el número de habitantes en razón del cual debe elegirse un representante, se tiene, dado el censo de la población, el número total de individuos que deben componer los cuerpos representativos.—El mismo censo o los registros electorales dan el número de ciudadanos que poseen el derecho de sufragio. Dividido el número total de votantes por el número total de representantes que deben ser elegidos, se obtiene un cociente que determina la cantidad de sufragios



que necesita reunir un candidato para ser considerado electo. Cada elector no debe votar sino por un candidato; pero el Estado forma un solo distrito; de manera que ningún voto, emitido a favor de un hombre, se pierde, aunque sea aislado en el colegio a que pertenece el sufragante, porque puede ser incorporado a otros coincidentes y emitidos en cualesquiera colegios.

Tal es el sistema en su más simple estructura.—Tiene por objeto dar lugar a la adquisición de parte de todas las fracciones políticas de medios legítimos de acción y de trabajo: dar pábulo al estímulo de todas las ambiciones nobles, y ofrecer a las superioridades morales de todo género un puesto de honra y labor, facilitando el éxito de aquellos que les sean adictos y quieran colocarlas a la cabeza de los negocios públicos.

No obstante que a primera vista el sistema fascina, preséntanse, cuando se le analiza, cuestiones tan graves como las que vamos a indicar.—Personalidades notorias y vigorosamente prestigiadas, pueden condensar a su alrededor numerosas simpatías, y provocar la aglomeración de los votos a favor suyo, reuniendo dos, diez o más veces el mínimo requerido para la elección. De aquí se seguiría la necesidad de renovarla; pero como el fenómeno podría producirse indefinidamente, sería de arduas dificultades, y en ocasiones, imposible, completar el número de representantes proporcional con la población del Estado. La hipótesis inversa también es verosímil, y por lo tanto, no puede ser rechazada en el debate. La votación, así como puede aglomerarse, puede dispersarse, de modo que ninguno o poquísimos candidatos logren reunir la cuota electoral exigida. Tampoco es posible, ni a *priori* ni en concreto, señalar un límite a la producción de este segundo fenómeno, y por una causa opuesta, se da en el mismo escollo.

Para salvar estas dificultades se ha ideado un medio complementario del sistema, que lo complica y que debemos discutir. Sin derogar la regla fundamental de la unidad del voto, se propone establecer que los sufragantes puedan, además de su voto positivo,





dar otro u otros votos condicionales, para el caso en que su candidato principal no llegue a la cuota o la sobrepase. Cuando un electo haya reunido dos o más veces la cuota, o la cuota y una fracción, no le será contada sino la necesaria para su elección, y los votos sobrantes serán adjudicados a aquellos que los han obtenido condicionalmente de parte de los ciudadanos cuyo sufragio es inútil para su candidato principal. Viceversa, si un elector diera su voto positivo y directo a un candidato y su voto condicional a otro, cuando aquél no alcanzara a la cuota, este voto no sería perdido ni amortizado, sino que se aplicaría al candidato o candidatos condicionales en el orden de preferencia del sufragante.

Este complemento desaloja, pero no suprime la dificultad, que, por el contrario, subsiste con todo su rigor, para la determinación de los candidatos eventuales. Además, ¿cómo podría discernirse cuáles son los votos que deben atribuirse al candidato que tiene sobrantes,—y cuáles deben ser traspasados a los candidatos condicionales? La cuestión es gravísima, y tanto más, cuanto que esta operación puede en muchos casos decidir la composición general del cuerpo representativo. A esta pregunta se contesta diciendo, que corresponden naturalmente al candidato principal, los votos que se le han dado sin sustitución prevista. Puede suceder que todos tengan este carácter; puede suceder que ninguno lo tenga. Poseyendo todos los ciudadanos el derecho de emitir sufragios de ambas categorías, no es probable que ninguno renuncie a él, y corra el albur de ver su voto amortizado por ser inútil a su candidato e inaplicable a otro. Es posible empero, que sucediese; y en cualquiera de ambos casos, sería necesario recurrir a la suerte, medio aleatorio, que acarrearía otra dificultad. Si los votos separados para la sustitución de candidatos no convinieran entre sí, ya respecto de las personas, ya respecto del orden de preferencia dada a los candidatos condicionales, ¿cómo llegaría a completarse el cuerpo representativo sin acudir a una nueva elección, después de un penoso



trabajo de composición y descomposición de escrutinios? Nada importaría esto si la segunda elección fuera menos insegura; pero es la verdad, que no hay eficacia real en el medio propuesto para salvar los inconvenientes de una lucha electoral permanente y de una serie indefinida de esfuerzos estériles y de escrutinios abortados.

Importa observar, cambiando el punto de vista, que este sistema sólo correspondería a un estado social muy adelantado en todos los ramos que constituyen la civilización. Convierte el acto electoral en un acto puramente individual en que la solidaridad de opiniones, que ha de dar el resultado, sería producto de un discernimiento exquisito de las cosas y los hombres. Exige un gran perfeccionamiento de la viabilidad y de todos los medios de comunicación rápida en el Estado. Supone un gran vigor moral y una austeridad cívica, que son la gloria y la fuerza de las sociedades intensamente penetradas por la luz de las ciencias, la noción de los deberes, y el amor y la aptitud de la libertad.

Hay, sin embargo, un hecho constante, por ser producto de la comunión de ideas o intereses y la forma propia de los elementos consagrados a una propaganda política. Le hallamos en las sociedades más antiguas tanto como en las modernas, y mucho tiene que avanzar el mundo en su indefinido perfeccionamiento, para que desaparezca, como desaparecen los instrumentos inútiles, sin que síntoma alguno autorice a afirmar hoy día que es menos necesario, ni a inducir que lo será en breve. Hablamos de la organización de los partidos. El pueblo que da ejemplo de una vida democrática más activa y regular, no se distingue por la supresión de los partidos, sino más bien por su consistencia, en razón de la altura y extensión de sus ideas, y por su maravillosa disciplina. Delante de este dato, flaquean muchas de las observaciones que hemos hecho contra el sistema que analizamos. Efectivamente, los partidos bien organizados pueden subdividirse en grupos arreglados de manera que cada uno produzca una cuota electoral a favor de un candidato. Dada la uni-



dad del distrito, es indiferente que los grupos sean circunscriptos dentro de cada colegio o que sean formados con electores pertenecientes a varios. Cada partido, emita o no votos sustitutivos, obtendrá tantos representantes cuantas cuotas logre formar; y mayorías y minorías, gozarán en el gobierno de una influencia activa y proporcionada a su valor numérico respectivo.

De manera que este sistema es por demás complicado y de resultados dudosos siempre que sea empleado, según su índole, con prescindencia de la organización de los partidos y por la acción dispersa de los ciudadanos que voten movidos de su propia y exclusiva inspiración.—Pero manejado diestramente por los partidos puede tener consecuencias satisfactorias, y la disciplina de los agentes lo simplifican y hacen realizables.—Sin embargo requiere condiciones propicias que los pueblos no conquistan fácilmente, y está expuesto a esterilizarse siempre que graves cuestiones políticas no afecten las naciones y den a los partidos banderas atractivas y aquella energía que no poseen sino por influjo de altas ideas o de pasiones ardorosas.—Los grandes partidos no se forman sino con hombres preparados para la inteligencia de las grandes cosas y el servicio de los grandes intereses. Por otra parte, sólo éstos son susceptibles de una disciplina, y aun para conseguirlo encaminada sobre todo, a usar el sistema electoral que nos ocupa, necesitan ser dirigidos por nobles caracteres, exentos de rivalidades, de ambiciones mezquinas, de orgullos insensatos, de codicias corruptoras: de todas las influencias perversas, en una palabra, y capaces de solicitar desvíos parciales, más o menos numerosos, del rumbo que la opinión debe seguir imperturbablemente; porque si esto existiera, o triunfarían con menoscabo de la libertad, o dispersarían los sufragios, en virtud de la resistencia de las almas honestas, y entonces la elección caería en el oprobio del soborno y en el laberinto de las cuotas incompletas y de las sustituciones interminables.

Pasemos a exponer otro sistema:

Designase con el nombre especial de *voto acumulati-*



vo, un mecanismo derivado de esta idea:—que cada ciudadano tiene derecho a emitir tantos votos cuantos representantes deben ser elegidos en el distrito electoral a que pertenece, y que es privativo y discrecional en él, decidir la manera de usar de sus votos, dividiéndolos entre varios candidatos o acumulándolos a favor de uno solo. Así, los que simpatizan con una persona o pertenecen a una fracción política que aspira a ser representada, si se encuentran en minoría, pueden aglomerar sus votos y obtener el triunfo de cierto número de candidaturas. Este sistema supone lógicamente la unidad del distrito en el Estado, o por lo menos la formación de divisiones muy extensas, que impida la amortización de sufragios vencidos en los colegios, y permita a los electores disponer de un número de votos acumulables.

Tiene este mecanismo un defecto teórico: que invierte la razón lógica entre el elector y los elegidos. Un hombre tiene una opinión sobre varios candidatos, pero no puede tener varias opiniones sobre un candidato. Su voto vale uno aplicable a diez, pero no vale diez aplicables a uno. La relación es de unidad a diversidad, pero no de diversidad a unidad.

Prescindamos, sin embargo, de este linaje de objeciones. El terreno de la práctica política autoriza todas las hipótesis que no entrañan absurdo. Puede acontecer, bajo el imperio de este régimen, que los partidos que no conozcan con exactitud sus fuerzas, equivoquen el procedimiento que les compete observar, y que en el momento de emitir votos, acumulen la mayoría y dispersen la minoría; lo cual podría dar a la minoría la preponderancia o una representación mayor de la que proporcionalmente le correspondiera.

En estas materias, por lo demás, es indisputable la influencia que los datos psicológicos tienen para esclarecerlas. Todo hombre capaz de abrigar una creencia o una inspiración vehemente, concibe a su favor, una fe proporcionada a la intensidad de sus convicciones o sus deseos. No habría apóstoles ni mártires, propagandistas ni héroes, sin la acción impulsiva y fortifican-



te de la esperanza. La obscuridad del porvenir ha influido en el progreso humano, en la constancia de trabajo y en el arrojo de maestros y novadores, indudablemente más que los recuerdos gloriosos y las ambiciones apasionadas. Si no marcháramos en la penumbra, no marcharíamos tanto. Con los partidos sucede lo que con los individuos. Todos los partidos se consideran fuertes: todos los que luchan cuentan con la victoria. El propagandista que se empeña en inculcar entre los suyos la idea de su debilidad desgarrar su bandera y se suicida. Un hombre no puede enviar a sus prosélitos, a la manera con que Jesucristo enviaba a sus discípulos, diciéndoles: "Os envío como ovejas entre lobos", porque no puede subyugar las pasiones, ni entonar a los pusilánimes, ni deslumbrarles con las perspectivas que sonreían a los que fundaron el cristianismo con su sangre y en el dolor. Por consiguiente, es difícil que un partido conozca a ciencia cierta si le conviene o no acumular sus votos, y más difícil aun que encuentre cooperadores si le reconoce y lo declara. Pero se dirá: esta tendencia notoria de los hombres y sus grupos será forzosamente rectificada por la seguridad que obtendrán, cuando sean débiles, de luchar con éxito si luchan como débiles. No es rechazable el valor de esta observación, pero conviene recordar que la unidad del distrito electoral importa una extensión enorme de la arena del combate, la cual da margen a una variación indefinida en las relaciones de mayoría a minoría entre los numerosos colegios que deben formarlo, y por consecuencia, a grandes variaciones en el proceder de los partidos que alternativamente concentrarán o dividirán la votación, según que en cada localidad se sientan más o menos fuertes y numerosos. En tal caso el resultado de la elección sería incierto, y visible la deficiencia del sistema para asegurar a todas las fracciones una representación adecuada. Es injusto privar las minorías de su influencia en el gobierno, pero es injusto también igualarlas con la mayoría, y es temerario librar a las eventualidades su relación proporcional.

No obstante, el sistema, dado un medio social conve-



niente, encierra ventajas análogas a las del anterior. Bastaría que un número de electores igual, o aproximativamente igual, al que corresponde a cada porción de habitantes de las que se toman por base para la elección de un representante, siquiera estuviese disperso por todo el Estado, poniéndose de acuerdo, acumulara sus votos, para que obtuviese representación. Las condiciones morales y físicas del pueblo exigidas para su práctica, no difieren de las necesarias para poner en planta el sistema del *cociente electoral*. Sin embargo, su mecanismo es más sencillo, aunque su principio fundamental es menos lógico. La teoría del primero es el derecho de todos a ser representados y el de cada uno a delegar en el depositario de su confianza: la del segundo, es el derecho de cada hombre a equiparar la influencia de muchos por un artificio de teneduría de libros. Según el primero, ningún voto dejaría de ser contado una vez y muy pocas sería contado ineficazmente. Por el segundo, pueden muchos votos ser estériles, y un mismo voto, es decir, el voto de una sola persona, puede ser contado en un mismo sentido tantas veces cuantos representantes corresponde elegir a un distrito electoral. Evita los entorpecimientos de las sustituciones y los azares del sorteo, pero demanda combinaciones políticas nunca realizables.

Concluiremos exponiendo el sistema de la *lista incompleta*.

La relación entre el sujeto activo del derecho electoral naturalmente individuo, y sus sujetos pasivos naturalmente plurales, ha sido estimada de cuatro maneras diversas: en razón de uno a uno, como en el sistema del *cociente electoral*; en razón de uno a todos como en el sistema común, dada la unidad del distrito en el Estado; en razón de varios a uno, invirtiendo el valor aritmético de los factores en la operación electoral, como en el sistema del *voto acumulativo*; y por fin, en razón de uno a una fracción del total elegible, como en el sistema que vamos a analizar.

Si los ciudadanos no pudieran votar sino por una parte de los candidatos que deben ser electos en un



distrito dado, se sigue que ningún partido, por poderoso que fuera, podría subyugar todas las opiniones y alzarse con el poder dominando sin contrapeso a aquellos a quienes, por razón del número, privaría entonces de un derecho inalienable e imprescriptible. Estableciendo esta limitación en la ley desaparece la *falsa democracia*, como algunos han llamado a la que tolera la omnipotencia de las mayorías y se apoya en ellas. No pudiendo los electores votar sino por una parte de los candidatos, los partidos formarían una lista incompleta. ¿Cuál debe ser la fracción de que se componga la lista de cada partido o sufragante? Se ha dicho que los dos tercios del total de candidatos. El término es prudente; aceptémoslo para dar al análisis puntos fijos de observación. Según esto, la mayoría obtendría como representación suya las dos terceras partes de los diputados electos. La minoría habría votado por una lista que contendría igual número de candidatos. Como el personal del cuerpo representativo no estaría completo por la elección que la mayoría hiciera, sería integrado con los electos por la minoría. Pero ésta habría designado un número de candidatos igual a la mayoría, y la deficiencia del cuerpo representativo consistiría sólo en la mitad de ese número, es decir, en un tercio del total. Si entre los candidatos que ocuparan la segunda categoría por razón de los votos que hubieran reunido, se encontrara alguna ventaja relativa, serían los que la tuviesen, proclamados electos; si todos hubieran merecido igual votación, sería necesario acudir al sorteo; pero de todas maneras, es evidente que la minoría, según este sistema, no puede menos que obtener una representación de un diputado por cada dos de la mayoría. Mientras ésta no contara con más de las dos terceras partes de votos del distrito jamás podría absorber a aquélla. En el caso de alcanzar exactamente a esa cuota de electores y de tener una disciplina rigurosa, podría, por medio de una maniobra fácilmente concebible, neutralizar la elección, empatándola; pero resultarían electos cuatro tercios de candidatos, y en el sorteo, que

sería indispensable para separar el tercio excedente, ninguna ventaja tendría, porque igualdad de suertes implica igualdad de probabilidades.

Ahora bien; este sistema adolece de defectos sustanciales.

Supone la existencia de sólo dos partidos. El hecho es común pero no es invariable. En esa hipótesis, es obvio que todas las opiniones serían representadas en una proporción aproximativa; pero en la hipótesis contraria, no menos aceptable de cierto, la representación sería dividida entre las dos fracciones que contarán con la primera y la segunda mayorías relativas, privando de igual derecho a una o más fracciones, que tal vez, siendo varias, formarían en total una mayoría absoluta, o igualarían a los partidos representados. Además del defecto radical que el actual sistema entraña, contiene otro, consecuencia del principio de la mayoría, y que lo exagera y torna inícuo. Es éste: el predominio posible de una minoría compacta, sobre una mayoría dividida. Por lo tanto, flaquea todo otro sistema que, tendiendo a desarraigar sus defectos, se limita a atenuarlos, como sucede con el de la *lista incompleta*, ineficaz para producir la representación de todos los partidos donde quiera que éstos pasen de dos. Tal deficiencia, se objetará, podría neutralizarse subdividiendo el Estado en muchos distritos, y dando así lugar a luchas circunscriptas y con éxito diverso, de las cuales podría resultar la representación de todas las opiniones. El resultado es posible, pero no es seguro. Por otra parte, mientras más se extienda el distrito más fácil es encontrar la verdad manifestada por el sufragio, y al contrario; y finalmente, el sistema discutido requiere, o la unidad electoral en el Estado, o la demarcación de distritos muy extensos, a los cuales correspondan, por lo menos, elegir nueve diputados, en virtud de lo que pasamos a añadir.

Otro defecto del sistema, visible, aunque concediéramos la hipótesis en que se funda de la no existencia de más de dos partidos, es el siguiente: que supone una relación constante entre ellos; puesto que







practicado con plena sinceridad dará a la minoría una representación de uno en tres y a la mayoría una en dos, aunque la proporción entre la primera y la segunda difiera, de manera de a perjudicar o favorecer con exceso a cualquiera de ambas fracciones. Convenimos de buen grado en que este inconveniente puede ser subsanado en cierto modo, y que una organización previsora y minuciosa puede llevar las proporciones representativas a su mayor aproximación. Desde luego sería necesario establecer que cuando un distrito, al cual correspondiera elegir nueve diputados, (y por esta razón no deberían formarse distritos menos poblados), los candidatos elegidos con mayor número de votos, no alcanzarán a tener los de dos tercios de los electores, sería separada la mitad, escogiendo los que contarán con menos sufragios o sorteándolos, y se mandaría hacer nueva elección, con las mismas condiciones de la elección general. De este modo, un partido en minoría, pero en proporción más favorable que la de uno a tres, podría adquirir un nuevo representante y la representación se acercaría más a la exactitud buscada. Viceversa, cuando los votos de la minoría no pasaran de una sexta parte del total de electores del distrito, debería ser considerada como no hecha la elección de sus representantes, y renovarla para dar lugar a que la mayoría restableciera en la nueva lucha electoral la proporción representativa que le correspondiera. Pero este correctivo sería totalmente ineficaz para reponer en su derecho a las minorías vencidas en el caso de la hipótesis contraria.

Este sistema se asemeja al del *voto acumulativo* en cuanto disminuye la influencia de la iniciativa y de las simpatías personales, más favorecidas por el *cociente electoral*, que por cualquier otro. Es de práctica más fácil que los anteriormente analizados, y creemos que en nuestro estado social, con una educación política imperfecta, hábitos viciosos impregnados en la atmósfera, una viabilidad difícil, escasa comunicación entre todos los puntos del territorio, y cuestiones políticas muy simples cuando son lealmente abordadas, sería pre-



ferible adoptar el último para ensayar una mejora gradual en la construcción de nuestros cuerpos representativos y en el ejercicio del derecho del sufragio.

Por lo demás, es evidente que los tres sistemas expuestos además de los vicios que hemos procurado descubrir en nuestro análisis, implican el de ser igualmente frustráneos para toda elección parcial, y sólo aplicables con mayor o menor ventaja a las elecciones generales.

### III

En suma;—la necesidad de representar las minorías fluye lógicamente del espíritu de las instituciones republicanas, ya se mire la cuestión por el aspecto del derecho, ya por el de las conveniencias generales, que la democracia debe fomentar obedeciendo a la ley excelsa de su origen. La cuestión de los métodos y procedimientos adaptables para conseguirlo, es materia en estudio, respecto de la cual los sistemáticos nada han inventado, por ingenioso que sea, capaz de resistir victoriosamente a un análisis riguroso.—¿Es dable esperar que el problema llegue a ser definitivamente resuelto, y que se combine un mecanismo libre de lagunas en sus fundamentos científicos, y bastante para producir la representación matemáticamente proporcional de todas las opiniones, de todos los intereses, de todos los grupos populares y de todos los matices de la sociedad? Inducimos que no. El hombre no es perfectible, sino porque es imperfecto. Resolver este problema sería alcanzar la perfección política, y ésta le escapa como todos los ideales que le inspiran, le civilizan, le impelen a la lucha y le deparan espinas y laureles. Ni es necesario, por otra parte, adoptar en todo su rigor y simplicidad ninguno de los tres sistemas que hemos criticado. Llegada en la provincia de Buenos Aires la hora de reformar su organización interior, ha llegado la oportunidad de hacer obra de ciencia y de mejora, cuerda y animosamente, aplicando.



en este punto capital, por medio de una síntesis armoniosa, lo que cada uno de ellos contiene de homogéneo y mutuamente complementario y eficaz, atendido el estado moral del agente que ha de practicarlos, para regenerar el país y radicar en él la libertad por el imperio auténtico del derecho común. Con este espíritu, ya que no es posible llegar a la exactitud en el objeto buscado, resignándonos a aplicar el sistema que nos dé la mayor aproximación, no es difícil resolver la cuestión práctica siquiera por vía de ensayo, como corresponde a los pueblos jóvenes y a los hijos de la democracia, que es la forma nueva y propia de la libertad y encierra la ley del progreso constante para las sociedades humanas. Las constituciones no son un círculo de fuego dentro del cual deban retorcerse desesperados los pueblos que desean mejorar.

---

## APÉNDICE D

(COMPLEMENTARIO DEL CAPÍTULO IV)

---

### La representación proporcional (1)

#### I

EL SR. ESTRADA.—Señor presidente: Las razones que el señor convencional que deja la palabra ha aducido contra el principio consignado en el artículo que está

---

(1) Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires de 1870-1873. Estas palabras fueron pronunciadas en contestación a un discurso del convencional Sáenz Peña, que se oponía a la sanción del artículo 49 del proyecto de Constitución, por creer impracticable y expuesto a fraudes el sistema de la elección proporcional. Dicho artículo, que fué aprobado en la Cons-



en discusión, son sustancialmente dos. Conviene comenzar por darse cuenta de ellas, primero.

El señor convencional dice que si se sanciona, echa por tierra lo que la Constitución establece respecto del derecho electoral; pero como es evidente, que la Constitución, como está sancionada, no dice nada sobre el derecho electoral, lo que es claro es que si se sanciona el artículo 49, tal como lo propone la comisión central, los otros artículos del proyecto de Constitución que están en contradicción con él, deben ser refundidos, y lo serán.

Por consiguiente, estas observaciones, con las que el señor convencional comenzó y terminó su discurso, son observaciones que no comienzan ni concluyen con la cuestión.

Ahora, respecto al fondo de la materia, el señor convencional se esfuerza en demostrar las graves dificultades que se oponen a la aplicación, en la práctica del sistema de la representación proporcional, entendiéndose que no tuviera otra forma de aplicación que el sistema de Hare o el sistema de cociente electoral.

El señor convencional ha confundido las teorías con el sistema; ha confundido la teoría de la representación proporcional y el derecho que tiene todo ciudadano de un país libre a hacerse representar en los cuerpos colegiados, por aquellos que merezcan su apoyo, con el sistema en virtud del cual este principio puede realizarse.

No hace muchas noches, señor, que tratándose de otra materia que se relaciona con esta cuestión, se hablaba del inconveniente que el sufragio universal ha manifestado tener en algunos países, sobre todo en

---

titudin definitiva, dice así: "La proporcionalidad de la representación, será la regla de todas las elecciones populares, a fin de dar a cada opinión un número de representantes proporcional al número de sus adherentes, según el sistema que para la aplicación de este principio determina la ley". — *Debates de la Convención Constituyente*, sesión del 5 de abril de 1872, sin corrección del autor. — *El Editor*.



aquellos en que ha sido llevado a su mejor desenvolvimiento: en los Estados Unidos.

Pero ¡hay más que decir, señor, respecto de esas alarmas, que el sufragio universal ha suscitado en los tiempos modernos, en el mundo? No son los ejemplos de Nueva York, ni de la mala composición del Congreso de los Estados Unidos, lo peor que puede decirse respecto del sufragio universal. Tenemos que considerar lo que el sufragio ha podido sufrir en este país, porque hace un momento que se hablaba en esta misma sala de la expedición al desierto del año 33. La expedición al desierto del año 33 fué uno de los tantos medios de los cuales se valió un gran malvado para aterrorizar a este pueblo. Este malvado hacía entonces lo que hace un tigre sediento de sangre que va irguiéndose, digámoslo así, en presencia de su presa: daba ocasión de mostrar su odio y extremada barbarie con la contemplación de su víctima, que vino a devorar después.

Todo esto puede decirse sobre los inconvenientes del sufragio universal, aun cuando al parecer no ha alarmado al señor convencional; pero la verdad es que no está el mal en el sufragio universal mismo; la verdad es que en cuanto al sufragio universal, a pesar de sus peligros en las condiciones indispensables de la democracia en que nosotros hemos nacido y vivido, la libertad y la democracia tiene que estar unida al sufragio, porque mientras no renunciemos al sufragio universal, él será la base de nuestra organización política; pero el mal está en que no todas las voluntades, en que no todos los derechos y todas las opiniones están representadas en los cuerpos colegiados. Esta tiene que ser la obra de la reacción contra los gobiernos, como ha sucedido ya en otras partes, donde han tenido representación las minorías, es decir donde han tenido representación todas las opiniones y todas las voluntades. Así es que la representación de las minorías es la salvación de los sistemas democráticos y de los principios de libertad, adoptados en nuestro país, y en todos los pueblos que aspiran a poseerlos.



Por otra parte el señor convencional no niega este principio, y nos decía que el mejor medio de hacer que las minorías fuesen representadas, era subdividir los distritos como lo ha proyectado la comisión encargada de formular el capítulo relativo al poder legislativo. Pues si el señor convencional reconoce que es conveniente subdividir los distritos para representar las minorías, yo que le niego que sea conveniente esa subdivisión, creo poder demostrar que el señor convencional confiesa que es buena la representación de las minorías.

## II (1)

EL SR. ESTRADA.—Yo he escuchado con una sorpresa placentera el discurso del señor convencional que deja la palabra, y con gran alarma, después, confieso que he oído su final.

Al principio lo escuché con el regocijo con que se puede oír el anuncio de una victoria, tratándose de una cuestión grave.

El señor convencional ha tenido la bondad de decirnos que él y los señores de la comisión encargada de redactar el capítulo sobre el poder legislativo, a cuyo nombre hablaba, entendía como entendíamos nosotros que la proporcionalidad de la representación era la condición indispensable, la base primera del verdadero gobierno democrático. Pues si esto es así,

---

(1) Sesión del 30 de abril de 1872. Se pasó a la discusión del dictamen de la comisión formada por los señores Encina y López, que aconsejaba la división del número de votantes en cada circunscripción electoral en tantas fracciones iguales como representantes hubiese que elegir, pudiendo cada uno nombrar un representante, determinando la ley el procedimiento que debiera seguirse en la aplicación de este principio. Habló en oposición el señor Sáenz Peña considerando impracticable el sistema propuesto aunque verdadero en teoría. Refutóle el señor Estrada.  
— *El Editor.*



si la proporcionalidad de la representación merece todos los calificativos que el señor convencional Sáenz Peña le ha dado, diciendo que ese sistema es justo, que es verdadero, que es el más bello, y ha hablado con entusiasmo y con amor de él, con tanto amor, como lo podríamos haber hecho los que lo sostenemos, ¿cómo es que los señores convencionales a cuyo nombre habla el señor Sáenz Peña se oponen a su consignación en la Constitución?

La verdad es que no se oponen, señor presidente, que lo único que hacen es proponer su aplazamiento. ¿Y por qué quieren aplazar un principio que reconocen justo? ¿Por qué quieren aplazar un sistema que reconocen bello?

Se dice, señor presidente, que la última palabra de la ciencia no está dicha sobre esta materia. Pero es que si esperamos la última palabra de la ciencia sobre esta materia, o sobre cualquier otra materia que se relacione con las ciencias sociales o morales, jamás daremos un paso en el camino del progreso, sea dicho sin que importe de ninguna manera una ofensa para el señor convencional, que, en este caso, me ha hecho recordar el cuento del loco de que hablaba Macaulay que andaba desnudo por las calles, llevando sobre el hombro una pieza de paño, esperando la última moda para hacerse un traje.

Si esperamos, señor presidente, la última palabra de la ciencia para consignar en nuestras leyes los principios salvadores de la libertad, tendremos mucho que esperar, pero no tendremos ninguna libertad.

¿Cuál otra observación se nos hace que sea fundamental para indicar la conveniencia de aplazar la resolución definitiva de esta cuestión? No hay ningún sistema, se nos dice, que tenga a su favor una experiencia suficiente.

Y bien: ¿es exacto lo que nosotros decimos, y es preciso, fundándonos en esa razón, que nos abstengamos de proponer a la Convención la adopción de ningún sistema?



Los señores convencionales nos dicen que la Legislatura podría en adelante dar leyes electorales que tuviesen por objeto realizar el sistema de la proporcionalidad de la representación, y que, entretanto, se tendría el sistema que ellos proponían.

Nosotros decimos lo mismo que los señores convencionales: la proporcionalidad de la representación debe ser la regla de todas las leyes populares. ¿Por qué? Porque la representación popular es la base del gobierno democrático. El gobierno democrático se funda en el gobierno del pueblo, no de una fracción del pueblo, sea esa fracción mayoría o minoría, sino del pueblo en su totalidad.

Este es el principio absoluto que esto reconoce.

Pero los señores convencionales creen que no hay ningún sistema de los que se han ensayado, que dé un resultado definitivo para producir la representación proporcional, y quieren dejar a la Legislatura el amplio campo para que ensaye la manera de ponerlo en práctica. Así es que la diferencia consiste en que los señores convencionales quieren dejar amplia facultad a la Legislatura, y nosotros queremos restringir esa facultad estableciendo un punto de partida del cual no pueda salir.

En cuanto al sistema que el señor convencional nos proponía para obtener la representación de las minorías por medio de la subdivisión de los distritos electorales, yo tengo que hacer dos observaciones:

La primera es que nosotros no tenemos una idea clara, ni podemos tenerla, de lo que quiere decir *minoría*: decir que la elección ha de hacerse siempre a pluralidad de sufragios, o decir que ha de hacerse proporcionalmente, no quiere decir de ninguna manera que la elección corresponda a la verdadera mayoría, ni que la minoría debe ser representada: quiere decir que en un caso han de estar representados sólo los que tengan un mayor cuerpo colectivo, que unas veces es real y otras veces ficticio.

Bajo otro punto de vista, esto quiere decir, que todas las opiniones, que todos los intereses, que todas las





voluntades del pueblo condensadas en un número suficiente para tener una fuerza real, deben tener una representación proporcional.

Bajo nuestro sistema actual, señor presidente, no son precisamente las mayorías las que están representadas.

El señor convencional Gorostiaga, en el luminoso informe que produjo al principio de la sesión, hizo una distinción muy clara, entre el derecho de decidir que corresponde a las mayorías, y el derecho de representación que corresponde a todo el pueblo.

Pero, suponiendo que el derecho de decidir corresponde incuestionablemente a la mayoría en el gobierno democrático, entonces es necesario que esa mayoría pueda representarse, en tanto que por el sistema de la representación proporcional, la mayoría no puede ser representada cuando las opiniones están divididas en más de dos fracciones.

A mí me parece que esa apreciación del señor convencional no es exacta, porque la opinión pública puede estar dividida en mayor número de fracciones, y este hecho no tiene ninguna influencia con lo que diariamente pasa en las luchas electorales. Un partido vota en el sentido *A*, otro en el *B*, pero siempre hay un número de votos que tiene los mismos intereses y que, sin embargo, se abstienen, porque no participan de ninguna de las opiniones de los partidos militantes y no quieren anular su simpatía y su opinión.

Entonces, dado el sistema actual, podemos obtener un resultado análogo al que voy a exponer con cifras para hacerlo más perceptible.

Supongamos una masa de opinión que puede ser representada por 100. Supongámosla dividida en cuatro fracciones, que la una está representada por 40, la otra por 30, y como las otras dos quedan representadas por quince, ¿quién tiene la representación? La que tiene 40 en la mayoría, pero en la mayoría relativa a las otras fracciones conjuntamente, porque son 60 enfrente de 40: para que la elección tenga una mayoría clara, es necesario que esas fracciones estén representadas proporcionalmente.



Todas las sociedades humanas, como es visible, todas hacen progreso. Está claro, por otra parte, que las opiniones menos numerosas, que tienen menos fuerza, menos prestigio en un momento dado, deben estar representadas en el cuerpo deliberante, porque la historia nos acredita que no son las mayorías las que están siempre en posesión de la verdad, sino, por el contrario, son preponderancias de una idea que desaparece al día siguiente; pero como puede suceder que el error no se haya desvanecido sino cuando todas las opiniones estén representadas en el cuerpo deliberante, es necesario también que las minorías estén representadas.

Viniendo ahora a las observaciones concretas a que el señor convencional se atenía con preferencia, para apartarnos de toda observación delicada, aun cuando vea que los señores convencionales que atacan el proyecto no hacen ninguna; yo pregunto, si nuestra historia civil de los últimos años hubiera tomado los caracteres que ha tomado, si todos los partidos hubieran tenido su legítima representación, si hubiesen tenido la participación legítima que les corresponde en el gobierno.

Se dice que hemos tenido que conservarlo, porque estábamos en plena guerra civil, y que, por consiguiente, era fácil que los partidos hicieran fuerza para conservar el poder con prescindencia completa de sus adversarios.

A mí se me ocurre preguntar, si la conservación de ese sistema era el producto de la guerra civil, o si más bien era la guerra civil el producto de ese sistema?

Donde impera, señor presidente, la opinión de los partidos, tiene campo libre para manifestarse en la lucha y para luchar en el terreno pacífico, tomando así parte en el gobierno actual una de las fracciones de la opinión; pero cuando se quiere quitar a los partidos su acción y el derecho que tiene de conquistar por medio de sus esfuerzos la participación en el gobierno: cuando impera la fuerza contra la opinión, entonces se producen esas horribles luchas que ensangrientan a los pueblos.



Por otra parte, dondequiera que exista la elección por simple pluralidad de sufragio, tendrá que imperar simplemente un partido.

Yo no quiero averiguar cuál es el partido que impera; lo que quiero es que ningún partido impere, privando de su derecho a los demás ciudadanos, sea mayoría o minoría.

Todos sabemos lo que en los Estados Unidos ha sucedido a consecuencia de la adopción de este sistema.

Hay, señor presidente, un libro reciente, el libro de Seaman, relativo al gobierno de los Estados Unidos, en el cual se indica de qué manera estas instituciones políticas, todos los movimientos sociales y toda la vida del país, se ha desorientado en ocasiones más o menos críticas por el imperio del espíritu de partido, porque de esa manera los gobiernos no gobiernan sino por la acción de los círculos, de los cuales ha salido la acción que la constituye, porque en esos casos los ciudadanos no van a votar por el candidato de su simpatía, ni con arreglo a su opinión.

De este linaje de elecciones, resulta, entre estos inconvenientes, el de que son los candidatos mismos de los partidos los que forman las listas electorales, los que imponen los candidatos, y el resto de los partidos, va por los distintos municipios, como maese Pedro, a constituir los cuerpos que deciden del presente y del porvenir de los pueblos.

Son estos gravísimos inconvenientes los que hacen urgente y premioso tomar medidas que concluyan una vez por todas con tal sistema.

Es necesario que los partidos no gobiernen, sino que gobiernen el pueblo por medio de legítimos representantes.

Y esto, no solamente tiene aplicación, como el señor convencional decía, respecto de los otros cuerpos legislativos; tiene aplicación respecto de los otros cuerpos que son elegidos por elecciones populares.

Supongamos, señor, que se trata de elegir gobernador.

En la Constitución, como está proyectada, en el capítulo que más adelante discutiremos, se establece que



sea elegido el gobernador por elección indirecta, y en este caso, esta doctrina tiene aplicación.

Por consiguiente, si de lo que se trata aquí, es de que la elección sea directa, el sistema de representación proporcional, es aplicable, y dará por resultado que el gobernador de la provincia no sea la representación de un partido, sino la representación del pueblo, es decir, el gobierno del pueblo y para el pueblo, como debe ser todo gobernante democrático.

En las elecciones de carácter municipal, el mismo sistema produciría iguales efectos por razones que no es el caso exponer ahora.

El señor convencional Sáenz Peña nos decía: "No hay más que un sistema que puede llevarnos a este resultado".

Ya el señor convencional miembro informante de la comisión, se había adelantado a esa objeción del señor convencional Sáenz Peña; había demostrado cómo no es uno, sino varios los sistemas que se han ideado para producir la proporcionalidad de la representación.

Tenemos el sistema Hare, por medio del cociente electoral; tenemos el voto acumulativo; tenemos la mesa eventual; tenemos el de la representación seccional, que es el que el señor convencional con los otros señores miembros de la comisión encargada del poder legislativo sostiene; tenemos el de la representación por gremios, y otros sistemas cuyo mecanismo sería impertinente explicar delante de la Convención.

La comisión no cambia ninguno de estos sistemas, y sostiene el principio en virtud de las leyes generales que rigen la naturaleza humana, que rigen la naturaleza de las sociedades y la naturaleza de la vida democrática.

Este principio, pues, se apoya en necesidades perentorias, claramente reveladas a los hombres en la vida política. Por consiguiente, es preciso aceptarlo sin esperar la última palabra de la ciencia que el señor convencional espera y que no la oír jamás pronunciar de ningún labio humano.



Es preciso, pues, que tengamos el coraje de arrojar-nos a la prueba, porque el camino de la prueba, es el camino de la lucha, de la lucha que ha de traernos la libertad.

---

## APÉNDICE E

(COMPLEMENTARIO DEL CAPITULO IV)

---

### Reforma electoral (1)

I. Subdivisión en distritos. — II. Mesas eventuales. — III. Voto acumulativo. — IV. Lista incompleta. — V. Sistema proporcional.

#### I

##### SUBDIVISION EN DISTRITOS

Debe ser puesta en primer lugar entre las reformas políticas recién adoptadas en Buenos Aires, la del sistema electoral formulada en la segunda sección de la Constitución que se prepara; y como su reglamentación presenta serias dificultades, conviene que la prensa se preocupe de ella y auxilie el trabajo legislativo ilustrándola.

Dice la Constitución que “la proporcionalidad de la representación será la regla en todas las elecciones populares”; y esta declaratoria ha sido a veces interpretada como una simple adopción del derecho de las minorías, a tener órganos en el gobierno, envían-

---

(1) Este trabajo fué publicado en una serie de artículos en



do cierto número de representantes a los cuerpos de liberantes.

Es errónea la interpretación.

El artículo es comprensivo y no sólo resuelve la cuestión teórica, sino que también fija el medio de aplicar los principios aceptados, confiriendo poder a la legislatura únicamente para organizar los procedimientos del sistema.

No entraremos en la discusión de la teoría.

El privilegio, bajo cualquier forma, es contradictorio con el principio de gobierno democrático; y el sistema de elecciones por simple mayoría de sufragios, favorece con un privilegio eventual a los partidos más numerosos, excluyendo de toda participación en los negocios políticos a fracciones del pueblo que bien pueden representar una masa considerable de opinión.

Es universal hoy día la tendencia a destruir ese error que tiene una explicación histórica muy clara, pero que no puede resistir al análisis.

Y tanto más impertinente sería profundizar las doctrinas, cuanto que ninguna duda puede haber respecto de su adopción.

No puede versar el debate sino sobre la inteligencia estricta de los términos de la ley.

Para esclarecerlos basta emplear lo que llaman los lapios un método de eliminación, y demostrar que sólo por medio de uno entre los sistemas electorales combinados o ensayados para dar entrada en el gobierno a los representantes de la minoría, puede obtenerse la representación proporcional a que se refiere el artículo.

La importancia de esta materia nos obliga a tratarla con detenimiento, y a fin de no fatigar la atención del lector aislaremos cada sistema para analizarlo separadamente.

Es opinión que tiene cierta fuerza, y hemos oído manifestar en ocasiones solemnes, que la subdivisión del Estado en distritos con representación singular, sería eficaz para realizar el propósito de la reforma.

Pensamos lo contrario.



Ese sistema puede dar cierta representación a las opiniones en minoría; pero no hay presunción alguna de que ella sea adecuada a la fuerza efectiva.

Localiza el mal; no lo remueve.

Es una modificación del sistema actual, que permite la subsistencia de sus vicios intrínsecos.

Toda vez que cualquiera que sea el número de partidos que luchan, la representación de cada distrito no puede repartirse, ni los sufragios emitidos aglomerarse, es evidente que de las elecciones aisladas resultará la prepotencia exclusiva; o poco menos, de la mayoría y la amortización de un gran número de votos, sumado el total de los que se inutilizan en cada escrutinio parcial.

Nada modifica en el fondo de las cosas.

Por otra parte, carece de lógica.

O se reconoce en las mayorías derecho exclusivo para gobernar o se les niega.

En el primer caso, es insostenible un sistema que aunque no sea eficaz, intenta, sin embargo, cercenarle una parte de la influencia que le atribuyen.

En el segundo caso, se discurre y se procede mal armándola con la prerrogativa de inutilizar en los distritos los votos de las minorías o de las mayorías divididas.

Porque hay que tener en cuenta que una de las fases del sistema vigente que queda en pie, es la que le constituye absurdo.

Queriendo favorecer las mayorías, se despoja a las verdaderas; porque si se estableciera que los representantes no pueden ser investidos sino por una mayoría absoluta de sufragios, se daría una ley enteramente utópica.

La hipótesis de obtener una mayoría absoluta, no puede ser avanzada sino en virtud de una presunción: que el país se divida sólo en dos partidos.

Ahora, ni la naturaleza humana ni la condición de las cosas políticas, autorizan a afirmar esta reducción en la manera de verlas, esta simplificación de los intereses, tanta analogía de sentimientos como supone.



Sería suficiente examinar nuestra propia historia para desecharla.

Sólo en los momentos de suprema crisis, cuando los pueblos llegan a demoler una institución vetusta, o a revestir una nueva condición histórica, se dividen bajo ideas sencillas, como entre nosotros en 1810, cuando el problema político se refundia en estos términos: conservar o abolir el estado colonial.

Pero en seguida llega la hora de reemplazar lo destruído, de organizar lo creado; el problema político se vuelve complejo y las divisiones de la opinión aumentan.

Nuestras peripecias revolucionarias lo comprueban también.

En 1811 vemos luchando los discípulos de Moreno bajo la bandera democrática, un partido conservador que puede personificarse en Saavedra, un elemento poderoso, inspirador de las primeras reacciones contra la omnipotencia de la capital y conservador de lo sustancial en nuestras añejas instituciones sociales, sin contar las inquietudes en que los hombres de las campañas manifestaban los primeros síntomas de vida de la democracia bárbara encabezada por Artigas.

Cualquier momento histórico de nuestra vida en que la efervescencia política haya salido de grado presenta caracteres análogos, y aglomerar ejemplos y datos sería tarea inútil.

Siendo así, insistimos.

La mayoría absoluta en actos políticos es a menudo imposible, en razón de la subdivisión de los partidos.

Entonces, se inviste con la omnipotencia a las mayorías relativas.

Cuatro en diez pueden apoderarse del gobierno si están compactos y los seis se dividen, ya sea sobre detalles de las cuestiones, ya sea sobre las personas a quienes entienden conveniente conferir el poder.

Impera, por consiguiente, la minoría, contra la voluntad expresa de la mayoría, que si no está conforme respecto de la dirección que se debe dar a la política y de los hombres que deben dirigirla, a lo menos está





de acuerdo en rechazar la opinión y los candidatos de la minoría que prevalece.

Importa poco que se deje a las fracciones desposeídas el consuelo de esperar alguna victoria parcial en uno u otro distrito.

Eso atenuaría el mal; y el mal no pide paliativos, sino remedios.

Se trata de organizar un gobierno de opinión, un verdadero gobierno representativo; y en tanto que no sea el pueblo, sino una fracción del pueblo el elemento activo, cuya voluntad gobierna, cuyas ideas y cuyos sentimientos se consultan, la institución permanece mutilada, y los buenos principios quedan sin aplicación.

Por último, estas cuestiones se reducen a cuestiones numéricas, y es muy fácil demostrar, por este medio, que el sistema que discutimos es ineficaz para conseguir una representación proporcional de las opiniones.

Sea un Estado que debe elegir tres representantes y cuenta con 1.500 electores, divididos forzosamente en tantos distritos cuantos representantes debe elegir.— Nos colocamos en la mejor hipótesis suponiendo que la opinión no está fraccionada sino en dos partidos, y sea éste el escrutinio:

Distritos	Partido A	Partido B
1.º . . .	300 votos	200 votos
2.º . . .	100    "	400    "
3.º . . .	350    "	150    "
Totales . . .	750    "	750    "

Resulta que uno de los partidos obtiene dos representantes y el segundo solamente uno, sin embargo de que el total de votos conseguidos por ambos es igual.



Y por otra parte que quedan amortizados:

En el distrito	1.º . . . . .	200	votos
" " "	2.º . . . . .	100	"
" " "	3.º . . . . .	150	"
		<hr/>	
Total . . . .		450	"

Otro caso: suponemos el mismo número de electores y de representantes, y la lucha electoral trabada entre tres partidos con el resultado siguiente:

Districtos	Partido A	Partido B	Partido C
1.º . . . .	200 votos	180 votos	120 votos
2.º . . . .	250 "	120 "	130 "
3.º . . . .	180 "	250 "	70 "
		<hr/>	
Totales . .	630 "	550 "	320 "

Resulta que un partido que en total no ha reunido sino 630 votos de los 1.500 emitidos, adquiere las dos terceras partes de la representación contra la voluntad de 870 electores que han rechazado sus candidatos.

De las dos minorías relativas, la una tiene un representante, y la segunda queda sin órgano en el gobierno, no obstante que figuran en el escrutinio con un número de votos en relación de 3 a 5.

Finalmente quedan inutilizados:

En el primer distrito . . . . .	300	votos
„ „ segundo „ . . . . .	250	„
„ „ tercer „ . . . . .	250	„
Total . . . . .	800	„

De manera que más de la mitad de los votos emitidos no son contados en el resultado general de la elección.

Luego, ni impera la mayoría, ni las minorías obtienen representación adecuada a su importancia.



En suma, el sistema no responde ni por sus fundamentos doctrinarios, ni por su eficiencia, a los propósitos de la Constitución. Sus resultados son aventurados y sus principios erróneos.

## II

### MESAS EVENTUALES

Parécenos haber comprobado en nuestro artículo anterior, la impotencia del sistema electoral que los publicistas llaman *representación singular* para servir los fines de la reforma constitucional de Buenos Aires.

Examinemos otro sistema sugerido con el mismo objeto y que entre nosotros contó algún día con la adhesión de uno de nuestros pensadores más notables.

Aludimos al de las *mesas eventuales*.

Aquí no encontramos un principio que discutir.

Hay una descripción que hacer y un procedimiento que criticar.

Consiste el sistema en otorgar a los partidos disidentes de la mayoría, absoluta o relativa, pero notoria, el derecho de votar en mesas distintas de las oficiales.

Reducido a estos términos el sistema a nada conduce.

Evitando las grandes aglomeraciones y dispersando los bandos electorales, puede evitar los conflictos nacidos del choque inmediato de los partidos y de las personas en momentos críticos, en que anhelosamente se espera la victoria o la derrota.

Para conseguir el mismo resultado bastaría adoptar el voto secreto, que la Constitución de Buenos Aires ni establece ni prohíbe.

Pero la división de los partidos para votar, en nada favorece la representación de los menos numerosos, sea que se conserve el escrutinio de listas, sea que se adopte la representación singular.

En ambos casos debe necesariamente prevalecer la voluntad de la mayoría relativa.

Por eso se añade en el sistema el derecho de las mi-



norías, que votan en mesas eventuales, a enviar un representante a las cámaras si obtienen el número de votos designado por la ley para transformar un candidato en diputado o senador.

Preséntanse aquí varias dificultades.

Desde luego ésta: el escrutinio ¿debe o no debe localizarse en cada distrito?

Si debe localizarse, es harto difícil que ninguna minoría pueda conseguir el número de votos indispensables para obtener un representante; y en consecuencia, perseveran todos los vicios del sistema que se desea abrogar.

Si no debe localizarse, entonces se confiere a las minorías de cada distrito el derecho de votar solidariamente con todos los que comparten sus ideas o intereses en la sección o el Estado.

En tal caso, es posible que obtengan los votos necesarios para conferir representación.

Pero las dificultades no han concluido.

¿Cómo puede determinar la ley el número de votos que bastan para conferir a un ciudadano un mandato popular?

No lo alcanzamos, si es que no se toma por base a este efecto la relación entre el total de representantes y el total de electores; y una vez que tal base se adopte, es obligatorio aceptar otro sistema perfectamente lógico con ella y que no sólo difiere del que discutimos, sino que, por otra parte, destruye todas sus condiciones orgánicas.

Mas, aunque se den por no existentes ni válidas las observaciones apuntadas, preguntamos: los representantes elegidos en las mesas eventuales, ¿deben reemplazar a un número igual de representantes elegidos en las mesas oficiales, o deben añadirse a la representación ya integrada por los candidatos triunfantes en virtud de la elección de la mayoría relativa?

Los partidarios del sistema optan por el segundo término.

Tenemos entonces en primer lugar, que el número de diputados y senadores sería variable; y como la



Constitución ha declarado, urgida por excelentes razones, que “la representación política tiene por base la población”—es inaceptable el sistema en cuanto ataca fundamentalmente el principio orgánico del poder legislativo y la idea genuina de la soberanía popular.

Destruye por lo demás, y esto es capital, todas las reglas del gobierno representativo.

Los diputados y senadores de las minorías, agregados a la representación ordinaria y sostenidos por los partidos, serían legisladores con mandato imperativo, representantes directos, confesados y bajo la vigilancia constante de un partido, en vez de ser representantes del pueblo.

Toda iniciativa, la espontaneidad, las inmunidades del carácter augusto que deben revestir los legisladores de un pueblo libre desaparecerían en ellos, y desapareciendo en ellos, se debilitaría en el resto de la representación.

Contradice abiertamente los axiomas sobre los cuales reposa la teoría de nuestro gobierno; contradice el espíritu y la letra de la Constitución, y todos los antecedentes constitucionales de nuestro país, que en sus primeros ensayos de vida parlamentaria ha rechazado solemnemente los *mandatos imperativos* en la Asamblea de 1813 y en el Congreso de 1825, como negativos del sistema representativo republicano que a los hombres de nuestra edad compete perfeccionar.

Fuera de estos peligros políticos entraña una impotencia evidente.

Cuando se dice mayoría y minoría en cuestiones políticas, se usa de términos completamente arbitrarios.

La opinión puede tomar innumerables matices, hemos dicho, y no es posible que olvidemos esta circunstancia cuando criticamos sistemas electorales.

Teniéndola en cuenta se puede prever el caso de que la opinión se divida al punto que, o haga imposible la representación de las minorías relativas, o ~~de~~ enormemente el número de la representación.

El segundo de estos inconvenientes no tiene remedio.



A fin de prevenir el primero se agrega en el sistema el derecho de las minorías, para acumular sus votos cuando rige el escrutinio de listas, de modo que el elector que puede votar por dos candidatos está facultado para dar dos votos por uno solo y así se complica éste con el sistema del voto acumulativo que analizaremos más tarde.

Pero aun así es ineficaz, como lo demostrarán los ejemplos que siguen:

Suponemos en el primer caso adoptada la representación singular y una sección con 1.500 electores que debe nombrar tres representantes.

#### ESCRUTINIO

Distritos	Mesa oficial	Mesas eventuales			
		1	2	3	4
1.º	150 vts.	100 vts.	80 vts.	70 vts.	100
2.º	100 ..	100 ..	100 ..	100 ..	100
3.º	200 ..	150 ..	70 ..	20 ..	60
	450 ..	350 ..	250 ..	190 ..	260
1.050					

Resulta, que en el 1.º y 3er. distritos una mayoría relativa ha conseguido un diputado, siendo minoría absoluta: que el 2.º distrito no tiene representante elegido,—y que 450 de 1.500 electores tienen dos diputados, quedando amortizados 1.050 votos, que son las dos terceras partes del total.

En el 2.º caso se suponen los mismos datos con menor división de opinión.

#### ESCRUTINIO

Distritos	Mesa oficial	Mesas eventuales	
		a	b



En vez de tres representantes se elijen cuatro; pero dos de ellos son nombrados por un partido cuyo número equivale al de cada uno de los otros dos: de donde se sigue que los votos que se han emitido en la mesa oficial han tenido doble valor que los emitidos en las eventuales, que las dos terceras partes de electores equivalen a un tercio y tienen la mitad de influencia que el otro tercio; que de cuatro representantes dos tienen mandato imperativo porque los sostienen los partidos que los han elegido, y por fin que los mil electores que los sostienen están además obligados a sostener otros dos de la minoría prevalente por ser representantes regulares.

Finalmente, suponemos un caso en que el sistema de las mesas eventuales esté combinado con el escrutinio de lista y el voto acumulativo; y sea un Estado que tiene que elegir representantes y esté dividido en cinco secciones con quinientos electores cada una, que hacen un total de 2.500;

#### ESCRUTINIO

Mesas oficiales		Mesas eventuales			
	a	b	c	d	
e. 1.ª 300 vts	50 × 2 100	50 × 2 100	50 × 2 100	50 × 2	
2.ª 300 ..	50 .. 2 100	50 .. 2 100	50 .. 2 100	50 .. 2 1	
3.ª 300 ..	50 .. 2 100	50 .. 2 100	50 .. 2 100	50 .. 2 1	
4.ª 300 ..	50 .. 2 100	50 .. 2 100	50 .. 2 100	50 .. 2 1	
5.ª 300 ..	50 .. 2 100	50 .. 2 100	50 .. 2 100	50 .. 2 1	
a. 1.ª: 1 500 vts	Rep. 1; vts: 500	Rep. 1; vts: 500	Rep. 1; vts: 500	Rep. 1; vts:	

Resulta que colocándonos en términos favorables hasta lo inverosímil, para la realización del sistema, en el caso supuesto, nos daría catorce representantes en vez de diez; que cuatro habrían sido electos por 1.500 votos, y los otros 4 por 1.000 votos, lo cual es excesivamente desproporcionado, sin contar con que de estos catorce representantes había cuatro con mandato imperativo.

El sistema, en suma, no puede ser adoptado porque



es ineficaz y carece de fundamentos y de armonía con los principios constitucionales.

Y tan extrema es su impotencia, que para imprimirle algún vigor, sus partidarios se han visto precisados a incorporarles elementos de diversos sistemas, que lo desfiguran y lo complican, desnaturalizándolo hasta hacerlo monstruoso, puesto que confiere a las minorías derechos para votar solidariamente y para acumular sus sufragios.

Es un privilegio ideado para rectificar otro privilegio.

Esto nos desviaría de nuestra tendencia. La reforma se propone extirpar los privilegios; no se propone sustituirlos.

### III

#### VOTO ACUMULATIVO

Tampoco es el sistema de Marshall concorde con la reforma constitucional ni eficaz para sus objetos.

Describámoslo.

Según sus principios, cada cual, puede usar como quiera el número de votos que la ley le autoriza a disponer.

El elector de una sección o Estado que debe elegir cierto número de representantes está facultado para emitir tantos votos cuantos representantes correspondan a su sección; y en tal caso, no hay inconveniente en que los distribuya o en que los aglomere, y si puede dar dos por dos candidatos o cuatro por uno solo.

De esta manera, los partidos que se encuentran débiles y saben a ciencia cierta que no le es posible triunfar en la lucha y obtener el total de la representación, pueden acumular sus votos en un número reducido de candidatos e igualar o superar, respecto de ellos, la suma de sufragios emitidos por la mayoría a favor de sus partidarios, consiguiendo, por consecuencia, una representación adecuada a su valor efectivo en las asambleas políticas.





Convenimos sin reserva en que puede, en circunstancias especiales, cuando las cuestiones debatidas son simples y la opinión está poco dividida, producir resultados lisonjeros.

Esto explica su prestigio y la adhesión de gran número de publicistas, especialmente los franceses y una porción respetable de los argentinos que llegan a identificarle con el principio de la representación proporcional.

Un ejemplo lo esclarecerá mejor:

Si suponemos una sección que tenga seiscientos electores, esté dividida en tres distritos, y la opinión en dos partidos, uno ministerial y el otro de oposición, debiendo elegir seis representantes, el sistema de Marshall bien manejado, podría producir un resultado análogo al que sigue:

#### ESCRUTINIO

Partido ministerial		Partido de oposición	
1.ª Sección:			
120 votos distrib. en las 6;	— 120	80 votos acumul. sobre 3;	160 —
Sección 2.ª:			
90 votos acumul. sobre 3;	180 —	110 votos distrib. en las 6;	— 110
Sección 3.ª:			
100 votos acumul. sobre 3;	200 —	100 votos acumul. sobre 3;	200 —
310 Total.	Total 380 120	290 Total.	Total 360 110
	300		470

Resulta que cada fracción tiene la mitad de la representación, y tienen, en efecto, casi igual número de votantes.

El resultado sería igual si el partido ministerial hubiera dispersado sus votos y el de oposición los hubiera aglomerado en todos los distritos. Tendrían los candidatos del primero 310 votos y los del segundo 580 votos.

Si ambos hubieran aglomerado siempre, también sería idéntico el resultado.



Tres candidatos del partido ministerial tendrían 620 votos, y tres del partido de oposición tendrían 580 votos.

No obstante esas halagüeñas apariencias, y el crédito que el sistema obtiene por haber sido aplicado en varios países, como en el Estado norteamericano de Illinois, en las colonias de la Bahía de Honduras y aceptado no ha mucho, a lo menos por una de las cámaras de Chile, es necesario profundizarlo en sus entrañas para apreciar su verdadero mérito.

Y desde luego, estúdiase la doctrina en que reposa.

Multiplica la opinión de un hombre por el número de objetos sobre los cuales puede recaer, y pretende que tome tanto mayor valor cuanto de mayor número de objetos prescindan.

Un individuo tiene opinión sobre muchas cosas, pero no tiene sobre una cosa tantas opiniones como hay objetos sobre los cuales puede opinar.

Sería monstruoso pretender que un miembro de cualquier cuerpo deliberante, por el hecho de estar habilitado para tomar parte en la resolución de todos los asuntos sometidos a la asamblea en que funciona, puede igualmente abstenerse de votar en ciertas materias, y luego aglomerar para la resolución de alguna que le interese especialmente todos los votos que ha dejado de dar. La combinación aritmética puede ser feliz; pero el dato filosófico en que estriba es falso; digamos más, es absurdo.

Por otra parte, se supone de parte de los partidos una severa e imparcial conciencia de su propia fuerza, que ni se encuentra a menudo, ni cabe bien en la naturaleza humana.

Dios sabe lo que hizo cuando arrojó entre la mirada del hombre y su porvenir un misterio impenetrable, que no despejan por completo ni aun aquellas almas lúeidas suscitadas de tarde en tarde para pronunciar a la tierra sus grandes bienandanzas y sus grandes desventuras.

¡La visión del futuro quebraría el gran resorte de la energía humana! ¡Es la esperanza!



Hay una esperanza oculta entre las fulgurantes temeridades del héroe, como la hay en el plácido desnudo de los mártires y en la resignación del pobre que se abraza con sus dolores.

No quitéis la esperanza, y para no quitarla, no matéis la ilusión.

Si los hombres han de obrar, si los partidos han de ser activos, es necesario que esperen y crean en su propia fuerza.

Un grupo de hombres no se recluta ni puede ser impelido a la acción cuando se le sugiere la conciencia de que será vencido.

Si tiene austeridad y abnegación para luchar sin esperanza, será una escuela, será una secta, pero no será un partido político con el arranque, con los bríos, las ceguedades y las pasiones que constituyen los partidos.

Ofrecer a los partidos nuevos, a quienes compete sembrar la "palabra de hoy", que "es la verdad del día siguiente", de los cuales reciben los pueblos la iniciativa y los impulsos gloriosos, como medio de llevar su pensamiento a los centros políticos, un sistema inaplicable siempre que no comience por revelar su propia debilidad, es decir, por alejar las opiniones fluctuantes y las voluntades comunes, es indiscutiblemente ofrecerles una arma y darles un chiche.

Y cuéntese que no sólo es difícil que los partidos se declaren débiles; también es difícil que se reconozcan débiles.

Pero sea de esto lo que fuere.

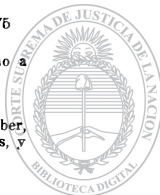
No queremos que se nos grite: *¡metafísica!*

Sin embargo, es necesario legislar para el hombre.

De Maistre diría: no hay *hombre*: hay pueblo, raza, sociedad con su idiosincrasia y su carácter propio.

Enhorabuena.

No hay que reñir con los muertos; pero hay partido, hay intereses, hay diversas maneras de apreciar las cosas y los hombres; y por consiguiente, hay complicación en la vida política de los pueblos, y cuando esa complicación existe, el sistema discutido es incapaz de



dar satisfacción a todo interés legítimo, un órgano a cada opinión, un eco a cada queja.

Esto no es metafísica: es aritmética.

Acudamos a los números.

Supóngase en caso semejante al que sugiere Leibner, que 1.500 electores van a elegir tres representantes, y se dividen así:

800 votan regularmente por 3 candidatos.

400 acumulan sobre uno, y obtienen 1.200 votos.

300	"	"	"	"	900	"
-----	---	---	---	---	-----	---

1.500 Total.

Resulta que la mayoría absoluta consigue un representante y que la minoría adquiere dos, es decir la influencia preponderante.

En este caso el sistema ha dado representación a la minoría; pero ha despojado a la mayoría de su derecho evidente, el de decidir. Hemos supuesto la cuestión política sencilla. Supongámosla complicada; y sean los mismos datos numéricos del caso anterior.

De los 1.500 electores, 800 pertenecen a un partido y los 700 restantes se dividen en dos fracciones opositoras y divergentes: la una tiene 400 electores y la otra tiene 300.

Para combatir con mayor ventaja, la mayoría se divide en dos grupos, aunque tenga que sacrificar un candidato, y acumula así:

*Candidato A*

400 multiplicado por 3 = 1.200

*Candidato B*

400 multiplicado por 3 = 1.200

Las minorías acumulan naturalmente y tenemos la parte del escrutinio que les corresponde con el siguiente resultado:

*Minoría A*

400 m. por 3 = 1.200

*Minoría B*

300 m. por 3 = 900

La segunda minoría queda sin representación.  
En otro caso, supongamos alteradas las relaciones numéricas de los partidos.

El partido ministerial tiene 700 electores; y de dos partidos de oposición, el uno tiene 450 y el segundo 350:

## ESCRUTINIO

*Partido ministerial*

350 acumulados en 3 = 1.050

350 „ „ 3 = 1.050

*Partidos de oposición*

A 450 acumulados en 3 = 1.350

B 350 „ „ 3 = 1.050

Resulta que el partido de oposición A tiene seguro un representante, que el partido ministerial tiene asegurado otro y empatada una elección.

En tal circunstancia hay que recurrir al sorteo que inutilizará en contra de uno de los dos partidos una suma de votos que si vale a favor de uno, vale a favor del contrario.

Si el sorteo favorece al partido de oposición, el partido ministerial queda igualado en la representación con los otros dos, no estándolo en la opinión.

Si sucede lo contrario, una respetable fracción del pueblo queda sin órgano en el gobierno.

Terminemos.

El sistema de Marshall se apoya en una extravagancia filosófica, es sobremanera peligroso para los partidos nuevos, cuyo fomento y medio de acción tienen en vista todos los que se preocupan de dar a las minorías influencias en la dirección de la política; y por fin, es inseguro e ineficaz para realizar el propósito de la Constitución.



## IV

## LISTA INCOMPLETA

He aquí un sistema sencillísimo, y cuya aplicación es fácil en cualquier país y cualesquiera que sean sus condiciones sociales y su organización administrativa.

Craik y Pread lo sugirieron en Inglaterra como el proceder más simple para dar entrada en el parlamento a los representantes de la minoría; y consiste en establecer que cada elector votará solamente por las dos terceras partes de la lista correspondiente a su sección, de suerte que, no habiendo recaído el voto de la mayoría sobre un número de candidatos suficientes para completar la representación, sea necesario integrarla con los candidatos de la minoría que hayan obtenido más sufragios,—y en el caso de que ésta haya votado compacta, con los que figuren en primer lugar en sus boletas o con los que determine un sorteo hecho al efecto por los funcionarios encargados del escrutinio.

Así, si se supone una sección dividida en tres distritos y que reúne seiscientos electores, podría la elección dar el siguiente escrutinio que presentamos para hacer más clara la exposición:

## ESCRUTINIO

Candidatos ministeriales					Candidatos opositores					
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j
Distrito 1.º	150.	150.	150.	150.	50	50.	50.	50.	—	—
.. 2.º	100.	100.	100.	100.	100.	100.	80.	80.	20.	20.
.. 3.º	150.	150.	150.	150.	50.	50.	50.	50.	—	—
Totales	400.	400.	400.	400.	200.	200.	180.	180.	20.	20.

Como el partido ministerial, a pesar de tener tan pronunciada mayoría, no ha podido votar sino por cuatro representantes, es necesario integrar la representación con los dos candidatos de la minoría (A y B) que tienen 200 votos.



Si la minoría no se hubiera dividido y todos sus votos hubieran recaído sobre las mismas personas, se tomarían los primeros de la lista o se designarían por medio de un sorteo los que debieran entrar en las cámaras.

De todas maneras resulta que cada una de las fracciones en pugna obtiene una parte de la representación ajustada a su importancia.

Los 200 votos de la minoría componen la tercera parte del número de electores y forman, en efecto la tercera parte de la representación.

Nada más eficaz aparentemente.

Y para que nada falte, entre las circunstancias que contribuyen a dar prestigio a este sistema, él está abonado por la gran autoridad de Inglaterra que lo ha establecido parcialmente, ordenando en la ley de 1867, que en los burgos y ciudades que deban elegir tres representantes, los electores no pueden votar sino por dos candidatos, por tres donde se deba elegir cinco, y así sucesivamente.

También ha sido empleado en Pensilvania para nombrar las juntas receptoras de votos; pero este ejemplo carece de importancia, y el que puede alegarse con todo el brío que da a un argumento de este género, la prudencia, la mesura, y la sabia dirección de un progreso paulatino pero seguro y constante, de parte de la nación que lo presenta, es sin duda, el de Inglaterra que acabamos de exponer.

Debemos confesar ante todo, que la sencillez del sistema es fascinadora, y que hemos creído en algún momento que bastaría para satisfacer las exigencias políticas a que responde el principio de la representación proporcional.

Pero profundizándolo, su prestigio se desvanece.

Y desde luego, se debe reducir el ejemplo de Inglaterra a su justa medida.

Es lo propio del carácter político de los ingleses no proceder bruscamente en las reformas, avanzar con cautela, ensayar la resistencia del terreno y la solidez de cada pieza de sus grandes construcciones, sin prisa, sin cobardía, con energía perseverante y tranquila.



Así, al acoger, al cabo de años de propaganda y de estudio, el principio inicial con que la provincia de Buenos Aires ha querido regenerar la savia de nuestra vida política, aceptó el consejo de John Russell, y aplicó el medio más rudimentario de hacerlo efectivo, y aun no lo aplicó sino parcialmente, dejando a la experiencia y al tiempo el encargo a inducir los espíritus de una reforma completa.

No es esto todo.

Aunque la opinión no pueda ser reflejada bajo todas sus fases en el parlamento por este medio, Inglaterra encuentra en su organización política medio de templar las consecuencias de las exclusiones. El representante de un condado no es sólo representante de un partido político; lo es también de los intereses, de las pasiones y de los derechos particulares de la *gentry*. El representante de Oxford o de Cambridge, es representante de los cuerpos sabios de la nación, órgano de las ideas nuevas, de las doctrinas maduradas en la meditación y en la controversia de la alta clase científica del país. El representante de una ciudad es representante de los intereses del comercio, o de la industria, o de aquellos que sean especiales al centro del cual procede en virtud del carácter peculiar que revista.

De suerte que aunque todos los partidos no puedan llevar su influencia a los altos consejos nacionales, la representación por clases, que en el fondo subsiste en Inglaterra fuera de la especialmente consagrada en la Cámara de los Lores; rectifica y en cierta manera subsana aquella deficiencia, puesto que trae a la arena de las luchas parlamentarias órganos de casi todos los elementos que constituyen su sociabilidad.

Falta la masa popular, empero.

En Inglaterra, ella no tiene individualidad política. La tiene, entre nosotros, sin embargo; y esta circunstancia basta para demostrar que si el sistema de las *listas incompletas*, ha podido satisfacer transitoriamente las necesidades de la opinión inglesa, es su insuficiencia palpable en países en que no se quiere ni se puede





representar en el gobierno sino la opinión popular con todos sus matices, variantes y complicaciones.

También Inglaterra reconocerá esta insuficiencia.

Los días aún no brotados del seno de los tiempos no tienen fecha, pero se puede caracterizarlos.

Inglaterra es una democracia en formación.

A medida que avance en la senda republicana irá encontrando estrecho el traje, porque el elemento popular habrá crecido, las clases políticas de hoy se confundirán con él, y cada una podrá decir la palabra del mayor de los profetas: "es necesario que él crezca y que no mengüe".

Entonces, eliminando el recurso que rectifica las exclusiones políticas en la actualidad y robustecido el pueblo al punto de absorber la soberanía, se someterá al consejo de Stuart Mill, testamento ya, y que ha desoido como Francia desoyó tal vez el único consejo prudente de Saint Just.

Por lo demás, este sistema reposa sobre dos hipótesis.

Presume que el país no está dividido sino en dos opiniones. Es excusado insistir. En materia política, la verdad no es de inmediata percepción racional; se adquiere discursivamente en operaciones complicadas por las pasiones que rugen; por los hechos que oprimen, por los intereses que pugnan. La hipótesis es vana. Presume también la relación que hay entre los dos únicos partidos cuya existencia se supone.

La hipótesis no es menos arbitraria; y es categórica, puesto que se establece la proporción en que uno y otro partido deben ser representados, y lo que se busca es dar a las opiniones órganos suficientes para abrirse camino y ejercer influencia en la gestión de los intereses generales.

Siempre que estas presunciones coincidan ocasionalmente con la realidad, el sistema será eficaz; pero en los casos contrarios que son los probables, y tanto más probables cuanto más activa sea la opinión y más vigilante y enérgica la intervención del pueblo en los negocios políticos,—fracasa necesariamente.



Acudiremos a los números.

Una sección dividida en cuatro distritos y que tiene seiscientos electores, debe elegir seis representantes, está fraccionada en tres partidos, uno ministerial y dos de oposición, y da el escrutinio que sigue:

#### ESCRUTINIO

Partido ministerial		Partidos de oposición	
		A	B
Distrito	1.º — 45 votos	60 votos	45 votos
"	2.º — 45 "	70 "	35 "
"	3.º — 45 "	60 "	45 "
"	4.º — 70 "	10 "	70 "
Total...	205	200	195

Resulta que el partido ministerial que tiene la mayoría relativa obtiene con 205 votos las dos terceras partes de la representación, y el partido de oposición A, el tercio restante con 200 votos: que dos masas de opinión que apenas difieren tienen entre sí una diferencia de ciento por ciento en su valor efectivo, y que 195 votos, que casi igualan el total obtenido por cada una de las otras dos fracciones, carecen de valor alguno, quedan inutilizados y la opinión que representan sin órgano en el gobierno.

Si se complica la hipótesis, aún puede presentarse un resultado más claramente vicioso.

Supongamos tres en vez de dos fracciones opositoras y el escrutinio siguiente:

#### ESCRUTINIO

Partido ministerial		Partido de oposición		
		A	B	C
Distrito	1.º — 60 vot.	15 votos	25 votos	50 votos
"	2.º — 70 "	30 "	35 "	15 "
"	3.º — 60 "	25 "	15 "	50 "
"	4.º — 10 "	65 "	50 "	25 "
Total...	200 "	135 "	125 "	140 "



Según esta hipótesis, el partido ministerial con 200 votos de 600, es decir, un tercio del total, obtendría las dos terceras partes de la representación.

Los dos representantes necesarios para integrarla deberían ser tomados de los candidatos del partido de oposición C, que tiene 140 votos. Entre los dos adquieren toda la representación con un total de 340 votos. Quedan inutilizados 260, que son casi la mitad de los emitibles y dos facciones políticas sin representación.

No pesaremos sobre la atención del lector multiplicando ejemplos.

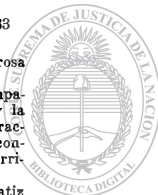
Bastan los expuestos para demostrar la ineficacia del sistema, como bastan los breves raciocinios que preceden, para demostrar la nulidad de sus fundamentos.

Rizurosamente hablando, no es un sistema, puesto que no estriba en ningún principio. Es un expediente y un expediente estéril, que sólo por aventura puede salvar el derecho de los pueblos contra las arrogantes pretensiones de las mayorías.

## V

### SISTEMA PROPORCIONAL.

Comprobada la impotencia de los sistemas de la *Representación singular* de las *Mesas eventuales*, del *Voto acumulativo*, y de las *Listas incompletas*, para dar órganos en los cuerpos deliberantes a todas las opiniones políticas de acuerdo con lo prescripto por la nueva Constitución de Buenos Aires,—es forzoso reconocer que la declaratoria de su *sección segunda* (1) entraña la adopción de un sistema, el único que haya sido expuesto y ensayado, además de los discutidos; expuesto, muchos años ha por Saint-Just, reducidos a fórmulas perentorias por Mr. Hare y ensayado en Di-



namarca para la elección de la rama menos numerosa del Risgdag.

Ante él y por él, desaparece todo motivo de comparación entre la fuerza numérica de un partido y la fuerza numérica de los demás, en que pueda estar fraccionada la opinión del pueblo,—y desaparece, por consiguiente, mucho de lo que hoy día es odioso e irritante en las luchas populares.

Su principio inicial es éste: toda fracción, todo matiz de opinión, todo interés social y legítimo debe adquirir una influencia en el gobierno en relación con su importancia, con tal que posea una fuerza apreciable.

Quien dice fuerza apreciable, dice fuerza política, porque media una enorme diferencia entre el valor científico de las ideas y su valor político.

Científicamente, una idea debe prevalecer cuando es lógica; para prevalecer políticamente necesita revestir condiciones distintas.

Nace una idea en el espíritu de un pensador que la irradia y la infiltra en otro y en otro espíritu, que la desenvuelve, la ensancha, la inclina en todas sus aplicaciones y la convierte en doctrina, pero la doctrina que fué ayer una revelación original de una mente fuerte, puede ser hoy el símbolo de una escuela; sin ser un partido, puede ser el germen de un partido sin la robustez que le constituye en una entidad política eficiente y poderosa.

Ni una secta es un partido, ni una teoría pura es un principio viable de gobierno.

Todas las cosas humanas están sujetas a peso y a medida, y las más elevadas adquisiciones del progreso han de llevar estampado el sello de nuestra imperfección nativa.

Así, una doctrina es una bandera, y el grupo que la profesa es un elemento de gobierno, cuando ha allegado un número de adherentes capaz de disputar su influjo a los partidos que prevalecen; y es, por lo tanto, el mejor sistema representativo, el que permite que con mayor rapidez sea habilitado cada grupo naciente



de opinión para influir en la dirección de los negocios políticos.

El sistema de Hare ha desatado el nudo.

Reputa con derecho a ser representado todo grupo formado por un número de electores igual al que se supone en nuestro sistema actual representado por cada miembro de los cuerpos parlamentarios.

De otro modo: tiene derecho a escoger un órgano de sus opiniones, toda fracción en cuyo total una parte del número de sus candidatos está contenida tantas veces cuantas el total de los representantes está contenido en el total de los electores.

Así, si tenemos un Estado que debe elegir diez representantes y tiene mil electores, una fracción que reclute doscientos electores puede elegir dos diputados, porque dos está contenido en doscientos el mismo número de veces que diez está contenido en mil; y de aquí su nombre de *sistema proporcional*, puesto que la operación matemática que pide consiste en buscar la igualdad de sus razones por cociente. En el caso apuntado puede formularse así la proporción que justifica el derecho de cada grupo de electores.

$$1000:10::200:2$$

La sencillez y la lógica de este sistema no puede ser superada. Sabido el total de los electores hábiles y el total de representantes elegibles con arreglo al censo, una simple división basta para establecer el número de electores representado por cada electo, y de la misma manera, el número de votos que basta para conferir mandato a un ciudadano.—Si los representantes son cuatro y los electores ochocientos, la cuota electoral es doscientos.

Constituido el Estado en un solo distrito a fin de que ningún voto pueda ser inutilizado en un escrutinio parcial, y estableciendo que cada elector no puede votar sino por un candidato, es claro que todas las fracciones diseminadas en el país pueden obtener representación si consiguen componer una o varias cuotas, y que



un hombre eminente, pero perseguido por los partidos dominantes, puede llegar a las cámaras si cuenta con la simpatía de un número de sus conciudadanos, aunque se hallen dispersos por toda la extensión de territorio del Estado, que iguale al cociente electoral.

Las ventajas de este sistema resaltan sin esfuerzo.

Da a los partidos una representación adecuada. Ni es posible que con él sean absorbidos los que poseen verdadera importancia, ni que la intriga ni la habilidad defrauden a los derechos de la opinión y otorguen a minorías escasas y diestras el imperio que tan fácilmente obtiene por el vicioso sistema hoy vigente.

La representación que él da al país, es por otra parte, la expresión de la voluntad universal del pueblo consultada en todos sus elementos y apta para elegir sin los límites que le pone la subdivisión de secciones o distritos, que, como decía Stuart-Mill, obliga a los electores a escoger entre las naranjas podridas de su localidad, en vez de buscar los individuos en quienes ha de investir el ejercicio de la soberanía popular entre las altas representaciones y las eminencias auténticas del país, sea cual fuera el centro en que viven, sea cual fuera la residencia de los electores dispersos en el territorio y vinculados por la misma fe y las mismas simpatías.

Será además una representación espontáneamente elegida. Hoy no lo es. Con el escrutinio de listas, la representación es impuesta o tolerada.

No elige cada elector; elige cada partido; y la designación de los candidatos no es hecha en los comicios, sino en los círculos directores de los partidos que forman las listas.

Entretanto, bajo el sistema proporcional, aun los hombres afiliados a un partido, se encuentran exentos del deber de votar por candidatos que su conciencia rechaza, y pueden escoger, entre aquellos que responden a los intereses de su bandera, los que sean particularmente dignos de su confianza.

Reflexiónese esto. No es poco de cierto emancipar los hombres de la tiranía de los partidos y conciliar



los intereses colectivos de estos centros de opinión sin los cuales la vida democrática languidece, con el interés supremo del individuo que es ser libre, con su deber supremo, que es someterse austeramente a su razón y a su sentido moral.

Por último, cambia el teatro de la lucha activa, transportándolo a los grandes consejos políticos; y por lo tanto obtiene todos los beneficios que los partidos entrañan esquivando todos los males que puedan ocasionar.

Los partidos sirven para ractificar acciones, para contrarrestar ideas y madurar deliberaciones. Tal es su papel funcional en la economía de los pueblos libres:—pero cuando son perseguidos todos menos uno, el omnipotente, el privilegiado, el que se arma con el sumo imperio,—entonces se desnaturaliza, y hay un partido que despotiza y otros que agitan y perturban.

Tenga cada uno sus órganos competentes, y todos una arena de combates nobles y fecundos; entonces, la *lucha política* destruye la *lucha facciosa* y extirpa las revoluciones.

Tememos un reproche: que encubrimos las sombras. Discutamos.

La primera objeción que puede oponerse al sistema de Hare es seria, pero no concluyente.

Si los electores están poco divididos o existen en el país ciertos personajes cuya superioridad subyuga, pudiera la votación aglomerarse alrededor de pocos nombres que obtendrían varias cuotas con lo cual quedaría incompleta la representación.

A este inconveniente provee un perfeccionamiento del sistema que se llama el *voto sustitutivo*.—Así, cada elector podría formar una lista en la cual consignara en primer lugar el nombre de la persona a quien principalmente quiere dar su voto, y en seguida, colocados por el orden de su preferencia, los de aquellos a quienes lo daría supletoriamente, en caso de que el primero no necesitara del suyo para triunfar o no contara con más voto que el que le da él.

De esta suerte, no se contaría a favor de cada candi-



dato sino el número de votos estrictamente necesario para alcanzar a la cuota, y ningún voto dejaría de ser contado alguna vez.

Serían aplicados a cada candidato, desde luego, los votos no sustituidos, y en los casos dudosos los que el sorteo determinara.

Más si este inconveniente se salva así, ¿cómo se salvaría el que puede nacer de una gran dispersión de los votos?

Para obviar este peligro queda un recurso: aceptar como cuotas válidas las mayores aproximaciones cuando no las hay completas, o cuando las completas no bastan para enterar la representación.

Pero, se replica: en este caso pueden quedar inutilizados votos, que según el sistema, deben ser siempre contados.

Observaremos, desde luego, que los votos amortizados no pueden ser sino en escasísima cantidad, ya que todos luchan y todas las notoriedades del país son traídas al juicio de los electores; y además, que la sustitución del voto sirve para aproximar a un acuerdo perfecto respecto de candidaturas las fracciones en que hay armonía de ideas, de modo que estas evoluciones se consuman dentro de cada uno de los grupos que forman una o más cuotas en el escrutinio, y sus elementos se diseminan en todos los puntos del territorio.

Así los que queden excluidos serán centros pequeños y sin prestigio, que pueden preconizar verdades saludables, pero sin ser fuerzas políticas.

Objétase también que el sistema es complicado, pero esta observación es trivial.

Las funciones del elector no son más difíciles obedeciendo sus reglas que en otro caso cualquiera, y lo único que es complicado en él es el escrutinio, en el cual no intervendrán sino los funcionarios públicos para hacer operaciones de contabilidad, más o menos engorrosas, pero que no exigen seguramente cualidades extraordinarias.

Si se añade que la dificultad principal consiste en





que los hombres esparcidos en un territorio vasto se pongan de acuerdo para designar sus candidatos y dividirse para formar sus cuotas,—no podremos menos de reconocer que ella es grave, pero no es decisiva; y no es decisiva porque ella sola no puede inclinar la balanza echada del lado de los que lo sostienen por el cúmulo de ventajas y de razones que acabamos de apuntar.

Y por lo demás, esas dificultades se atenúan y aún pueden desaparecer a medida que los medios de comunicación, la intimidad entre los hombres y todos los elementos de la civilización aumenten, viniendo a comprobarse una vez más que la civilización y la libertad marchan unidas, cuando la primera penetra todas las entrañas de la sociedad, y la segunda arraiga vigorosamente en los pueblos.

Y desechamos un argumento final, que levanta un fantasma, cuyo nombre basta para aterrar a los argentinos sedientos de verdad y por tantos años abrevados de mentira: ¡el fraude!

¡El fraude!

¡Dadnos una ley imprevisora que no lo castigue; dadnos ciudadanos desmoralizados que no la obedezcan,—y luego, idead, urdid, pedid inspiraciones y formalizad un sistema que excluya el fraude!

La garantía de todos los derechos está en la ley, y la última garantía de la ley, sobre todo en los países libres en que su severidad no puede llegar hasta el despotismo, está en la moral individual.

Purificad los senos de la sociedad, que ella no nutra la hipocresía, que no disimule el perjurio, que no amante la intriga, el sofisma, la trapacería, que no dé brillo al cinismo: entonces habrá desaparecido el fraude.

Entretanto, hágase lo posible: disminuirlo, enervarlo.

¿Y cómo?

Bentham era un gran analizador de los resortes del corazón humano. Raciocinó mal y llegó a convertir en criterio moral el móvil experimental de las acciones en la época y los hombres que disecaba: el interés.

Disminuid el interés que impele siempre a los que no tienen el alma vigorosamente retemplada a la ejecu-



ción de ciertos actos, y estos actos disminuirán en la proporción en que se debilita su móvil.

Disminuid el interés de los partidos en el fraude y el fraude disminuirá.—Habréis hecho obra de varones prudentes.

Ahora, es cosa clarísima que cuando los partidos falsifican el sufragio, corrompen, violentan, perjuran, son impulsados por el interés de predominar excluyendo su rivales; pero cuando ninguna elección apócrifa, cuando ningún atropello, ninguna iniquidad son suficientes para asegurarles el poder exclusivo que ambicionan, es perfectamente humano, pensar que, no teniendo interés en ser malos pueden hacerse buenos.

Bajo estos puntos de vista, el sistema de Hare no puede ser combatido.

Ninguno hiere tan derechamente como él el exclusivismo de los partidos; ninguno disminuye en igual medida los estímulos que llevan al fraude; ninguno sirve tanto a la verdad despojando la mentira de sus encantos y de sus promesas.

En conclusión: cuando la Constitución de Buenos Aires ha dicho "que la proporcionalidad de la representación será la regla de las elecciones populares", le ha aceptado implícita pero incontrovertiblemente, porque los análisis que hemos hecho en artículos precedentes eliminan todos los demás sistemas revelando su impotencia y la eficacia del que abonamos para realizar el propósito que la constitución consagra en términos perentorios: "dar a cada opinión un número de representantes proporcionado al número de sus adherentes".

Creemos que la legislatura tiene claramente señalado su rumbo.

## APÉNDICE F

(COMPLEMENTARIO DEL CAPITULO IV)

**Representación proporcional (1)****SUMARIO:** Doble voto simultáneo: I. Exposición. — II. Crítica.**I****EXPOSICION**

Sería ocioso discutir la conveniencia de que existan partidos en los pueblos libres.

Malgrado de déspotas y visionarios, ellos existen, y existirán en tanto que la naturaleza del hombre permanezca idéntica a sí misma.

No es, por consiguiente, su presencia la que alarma: no son sus lides estruendosas lo que quisieran evitar los pensadores prudentes que aspiran el perfeccionamiento de las instituciones republicanas por medio de la representación proporcional.

Sólo les preocupa abolir su predominio exclusivo. El gobierno debe expresar adecuadamente la voluntad del pueblo, sin constituirse en órgano y coadyuvador de una de sus fracciones.

Algo más quieren: conservar a los partidos su vitalidad, a fin de que la pierda la masa de que son elementos, emancipándoles de las tutelas a que los subordinan hoy día los sistemas electorales vigentes y las costumbres políticas recibidas.

En Francia eran toleradas y formaban parte del sistema prevalente las candidaturas oficiales y las candidaturas recomendadas, bajo el último imperio.

---

(1) *El Argentino*, diciembre 18 y 20 de 1873.





Las candidaturas de oposición tenían y continúan teniendo uno de dos orígenes: o una designación tumultuosamente hecha en una asamblea preparatoria de partidarios, o una designación clandestina hecha en círculos de partidos formados espontáneamente por personas que se disciernen a sí mismas el mandato que desempeñan.

Respecto a las candidaturas oficiales, los argentinos no tenemos con los franceses sino una diferencia: que se hace aquí hipócritamente lo que allá se hace a la luz del día: que la intervención de los poderes en las elecciones era mirada bajo la autocracia napoleónica, como un detalle lógico y confesable del patronato del pueblo por la autoridad,—entretanto que en esta República, ella es reputada como un atentado violatorio de los deberes políticos de los magistrados y de los derechos populares, que nadie es bastante cínico para cometer desembozadamente.

Mas dejando de lado esta digresión, veamos la manera de preparar candidaturas según nuestros hábitos actuales.

Hemos retrocedido.

Hasta hace pocos años las listas eran confeccionadas en asambleas políticas numerosas, en las cuales era posible, si bien no era seguro, que pudieran hallar medios de manifestarse todos los matices, las simpatías y las aprensiones que crean divergencias dentro de un mismo partido.

Como quiera que fuese, es la verdad, que los hombres afiliados en un partido tenían que sacrificar su individualidad para convertirse en cifra de escrutinio; y que la representación elegida por escrutinio de lista, a simple mayoría de sufragios, y con la preparación indicada, no era expresión del pueblo, sino de un grupo imitado, que comenzaba por imponer sus candidatos a la fracción política correspondiente, y terminaba por imponer al país una representación que a muy pocos contentaba.

Tan malo como ello fuera, era no obstante preferible al sistema adoptado de poco tiempo a esta parte.



Hemos reemplazado el club con el comité.

Adoptamos para nuestro uso, de esta manera, la peor disciplina de partido imaginable.

En Francia ha estado justificada por la necesidad.

Anulado o severísimamente restringido el derecho de reunión, los partidos opositores tenían que escoger entre dos medios extremos: o una abstención total, cuya consecuencia sería llenar todos los asientos de la cámara con paniaguados del poder; o luchar como podían abdicar, si era necesario, la iniciativa individual en los comités, para obtener agentes de su opinión en la asamblea, aunque no contaran con la simpatía universal de sus representantes.

El mal no existe entre nosotros, lo cual no nos ha impedido imitar el sistema que él explica, y que no se puede sostener a la luz de los buenos principios.

Deriva el error de la anemia popular, y de la ambición de los círculos oligárquicos que han necesitado estrecharse para escamotear la voluntad pública y hacer de la política una intriga y una comedia.

Pero aunque no hubiéramos incidido en él, no habríamos podido esquivar los inconvenientes del sistema caído en desuso.

Y esto por razón perentoria.

El escrutinio de lista obliga al elector a renunciar su parecer privado y someterse al juicio prevalente en su partido.

Con el sistema de los clubs se somete el partido a la decisión de mayorías relativas.

Con el sistema de los comités se le somete a la voluntad de una minoría evidente, a veces a la de una sola persona, cuyo influjo en la camarilla sea decisivo.

Estos vicios son inherentes al plan electoral que rige en la mayor parte de los pueblos representativos. Por eso pensadores de todas las nacionalidades se han empeñado en idear medios para allanarlos.

Quien ha querido suprimir el escrutinio de lista. En este sentido se deciden todos los partidarios de la representación singular y el primer metodizador de la representación proporcional.



Quien se ha limitado a desarmar las mayorías, dejando prevalecer en el seno de los partidos los clubs y los comités, como Marshall, Russell y los que con ellos sostienen el voto acumulativo y las listas incompletas.

Otro pensador muy experimentado y muy sesudo, Seaman, sugiere un medio para purificar los resultados de la elección, estableciendo auténticamente la opinión de los partidos antes de la formación de las listas.

Es lo que él llama doble elección.

Consiste en una votación previa, hecha con todas las garantías y formalidades de la decisiva, dentro de cada partido, con el objeto de explorar la voluntad de los electores afiliados en él respecto de las candidaturas que gustarían de sostener.

Un hombre ingenioso y práctico, Borely, ha expuesto no ha mucho en un libro breve y sustancial, un nuevo sistema electoral, cuya descripción vamos a hacer.

El conoce el sistema de Hare; pero parece no conocer el plan sugerido por Seaman.

De todos modos, el suyo participa de ambos y los concilia.

El primero destruye la disciplina de los partidos, o la supone refinadísima; y hay que notar que por excelente que sea un sistema electoral, no basta para destruir un fenómeno moral ni una situación impresa a las sociedades por largas habitudes.

El segundo atenúa un mal que deja en pie.

Aqué es el ideal y éste un paliativo.

Creemos como Stuart Mill que el espíritu humano no llegará a idear un sistema superior al de Hare, fundado sobre principios inconcisos y servido por un plan matemático.

No nos impide eso reconocer como reconoce Borely, que no es dable legislar con total prescindencia de las circunstancias positivas que caracterizan cada sociedad y haciendo caso omiso de las dificultades que puede oponer a una reforma, tanto mayores sin duda, cuanto más novedosa y perfecta sea en sí misma la reforma.



Si un sistema, pues, pudiera reunir la mayor parte de las ventajas del que nosotros reputamos definitivo e ideal, y al mismo tiempo pudiera ser servido por las fuerzas políticas en actual actividad y mejorar las costumbres cívicas sin chocarlas bruscamente o sin anularlas exponiéndose a no poder reemplazarlas, diríamos a priori, que ese sistema debiera ser ensayado, sobre todo si se consigue demostrar lo que no puede probarse ni a favor del voto acumulativo ni a favor de las listas incompletas, es decir, que es eficaz.

Borely conserva el escrutinio de lista, conserva los clubs, y entiende que aún en esas condiciones es dable realizar la representación de todas las opiniones.

En el estado actual de las cosas, discurre él, todo hombre pertenece a un partido, y debe votar por él; pero además, cada hombre tiene ideas propias, simpatías y repugnancias personales.

Si para servir a sus simpatías necesita inmolar a su partido, se le coloca en una alternativa dura. Habilitémosle para conciliar estos dos órdenes de intereses.

Los partidos formulan sus listas que contienen tantos nombres cuantos representantes debe elegir la sección a que correspondan.

Cada elector vota por la lista de su partido, sustituyendo, si le place, tal nombre que le es repulsivo por tal otro que le es simpático.

Así ni sacrifica a su conciencia, ni priva a su partido de la fuerza numérica que expresan él y los que piensan como él.

Hecho el escrutinio general se procede a determinar las personas elegidas entre la multitud de las que han obtenido votos.

Dos divisiones bastan.

El total de los votos emitidos dividido por el total de representantes que se deben elegir, da un cociente que expresa el número de votos que cada partido necesita tener para elegir un representante.

El total de los votos reunidos por cada partido, dividido por el cociente electoral, da el número de diputados que corresponde a cada partido.



Así, aunque un grupo de electores llegue a perder el voto especialísimo que han dado a favor de candidatos de su preferencia, no pierden el que dan a favor de su partido, y su opinión política es representada en el gobierno, aunque no lo sea precisamente por la persona o personas que habrían escogido entre todos los hombres públicos del país.

El sistema es sencillo en su estructura.

Supongamos 20.000 votantes y 8 representantes por elegir:

Y sea:

votantes	Representantes	Cociente electoral
20.000	8	2.500

#### ESCRUTINIO

	Votos obtenidos	Cociente electoral	Diputados de cada partido	Votos sobrantes
Partido A	10.330	: 2.500 da	4 mas	330
" B	2.620	: 2.500 "	1 "	120
" C	7.050	: 2.500 "	2 "	2.050
	20.000		7	2.500

Como se ve en este cuadro, que es reducción de otro del autor, hay en la hipótesis supuesta un sobrante total de 2.500 votos pertenecientes a todos los partidos.

Esos 2.500 votos son una suma igual al cociente electoral, y en el reparto de candidatos no se ha podido obtener sino 7 en vez de 8 representantes.

Entonces es necesario que el representante que debe completar el número sea adjudicado al partido que tenga un residuo de votos más importante. Le pertenece al partido C, que tiene un sobrante de 2.050 votos, más de los dos tercios del cociente.





Así obtendremos este resultado definitivo:

Partido A. . . . .	4 representantes
„ B. . . . .	1 „
„ C. . . . .	3 „

Cada partido introduce en las cámaras un número de diputados adecuado a su importancia efectiva; y para escoger entre los candidatos de cada uno de los que deben ingresar en las asambleas, basta con establecer cuál o cuáles son los que su partido ha favorecido con mayor número de votos.

Ha sido consultada la independencia individual: ha sido consultada la vitalidad de los partidos. La representación queda integrada, como lo desean Hare y Seaman, como lo desean todos los amantes y conocedores de las instituciones liberales, sin exclusiva prepotencia de una fracción, sin sacrificio de la conciencia individual a la tiranía de las camarillas, con órganos de todas las opiniones, con exacta proporción de los elementos representantes a los elementos representados.

Hemos sido simples expositores. Compétenos ahora criticar y discutir.

## II

### CRITICA

Del cuadro ilustrativo que presentamos en nuestro artículo de exposición resulta, que dadas las hipótesis en que se funda, obtendrían los tres partidos supuestos una representación distribuida así:

Partido	Repres.	Con votos hábiles	Sobrantes
A	4	10.000	más 319
B	1	2.500	„ 120
C	3	7.050	— —



De manera, que 450 electores, pertenecientes a los dos primeros partidos habrían perdido sus votos.

No puede fundarse sobre este dato una objeción seria.

Ante todo, porque ninguna combinación posible daría representación a fracciones tan diminutas de la opinión, sin aventurar dos peligros: que los cuerpos representativos tengan un número flotante de miembros; que las asambleas políticas vengan a ser casi directas como las antiguas asambleas sajonas, o a expresar intereses mezquinos de camarilla, en vez de expresar el interés, el derecho y la voluntad de los pueblos.

Puede argüirse sin embargo, que recayendo la elección en los candidatos que tienen la mayoría de los votos en el escrutinio parcial de un partido, el resultado viene a ser, que las simpatías espontáneas de los electores queden absorbidas por la voluntad colectiva de las fracciones.

Triunfan los candidatos por quienes los clubs y comités quieren que se vote: son vencidos aquellos que la conciencia libre de los electores desearía colocar en el sitio de que se apoderan los primeros.

En el estado actual de las ciencias políticas, y mediando las demostraciones concluyentes que antes de ahora hemos hecho, nos es lícito para analizar el valor de esta objeción, hacer un juicio comparativo.

¿El sistema de Hare destruye la influencia de los partidos?

¿Hará que prevalezcan las simpatías privadas contra el torrente de opinión contenido en cada centro político?...

O los partidos llegan a tomar, en alteraciones imprevistas de la complejión social y del modo de ser experimentalmente conocido en los hombres, formas y medios de acción desconocidos,—o la influencia de los centros disciplinados de acción política, será en lo ulterior, con el sistema de Hare y sin él, idéntico, con cortas variantes, a lo que es hoy día.

Si un gran grupo de electores, suficiente por su fuerza numérica para adquirir influjo decisivo tal vez,



en los negocios públicos, se subdivide al infinito en la votación, puede resultar uno de los peligros que más han alarmado contra él: que ningún candidato llegue a obtener el cociente electoral, y en ese caso queda sin órganos la opinión privada de los electores y la opinión colectiva del partido en que se hallan afiliados.

En la hipótesis demostrativa hemos supuesto que el partido A recluta 10.330 electores.

Quiere decir que reúne 4 veces el cociente electoral.

Si por temor de la preponderancia de un club o comité, se prescinde de toda disciplina, se prohíbe que cada elector vote por más de un candidato, y suprimido todo acuerdo previo, la votación se subdivide mucho, en veinte o más candidatos por ejemplo, puede suceder que no obtenga cada uno de ellos más de 125 votos; de donde se seguirá la amortización de los 10.330, y el predominio exclusivo de los otros dos partidos que juntos son la minoría absoluta de los electores.

Para evitar este escollo, si se persistiera severamente en el voto singular, sería menester disciplinar los partidos con un rigor no conocido, que el club impulsara formalmente a cada elector, no una lista modificable, sino el candidato por el cual debe votar so pena de recibir la nota infamante de tráfuga.

O de lo contrario este expediente: renunciar a la exigencia de la singularidad del voto y permitir los votos subsidiarios o sustitutivos, que en efecto, salvan la dificultad y conservan íntegros los elementos de cada partido, cualesquiera que sean los matices en que se subdivide.

Dada esta modificación, que entra en el sistema de Hare y lo complementa, aparece subsistente la influencia del partido, aunque conciliada, como se desea, con la independencia del elector, porque éste vota, en primer lugar por el candidato que más le place, y subsidiariamente por los candidatos que agradan al grupo en que está enrolado.

Idéntico resultado se obtiene con el *voto simultáneo* de Borely.



El elector da, en efecto dos votos: uno a favor de su partido, otro a favor de su candidato predilecto.

Si su candidato predilecto tiene prestigio en su partido, quedan satisfechos todos sus deseos.

Si no lo tiene, no habrá por lo menos perdido su voto para sí y para su partido, como sucedería en el caso del voto singular no transferible.

Aún salvadas estas dificultades, puede presentarse otra.

La subdivisión de las opiniones puede ser de tal naturaleza, y tan fuertes los grupos que patrocinen candidaturas menos simpáticas para los partidos, que vengán a resultar amortizadas verdaderas cuotas electorales.

Supongamos el mismo partido al cual hemos atribuido un total de 10.330 electores, votando por quince, en vez de ocho candidatos, en virtud de las eliminaciones y reemplazos de los electores, y que tengamos:

Candidatos	Votos	Candidatos	Votos
—	—	—	—
1 . . . . .	10.330	8 . . . . .	8.000
2 . . . . .	7.000	9 . . . . .	3.330
3 . . . . .	6.000	10 . . . . .	4.330
4 . . . . .	5.000	11 . . . . .	5.330
5 . . . . .	2.500	12 . . . . .	7.830
6 . . . . .	3.000	13 . . . . .	7.330
7 . . . . .	4.000	14 . . . . .	6.330
		15 . . . . .	2.330

Resultaría que en total, el partido no tendría sino 4 representantes, puesto que no tiene sino cuatro veces el cociente electoral (20.000 : 8 = 2.500); que esos 4 representantes serían los candidatos que figuran en el cuadro precedente con los siguientes números de orden y de votos:

Número	1 . . . . .	con	10.330
"	8 . . . . .	"	8.000
"	12 . . . . .	"	7.830
"	13 . . . . .	"	7.330

Entretanto, el candidato señalado con el número 2 tiene 7.000 votos, más de dos veces el cociente electo-



ral; y sólo hay uno de los restantes que no llega a alcanzarlo, el señalado con el número 15, que tiene 2.330.

¿Hay en esto justicia?

¿No es verdad que ordinariamente esas votaciones poco numerosas expresan las simpatías personales más vivas, adhesiones calorosas a partidos nacientes, que traen a la vida pública novedades, impulsos, estímulos fecundos, que tienen pleno derecho para manifestarse y actuar?

Indudablemente que sí.

Se puede alegar que esos votos agrupados alrededor de nombres que no atraen la confianza universal del partido, están ya contados en la representación que éste obtiene colectivamente.

Es cierto.

Es cierto que, al cabo, la fracción política no podría nombrar sino 4 de los 8 representantes; y que los votantes que aparecen vencidos al sufragar por un candidato son los mismos vencedores en la elección del que logró el concurso unánime de sus partidarios.

Pero es verdad también, que si el procedimiento del elector fuera inverso al que demarca el sistema, y votara principalmente por un candidato y subsidiariamente por los del partido, como los votos *especiales* son preferibles a los transferidos, el resultado de la elección sería distinto.

No se aglomerarían en el candidato número 1 de nuestra hipótesis 7.830 votos que no necesita para triunfar, ni se vería el elector obligado a anular el voto que da con más conciencia por el que da obedeciendo a su fidelidad de partidario.

Este es el flanco vulnerable del sistema.

Por otra parte, exige dos escrutinios: uno para establecer el valor relativo de los partidos; otro para determinar, dentro de los partidos, el valor relativo de sus subdivisiones internas.

Este segundo escrutinio es el que da el resultado positivo de la elección.

Así, el partido viene a convertirse en una especie de



distrito electoral, cuya extensión es indeterminada, y en la cual se concentra la operación del escrutinio.

Luego si un candidato ha reunido votos de más de un partido, aunque con ellos alcance a la cuota y la exceda, queda eliminado, lo cual es injusto por él, que merece simpatía de electores pertenecientes a diversas banderas, por los votantes cuya voluntad y cuyo esfuerzo son frustrados, por el país a quien se priva de los servicios que puede prestarle un ciudadano cuyos méritos reconocen los hombres imparciales de todos los partidos.

He ahí otro lado débil del plan de Borely.

Una y otra crítica son suficientes para afirmar que no resiste al paralelo con el sistema de Hare.

Llévale una ventaja, sin embargo, que señalamos al exponerlo. Es más accesible, más simple, más adaptable a las costumbres políticas de la mayor parte de los pueblos representativos, y singularmente a las nuestras. Supera incomparablemente al de Marshall y al de Russell; y creemos en resumen, que convendría adoptarlo como paso preparatorio para la aplicación del verdadero, único e ideal sistema de representación proporcional.

---

## APÉNDICE G

(COMPLEMENTARIO DEL CAPÍTULO V)

**El sufragio (1)**

SUMARIO: I. ¿El sufragio es un deber o un derecho? — II. Extensión y condiciones del derecho de sufragio. — III. ¿Las mujeres deben ser admitidas al derecho de sufragio?

El principio de la soberanía del pueblo implica el sufragio universal.

Muchos piensan de distinta manera; pero todas las divergencias de opinión respecto de la naturaleza y extensión del sufragio derivan de falsas nociones de la soberanía popular. A la verdad se llega por caminos tan sencillos como ella. El que los equivoca jamás la alcanza: el que los complica la desnaturaliza irremediablemente. Nadie negará que el sufragio es el medio que tiene de expresar su voluntad el soberano en todos aquellos países en los cuales la soberanía no está individualizada, y en que el total o fracción de pueblo en el cual ella radica, no lo ejerce directamente. Así, el régimen democrático entraña el derecho de sufragio como resorte indispensable, dados su índole y sus elementos. Pero la soberanía popular es un hecho mal apreciado y un principio mal entendido por parte de numerosos y grandes pensadores políticos. De aquí la discusión entablada a menudo sobre estos puntos:

- 1.º ¿El sufragio es un deber o un derecho?
- 2.º ¿El sufragio debe ser universal o restringido: condicional o absoluto?
- 3.º ¿El sufragio debe ser singular o plural; o en otros términos: los votos deben contarse o pesarse?

---

(1) *La Revista Argentina*, 1870.



4.º ¿Las mujeres deben o no ser admitidas a ejercer el derecho de sufragio?

Todas estas cuestiones se simplifican y desaparecen bajo la acción de la lógica cuando la reflexión tiene por base una idea correcta de la sociedad y de la soberanía.

## I

Comenzaremos por la primera. Poner en duda el carácter moral del sufragio equivale a poner en duda el carácter de la fuerza que obra en él y por su intermedio. Diversas soluciones se han ensayado. Hay quien afirma que el sufragio es un derecho otorgado por la sociedad, y en consecuencia susceptible de ser limitado o extendido a menor o mayor número de individuos. Otros piensan que, siendo un medio de gobierno, una pieza en la organización política, el sufragio importa un cargo público, y que por lo tanto entraña funciones cuyo ejercicio es exigible aún por medios coercitivos. Ambas hipótesis son igualmente fuertes, si se atribuye al sufragio una procedencia convencional. Sí, en efecto, este principio no tiene arraigo fuera de los establecimientos positivos y arbitrarios de las naciones civilizadas, puede revestir uno u otro de aquellos caracteres, según se le haya entendido al tiempo de adoptarlo. El escepticismo lógico no debe herir con su esterilidad la condición de vida del régimen político que reposa en la libertad y garantiza su imperio. La filiación de esas opiniones es visible. Ellas derivan de las doctrinas del contrato social, que arroja a la región movediza de las convenciones y de la utilidad todos los principios políticos; de la escuela histórica que confunde la soberanía con la autoridad y acepta la tradición como fuente exclusiva del derecho; o bien de la escuela positivista que por medio de una ficción psicológica explica la sociedad como una unidad orgánica, elimina la libertad en la numeración de los elementos históricos, limita la investigación y rechaza por





incompletas e inverificables las altas concepciones racionales, dislocando así los puntos de apoyo más sublimes y sólidos de la ciencia social y despojándola de toda noción absoluta. Sus últimas consecuencias participan de la naturaleza del parallogismo en que se fundan. Los principios del derecho político son absolutos. Autoridad no es soberanía. La sociedad es natural. Estas tres afirmaciones se completan y se ilustran; y abren camino a una solución cumplida y clarísima de la cuestión planteada.

Siendo la sociedad producto de una ley ineludible de la constitución moral del hombre, es por el hecho, una condición de su existencia y progreso. De aquí se sigue su sometimiento a los principios racionales del deber, y su obligación primitiva de amparar a todos y cada uno de los individuos que la componen en el ejercicio regular de sus fuerzas adaptado a las leyes divinas que les impelen al logro de su destino. La noción del derecho nace del contacto de los seres que son responsables y obligados por una misma ley. Así en la universalidad del deber tiene origen la universalidad del derecho. Garantir los derechos del hombre, o en otros términos, impedir que ningún hombre sea perturbado en el cumplimiento de sus deberes morales; y algo más, facilitarle su observancia, es el objeto de la sociedad, en cuya virtud tiene potestad para conservarse a sí misma y para someter a obediencia a los que, alterando el orden o menoscabando el derecho ajeno, infringen las leyes eternas del universo racional. Esta potestad se llama soberanía. La soberanía es una fuerza limitada y legislada: corresponde a un deber, y no existe sino en cuanto existe la responsabilidad con la cual se relaciona. Siendo común a todos los hombres el deber de garantizar a cada uno el uso libre de sus fuerzas en cumplimiento de su deber moral, se sigue que es solidaria y universal la responsabilidad que da origen a la soberanía; y por lo tanto que es ilegítima toda organización positiva de la sociedad en la cual la soberanía radique en otra entidad, sea clase o persona, distinta del pueblo.



Ahora bien; el sufragio es el medio de acción de la soberanía popular. Sirve para constituir por el mandato del pueblo la autoridad de los gobiernos. En consecuencia participa del carácter de la soberanía que lo implica. No es un derecho creado por las leyes positivas. Es anterior a ellas, las supera y las legitima. Menos es un cargo que ellas impongan. Estas hipótesis se oponen a la noción correcta del origen de la sociedad y de la soberanía. Por otra parte, no es restringible ni exigible. No es restringible porque es inalienable. El ciudadano no puede abdicarlo, el pueblo no puede renunciar a él, porque la soberanía tiene límites y no se salva sino por ellos, que la hacen sagrada, hiriendo de nulidad todas las absorciones violentas y todas las abdicaciones cobardes en que estriban las tiranías y las formas viciosas de gobierno. No es exigible, porque la acción de las leyes políticas no tiene acceso en las regiones superiores de los principios absolutos y de las reglas divinas de la vida que obran directamente sobre la conciencia y tienen una sanción excelsa y sobrenatural. En una palabra, el origen del sufragio no es convencional, es primitivo. Del punto de vista individual es un deber; y la obligación de usarlo es tan sagrada como la soberanía. Por eso sucumben y la pierden los pueblos que lo descuidan, o que por una grosera ilusión, llegan a creer que pueden usarlo para renunciar a su ejercicio. Del punto de vista social es un derecho, cuyo menoscabo trae siempre aparejado el envilecimiento de las naciones y la prepotencia de los ambiciosos y de los malvados. No es posible establecer, con firmeza los caracteres de un derecho sino investigándolos en la abstracción y en lo absoluto. Lo concreto da fenómenos y revela leyes, pero no suministra principios. Las doctrinas empíricas fundadas en lo consuetudinario y en lo tradicional son tan inestables como las que se apoyan en hipótesis ilusorias. Comte y Hobbes no difieren en la debilidad de sus consecuencias. Remontando a los orígenes de la sociedad y a las luminosas enseñanzas de la naturaleza, encontramos rígida e inalterablemente establecido el principio que



acabamos de enunciar, y que exime el derecho de sufragio de toda perturbación y duda. Esta doctrina envuelve otra, no menos clara y sencilla, respecto de la extensión y condiciones del sufragio.

## II

Los derechos naturales pertenecen a todos y son incondicionales. Ningún privilegio para su posesión es subsistente y valedero: ninguna traba puesta a su ejercicio es legítima. Constituyen la propiedad de todo hombre que se halle en la plenitud de su personalidad.

Razones de conveniencia política han desfigurado este carácter del derecho de sufragio. Desde luego conviene objetar que el criterio utilitario es inadmisibles e ineficaz para interpretar las leyes morales, ya se trate de aplicarlas a la sociedad, ya se trate de aplicarlas al individuo. Si se quiere computar el rigor lógico de este rechazo perentorio con que la escuela espiritualista hiere a la moral de Betham, bastaría considerar la diversidad de formas que ha asumido respecto de la cuestión que ventilamos. Se ha alegado la conveniencia de limitar el derecho de sufragio, en Inglaterra para conservar el prestigio del elemento aristocrático, por ejemplo; y en Chile, para resguardar las instituciones democráticas de la influencia de las clases incultas. Doctrina que se amolda a servir las contrarias y las contradictorias es necesariamente falsa. Por otra parte, no distamos de reconocer que los legisladores ingleses son más lógicos que los chilenos. Procurando los primeros perpetuar el privilegio de las altas clases prestigiadas de suyo por sus alianzas con el pueblo y sus servicios a la libertad común, acertaron con el medio, toda vez que es claro que los no sufragantes están perpetuamente sometidos a la prepotencia de aquellos que disfrutan un derecho que a ellos les es vedado. Los segundos están en plena contradicción. La libertad democrática desaparece cuando se presume unirla sacrilegamente con el privilegio: uno y otro son elementos que



se repelen; el privilegio lucha con el poder que entraña, la libertad con la pasión explosiva que engendra las revoluciones. Adelantamos, preguntando: ¿en virtud de qué raciocinio sofístico, en vista de qué interés erróneamente apreciado, se pretende abonar el privilegio electoral a nombre de la democracia y para salvar la soberanía del pueblo?

Se alega primeramente esta razón: que habrá siempre una porción del pueblo menos apta que otra para ejercer discretamente los grandes derechos políticos, y que esta porción formará la mayoría; de manera que si el derecho de sufragio no es restringido, padecerá la sociedad las consecuencias de un gobierno formado con malos elementos. Si la observación fuera bien tomada, este raciocinio sería fuerte. La democracia representativa es el gobierno de todos, pero ejercido por medio de los mejores. Así el régimen republicano concilia el derecho natural con las conveniencias del progreso humano. La gran ventaja que lleva a los gobiernos de privilegio es que se sirve de una aristocracia natural y legítima, y en los segundos la soberanía es absorbida por una aristocracia artificial y bastarda. No todos los hombres son iguales por el alcance de su inteligencia y el mérito de su carácter; y nada más conforme a las advertencias de la naturaleza y a la lógica del interés social que la confianza depositada por los pueblos en los hombres superiores para ejercer la autoridad; pero las calidades morales no se transmiten por la generación; de manera que la aristocracia hereditaria desaloja de su rango y de su papel a la verdadera aristocracia. Si, pues, fuese exacto que el sufragio universal trae consigo el predominio de las mayorías incultas, sería preciso convenir en que es incapaz de consultar la libertad y de promover por su influjo el movimiento constante del progreso. Mas la observación es caprichosa e insubsistente. El derecho de sufragio no equivale a la posesión y ejercicio del gobierno. El primero recae naturalmente en la totalidad de los ciudadanos, pero el segundo es conferido por inspiración del interés y del honor popular, a



los que disfrutan de aptitudes notorias para desempeñarlo. El amor a la patria, el conocimiento de las necesidades públicas y de las deficiencias sociales, la apreciación del carácter de las personas consagradas a la política, son calidades comunes en todo pueblo medianamente educado y que no exceden a la inteligencia vulgar. No puede dudarse de que en períodos embrionarios y en sociedades pervertidas por una ignorancia inveterada y por hábitos viciosos de gobierno, el sufragio será probablemente ejercido sin bastante discernimiento. Pero de lo particular no se concluye a lo general, de lo transitorio no se concluye a lo permanente, y por fin, las dificultades de realización y la inhabilidad fortuita del agente de un derecho no invalidan el derecho ni atenúan su vigor que proviene de su naturaleza y autenticidad. La educación del pueblo es un resorte orgánico del régimen democrático. ¿Por qué? Porque implica y supone, subsiste y obra en virtud del sufragio universal. Las generaciones se educan en diversas formas: en la niñez, en la escuela; en la virilidad por la práctica asidua del derecho y el ejercicio regular de la libertad.

Las razones de utilidad no excluyen, como se ve: antes bien, fortalecen el principio del sufragio universal.

¿Bajo qué regla, que obtenga a lo menos apariencias de equidad podría intentarse un sistema de privilegio respecto al sufragio? ¿A quién se reconocería este derecho? ¿Quién sería excluido de su ejercicio?

Concederlo a los que poseen cierta suma de riqueza, entrañaría además del grave inconveniente que se sigue de la limitación caprichosa de un derecho natural, estos dos:—1.º el peligro de confiarlo a los menos aptos; 2.º el de fomentar un vasto establecimiento aristocrático.

Los ricos son generalmente egoístas. Las condiciones sociales obrando sobre las pasiones, las modifican y caracterizan, y cada una de ellas, para concretar la cuestión, imprime una forma *sui generis* al amor propio: el hombre de estudio es a menudo orgulloso y expansivo: el militar es dominante y altanero; el rico



es vano y egoísta. El rico se reputa a sí mismo irresistible y adorable como una gran moneda. Habiendo realizado su perpetuo sueño al enriquecerse, cree de buena fe encarnar el ideal humano. Poseyendo medios acumulados para procurarse servicios innumerables por su cantidad y su condición, llega a pensar que le es superflua la cooperación voluntaria de los demás: no la busca, y no buscándola, no la exita por su consagración espontánea al bien público. Obses por su dios de contrabando, se cree señor del mundo, se adora adorándole, y menosprecia todos los objetos tras de los cuales se apresura y por cuya posesión trabaja y se martiriza el hombre.—Desdeña las ciencias creyendo poder comprarlas: desdeña los principios creyendo poseer el fin a que, según sus sospechas, tienden los que investigan y preconizan.

¿Merecen los ricos el privilegio del sufragio? Evidentemente no.—Grande y fecunda es la misión peculiar que les corresponde. El capital es el resultado de la economía y de la perseverancia y la inteligencia en el cumplimiento de la severa ley del trabajo.—El capital es el punto de apoyo que busca el sabio para transformar el estado intelectual y moral en las sociedades, realizando los grandes cambios que sus desenhimios en las artes y en la industria deben producir en el mundo.—Pero los servicios del capitalista y los méritos que refleja, o que le son personales, no le hacen ni más apto ni más digno que otro hombre, para que sea lícito adjudicarle el privilegio de los grandes derechos políticos.

Añadimos que la igualdad debe desaparecer donde quiera que la riqueza se asocie con esos derechos y llegue a ser una condición de su ejercicio. La aristocracia arraiga la acumulación de la riqueza, en el monopolio de la propiedad territorial, en el mayorazgo, en la herencia con cargo sustantivo. Si estas condiciones desaparecen, la aristocracia sucumbe, cualesquiera medios artificiales que se empleen para conservarla; pero donde ellas reaparecen, por más que se resista a toda tendencia desigualitaria, la aristocracia renace y



acaba por triunfar.—Conceded al rico, además del poder, ya demasiado grande de la riqueza, el poder del privilegio político,—y veréis que en poco tiempo concibe el vehemente deseo de que hombres que llevan su sangre y su nombre posean indefinidamente el doble poderío que él disfruta. De aquí el restablecimiento de los absurdos principios de derecho civil, que repele hoy día el mundo civilizado bajo la doble inspiración de ideas claras de justicia y de nociones correctas de economía política, y que restablecerían la iniquidad irritante de la aristocracia. Sería ridículo objetar que esas tentativas se estrellarían contra las ideas corrientes en la civilización moderna, y contra los principios democráticos imperantes.—Gozando los ricos del privilegio electoral, gozarían del privilegio legislativo; y sus intereses y sus ambiciones ahogarían el grito impotente de una democracia que hubiera tenido la insensatez de vincularse con el privilegio.

Desalojados los ricos de su candidatura teórica al privilegio electoral, los reemplazaremos en el debate con los sabios. ¿Conviene concedérselo a éstos?

Por sabios entendemos aquí los hombres consagrados a los trabajos de la inteligencia. En este sentido, los sabios pueden ser de muchas clases; pueden ser como Newton, como Darwin, como Buckley, como Locke, como Shakespeare, como Montaigne, como Cervantes, como Kant, como Savigny, como Tácito, como Dídimo el gramático. Es decir, que pueden penetrar anhelantemente en todos los secretos de la naturaleza buscando en una serie de inducciones la manifestación racional de las causas primeras; y pueden ahondar todos los arcanos científicos para arrasar, como ateos y positivistas, todas las nociones absolutas. Pueden recorrer y analizar la historia para comprender por sus fenómenos la ley de la vida colectiva y los elementos de realización del derecho; y pueden recorrerla y analizarla presumiendo, como Hegel, amoldar los movimientos más bruscos e incoherentes a las fórmulas de una explicación preconcebida y caprichosa. Pueden estudiar las fuerzas y las armonías y los desequilibrios



psicológicos, morales y sociales, en vista de un objeto mejorador imparcialmente servido; y pueden hacerlo a impulsos de una preocupación anárquica y desmoralizadora. Por fin, pueden vivir en la contemplación asidua y mística de lo abstracto, preferir el análisis de lo concreto, de lo útil y de lo aplicable, o dilapidar, digámoslo así, su propia inteligencia consagrándola a vanas investigaciones, disputas de palabras y curiosidades estériles. Luego la consagración a las nobles tareas de la inteligencia no uniforma a los que practican bajo un tipo común, y por consecuencia, no puede dar base al establecimiento de un privilegio. Los sabios piensan los pensamientos de Dios, como decía un grande hombre; se nutren en los caudales del conocimiento y los reflejan sobre las sociedades y el mundo; pero el entendimiento humano, aún en su mayor intensidad, padece de su deficiencia esencial. Así difieren los sabios en su rumbo, difieren en la manera de entender las cosas y sufren la presión de su temperamento, de sus costumbres y de las circunstancias exteriores, sean generales o particulares, que los rodean. Ni su carácter explicaría mejor el privilegio, por lo que tiene de común que por lo que tiene de peculiar. El sabio es frecuentemente ensimismado en sus ideas y por la conciencia de su fuerza. Es expansivo por el impulso de dos tendencias: la nobilísima de esparcir las ideas que adquiere: la menos pura de influir sobre sus semejantes y subyugarles por la fascinación de su propia superioridad. Adora las adquisiciones de su espíritu, se encapricha en sus ideas y resiste a toda modificación en ellas y en la manera de aplicarlas. Se crea una atmósfera de ideas y puntos dados de observación, fuera de los cuales nada ve, ni el conjunto de las nociones, ni el reverso de los objetos que contempla, ni los hechos y las pasiones que se desarrollan y rugen en torno suyo. El sentido común abate su pedestal cuando se eleva; y las verdades, mejor controladas a menudo, que forman la civilización general, desmenuzan sus teorías y disipan su hipótesis. El doctrinarismo es un mal elemento de gobierno. Platón y Toyards, Cicerón y Fourier ex-





presan la fecundidad de la imaginación y la esterilidad política. El predominio de las utopías precede los estragos; y el imperio exclusivo de los pensadores sin que su influencia sea balanceada por el sentido común, por los intereses que complican la complexión social y obliga a los hombres de Estado a tomar cuenta de las realidades, por humillantes o dolorosas que sean, prepara el avenimiento de los teorizadores y los sofistas.

Una objeción puede oponérsenos: que la mente de los republicanos adversarios del sufragio universal, no es realizar el sueño del sabio griego, entregando a los filósofos el gobierno de los pueblos, sino preparar las masas incultas de su ejercicio y reservarlo para la porción de ciudadanos que esté mejor preparada, extendiéndolo a medida que aumente su número. La cuestión se hace más práctica en este terreno.

Es evidente que la barbarie y la ignorancia imperfeccionan las instituciones libres; pero negamos redondamente que el privilegio electoral sea un medio de reducir las. Ya sabemos cómo se aprende la práctica del derecho, y entrando al corazón de la doctrina que discutimos, preguntaremos:—¿qué regla podrá establecerse para discernir al apto del inepto en esta materia?—En diversas Constituciones nacionales y provinciales de Sud América se ha establecido la privación del derecho electoral contra los que no aprendan a leer y escribir. La práctica nos enseña que ese temperamento ha sido infructuoso. Observemos además que es deficiente: saber leer no es indispensable para apreciar el mérito de los candidatos por los cuales se vota, ni es bastante para hacerlo discretamente, cuando no se poseen otras cualidades concurrentes y esenciales.—¿Se exigirá bajo coacción legal, una instrucción más extensa? ¿Hasta dónde podrá llegar la exigencia? ¿Hasta la regla de tres imitando a Stuart Mill? Para conocer la regla de tres no es necesario saber leer; Ferber ha resuelto este problema pedagógico. Siendo el sufragio un derecho, su privación es una pena, y no puede serle impuesta al desgraciado que por la incuria de los suyos o de la sociedad, crece en la ignorancia, sin im-



fringir las reglas más obvias de la equidad. No puede aplicarse a los culpables de la ignorancia de un hombre, porque son, o tan ignorantes como él, y entonces no han delinquido; o no lo son, y entonces el pueblo se priva del concurso útil de un hombre educado sin mejorar su condición general; y por fin, si en países, como la mayoría de las repúblicas sudamericanas, incluyendo a la Argentina, hubieran de ser penados con la privación de sus derechos políticos todos los culpables de la ignorancia popular, tendríamos que entonar por vía de salmodia penitencial el canto de las ranas, pidiendo un rey a grito herido.

Un sistema de educación sólido y accesible, común e intencionalmente republicano, es el único medio serio de adaptar a sus ideales los elementos políticos de un pueblo tan inferior como el argentino a sus propias instituciones. Pero imperfeccionando éstas en vez de perfeccionar aquél, se violarían la lógica y la justicia. Esta observación concreta es aplicable a todos los pueblos del mundo, y es rigurosamente armónica con los altos principios en que estriban los gobiernos libres.

Las aptitudes cívicas no se resumen en la disciplina intelectual, en la posesión de una copia más o menos extensa de ideas y de medios instrumentales de información, sino que comprenden además, la disciplina moral y la conciencia austera y viril de la suprema ley a que obedecen las sociedades derivando deberes y derechos para individuos. Aquí la dificultad se levanta enhiesta y brusca, y basta concebirla, para repeler como una quimera perniciosa la pretensión del privilegio. ¿Quién y cómo puede calificar un ciudadano. Bajo este múltiple punto de vista, para establecer si debe o no ser aceptado en el ejercicio del derecho de sufragio? En política todo lo que es imposible es falso. La verdad contiene en sí misma la potencia de realizarse.

Ni la doctrina ni los hechos dan cimiento al privilegio electoral. El sufragio es por la naturaleza de la soberanía del pueblo, universal y de derecho incondicional y absoluto. Las dificultades de su ejercicio no



autorizan a la sociedad a adulterarlo, porque ella no puede modificar ni restringir derechos que no emanan de la legislación positiva, sino de la naturaleza que vincula los hombres entre sí y da reglas a su unión. Mayores dificultades, y menos superables por el aislamiento del agente, implica la paternidad. ¿Limitaríase por esto el derecho de todo hombre a casarse y engendrar? En la India se prohíbe al paria contraer matrimonio fuera de su casta, para impedir que la maldita se mezcle con las superiores; pero, malgrado de la tiranía horrenda que la envilece no ha penetrado en aquel pueblo tan original y tan lógico en sus aberraciones, la idea de reputarle inhábil para la familia entendida a su manera y de privarle en consecuencia de su derecho. Las condiciones que la sociedad se considera autorizada a establecer para el ejercicio de este derecho, no son arbitrarias, sino interpretativas de la ley natural, que lógicamente reclama cierta capacidad orgánica y moral en el hombre que entra al matrimonio. Discurriendo por analogía, podemos percibir que el dominio completo de sí mismo, presumido por la edad, es la única condición que puede exigirse arpa el ejercicio del sufragio político sin violentar la naturaleza y la moral.

Decía Aristóteles que el signo característico del ciudadano es la participación en el gobierno, estableciendo doctrinas, que a pesar de todas las inconsecuencias que pueden haberlas modificado, pasan a través de Montesquieu y los filósofos que le siguieron hasta Madison, Grimke o Lieber, y que expresaba enérgicamente Kant diciendo: "el ciudadano es el elector". Luego, si la democracia se funda en el derecho del pueblo al gobierno de sí mismo, todos los hombres son ciudadanos, y el derecho de sufragio es por lo mismo universal y absoluto.

Estos principios aclaran también el error de los doctrinarios que afirman que los votos deben ser pesados, por la calidad de los votantes, en vez de ser contados por su número. De aquí el sistema del *voto plural* de Mill, que es un medio práctico de dar mayor influencia, representando sus votos por un número más alto,



a una que a otra u otras clases o condiciones de hombres existentes en un país. Todas las razones en cuya virtud rechazamos el privilegio electoral militan contra este sistema, que no es sino una forma del privilegio atenuado aparentemente, pero no menos eficaz por cierto en el fondo.

Conviene, no obstante, notar que si hubiera de aplicarse con lógica y severidad aún vale menos que el privilegio. Es más difícil, es más injusto, si en lo injusto cabe graduación.

Es más difícil, porque exige, una vez aceptado su principio, la calificación proporcional, no sólo de los grupos o porciones de pueblo, sino también de los individuos.—¿Con qué criterio se clasificarían? Sería ridículo aceptar como base para esta operación las patentes científicas. ¿Cuántos doctores mal paridos por las Universidades equivalen a un hombre de talento, o a uno de sus colegas nacido perfectamente viable del mismo seno científico? Ninguna fuerza es conocida sino por sus productos; y por lo tanto, no puede graduarse comparativamente la inteligencia de dos hombres que hayan aplicado la suya en esferas distintas, produciendo en consecuencia, fenómenos heterogéneos que resisten a toda proporción aritmética. Comparad el poeta y el soldado, lord Byron y Moltke;—comparad el filósofo y el estadista Descartes y Maquiavelo; y vuestro paralelo será ilógico y el resultado absurdo.—Y de otra parte, ¿nada valen en igualdad de condiciones intelectuales, las superioridades morales? ¿Cuál de ambas implicará títulos preferentes a la influencia y al privilegio? El error del sistema es palpable. Las autoridades veríanse precisadas a calificar la capacidad y las costumbres de cada ciudadano, para colocar a todos en una escala graduada y dar un valor numérico a su voto respectivo. Huyendo de lo modesto caemos en lo ridículo.—Lo modesto es contentarnos con gobernarlos como podamos; lo ridículo es presumir elevarnos multiplicando idealmente los elementos cultos de un pueblo. Si se prescinde de las calidades intelectuales y se otorga el mayor valor del voto a los contribuyentes más fuertes, se incurre en



los inconvenientes del privilegio electoral concedido a la riqueza. Si se extiende a ambas clases, se hace imposible establecer proporción individual, y se juntan todas las fuerzas de los dos sistemas para sofocar la libertad con la prepotencia de la minoría y las rivalidades enconosadas de las clases apoderadas de la soberanía positiva.

Hemos añadido que este sistema es aún más injusto que el privilegio electoral puro y francamente concedido a una sola clase social; porque es más inconsecuente y más cínico.—Reconociendo el derecho de sufragio, se reconoce el de todo ciudadano a tomar parte en el gobierno de la sociedad, y se reconoce también el interés de cada uno en la prosperidad y bienestar de su país. Un hombre es una opinión, un hombre es una voluntad; luego, si en el momento de ejercer el derecho que se le reconoce, es sofocado bajo la pesadumbre de votos emitidos por personas cuya opinión se considera de un valor doble, triple, o cuádruple que el de la suya, se le irroga una injusticia, se le priva de un derecho constante, notorio y conferido: se hace traición a la doctrina recibida y se falsean a sabiendas, en virtud de una ficción monstruosa, los principios clarísimos de la libertad política.—Stuart Mill, filósofo positivista y político parlamentario y aristócrata, ha podido, sin incurrir en una aberración, admitir y preconizar este sistema; pero una vez adoptada la forma democrática de gobierno y nuestra noción de la soberanía del pueblo que la funda y garantiza, su aceptación sería imposible sin un eclecticismo sofístico o una carencia radical de lógica.

### III

Otra cuestión se presenta, con la cual se agotan las generalidades de esta materia, dejando sólo pendiente aquellos problemas referentes a la organización del sufragio para facilitar sus resultados. asegurarles su



autenticidad y su carácter propio,—y que tratemos en otra oportunidad.

La cuestión planteada es ésta: Si el sufragio es necesariamente universal: si es legítimo imponer condiciones a su ejercicio, ¿debe extenderse este derecho a las mujeres?

Hemos visto que los principios de la democracia están en la naturaleza, y que de ella derivan todas sus consecuencias y aplicaciones. Debemos, por lo tanto, buscar en la naturaleza misma luces para resolver este problema, respecto del cual no existe menos divergencia de opiniones que por lo que toca a los anteriormente discutidos.

Dos doctrinas extremas y atingentes a esta materia hallamos al recorrer la historia del derecho y de las ciencias sociales en general. El paganismo reputaba a la mujer un ser inferior, desprovisto de responsabilidades, de derechos, y hasta de aquel sentimiento de la propia dignidad que, aficionándonos a gozar de la buena opinión de los demás, crea en todas las almas el resorte del honor. Los utopistas modernos de diverso nombre y secta, han servido comúnmente bajo el influjo de la ilusión y el sofisma, a la buena propaganda de la *emancipación de la mujer*, empecinados en su orgullo de reformadores, y reproduciendo el tipo de Mafio Orsini de Donizetti, que al tiempo en que se envenenaba, como éstos se envenenan con el error, ofrecía revelar a sus amigos “el secreto para ser felices”. Los locos de ambos sexos de Ménilmontant pervirtieron las ideas de la juventud francesa con estas quimeras, que indiscretamente auxiliadas en Norte América por extravíos en la organización escolar, han desenvuelto el *iluminismo* en el centro de aquella sociedad, bastante rica, por fortuna, de doctrinas fuertes y de buen sentido para resistir la avalancha que amenaza perturbarla. Esta propaganda contiene una noción radicalmente contraria a la pagana, pero es igualmente exagerada y falsa, y conduciría con no menor eficacia a la degradación moral y la inestabilidad del orden social. El cristianismo abrogó el derecho de



poligamia, el derecho de repudio y divorcio, el derecho de prostitución, y colocó a la mujer en su sitio noble y legítimo. En sus enseñanzas, que expresan la ley de Dios, está la verdad que ilumina el alma cuando busca en la naturaleza la solución de estos vastos y atractivos problemas.

El hombre es naturalmente monógamo. Ha de reproducirse: tal es su ley, como la ley de todas las especies vivas. La poligamia simultánea envilece a la mujer, hundiéndola en la categoría que el paganismo creó, y nivelándola con cualquier otro instrumento de placer fugitivo del varón. El amor libre envilece al varón y a la mujer, porque es producto del imperio de los instintos con supremo olvido de los deberes que la condición del ser racional y de la debilidad física y moral del infante humano imponen a aquellos que le dan la vida, y que son comunes al padre y a la madre. La poligamia sucesiva implica todos los inconvenientes del impudor desarrollado en la poligamia simultánea, y de la degradación moral de ambos sexos producida por el amor libre. De manera que surge de la naturaleza la unidad y la indisolubilidad del matrimonio, destruyendo todas las doctrinas que se le oponen, sean contradictorias como las expuestas, sean contrarias como la del divorcio, inferior a todas por ser disimulada y cobarde.

Se sigue de aquí algo más: la constitución de la familia como condición del orden y forma primaria de la sociedad. Todo lo que está en la naturaleza es armónico y duradero. Lo que no está en ella es insubsistente y precario. Si democracia y domesticismo se repelieran, sería forzoso reconocer *a priori* la falsedad de uno de los dos términos. Pero la verdad es que uno y otro se concilian, se completan y se explican. El hombre está entregado a su libertad; pero el hombre no es aislable, es social, y necesita gobierno: cuando es plenamente civil el propio, el democrático: mientras es niño y atraviesa la estación preparatoria de su existencia, el de la familia. He aquí la fértil y sublime misión de la mujer sobre la tierra: educar, bajo la inspi-



ración de aquel inagotable y luminoso amor que centuplica sus fuerzas y le revela todos los misterios del corazón y del alma de sus hijos. Así comparte con el varón la soberanía del mundo; él gobierna en el vasto terreno de la política y la vida pública: ella gobierna desde el hogar. Las funciones domésticas de la mujer son incompatibles con las funciones políticas que se le quieren atribuir: aquellas son naturales, éstas son artificiales: aquellas son las verdaderas, por consecuencia, y éstas las falsas. La condición social de la mujer limitada a las primeras se hermana con los principios de la democracia. Si la madre de familia fuera desalojada de su hogar y comprometida en las luchas políticas, desaparecería su elemento preparatorio, porque el agente educador de la infancia sería distraído en el gobierno de los hombres hechos. Las *iluministas* pretenden que los varones las sustituyan en las tareas que desertan. Piensan con lógica pero sin discreción. Una doctrina o una quimera no pueden ultrapasarse el límite que Blasektone asigna a la omnipotencia del parlamento inglés, el de hacer de un hombre una mujer y de una mujer un hombre. La política entraña deberes que exigen ciertas fuerzas y una salud constante: las mujeres no pueden ser soldados. ¿Cómo se quiere entonces que los hombres sean nodrizas? Y sin embargo, Stuart Mill no ve que ésta es la última consecuencia de su doctrina. No queremos chancear, y por lo tanto, no preguntaremos qué giro tomaría una joven en la edad de las ilusiones, de la abnegada pasión y del fantaseo dominante, entre su partido y su novio. Pero sí haremos un observación capital aunque análoga. La sociedad sucumbe o se deprava cuando las familias se anarquizan: y la armonía doméstica depende de la homogeneidad de ideas, de la correlación de los caracteres, de la afinidad de sentimientos; de tal modo que no puede reputarse garantida la paz y el bienestar en matrimonios compuestos por personas de temperamento antipático, de sentimientos repulsivos, de ideas inconciliables, de distinta patria, de distinta religión; ni por vuidos, que ingresan bajo el techo remendado de su





nuevo hogar con diversas costumbres y reminiscencias de truncados amores y el reato de viejos juramentos. Supongamos los derechos políticos de la mujer, y veremos que ha de producirse irremediabilmente uno de estos dos fenómenos: o la esposa se adhiere a las opiniones de su marido, y entonces la familia no tiene sino una, y puede ser representada por un voto como en la organización presente de la sociedad, que no implica el peligro de alejarla de la cuna de sus hijos; o bien se separará de ella, y las exasperaciones de la pasión de partido introducirán la semilla nefanda de la anarquía en el hogar, dispersando lo que Dios unió; desolando el alma del niño que busca en la mirada de sus padres la fuerza y la alegría por la comunión del amor expresada en la sonrisa y en la plácida delicia de su unión, de sus recuerdos, de sus amarguras y de sus esperanzas.

Contestamos, pues, a la última cuestión: — no, el derecho electoral no debe, no puede ser conferido a las mujeres, las cuales no lo poseen naturalmente, sin que peligre la democracia, la libertad, el orden impuesto por Dios a las sociedades humanas.

En resumen:

El sufragio es un derecho inalienable que debe ser ejercido, sin condiciones artificiales, ni respecto de sus agentes, ni respecto del valor proporcional de los votos que ellos emitan, por todos los varones adultos incorporados a la ciudadanía, sea natural, sea adquirida.



## APENDICE H

(COMPLEMENTARIO DEL CAPITULO V)

### El voto secreto (1)

#### I

La Cámara de Senadores de la Nación debe discutir en breve el proyecto que reforma la actual ley de elecciones, y se renovará con este motivo el debate que anteriormente ocupó a la de Diputados respecto de la manera de votar.

Se ha dicho que en él va envuelta una gran cuestión de principios y de moral política, y en tal concepto se le ha dado un colorido filosófico que ingenuamente creemos que no le cuadra.

Bueno es, sin embargo, aceptar el terreno para esclarecer bajo todos sus puntos de vista los raciocinios que han prevalecido en la Cámara originaria.

Ellos se condensan en términos muy sencillos y son, por otra parte, conocidos en la forma vigorosa que les imprimió la dialéctica de Stuart Mill.

Siendo la prerrogativa del sufragio, discurría él, y como él los adversarios del voto secreto entre nosotros, una función pública, es indiscutible que debe ser ejercida con la mayor publicidad a fin de que el uso que se haga de ella sea controlado por aquellos a quienes puede perjudicar.

Este raciocinio sería concluyente si todos sus elementos fueran exactos; pero contiene una premisa falsa y las consecuencias siguen su condición.

Sería poderoso en Inglaterra; en nuestro orden institucional es nulo.

(1) *El Argentino*, agosto 20 y septiembre 20 de 1873.



Y la razón de su diferente mérito lógico consiste en la diferencia esencial que media entre el carácter de la atribución del sufragio en Inglaterra y en la República Argentina.

En Inglaterra el sufragio es una prerrogativa.

En la República Argentina es un derecho.

Allí puede ser reputado como una función pública, entre nosotros no lo es.

Nuestro gobierno está fundado sobre el principio de la soberanía popular.

El gobierno inglés es una institución mixta en la cual la soberanía del monarca ha sido templada y compartida sucesiva y gradualmente, no por el *pueblo*, sino por la *nación política*; es decir, por un elemento privilegiado, cuyo derecho primitivo era inherente al dominio territorial.

Prescindiendo de la aristocracia, basta conocer la formación histórica de la Cámara baja para aceptar lo que afirmamos.

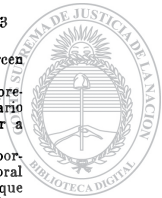
Hasta el parlamento de Leicester el gobierno era parlamentario, pero no representativo como lo había sido el de España en la edad media.

En esa época comienzan los que tenían derecho para intervenir en el gobierno a hacerse representar en vez de concurrir personalmente y en enorme número a los parlamentos.

Siguiendo el mismo principio, en virtud del cual el derecho político era inseparable del dominio territorial, se extendió poco a poco a las ciudades y burgos la prerrogativa que investían los barones y los caballeros de los condados.

Por eso la representación no tiene allí por base la población, como lo establecen correctamente nuestras leyes fundamentales, y antes de la reforma de 1835 había *burgos podridos* que con media docena de electores elegían ocho o diez miembros de los Comunes, al paso que ciudades populosas elegían uno o ninguno.

Una comuna inglesa, una Universidad, son entidades que tienen un derecho político, fundado en su dominio



territorial: no son fracciones del pueblo que ejercen poderes inherentes a su soberanía.

Así, es perfectamente lógica la restricción de la prerrogativa electoral, y el elector inglés es un funcionario de su comuna o de la Universidad, que debe servir a sus intereses.

Como, a pesar de esto, el gobierno inglés es libre porque obedece a la opinión, y como el cuerpo electoral compromete la suerte de aquella parte de la nación que no participa de las funciones políticas, — es conveniente que sea vigilado y que los comprometidos controlen sus procedimientos.

Pero en un gobierno republicano representativo, la soberanía es popular, y el sufragio un derecho inherente a la calidad de ciudadano, como la ciudadanía es la condición natural de todos los hombres que nacen bajo su bandera.

No existe, pues, lo que inexactamente suele llamarse *poder electoral*.

El cuerpo electoral es el pueblo.

El voto público es la fuente de todos los poderes, entidad primitiva, elemental, que ninguna ley puede suprimir ni restringir, a no ser violando por un acto temerario de despotismo los fundamentos de las instituciones republicanas.

El elector no desempeña una función: ejerce un derecho.

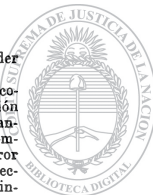
Tiene responsabilidades morales; no puede tenerlas exigibles y positivas.

Destruído, pues, el antecedente en que estriba el raciocinio, sucumbe éste, y la cuestión no puede ser considerada sino bajo el aspecto de las conveniencias permanentes o pasajeras del pueblo.

El mismo Stuart Mill reconoce que en muchos casos el voto secreto puede ser un recurso poderoso para emancipar un país de las tiranías.

La palabra es corta y más corta aún la fuerza que expresa.

Las tiranías visten muchas formas; y lo que conviene indagar es si obra o no en nuestra sociabilidad algún



elemento opresor contra el cual sea prudente defender la libertad política y la autenticidad del sufragio.

No tenemos una opresión dietatorial que sacudir como Francia bajo Napoleón; no sufrimos una opresión social, como la de los grandes propietarios y los grandes industriales en Inglaterra; pero tenemos que combatir la intriga, el fraude, la cábala facciosa, el terror de los partidarios fanatizados que nos presentan espectáculos semejantes al de Chivilcoy, y por fin, las influencias oficiales y los complots de gobernantes que quieren verse renacer ingertando candidatos, ya que no tienen reales retoños que los hereden.

Si es así, y si, por otra parte, las naciones civilizadas y libres adoptan casi unánimemente el sistema del voto reservado, sin excluir a Inglaterra que lo ha repugnado hasta que la convicción se lo ha impuesto, malgrado de las excelentes razones teóricas alegadas para rechazarlo, — no percibimos los fundamentos serios que puedan hacerse valer en el Senado para que acepte la sanción de la Cámara de Diputados.

No se alegue como en los debates anteriores que el voto secreto acusa cobardía.

Eso es declamar, no es discutir.

La energía del republicano consiste en mantener incólume la libertad por todos los medios que sean eficaces, y no aventurarla temerariamente convirtiendo el centro de los comicios en campos de batalla que despojan los actos democráticos de su austera solemnidad, desacreditan las instituciones y enervan los pueblos, o los entregan al desorden, alejando de la vida política a los que no tienen vocación de terrorista.

Ni se repita de nuevo que el voto público ha producido entre nosotros las gloriosas asambleas de 1813, de 1816 y el Congreso unitario, cuyo luminoso rastro fulgurará para siempre en nuestra historia.

El ilustrado representante que así argumentaba olvidó los hechos en el calor de la discusión.

Ninguna de esas asambleas fué elegida por el sufragio popular, y por consecuencia, sus glorias no pueden ser contadas como producto del sistema de votar, que



se pretendía abolir, y que ha dado margen en este país a escándalos sin número y a ignominias espantosas.

La expectativa del pueblo es anhelosa y grande la responsabilidad del Senado, que debe superar todas las preocupaciones, y esforzarse por que el pueblo obtenga el recurso salvador del voto secreto.

## II

Gran parte de la prensa aplaude lo que se llama impropriadamente el triunfo del *voto secreto* en la ley de elecciones recientemente sancionada por el Congreso.

Participamos de esa opinión. Nuestros lectores lo saben.

El voto secreto, que no es en sí mismo ni bueno ni malo, porque ni compromete ni se deriva de principio alguno, es una garantía para la libertad electoral cuando influencias políticas o sociales o vicios inveterados en la conducta de los partidos, ponen en peligro la espontaneidad con que deben manifestarse las opiniones de todos los que la ley reconoce en posesión del derecho del sufragio.

Una ojeada rápida como imparcialidad de partidario, bastará para que todos descubran la conveniencia de su adopción en la República Argentina. El problema cuya solución debe darnos el punto de partida, es sencillo: — ¿la libertad del sufragio es oprimida en este país?

Preguntémoslo a los mendocinos; y ellos nos dirán: Sí; los gobiernos la coartan, encarcelan, persiguen, corrompen. — Luego, hay presiones políticas que la embrazan; y conviene armar a los ciudadanos con los medios que los sustraigan a las venganzas si se emancipan de las influencias oficiales.

Preguntémoslo a los hombres de partido, y ellos nos dirán: Sí; del mismo modo que hay partidos dentro de los pueblos, hay camarillas dentro de los partidos y cábalas dentro de las camarillas: ellas forjan candidaturas, las prestigian artificiosamente por medio de la in-



triga, y nos las imprenen. Tenemos que aceptarlas íntegras, sin discernimiento, repugnándolas, con toda la fealdad de su ridiculez o de su cinismo; porque el estigma de la descaltad nos amenaza, si nos separamos de lo que llaman la lógica política, que es la subordinación ciega a sus caprichos extravagantes.

Preguntémoslo a la gente pacífica... Pero, ¡enidadad! nos gritan, que esa es la gente cobarde... No; no es cobarde el hombre que tiene conciencia de sus derechos y de sus funciones, y rehusa acudir a los comicios cuando se expone a morir miserablemente como una rata. — Oigámosla, pues. — Ella nos dice: Pesa sobre nosotros la presión de los turbalentos y de los facciosos, de los que profanan el lugar santo de los pueblos, convirtiéndolo en campo de batalla; y reclamamos ser garantidos contra las violencias de su fanatismo estúpido.

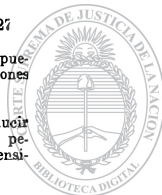
Preguntémoslo a los campesinos, pero aparte, en secreto, donde no les oigan ni patronos ni capataces... Ellos no saben la historia e ignoran cómo un señor feudal conducía a la guerra a su mesnada; pero sienten más de lo que saben, y sienten que son una mesnada, conducida por su dueño, no a los campos bélicos en que se muere con gloria, sino al combate electoral en que el que obedece se infama y degrada al pueblo, cuya soberanía contribuye a usurpar.

Y por último, un instante, un solo instante de serena y austera franqueza; y declaremos si tenemos valor para tanto sin que el rubor nos queme las mejillas, lo que significan ciertas obras públicas, acometidas en vísperas de elecciones, en que se invierten millones, pagados por justos y pecadores, y en los cuales no se encuentra, ni aun para aprobar la afluencia de la inmigración, un solo trabajador extranjero, sino centenares de peones nacionales, cuya boleta de inscripción en el registro cívico está guardada en manos de los jefes de un partido o en las oficinas de la administración pública!

Es feo, ¿no es verdad?

Pero tiene toda la belleza de la fealdad: ser completa, franca, característica.

¡Y aun dudáis de que el sufragio secreto es una conveniencia urgente, clamorosamente reclamada como re-



curso de salvación para el voto auténtico de los pueblos, como garantía contra las multiplicadas presiones que nos agobian!

No cantemos victoria, sin embargo.

La resolución del Congreso es tímida: deja traslucir la transacción: es el término medio que reacciona, pero no resuelve; un paliativo que disminuye la intensidad del mal sin extirparlo.

Necesitábamos el voto rigurosamente secreto.

Se nos da un voto reservado en el momento de emitirlo, público en seguida del escrutinio, en el acto mismo del escrutinio.

La reforma es ineficaz.

Un diputado, gentil orador, decía, atacando en el Congreso el voto secreto: "Esa urna que queréis emplear, es una urna cineraria".

"Sí, replicaba otro, en quien el fuego de la palabra es el resplandor del pensamiento: es una urna cineraria, sobre la cual podemos escribir: *aquí yace el fraude!*".

No pensamos como ninguno de los dos.

Contra el primero, creemos que el voto secreto es una garantía de la libertad.

Contra el segundo, creemos que no basta para preservar los pueblos de la inmoralidad política.

Pero la sanción del Congreso, como acabamos de indicar, no importa el establecimiento del voto secreto; de manera que es, desde luego, y eso por la condición intrínseca de las cosas, impotente para destruir el imperio de la mentira y de la falsía; y además, sólo tiene eficiencia para evitar que la violencia interrumpa los actos electorales y las facciones escandalicen ensangrentando el teatro en que el pueblo ejerce la única función de soberano que le permite el sistema republicano representativo de gobierno.

Quedan en pie, tan poderosos como hoy día, los resortes de coacción en cuyo manejo son tan hábiles las camarillas, los gobiernos y los patrones de estancia.

Hemos dado un paso de progreso: lo reconocemos y lo aplaudimos.

Nos falta un poco de lógica y un poco de coraje para completarlo.



## APÉNDICE I

(COMPLEMENTARIO DEL CAPITULO VI)

**Idea de la federación.—Caracteres generales del  
gobierno federal argentino (1)**

.....

.....

Hemos reunido ya suficiente número de ideas para abarcar con poco esfuerzo la justificación teórica del sistema federativo. Tiene su raíz en la misma doctrina que abona la libertad de los municipios: doctrina extensa y circunstancial al mismo tiempo, que abraza, sin declinar en rigor todas fases del derecho político y expresa la libertad en todas las graduaciones del orden social.

Si toda acción humana es tanto más intensa cuanto mayor número de nuestras facultades y de nuestros móviles compromete: si la libertad es gobierno propio, es decir, acción del pueblo sobre sí mismo, — es cosa muy clara que la excelencia de todo sistema político está en razón de la latitud que deja a cada grupo de sociedad para gobernarse en lo que le interesa privativamente; porque en los trabajos que reclama el servicio local, el ciudadano es sostenido e impulsado, no sólo por las ideas que posee respecto del bienestar común, sino además por el patriotismo en su mayor energía. — En efecto, el patriotismo es una forma del sentimiento social, que tiene su irradiación primaria en el centro doméstico y se desenvuelve hasta la simpatía humanitaria, tanto más difusa cuanto más ancho es su radio; así que el hombre ama más a su familia que a su grupo, a su grupo más que a su nación, a su nación más que a su raza; y cualquier otro desenvolvimiento de las afecciones es anormal, ficticio o malsano.

---

(1) *La Revista de Derecho*, año 1876.





Además, hemos advertido antes de ahora, que hay tanto peligro en enervar el gobierno como en hacerle formilable concentrándole. De aquí la necesidad de multiplicar sus centros, siguiendo las circunscripciones de los intereses que debe dirigir, de las relaciones que debe moderar.

Quienquiera que en virtud de estas observaciones acepte la libertad municipal, no puede, siendo lógico detenerse y rechazar parte alguna de las consecuencias que implican. — La noción de *provincia* confirma y completa la noción de *municipio*; la naturaleza y el papel de ambos son explicados por la misma ley y responden al mismo ideal.

Por eso he dicho hace poco, que la teoría del gobierno libre y la teoría del gobierno federativo son indiscernibles. Un individuo frente a la prepotencia de una nación compacta es un infusorio en una vorágine, una molécula en la masa de un cuerpo; el total solidario le absorbe; pero robustecedle añadiendo a su dignidad el prestigio de las entidades orgánicas en que naturalmente se afilia, la familia, el municipio, la provincia: tenéis otro hombre, el hombre libre, poderoso contra el conjunto bajo la égida de la ley y que nada teme porque la autoridad que le gobierna está distribuída en una jerarquía compleja.

Prescindiendo de demostrar que si puede suscitarse alguna duda respecto del interés especial que sus propias afecciones sugieren a los individuos en el gobierno seccional, — ninguna tiene asidero cuando se afirma que, circunscribiendo los gobiernos, se obtiene que el de cada localidad sea ejercido con conocimiento más cabal de las necesidades e índole de la fracción sobre la cual opera.

Omito también probar que este sistema consulta como ninguno aquella regla del trabajo dirigida a obtener el mayor resultado con el menor esfuerzo, porque dividiendo la obra y multiplicando los obreros, puede ser ejecutada fácil y rápidamente, sin echar sobre los hombres tareas superiores a sus fuerzas y responsabilidades que sea imposible desempeñar. A este propósito respon-



den sin duda la institución de los poderes locales en Flandes y Holanda, y bajo la actual Constitución de Bélgica, los Estados particulares de Francia bajo el antiguo régimen, y las asambleas provinciales en la monarquía del Brasil.

Mas, aunque me abstenga de entrar en estos aspectos de la materia, no debo descuidar otros puntos de vista, que si no me equivoco mucho, son concluyentes.

El gobierno democrático no abre empires a los pueblos como lo fingen los explotadores o lo imaginan en sueños de sibaritismo los visionarios. Es labor y lucha: lucha constante y labor enorme, precisamente porque es la condición natural de las sociedades humanas; ningún otro es tan difícil, y entre diversas causas, porque es delicadísimo y degenerable en dos sentidos: el despotismo y la anarquía. Pueblo que quiere ser libre debe precaverse contra el gobierno y contra sí mismo; y ninguna precaución puedo comparar a la que comporta en sí mismo el régimen federativo. Complica los resortes del gobierno, y por consecuencia, elimina las voluptuosidades corruptoras de la omnipotencia y entorpece la acción de los que han alojado en su pecho el demonio de la tiranía y de la ambición; subdivide las esferas políticas, y por consiguiente, impide que una violencia perdonada, que una demasía victoriosa, perturben desde la superficie hasta el fondo todo un plan de garantías civiles y políticas. Es igualmente poderoso contra la anarquía. Cualquier autoridad está a la vez tanto más expuesta a corromperse y a ser derribada si pierde vigor, cuanto más simple y personalizada sea; por eso el sistema federal que crea dintintos gobiernos con órbitas propias y que gravitan hacia un centro común, ataja eficazmente los asaltos de la anarquía, oponiéndole la ley y la fuerza moral de la nación, mas la ley y la fuerza moral de cada entidad autonómica.

En otro sentido abunda también en seguridades para los pueblos. En tanto que la pasión que arrastra y la razón que moraliza estén desequilibradas en el hombre, todo respeto entre pueblos soberanos dependerá de la fuerza. El *Derecho Internacional* es filosofía o es burla:



especulación abstracta o envoltura acomodaticia de todas las iniquidades que pueden ser defendidas con pólvora y con balas. — De esta situación anómala y anticristiana, pero no por eso menos real ni menos duradera, resultan dos pelibros para las naciones: su debilidad ante el extranjero cuando son muy pequeñas: su debilidad ante el gobierno cuando son muy grandes y le dan una fuerza, que en lo ordinario de la historia no les suscita respeto en el exterior sino en cambio de la inmolación de sus libertades. Sólo el régimen federal puede esquivar uno y otro principio. A la ventaja de la grandeza nacional, reúne la reducción del teatro en que los gobiernos obran en lo interno, y garantiza al pueblo contra los enemigos de fuera sin obligarle a sacrificar sus derechos so pretexto de seguridad.

Pero aun hay otro riesgo para la democracia. — Lord Macaulay ha profetizado a los Estados Unidos el despotismo o la devastación, el día en que el incremento de la población y de la manufactura haga subir el precio de la tierra y bajar el del trabajo manual, porque el pauperismo es más temible donde, al revés de lo que sucede en Inglaterra, sea una misma la clase que sufre y la clase que gobierna. No puedo detenerme a criticar a fondo este vaticinio; pero notaré que Inglaterra, — y ésta es su gloria y su esperanza, — no disipa las tormentas sociales sino porque cede a las exigencias justas de los que padecen, lo cual equivale a dejarles gobernar en cierta medida y en ciertos momentos; y como, además la tendencia de sus reformas electorales sucesivas es extender el derecho político de día en día. — síguese que se salva democratizándose (1). — El fin del gobierno no es sojuzgar una clase e impedirle quejarse

---

(1) No debe olvidarse la extensión y los caracteres especiales que tiene en Inglaterra el derecho de petición. Las leyes capitales son en este gran pueblo producto de una larga elaboración, y generalmente la idea de cualquier reforma entra en el parlamento por medio de *peticiones* ratificadas en dos sesiones y esclarecidas por pesquisas minuciosas y severas encargadas a comisiones de su seno y en las cuales son oídos todos los interesados en la cuestión, cualesquiera que sean sus condiciones.



por la prepotencia de la otra: es promover el bienestar general, según la hermosa fórmula de la Constitución argentina. Lo que Lord Macaulay no ha reparado es que los Estados Unidos, acatando las autonomías parciales para presidir los intereses y modificar los fenómenos susceptibles de ser circunscriptos, — y lo son cuantos afectan la condición económica de los pueblos que varían por su situación geográfica, por la naturaleza de sus productos y de sus industrias, — han desarmado las contiendas sociales, porque aislan en su teatro originario y les impiden tomar las dimensiones de un peligro nacional. En igualdad de condiciones, la ventaja está de parte del pueblo que tenga un gobierno más flexible, no por su debilidad, sino porque la perfección de su organismo le haga más acomodaticio a las transformaciones eventuales de la complexión social. Si a un movimiento de reforma originado en una necesidad viva se opone una fuerza compacta e implacable, la pasión rebosa como una corriente rota contra obstáculos que la atajan sin derribarla.

Descansa, pues, el sistema federativo en la doctrina política más sana y responde a conveniencias universales que realzo para sincerar el trabajo de fraccionamiento y descomposición que lo ha producido en la República, como interesa, más que a nadie, a los que rechazamos toda solidaridad con sus excesos y desviaciones. Los orígenes históricos de la federación argentina son, en efecto, opuestos a los que tuvo en el país sobre cuya Constitución está calcada la nuestra. Niégalo un pensador argentino (1), cuyas opiniones merecen el mayor respeto, y su autoridad es bastante grave para poner en peligro mi afirmación si no la resguardo.

Vosotros habéis leído, sin duda, el *Federalista*, el más sesudo y animado comentario de la Constitución de los Estados Unidos. Reparad en su método y en su punto de mira: se propone demostrar la necesidad de consti-

---

(1) El doctor Rawson, *Discurso en el Senado Nacional contra el proyecto de federalización de la provincia de Buenos Aires — 1862.*



tuir un gobierno común, de formar una nacionalidad, vinculando en un solo pueblo los diversos Estados emancipados por la declaratoria del 4 de julio de 1776. Tratabase, pues, de allegar lo que estaba primitivamente disperso; y a la verdad, no existían entre las colonias inglesas del Norte de América, diversas por su origen, oficial en unas, religioso o mercantil, pero libre, en otras, mayores lazos que los que unían los varios virreynatos y capitanías generales del Sur del continente, formados después de emanciparse en nacionalidades independientes. Ni la alianza de Nueva Inglaterra en 1643 ni el Congreso de 1754 tuvieron sino una misión transitoria y eventual, a pesar de que en el último sugirió Franklin el pensamiento de organizar una unión más estable. La asamblea de Nueva York en 1765 convocada con motivo del conflicto sobre el papel sellado, y aun el Congreso de Filadelfia en 1774, malgrado el peligro inminente que intimaba las relaciones intercoloniales, abstuvieron, no ya de preconizar la nacionalidad como un hecho preexistente, sino aún de iniciarla para lo ulterior. Su primer esbozo está en los artículos de Confederación de 1777.

Nuestro desarrollo histórico ha tenido necesariamente el carácter opuesto, porque lo era nuestro punto de partida: ellos procedían de la diversidad a la unidad; nosotros de la unidad a la diversidad. La Revolución nacional no surgió de un acuerdo entre Estados o colonias diversas, sino de la iniciativa de un Cabildo y del pueblo de la capital, cuyo impulso estaban habituados a obedecer todos los grupos que componían el virreinato centralista. En 1814 fueron reconocidos como provincias tres distritos del litoral: en 1820, cuatro del interior; en 1821, Catamarca; la emancipación de Jujuy data de 1834; las demás provincias eran bajo el antiguo régimen, administraciones particulares pero subordinadas. Así, la elaboración revolucionaria ha venido a fraccionar el país. La emancipación de cada provincia está señalada con destrozos y sangre en el luc-



tuoso itinerario de la República; y esto ha hecho variar esencialmente nuestra manera de entender el sistema federativo.

Es cierto que hemos afectado situaciones análogas a la de Norte América, cuando después de una convulsión interior en que sucumbieron los poderes generales, o en seguida de caer la tiranía, las provincias han revelado reconstruir la organización nacional; pero la índole de un país y de una revolución no se revela en un episodio histórico ni en una peripecia, sino en el conjunto de su drama, en lo que comprende una evolución completa, como la que comenzó en 1810 y termina con la Constitución vigente. De lo contrario no sería inteligible la resistencia de lo más poderoso de la sociedad argentina en saber y carácter, a la organización federativa. Discerniendo estos caracteres de la revolución salvamos la dignidad de la patria y la memoria de sus próceres. Nos ha animado un instinto fiel; y si las clases gobernantes no hubieran tenido confianza excesiva en sí propias y completa incredulidad en el pueblo y en el sistema de gobierno que debían adoptar, no lamentaríamos las mutilaciones inferidas al sistema federal al aplicarle.

La nación ha sido reorganizada bajo la inspiración del *Dogma Socialista*. Sus celos y su escepticismo han sido incorporados a nuestras leyes, y la federación ha sido aceptada, cuando la fuerza de las cosas la impuso, con reticencias y enmiendas que la desfiguran.

Me fijaré en una. El artículo 67 de la Constitución confiere atribuciones al Congreso para dictar los códigos civil, penal, mercantil y de minería: facultad insólita en los gobiernos federales, y que inutiliza en gran parte esta fecunda combinación política.

No falta quien para cohonestarla pretende que la mente de la Constitución se reduce a dar al Congreso una comisión que terminará una vez que haya formulado los códigos quedando en adelante las provincias con autoridad para darse sus propias leyes. La expli-



cación es improcedente (1). El texto del párrafo 11 del artículo 67 está aclarado y robustecido por el artículo 108, que prohíbe a las provincias dictar códigos, exceptuando tácitamente el de procedimientos, después de haberlos promulgado la autoridad nacional. Es, pues, insostenible que las provincias conservan poder para modificarlos, porque como el derecho de modificar es o nulo o limitado, se sigue que podrían reemplazar los que la nación les diera; y como esto está explícitamente vedado, tenemos que es repugnante con la Constitución Nacional, y por lo tanto, inválido, todo acto legislativo de las provincias sobre materias atinentes a la vida civil, posterior a la vigencia de los códigos que el Congreso sancione. Ahora, como es de la naturaleza del sistema federal constituir entidades provinciales capaces de reglar las relaciones sociales de acuerdo con su modo de ser y necesidades peculiares, es evidente que nuestra Constitución lo altera. Esta grave deficiencia constitucional tiene, por otra parte, la misma explicación que la tenacidad del partido unitario para rechazar el sistema que ella desfigura. Temíase que muchas provincias carecieran de hombres competentes para reformar la antigua legislación, armonizándola con los principios formalizados en la ley fundamental: se desconfiaba de sus recursos para preparar trabajos tan extensos, y aún de si les atribuirían o no la importancia trascendental que tienen. No criticaré estos raciocinios. Observo lo que ha ocurrido en veinte años de régimen constitucional, y veo que la promesa de reforma no se realiza sino muy lenta y muy defectuosamente. El Congreso ha convertido en ley de la República un código de comercio calculado para una provincia, y que es en gran parte inaplicable en

---

(1) El Congreso la ha rechazado implícita, pero solemnemente. La ley de 29 de septiembre de 1869, que puso en vigencia el código civil, ordena que los tribunales nacionales y provinciales informarán de tiempo en tiempo acerca "de las dudas y dificultades que ofreciese en la práctica la aplicación del código, así como de los vicios que encontrasen en sus disposiciones, para presentarlas oportunamente al Congreso.





la mayoría de las argentinas, que tienen una organización judicial distinta; y este hecho es de sobra para ratificar la doctrina aceptada en los Estados Unidos de Norte América y de Colombia, y que acepto, porque las legislaciones uniformes someten porciones del país a reglas inconvenientes o estériles. Si algunas provincias argentinas pudieran haber demorado su reforma legislativa, es por lo demás incuestionable que cada una de ellas la habría acometido en su oportunidad y la habría adecuado, dictando códigos o leyes fragmentarias, a sus condiciones especiales. Repito, empero, que no profundizaré esta crítica; bástame hacer constar el hecho que es una consecuencia de la fe titubeante con que se acató la autonomía de las provincias.

Otra imperfección constitucional, que ha provocado mayores quejas, es el arreglo de la garantía que la nación ofrece a las provincias para conservar su forma republicana de gobierno. La *protección* de que habla la Constitución norteamericana (1), ha sido convertida en *intervención* por la argentina (2).

En Estados Unidos está inhibido el poder nacional de ejercer la facultad que se le confiere, a menos de ser requerido por alguna legislatura de Estado, o por el ejecutivo cuando la primera no puede ser convocada, a fin de cooperar a su defensa contra los disturbios domésticos; según la Constitución argentina, de cuatro casos de intervención, sólo en dos es indispensable la requisitoria: cuando las autoridades locales peligran o han sido depuestas, ya por sedición interna, ya por invasión de otra provincia; pero el gobierno federal puede intervenir *motu proprio* para defender una provincia contra ataques extranjeros y para estorbar cualquiera inversión de la forma republicana de gobierno. Atendidas las circunstancias que atravesaba el país al constituirse, la flaqueza de los obstáculos opuestos hoy mismo por la conciencia pública a los desmanes de

---

(1) Sección 4.ª del artículo 6.ª

(2) Artículo 6.ª.



mandatarios infieles,—no reprocho la alteración del modelo en este último punto, porque considero necesaria la protección nacional en favor de los pueblos contra los malvados que les sacrifican. Quería llamaros la atención sobre lo sustancial de las variantes adoptadas. *Proteger* sólo significa cooperar con la fuerza moral y material de la nación, a conservar o restablecer el orden doméstico en las provincias: *intervenir*, por el valor propio de la palabra y el que le ha dado nuestra jurisprudencia, significa asumir total o parcialmente y por tiempo más o menos largo el gobierno de las provincias con fines puramente locales. La diferencia es grande y redundante en detrimento de la autonomía provincial, que en momentos aflictivos es absorbida por la soberanía nacional. Me apresuro, no obstante, a recordar que a salvo abusos que esa ley como todas las defectuosas, puede apadrinar,—las facultades anexas al derecho de intervención son circunscriptas y no pasan de lo indispensable para volver a su normalidad una provincia perturbada. De todas maneras, cualquiera que sea el motivo y forma de la intervención, siempre que se haya producido acefalia en su teatro, compete al gobierno federal presidir la reconstrucción de los poderes derrumbados o fenecidos.

Fué imposible mutilar el principio federativo hasta desposeer a las provincias de facultades para su fomento económico. Si tanta timidez hubiera prevalecido, se habría rechazado la forma de un sistema, cuya consolidación, nominal siquiera, cifraba toda esperanza de unidad nacional y de orden público. Es verdad que la emancipación de las provincias, como todo fruto ocasional de grandes catástrofes, ha sido en muchos casos obra indiscreta y ha revestido con la *soberanía* entidades imponentes para gobernarse bien; pero si tienen autoridad bastante para adquirir la importancia y la igualdad que ha de equilibrarlas, sólo de ellas, sea que se encuentren en una situación subalterna, sea que se vean complicadas en el perjuicio por el estado embrionario de otras de sus hermanas,—depende sin embargo,



que desaparezcan las reservas y los equívocos de nuestro admirable régimen constitucional, cuya plenitud está contenida por deficiencias de organización local.

## APÉNDICE J

(COMPLEMENTARIO DEL CAPÍTULO VI)

**Porvenir de las instituciones federales.—La estadística y la Constitución.—Cuestión de la capital.—Problemas de la población y de la riqueza. (1).**

Ante todo, señores, debo una palabra justificativa del tema de este curso.

Annunciar una serie de lecciones que deben versar sobre materias concretas de política en momentos como los actuales en que la República Argentina atra-

(1) Esta conferencia y las que van insertas en los apéndices sucesivos con las letras K, L y M, son las únicas que hemos logrado conseguir del curso público de Instrucción Cívica del año 1874, y que, como decimos en la *Advertencia* que precede al volumen I de este Curso, ha sido imposible reconstruir, ni como obra didáctica ni tampoco en la forma que el autor lo hizo con las del año 1873, con el título de *La política liberal bajo la tiranía de Rosas*, que forma el tomo IV de las OBRAS COMPLETAS.

Antes de comenzar el curso a que hacemos referencia, el autor dirigió al Rector del Colegio Nacional una carta-programa que insertamos más abajo por considerarla de especial importancia como explicación del plan de enseñanza que desarrolló en dichas conferencias. La nota a que alude en dicha carta no nos ha sido posible hallarla tampoco, a pesar de haber buscado con todo empeño.

Véase el *Prólogo* del tomo IV de las OBRAS COMPLETAS y la *Advertencia del Editor* que precede al tomo VI, (*Curso de Derecho Constitucional*, tomo 1.<sup>o</sup>). — El Editor.



vieses por una agitación tan extensa y tan intensa como jamás la hemos presenciado en nuestra vida, pudiera parecer con efecto una temeridad.

Por otra parte, recelaría que siguiendo como sigo con el mayor anhelo todos sus movimientos, y tomando alguna parte, aunque escasa, en las luchas activas, pudiera sospechárseme falto de aquella calidad sin la cual ningún profesor puede desempeñar eficazmente su misión ni es posible que hombre alguno acometa las tareas del espíritu: la imparcialidad en el pensamiento, la imparcialidad en el ánimo. Pero la política argentina de que nos vamos a ocupar en este curso, no es la política que exaspera, la que pone frente a frente las aspiraciones y los intereses rivales. Dice una máxima muy antigua que "prever es gobernar"; y yo creo que coopera eficazmente al buen gobierno de su país, aquel que desempeñando un puesto en la en-

Buenos Aires, abril de 1874.

*Señor Rector del Colegio Nacional.*

**Mi querido amigo:**

Las indicaciones de la nota adjunta no bastan para explicar la índole del curso que premedito dar en nuestras lecciones nocturnas de este año, y no puedo detallarlas porque excedería los límites prudentes de un aviso. Esta deficiencia irremediable me obliga a imponerle la tarea de leer la presente. Los amigos tienen hasta el derecho de ser importunos.

Me constante tormento durante las vacaciones es la elección de mi tema para el año venidero. ¡Triste condición de los que enseñamos aquí! No nos es dado ni aun descansar. La volubilidad del olvido nos es vedada.

Si supiera usted todos los cursos imposibles, unos por populares, otros por inadecuados, aquellos por lujosos, que elaboro despierto y durmiendo en los meses del descanso, se haría cómplice de la envidia que tengo a los que saben a punto fijo qué tramoya harán mañana, o cuántos metros de pared deben concluir en el edificio que construyen.

Con dos planes me seducía la loca de la casa cuando la perspectiva de la tarea se me presentaba lejana como a un niño el día de los primeros pantalones o de la primera cana.

El primero era un estudio sobre las formas primitivas, las peripecias y el progresivo desarrollo de la idea de la libertad política y civil. Sé que el tema es excelente. Si tuviera libertad para elegir, lo elegiría. Impone un mundo de trabajo; pero tiene



señanza pública,—como me cabe el honor de desempeñarlo,—se preocupa de preparar la juventud, por el conocimiento anticipado de los peligros que debe afrontar mañana, de las enfermedades políticas y sociales a cuya curación debe contribuir cuando llegue a tener un papel en la vida militante. Prever es gobernar, porque vale más extirpar embriones que combatir ya tarde monstruos que llegan a hacerse invencibles.

Así, cuando vamos a tratar de la política argentina, no vamos a tocar ninguna de aquellas cuestiones que puedan exacerbar los ánimos, ni de las que se rozan con los intereses privados o el carácter de los individuos que ocupan un alto rango en la escena de la actualidad.

Vamos a mirar lo porvenir, porque vamos a mirar en el fondo de las cosas; vamos a hacer la política previsora, y prudente; a considerar nuestros fenómenos

un mundo de fecundidad y de atractivo. Desgraciadamente, no es fértil ni interesante, sino bajo el aspecto de la ciencia pura. Conocemos el teatro, y usted convendrá en que hice bien en aplazarlo; y digo aplazarlo porque no lo abandono. Eso me sometería a un sacrificio superior a mis fuerzas.

Urgido por la necesidad de concretar y emancipándome con dolor del encanto del primer tema, caí en otra seducción: exponer y explicar las instituciones inglesas. Toda la historia *positiva* de la libertad se condena en Inglaterra. Cómo y en qué formas y sentido, usted lo sabe; pero fuera de un corto número de pensadores, que saben más que yo, y que, por lo tanto, si me hicieran el honor de oírme, sería por puro pasatiempo, ese estudio tan grato, tan nutritivo, tan consolador como es, porque inicia ideales y reconcilia con las propias flaquezas, carecería de atmósfera, sería impopular: es decir, estéril, puesto que buscamos planes de enseñanza populares.

Por otra parte, me he preguntado yo si tenemos derecho, y uso la voz en todo su rigor, para darnos placer a nosotros mismos, encaminando la enseñanza por rumbos en que nos sustenten los nobles y purísimos ideales del pensamiento; y mi conciencia de ciudadano me responde que no.

No buscamos aplausos en el profesorado: ejercemos una misión austera, ingrata, y cuya gloria, si la gloria merece ser tomada en cuenta, depende de su humildad.

Tenemos que decir al ignorante lo que saben todos los que piensan; tenemos que gastar la vida en hacer accesibles, para



sociales y políticos en abstracto, y por consiguiente, a buscar en nuestra indagación ideas y estímulos a fin de hacernos hábiles para el cumplimiento de los deberes que cada uno ha de desempeñar en la vida.

Yo no tengo, por lo demás, ninguna especie de apasionamiento, porque nada ambiciono y porque a nadie aborrezco; pero si lo tuviera trataría de emanciparme de su influjo perverso antes de entrar en el aula, en la cual debo de hablar tranquila y serenamente, como deben hablar los maestros, a la manera en que los fieles refrescan su frente enardecida en la fuente bendita antes de penetrar en el templo.

Hecha esta declaración y justificada de esta manera mi conducta al escoger el tema que debe ocuparnos en este año, voy a entrar decididamente en la materia de la lección presente, estableciendo un problema: ¡Las instituciones políticas que la República Argentina

el pueblo y para los jóvenes y para los niños, las verdades que son del dominio común en la edad madura y en las clases ilustradas de la sociedad.

Qué remedio, amigo mío... Querer no es poder... ¿Quién dijo tamaña insensatez?...

Pero la sabiduría consiste en querer lo que se debe; y el profesor no debe, sino cooperar a la elevación del criterio popular, atacándole por donde flaquea, desechando sus propias inspiraciones para subordinarse a las necesidades del elemento social, sobre el cual tiene encargo y posibilidad de influir.

Esto justifica mi elección; pero no explica mi programa.

Deténgase aquí, arregle con las dos manos sus canas prematuras, y si no encuentra a tiro alguna lapicera que recortar, siga leyendo.

La República Argentina es, legal y científicamente denominada, una democracia representativa y federal.

¿Lo es, positivamente considerada?

La forma de las instituciones está en la ley: el fondo de las instituciones está en la sociedad, porque en ella reside su principio vital.

Respecto de la nacionalidad argentina, hay que considerar, en cuanto a la ley como en cuanto a la sociedad, diversos y temibles problemas.

El primero es el de la existencia efectiva de la libertad.

El segundo, condicional del primero, y que por lo tanto debe ser previamente resuelto, es el de la consistencia de las insti-



na se ha dado, ofrecen tales garantías de seguridad que no pueda temerse de ninguna manera por su éxito en lo porvenir; o al contrario, están rodeadas de tales circunstancias que sea lícito prever que en lo futuro han de encontrar obstáculos que las pongan a riesgo de fracasar?

La República Argentina es legalmente denominada una sociedad democrática representativa y federal. Solamente bajo el punto de vista de las instituciones federales debemos considerarla en este momento.

Para que una institución de gobierno sea sólida es necesario que tenga fundamento en todas las tres fases que una sociedad reviste:—que tenga fundamentos históricos, que tenga fundamentos públicos, que tenga fundamento y apoyo en la organización misma de la sociedad sobre la cual está establecida.

Las instituciones federativas en este país son indu-

---

tuciones políticas que ha fundado a costa de horribles padecimientos.

De suerte que estamos enfrente de dos cuestiones:

1.ª ¿Si la Constitución federal está o no radicada, a tal punto que ninguna circunstancia económica ni política la ponga en peligro de ser corrompida o desaparecer?

2.ª ¿Si la libertad, cuya garantía tiene en vista la institución federativa, está consolidada por la aplicación lógica de sus principios en el derecho público provincial argentino?

No me maravilla, querido amigo mío, que sin mayor examen respondan afirmativamente, a la una y a la otra, los que viven deslumbrados en Buenos Aires y se preocupan poco o nada de sondear lo que en el resto del pueblo argentino ocurre.

Yo no pienso de la misma manera.

Entiendo que la organización federal corre inminente peligro por causas políticas, sociales y económicas. Entiendo también que el peligro puede ser conjurado; y tengo empeño decidido en despertar la atención de los que quieren favorecerme oyéndome, sobre la enfermedad y los remedios.

En cuanto a la enfermedad, prometo la evidencia.

En cuanto al remedio, sólo puedo ofrecer elementos de estudio e indicaciones que podrán aprovechar otros más felices que yo, y cuyo éxito acogería, si me fuera dado presenciarlo, con admiración y gratitud.

Pienso, por otra parte, que ni las instituciones internas de las provincias, ni el derecho público provincial, que distingo por



dablemente durables, bajo el punto de vista político y bajo el punto de vista histórico.

Son durables bajo el punto de vista histórico porque si estudiamos bien el desenvolvimiento del país después de la revolución que lo emancipó, encontraremos resaltante como resumen de toda su vida el hecho que voy a manifestar.

Han durado, señores, diecisiete años los esfuerzos de las clases preponderantes y elevadas de la sociedad, por reducirla a un régimen de gobierno absorbente y centralista. En 1810 se estableció el primer gobierno nacional argentino. Ese gobierno no recibió mandato del pueblo ni contó con la voluntad nacional auténtica y explícitamente manifestada; era una creación irregular del municipio de la capital.

---

necesidad del escrito, están en armonía con las instituciones federales, que reposan sobre principios absolutos de filosofía política, y tienen en nuestro país bases históricas que nadie puede remover sin adulterarlas, sin desafiar insensatamente las cóleras de un pueblo traicionado, tanto más feroces, cuanto más cruda fuera la agresión y cuanto más bárbaro, es decir, menos apto para la libertad, sea el agredido.

Supongo que en estos temas, a los cuales consagraré mis lecciones del año, nadie hallará idealismo abstruso; y si alguna de las fórmulas en que encierro mi pensamiento es o parece oscura porque tiene forzosamente que ser sumaria, — otra promesa puedo comprometer: la de concretar mis observaciones y hacerlas tangibles tanto cuanto lo permita el deber imprescindible que tiene un profesor de no exasperar pasiones efervescentes, ni rozarse con los hombres que actúan en la arena política en el momento en que la hablo, porque eso le abatiría, haciéndole perder la primera condición de todo trabajo científico, que es la imparcialidad del espíritu y del ánimo.

No puedo determinar los detalles en que penetraré, ni la extensión que tomará mi curso, dependiente, como usted puede presumir, de las indicaciones y persistencia de la curiosidad de mi auditorio.

Un solo deber contraigo: abordar los problemas vitales que indico, buscar la verdad y decirlo; decirlo con la sinceridad que ella impone, con la que usted me ha visto emplear constantemente en la prensa y en la cátedra; con la del sentimiento amistoso que cordialmente le protesto, al terminar esta carta.

Siempre suyo,

J. M. ESTRADA.





Sin embargo, fué acatado respondiendo a otro sentimiento público que debemos hacer poner en claro más adelante. Los reglamentos provisionales de 1811, 1815, 1817, la Constitución de 1919, la misma Constitución unitaria hecha bajo la inspiración de Rivadavia en el Congreso de 1826, no han sido otra cosa sino la escuela del propósito perseverante en las clases cultas de dar a la nación una forma consolidada, de absorberla, aglomerarla, establecer un solo gobierno centralista, del cual dependiera la dirección completa del país.

Sin embargo, todos esos ensayos han fracasado.

El gobierno de 1810 fracasó en una emergencia, por decirlo así, parlamentaria, que disolvió el primero de sus centros que contaba con el asentimiento de las provincias. El estatuto de 1811 fracasó también por resistencia del pueblo. El estatuto de 1815, el reglamento de 1817, la Constitución de 1819, cayeron hundidas en medio de explosiones populares violentísimas, que nadie pudo contener, que nadie tenía fuerza, que nadie tenía coraje para contener, por más que sobran ilusiones, esperanzas y deseos. La Constitución de 1826 tuvo el mismo éxito, es decir, tuvo el mismo fracaso.

Era una Constitución contraindicada. Todas las tendencias federativas, todos los movimientos del pueblo que segregaban los elementos constituyentes de la nacionalidad argentina, y conspiraban a darle personalidad, protestaban de un modo unánime contra aquella utopía, y la Constitución fracasó.

He ahí el hecho: se ha frustrado toda tentativa por hacer del pueblo de la República Argentina una masa gobernada desde un solo centro de opinión y de autoridad.

Del mismo modo han fracasado otras fuerzas cuya lucha ha sido mucho más larga y cuyas consecuencias han sido mucho más multiplicadas. ¡Al mismo tiempo que las altas clases de la sociedad se empeñaban en centralizar el gobierno de la República, el caudillaje, las clases bajas, las masas populares se empeñaban en disolver la nación: y ni uno ni otro propósito ha conse-



guido realizarse jamás! Ni Artigas, ni Ramírez, ni Quiroga, ni ninguno de los grandes caudillos que han llegado a hacerse la representación genuina y más prestigiosa de las pasiones del pueblo, ni los doctores de Córdoba, ni todos los políticos de diversos órdenes y de distintas categorías que han querido hacer doctrina de lo que era pasión en el espíritu de la muchedumbre que seguían al caudillo,—ha sido bastante para gastar ni suprimir este sentimiento sublime y perenne de la unidad indivisible de la patria que estaba en el ánimo de los que obedecieron la inspiración del gobierno fundado por el municipio de Buenos Aires el 25 de Mayo de 1810, sin discutir el origen de la autoridad que les convocaba, y cualquiera que fuera el lugar glorioso u obscuro, en que hubiesen aspirado las primeras auras de la vida. Desde entonces, la patria era una, el sentimiento de los argentinos era uno.

Estos dos fenómenos que vemos indefectiblemente manifestados, cuya lucidez, por otra parte, disipa toda duda, demuestra, que la República Argentina por su índole, no puede ser dispersada, ni ser tampoco absorbida; y por lo tanto, que la organización republicana representativa federal, que la Constitución le ha dado, es la que conviene a sus antecedentes, la que cuadra más a las aspiraciones constantemente manifestadas por el pueblo. Pero no sólo tiene la Constitución nacional un fundamento histórico que resulta de esta impotencia completa de las fuerzas eversivas y de las fuerzas absorbentes; tiene también fundamentos políticos, es decir, apoyo en los términos, en el espíritu, en la fuente y en la palabra de la ley que establece su sistema actual de gobierno.

La Constitución nacional no está dada en nombre de entidades soberanas e independientes que quieran vincularse para servir de mancomún a intereses generales y limitados. Está dada en nombre de una entidad que se llama el pueblo de la República Argentina. Además de eso, establece la preeminencia de la soberanía nacional sobre las soberanías provinciales, de tal suerte que no sólo la Constitución misma, sino todas las leyes



que emanan de la autoridad nacional, vienen a formar un compuesto que, según sus términos categóricos, es la ley suprema del país.

Y no hay que alegar, como alguna vez se ha hecho, a este respecto, ciertas restricciones contenidas en dos partes principales de la Constitución.

El artículo 104, dice que las provincias conservan todo el poder que no ha sido delegado a la autoridad nacional. Esta cláusula ha sido interpretada por muchos diciendo que importa tanto como afirmar, que las provincias en su capacidad soberana han constituido el gobierno nacional, siguiéndose que todo aquello que, por convenio libre y espontáneo, no hayan delegado a las autoridades nacionales, les queda reservado. Sin embargo, basta leer sus propios términos para persuadirse de lo contrario.

La Constitución no dice que las provincias hayan delegado motu propio o por tratados entre Estados independientes, en una autoridad federal la suma de poderes que reviste; dice pura y sencillamente que todo aquello que la soberanía nacional no ha declarado que pertenece a las autoridades federales, pertenece a las autoridades provinciales, mediante a que hay una suma de facultades necesarias en la capacidad social, sin las cuales el orden no puede ser conservado, y que si no pertenece por la voluntad del pueblo, que es el órgano de la soberanía, a la autoridad central, debe necesariamente pertenecer a las autoridades provinciales, puesto que en una y otra está compartido el ejercicio positivo y externo de la soberanía social.

Por último, hay en el preámbulo de la Constitución otra cláusula de la cual se han prevalecido también en diversas ocasiones los que se inclinan a sostener ideas excesivamente localistas para afirmar que no es un gobierno durable por sí mismo y que tenga un principio vital incontrastable, el que la Constitución establece en la República Argentina. Me refiero a la cláusula en que se dice: que los representantes del pueblo de la Nación Argentina reunidos en Congreso, *en virtud de pactos preexistentes*, establecen la Constitución.



Se alega que cuando invocaban los constituyentes de la Nación Argentina los pactos preexistentes, entendían invocar arreglos en cuya virtud las provincias en su capacidad como Estados independientes habían convenido formar una nación. Sin embargo, basta también comprender el sentido de la expresión para desvanecer completamente todo el valor de este argumento y para ahondarlo basta saber cuáles son los pactos a que se hace relación.

En la República Argentina ha habido muy pocos pactos interprovinciales; los únicos que yo conozco, los únicos que han existido son los pactos de 1811, 1820, 1827, 1829 y el de 1831, que es el llamado tratado cuadrilátero, que sirvió de punto de partida legal para la reconstrucción de la nacionalidad; y, en ninguno de esos pactos han figurado las provincias como Estados independientes que convinieran en formar una confederación; se han considerado y se han declarado, por el contrario, partes constituyentes de una sola nación; y todo lo convenido en ellos ha sido, no la unión, que la suponían, y cuya existencia era la base de los convenios sino la manera de formar los Congresos.

De suerte que el preámbulo de la Constitución cuando invoca esos pactos no lo hace como base de la unión argentina, sino como base de legitimidad de los poderes de los miembros del Congreso Constituyente que iba a dar la Constitución.

Es muchísimo, señores, por otra parte, que una Constitución tenga antecedentes históricos como los tiene sin duda alguna la Constitución argentina, porque eso demuestra que ha sido el resultado de grandes deseos en los cuales han reflejado necesidades de los pueblos; es mucho también que tenga fundamentos políticos tan eficaces como los que tiene la Constitución argentina, porque si se repara en los más grandes hechos revolucionarios que han acontecido en estos tiempos en los Estados Unidos de Norte América, se verá que es en virtud de tener iguales antecedentes políticos a los de la Constitución de la República Argentina, en lo que se apoyó la resistencia legal a la división de la unidad



norteamericana. Se han inventado muchos sistemas allí, por pensadores de todo orden, empíricos los unos, generosos y elevados los otros, aquél autoritario, el otro completamente metafísico y abstracto, escalonados en una vastísima jerarquía cuyo punto de partida marcaría Whiting, el maestro del despotismo, y cuyo punto culminante marcaría Bronwmson el expositor teórico del principio de la soberanía nacional.

Sin embargo, lo que ha servido de verdadero y sólido punto de apoyo doctrinario a la resistencia del gobierno en los Estados del Norte, ha sido el nominativo de la Constitución, que revela estar dada la ley fundamental del país en nombre del pueblo de los Estados Unidos, no de los Estados parciales, demostrando por consiguiente, que no son la Constitución nacional y la organización de su gobierno producto de un pacto revocable entre los obligados, sino un acto de soberanía del pueblo de la nación, que consiente en la subdivisión del gobierno para su mejor éxito; pero que de ninguna manera reconoce a los Estados como soberanos capaces de abolir aisladamente ni la una ni la otra.

Hay además, y es éste el objeto principal sobre el cual deseo llamar vuestra atención, además de estos fundamentos históricos y políticos, otro sin los cuales no puede ser durable una Constitución de gobierno: Son los fundamentos sociales. Es necesario que una Constitución tenga formas armónicas, y consulte todos los fenómenos económicos, morales y sociales, todo lo que constituye, en una palabra, la vitalidad de ese ser, a la vez individuo y múltiple, que se llama *sociedad*.

Bajo este punto de vista, señores, la exploración no nos va a ser de ninguna manera tan favorable, ni tan halagüeña como bajo los puntos de vista que acabo de tener el honor de presentaros. Desde luego, debo observar que ni aun los fundamentos históricos y legales de una Constitución son bastante sólidos por sí mismos, que necesitan siempre contar con el apoyo de la vitalidad social, y si ésta les es adversa o divergente pue-



den ceder los fundamentos, y por consiguiente, desplomarse el edificio.

Señores: no conocemos modelo de organización federal de gobierno que sea comparable con el gobierno de los Estados Unidos.

Ante todo, ¿en qué consiste el gobierno de los Estados Unidos?

Principalmente, en una organización que establece perfecto equilibrio entre todas las partes componentes de la nacionalidad: y así, si se estudia la formación de la Constitución, es accesible para el hombre menos pensador toda esta serie de hechos que constituye su fuerza efectiva.

El poder legislativo en los Estados Unidos está dividido en dos cámaras: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. En la Cámara de Diputados el pueblo de la nación está representado con relación a su población, y para el nombramiento de sus individuos cada Estado no es más que una sección electoral.

En la Cámara de Senadores, por el contrario, todos los Estados, están representados por igual sea cual fuere su población.

Este arreglo fué una solución que sugirió el espíritu esencialmente práctico de Franklin en la Convención que preparó la Constitución, para reducir el antagonismo entre los Estados de población más numerosa y los Estados pequeños. Los Estados muy numerosos aspiraban a dominar a los poco poblados y los Estados poco poblados aspiraban a defenderse.

Hay en la formación de las cámaras otra particularidad más. Cuando se tomó por base la población, para determinar el número de representantes que debían ser elegidos en cada Estado a la Cámara de Diputados, se tomaba en cuenta, según la Constitución la población esclava; pero no en igualdad de condiciones con la población libre.

Se estableció que cada Estado debía ser representado en el Congreso en razón de su población, contando sólo los 35 de la esclava.

Respecto al Senado, media otra particularidad.



Cada cámara, según la regla general, nombra sus propios funcionarios, pero hay en cuanto al Senado, una excepción que nosotros hemos imitado.

El Senado recibe un presidente ex officio, que es el vicepresidente de los Estados Unidos. ¿Por qué? ¿Acaso por darle una ocupación a este funcionario que en los tiempos normales no tiene trabajo alguno que desempeñar? Seguramente que no. Esa razón sería trivial; y los hombres que hicieron la Constitución de los Estados Unidos, no se ocupaban de trivialidades. Pero se dijeron: hemos establecido la Cámara de Senadores con el objeto de que en ella tengan representación igual todos los Estados, a fin de contrabalancear la influencia decisiva que pudieran tener los Estados más numerosos en la Cámara de Representantes.

Si el presidente es elegido de su seno, una de dos: o adquirirá, por el hecho de ser presidente, mayor preponderancia, y entonces pone en condiciones ventajosas al Estado que representa; o no la adquirirá, y entonces se le inhabilita para votar y tomar parte activa en las deliberaciones, perjudicando a su Estado. Para obtener la perfecta igualdad entre los Estados, es necesario que venga un presidente ex officio, de modo que, quedando íntegra la representación de cada Estado, lleguen a ser iguales, matemáticamente iguales, todas las secciones que componen la unión.

Hay además otra combinación, sobre la cual podríamos discurrir extensamente; pero que debemos abreviar, que viene a reforzar ésta y que prueba cuál era la tendencia a equilibrar todas las partes de la unión, que había en el ánimo de los constituyentes.

¿Por qué razón tiene la Cámara de Representantes, la iniciativa exclusiva de todas las leyes de impuestos y que se relacionan con el reclutamiento de tropas? ¿Es acaso una copia de la Constitución de Inglaterra? Efectivamente, en las instituciones inglesas ese privilegio existe en la Cámara de los Comunes; y simplemente como copia de ello fué sugerida primitivamente a la convención constituyente de Norte América, pero fué rechazada también; mas luego fué aceptada en virtud



de otra consideración. Fué una transacción que propusieron los Estados débiles a los Estados fuertes, para obtener igual representación en el Senado que éstos le negaban, y sólo concedieron a mérito de ese arreglo.

Por fin, cuando se trataba de organizar el gobierno, a tal punto llevaron su discreto celo los norteamericanos en el Congreso que dijeron: este país está dividido en secciones en que hay rivalidades y antagonismos, de diversos antecedentes sociales, costumbres y tendencias opuestas, e incombinales entre sí; si el asiento de las autoridades federales se coloca en un centro que esté preocupado de los intereses particulares que le sugiera su modo de ser, y de las tendencias de cada una de las secciones en que se fracciona el país, el gobierno o será despotizado por exigencias insanas, o estará precisado a desafiar la resistencia obstinada de esos mismos elementos, toda vez que por acaso los contrarie.

Es absolutamente imposible que haya gobierno federal, equilibrio entre los Estados, si las autoridades nacionales, han de regir los intereses comunes bajo la inspiración de un grupo del pueblo, trabajado por pasiones e intereses incoherentes. De ahí el establecimiento de una ciudad nacional, poblada por hombres completamente desprendidos de todas las tradiciones antiguas, y privada de representación en el Congreso, que es pura y exclusivamente un centro que la nación constituye para la residencia de las autoridades nacionales; de tal manera que, los habitantes del distrito de Columbia, sean nacionales, sean extranjeros, no tienen capacidad de gobierno sino en materia municipal; pueden reglamentar sus propios intereses, pueden regir todo lo que pertenece a la vida doméstica de los municipios; pero en la vida política, no tienen ni palabra, ni voto, ni expresión, ni órgano; son la cosa de la nación, y se quiere que sean así, para que de ninguna manera haya una fracción de la sociedad norteamericana que pueda directa ni indirectamente preponderar sobre la otra.

¿Cuál es enfrente de este modelo la situación de la República Argentina?

Lo podemos decir en dos palabras.





La República Argentina se llama una federación: tiene gobiernos provinciales que la Constitución dice que son plenamente independientes, y hay una autoridad nacional limitada por la Constitución también, pero que reside en la provincia de Buenos Aires.

Yo no necesito, no puedo, ni quiero, ni debo decir, ni es oportuno que lo diga qué es, considera en sí, la provincia de Buenos Aires; pero sí es necesario que diga lo que es relativamente, tomando en cuenta los aspectos más perceptibles y más groseros de las cosas.

La provincia de Buenos Aires, es un estado de la Nación Argentina que da las tres cuartas partes de la renta del gobierno nacional; es una provincia que tiene la tercera parte de la población de la República Argentina.

Desde luego se ve que aquí faltan dos proporciones. No hay proporción entre la fuerza de la provincia de Buenos Aires y la fuerza del resto de la República Argentina. No hay proporción tampoco entre la población de la provincia de Buenos Aires y su riqueza relativa con respecto a lo demás de la nación.

Pero no es esto todo, señores.

Nuestros abuelos fueron educados odiando al extranjero, nuestros padres aprendieron a amarlos venciendo los primero, comunicándose con ellos después. Hoy día es un axioma que predomina sobre todos los espíritus aquellas palabras del doctor Alberdi: que poblar es gobernar.

La inmigración es la esperanza, es el amor, es el deseo de todos los hombres que se preocupan del porvenir político, social, y económico de estos países. Yo abro, señores, el censo de la República, y aprendo en él muchas singularidades, tanto en sus líneas como en sus interlíneas; y sé que en 1869, la población de la República Argentina era, si tomamos números redondos 1.700.000 almas, de las cuales 1.500.000 eran nacionales, y 200.000 eran extranjeros. De estos 200.000 extranjeros, 150.000 estaban en la provincia de Buenos Aires, y sólo 50.000 estaban esparcidos por el resto de la República. Hay algo más: de los 50.000 que estaban fuera de Buenos Aires, 40.000 estaban en las provincias litorales, princi-



palmente en Santa Fe y Entre Ríos, y sólo 10.000 estaban en el resto del país; sobresaliendo en cuanto a las facultades asimilativas del elemento extranjero, la provincia de Mendoza y Tucumán, y por sus facultades repulsivas la de Santiago del Estero.

De manera que, en aquella fecha de los 200.000 extranjeros que había en la República Argentina, el 75 por ciento residían en la provincia de Buenos Aires.

La inmigración siguió aumentado en una escala prodigiosa. En 1868 vinieron al Río de la Plata 29.000 inmigrantes, y el año siguiente 37.000; en 1870, 41.000; en 1871 bajó a 21.000. Este descenso tuvo por causa una epidemia local en la ciudad de Buenos Aires; y el hecho solo de que la afligiera aquella calamidad fué bastante para que disminuyera de golpe la mitad de la inmigración.

Es necesario tener en cuenta este dato para lo que voy a decir en seguida:

En 1872, pasado el peligro, volvió a subir hasta 41.000 el monto de la inmigración.

El año 1873 han entrado 80.000 inmigrantes a Buenos Aires, y según los cálculos, muy prudentes y concienzudos, hechos por un hombre distinguido y competentísimo, el secretario de la antigua comisión de inmigración que hoy está a cargo de ese departamento del gobierno nacional, subirá durante el año corriente por lo menos a 100.000.

Esta escala puede todavía ascender; pero supongamos que se detenga, y debemos suponerlo, porque la inmigración obedece siempre a leyes repulsivas de parte de los países inmigrantes y atractivas respecto de los países de inmigración, que necesitan guardar cierto equilibrio.

De manera que no puede acrecer indefinidamente el número de la población allegadiza de los países que tienen desiertos, y necesitan adherirse población extranjera.

En los Estados Unidos mismo, la escala de inmigración ha descendido después de cierto tiempo. Pero supongamos que la población inmigrante de la República



Argentina se detenga durante cierto número de años en los 100.000 inmigrantes que deben entrar en éste.

Hemos visto anteriormente, que de los 200.000 que en 1869 había en la República Argentina, el 75 por ciento estaba en la provincia de Buenos Aires, y voy a colocarme todavía en una hipótesis más favorable: supongo que solamente 60, no 75 por ciento, quedan en Buenos Aires y el resto se reparte por todo el país; y digo esto porque no percibo ninguna variación en las condiciones sociales del país, ni hay ningún dato estadístico exacto que acredite que ha variado la ley a que obedece la distribución del elemento inmigrante en la República. Lejos de eso, acabo de tener a la vista la memoria del señor Wilken, a que hice referencia hace un instante, y de ella consta que del número de inmigrantes de que tiene razón el establecimiento oficial que dirige, solamente el 30 por ciento han ido al interior del país, y 70 por ciento han quedado en Buenos Aires; y de 30 por ciento, 17 han quedado en el litoral y sólo el resto ha ido al interior; de donde se sigue que del total de la inmigración, según los datos del año anterior, solamente el 15 por ciento ha ido a las provincias mediterráneas.

Por lo tanto, tengo razón cuando digo que podemos calcular que el 60 por ciento de la inmigración, si se sostiene en la escala actual, queda en Buenos Aires, y el 40 por ciento se distribuye en el interior.

Tengamos ahora en cuenta la manera cómo está organizada, según la Constitución argentina, la representación del país en el Congreso; y será forzoso concluir que la Constitución federativa corre inminente peligro, como lo voy a demostrar inmediatamente y de una manera categórica.

Señores: hay dos medios de aumentarse la población: su crecimiento natural, el principio de la población, como decía Malthus, y que según la condición del clima, fecundidad de vida, etc., varía de país en país; y hay además otro medio extraordinario y anormal, que consiste en la absorción de los elementos inmigrantes.

El principio de población, o la ley de crecimiento ordinario de las poblaciones, está calculado, según los es-

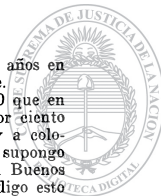


tudios hechos por uno de los pensadores más distinguidos de la República Argentina, el doctor La Fuente, superintendente del primer censo nacional del país, en un 23 por ciento decenal.

Si tomamos en cuenta esta ley de crecimiento ordinario de las poblaciones, y el crecimiento extraordinario que da la inmigración con la distribución de ella, que según los datos que acabo de referir, podemos fijar en los términos mas favorables, en un 60 por ciento en Buenos Aires y 40 por ciento en el resto de las provincias, tendremos que la República Argentina, aumentará de tal modo su población, que la Cámara de Diputados, que hoy tiene 86 diputados, de los cuales 24 son nombrados en la provincia de Buenos Aires, tendrá en el año 1879, que es la fecha en que debe hacerse el censo inmediato, 56 diputados por la provincia de Buenos Aires solamente, y 81 por el resto del país; que en 1889 tendrá 94 Buenos Aires y 116 el resto de la nación; que en 1899 tendrá 145 Buenos Aires, y todo el resto de la nación 152; y que en 1909, en el centenario de la revolución patria, que no está muy remoto, tendrá la provincia de Buenos Aires 200 diputados al Congreso, y todo el resto de la nación otros 200. Yo pregunto si eso será una república federal.

He querido, señores, porque sólo deseo llamar vuestra atención sobre la naturaleza e importancia del tema que debemos tratar en estas conferencias, limitar mis consideraciones en esta noche a este punto de vista culminante, que es sustancial pero que es reducido. Sin embargo, voy a hacer todavía otra observación, y es que en la República Argentina no existe esta distribución desigual de la inmigración, que cada uno de vosotros comprueba, sino que hay además un movimiento de trasmigración dentro del país, muy desfavorable para que las provincias del interior conserven su capacidad económica y política.

Cuando el censo de 1869 se efectuaba, había, señores, sólo en la provincia de Buenos Aires, de 20 a 40 mil individuos nacidos en las otras provincias; entretanto, de la provincia de Buenos Aires en el resto del país sólo había de 3 a 4 mil.



Argentina se detenga durante cierto número de años en los 100.000 inmigrantes que deben entrar en éste.

Hemos visto anteriormente, que de los 200.000 que en 1869 había en la República Argentina, el 75 por ciento estaba en la provincia de Buenos Aires, y voy a colocarme todavía en una hipótesis más favorable: supongo que solamente 60, no 75 por ciento, quedan en Buenos Aires y el resto se reparte por todo el país; y digo esto porque no percibo ninguna variación en las condiciones sociales del país, ni hay ningún dato estadístico exacto que acredite que ha variado la ley a que obedece la distribución del elemento inmigrante en la República. Lejos de eso, acabo de tener a la vista la memoria del señor Wilken, a que hice referencia hace un instante, y de ella consta que del número de inmigrantes de que tiene razón el establecimiento oficial que dirige, solamente el 30 por ciento han ido al interior del país, y 70 por ciento han quedado en Buenos Aires; y de 30 por ciento, 17 han quedado en el litoral y sólo el resto ha ido al interior; de donde se sigue que del total de la inmigración, según los datos del año anterior, solamente el 15 por ciento ha ido a las provincias mediterráneas.

Por lo tanto, tengo razón cuando digo que podemos calcular que el 60 por ciento de la inmigración, si se sostiene en la escala actual, queda en Buenos Aires, y el 40 por ciento se distribuye en el interior.

Tengamos ahora en cuenta la manera cómo está organizada, según la Constitución argentina, la representación del país en el Congreso; y será forzoso concluir que la Constitución federativa corre inminente peligro, como lo voy a demostrar inmediatamente y de una manera categórica.

Señores: hay dos medios de aumentarse la población; su crecimiento natural, el principio de la población, como decía Malthus, y que según la condición del clima, facilidad de vida, etc., varía de país en país; y hay además otro medio extraordinario y anormal, que consiste en la absorción de los elementos inmigrantes.

El principio de población, o la ley de crecimiento ordinario de las poblaciones, está calculado, según los es-



tudios hechos por uno de los pensadores más distinguidos de la República Argentina, el doctor La Fuente, superintendente del primer censo nacional del país, en un 23 por ciento decenal.

Si tomamos en cuenta esta ley de crecimiento ordinario de las poblaciones, y el crecimiento extraordinario que da la inmigración con la distribución de ella, que según los datos que acabo de referir, podemos fijar en los términos más favorables, en un 60 por ciento en Buenos Aires y 40 por ciento en el resto de las provincias, tendremos que la República Argentina, aumentará de tal modo su población, que la Cámara de Diputados, que hoy tiene 86 diputados, de los cuales 24 son nombrados en la provincia de Buenos Aires, tendrá en el año 1879, que es la fecha en que debe hacerse el censo inmediato, 56 diputados por la provincia de Buenos Aires solamente, y 81 por el resto del país; que en 1889 tendrá 94 Buenos Aires y 116 el resto de la nación; que en 1899 tendrá 145 Buenos Aires, y todo el resto de la nación 152; y que en 1909, en el centenario de la revolución patria, que no esta muy remoto, tendrá la provincia de Buenos Aires 200 diputados al Congreso, y todo el resto de la nación otros 200. Yo pregunto si eso será una república federal.

He querido, señores, porque sólo deseo llamar vuestra atención sobre la naturaleza e importancia del tema que debemos tratar en estas conferencias, limitar mis consideraciones en esta noche a este punto de vista culminante, que es sustancial pero que es reducido. Sin embargo, voy a hacer todavía otra observación, y es que en la República Argentina no existe esta distribución desigual de la inmigración, que cada uno de vosotros comprueba, sino que hay además un movimiento de trasmigración dentro del país, muy desfavorable para que las provincias del interior conserven su capacidad económica y política.

Cuando el censo de 1869 se efectuaba, había, señores, sólo en la provincia de Buenos Aires, de 20 a 40 mil individuos nacidos en las otras provincias; entretanto, de la provincia de Buenos Aires en el resto del país sólo había de 3 a 4 mil.



Santiago del Estero, tenía la tercera parte de su población nativa fuera del territorio de la provincia. De modo que al aumentar las fuerzas del litoral, y en particular de Buenos Aires, no solamente concurre la inmigración por el mayor atractivo que sobre ella ejercen, sino que concurre la población trasmigrada del seno del país.

Yo me detengo aquí, porque si hubiera de enumerar la serie de cuestiones económicas, políticas y sociales que se relacionan con esto, si hubiera de indicar la muchedumbre de sentimientos que me atormentan el espíritu en presencia de estos hechos, tendría que volver a comenzar esta conferencia demasiado larga ya. Terminaré diciendo que provoqué, por el sentimiento de mi deber como ciudadano, vuestra atención, la atención de todos los hombres sobre los cuales podréis influir, sobre este tema, que envuelve todos los problemas de consistencia de nuestras instituciones, todos los del porvenir y la gloria de la nación.

Cuando contemplo estas cosas, percibo, señores, síntomas que me recuerdan los de una enfermedad que los médicos llaman con una de esas palabras que se anudan en la garganta y a que tienen tan singular afición: le llaman meningitis... Consiste en un estrago de los cerebrales. La circulación se vicia, la fiebre devora; el enfermo vacila y sufre la misma sensación que si el volumen de su cabeza aumentara gigantescamente, con tal viveza que hay atacados, que creen sin admitir la mínima duda, que la cabeza se les ha hecho colosal; los conceptos se extravían, y la relación de las ideas se interrumpe, a medida que se deprava el instrumento orgánico del pensamiento; por fin viene la muerte. Si la hubiéramos de denominar según la ilusión de los enfermos, la llamaríamos muerte por exceso de cabeza. Ese es el mal de la República Argentina. Tal es el diagnóstico.

Yo no sé si será duro; pero prevengo que no es lo más amargo que tengo que decir en las lecciones que inicio, pues como programa y resumen, voy a repetir la divisa del periodista americano, prometiendo deciros la verdad, siempre la verdad, sólo la verdad, pero tenedlo bien entendido: ¡toda la verdad!



## APÉNDICE K

(COMPLEMENTARIO DEL CAPITULO VI)

**Desequilibrio económico, antiguas rivalidades y probable antagonismo futuro entre las provincias del litoral y las provincias mediterráneas (1).**

SEÑORES:

Paréceme que los datos que aglomeré en la lección anterior, bastan para justificar las inducciones que sobre ellos establecí y las hipótesis a que me dieron lugar.

Pero la conclusión a que llegamos entonces, es, que la República Argentina se encuentra en peligro de ser absorbida por la provincia de Buenos Aires, si la población inmigrante continúa siendo introducida en el país, en la misma escala que hasta hoy y observando la misma ley de distribución: y temo que esta conclusión sea condenada como exagerada.

Manifesté entonces que de la inmigración que penetra en la República Argentina, el 70 por ciento por lo menos, queda en la provincia de Buenos Aires, y sólo el 30 por ciento, se distribuye en todo el resto de la nación: que de ese 30 por ciento, las dos terceras partes quedan en las provincias del litoral y sólo una tercera parte se distribuye en las provincias, mediterráneas.

Para hacer los cálculos en los cuales fundaba las zozobras que me atormentan, respecto al porvenir de las instituciones federativas en nuestro país, reduje cifras todavía y supuse que la inmigración se distribuyera a razón de un 60 y de un 40 por ciento.

Tenemos así que una gran parte sale de la provincia de Buenos Aires; vemos ensayos de colonización muy felices en Santa Fe y algunos en Entre Ríos; vemos que Corrientes es solicitada también por la población ex-

---

(1) Véase la nota de la página 338.





tranjera; y por otra parte, vemos que la provincia de Buenos Aires, es rebelde hasta hoy día a la agricultura: errores inveterados de sus habitantes, una multitud de circunstancias; razones de clima, o de las condiciones geológicas del suelo, ¿qué sé yo? — han hecho que no sea una provincia agrícola. Produce espléndida y abundantemente el trigo. Sin embargo, comemos pan amasado con harina de Norte América.

Esto hace preferente una provincia como la de Entre Ríos, que es esencialmente predispuesta para la agricultura y en la cual el cultivo de la tierra es fácil y fecundo.

Debo, pues, suponer que todas estas ventajas absorbían una cantidad del elemento inmigrante, mayor que la calculada, para llevarlo a las otras provincias. Lo que no supongo, porque no puedo suponerlo es, que las provincias mediterráneas rivalicen con ellas, si no se buscan medios eficaces y discretos para atraer a su seno una masa de inmigrantes capaz de contrabalancear, por el aumento natural y por el aumento extraordinario de la población, la fuerza que va a cobrar el litoral.

Además, tenemos según los datos que ya manifesté, que la provincia de Buenos Aires produce las 3/4 partes de la renta del gobierno nacional y voy a añadir por vía de ilustración, este otro: que de la 1/4 parte restante, las 2/3 partes pertenecen a las provincias del litoral: y que muchísimas de las provincias del interior carecen de vitalidad bastante para sufragar los gastos que supone la conservación del gobierno local.

Y no se trata de administraciones lujosas, ni aún capaces de todo lo que es menester para fomentar la vida de la localidad, bajo los múltiples aspectos del progreso social y de la actividad humana en todas sus manifestaciones; se trata exclusivamente de conservar la forma del gobierno local, y sin embargo, hay provincias que necesitan recibir subvenciones del gobierno nacional para mantener en pie la administración.

Esto es cierto hasta el punto en que lo probará un dato que sería cómico, si no fuera por sí mismo humi-



llante. Ha sido presentado en algunas ocasiones a la legislatura nacional, el presupuesto de una provincia en la cual se solicitaba una subvención del Congreso, para mantener la banda de música que debía tocar la retreta en la plaza o en el paseo. Hasta ese extremo llega la incapacidad del gobierno propio, por falta de vitalidad y de valor y de fuerza económicos de muchas de las provincias.

Y si consideramos los hechos más palpables advertiremos algo más.

La población de la República Argentina, decía en la conferencia anterior, era cuando se hacía el censo del año 1869, de un millón y 700 mil almas, y de ese millón y 700 mil, 840 mil pertenecían a las provincias del litoral: la mitad.

Ahora bien, las provincias del litoral son cuatro, las provincias del interior son diez. Cuatro provincias equivalen a diez en población; y como la representación en el Congreso Nacional está arreglada matemáticamente por la población, tenemos que en el Congreso es decir, en la Cámara de Diputados, que es la rama popular de la legislatura, de los 86 diputados que representan al pueblo de la Nación Argentina, la mitad representa 4 provincias litorales y la otra mitad 10 provincias mediterráneas.

Ya la desigualdad en uno de los elementos de la nación, inferior en importancia territorial, inferior en número, inferior en representación política, pero mayor en población y en riqueza, que representaba como un simple temor hace 8 días, cuando hablaba de la relación de Buenos Aires con las demás provincias, se nos presenta como una realidad si tomamos en cuenta, no a Buenos Aires y el resto de las provincias, sino las provincias del litoral y las provincias mediterráneas.

Otro dato debo sugeriros.

La República Argentina no tiene sino una ciudad verdaderamente importante; es la ciudad de Buenos Aires que contaba, según el censo del año 1869, 177 mil habitantes. Supongamos errores e incorrecciones, tomando números redondos, digamos 200 mil. Ciudades



entre 20 y 30 mil habitantes no tenemos sino dos: el Rosario y Córdoba, ninguna de las cuales llega a los 30 mil. Grupos de población urbana, había en esa fecha, y no creo que hayan sido aumentados, 180; y de éstos, 93 están en el litoral, 87 en el interior.

Cuando se trata de ejercitar influencia en el gobierno, de ejercer presión por medio de la opinión pública sobre los mandatarios en los gobiernos representativos, es claro que las ventajas están siempre del lado de los centros poblados. Una población urbana de 10.000 habitantes, vale por una población rural de cien mil; y esto por una razón muy sencilla.

En las poblaciones urbanas los intereses se condensan, las relaciones se estrechan, la opinión pública se disciplina, se forma el organismo moral y el organismo material de la ciudad, creándose individualidades con verdadera expresión y fuerza, capaces de ejercitar un poder comprensivo sobre las autoridades.

Así, si tenemos, de las 14 provincias que forman la República Argentina, 10 con 87 centros de población y 4 con 93, tenemos que reconocer forzosamente que, la preponderancia, en caso de que una rivalidad cualquiera se manifestara entre una y otra sección de la nación, debería corresponder al litoral.

En una palabra, el litoral tiene igual población que las provincias mediterráneas, y por consiguiente, tiene igual representación en el Congreso. El litoral tiene mayor número de centros poblados que todo el interior junto, y por lo tanto, tiene mayores elementos de acción eficaz sobre el gobierno para dirigirlo de acuerdo con sus intereses.

Pero se trata, puede decirse, de un gobierno representativo, republicano federal; ¿qué importa que tal o cual provincia, que tal o cual sección de la nación tenga sobre las otras una superioridad numérica y cuente con mayores elementos personales en el gobierno, si sus intereses son unos, si es uno el espíritu y una el alma que anima la República? ¿Qué importa averiguar cuáles son los órganos por medio de los cuales



va a manifestarse esta fuerza de opinión inalterablemente seguida, armónica y constante?

¡Ojalá, señores, que esto fuese cierto! ¡Ojalá que en la República Argentina no dominara sino un solo espíritu y una sola mente! ¡Ojalá que fuera posible que una nación constituida tal por la naturaleza, por todos sus antecedentes históricos y por todos sus antecedentes políticos, no tuviera intereses económicos discordantes y capaces de destruir la unidad de dirección, que nuestras ilusiones y nuestros buenos deseos den por hecha, sin que una fracción aspire jamás a lo que otra desee, sin que una afirme lo que otra niegue o deplore!

Pero la República Argentina no tiene, y yo añado, que no puede tener condiciones tales, que aseguren su unidad absoluta y completa de espíritu, y esto por razones que se pueden manifestar de un modo muy eficaz y a mí me parece que muy convincente.

Lo que se llama en la República Argentina, provincias litorales, es lo que pudiera llamarse, dándole este nombre por extensión, provincias marítimas.

Están en fácil comunicación con el mar, y por consiguiente en fácil comunicación con el mundo. Tienen que ser mercantiles, en tanto que las provincias del interior, tienen que ser productoras; productoras, o por el cultivo de la tierra, o por el pastoreo, o por la manufactura.

Estas circunstancias hacen diferir esencialmente las condiciones de la sociedad. No son idénticos los hombres vaciados en distintos moldes y animados de diverso espíritu, porque nacen y se forman en una atmósfera especial; y así son distintas las tendencias a que obedecen las sociedades, porque es sabido que varían entre sí los caracteres formados en los centros agrícolas, en las usinas, en las bolsas y en las aduanas.

Pero se me dirá: las provincias mercantiles no pueden vivir sin la producción de las que hacen salir de la tierra el valor que ellas deben acrecentar por medio del comercio.

Evidentemente no; pero conforme hay una verdad en el fondo de esa observación, hay otra verdad en el



fondo de lo que voy a añadir; — y es que a menudo y ordinariamente los pueblos mercantiles, a pesar de necesitar de la cooperación de los pueblos productores, lejos de ser sus aliados, son sus explotadores.

A esta ley deplorable no escapará la República Argentina ni país alguno, siquiera tenga sentimientos igualmente generosos que los nuestros; porque no es dado extirpar por completo las pasiones mezquinas que roen el corazón humano.

Es llano que explotadores y explotados sean antagonistas entre sí; y una vez que existe el antagonismo existe la lucha; en ella prepondera el más fuerte; y el más fuerte es el litoral, por todas las razones de estadística, de fuerza económica y de fuerza política que acabo de manifestar.

Cada 10 años que pasan, pondrán más en relieve estas circunstancias amenazadoras para el porvenir. En 1879 el desequilibrio que exista entre la representación política del interior y la del litoral será más grave todavía; y como las condiciones a que obedece nacen de su complexión económica, está claro que a medida que se desenvuelva la riqueza y aumente la vida del país, ha de cobrar el mal mayores fuerzas; el desequilibrio perfilerá más ingratos y repugnantes.

Sobre todo, señores, hay que considerar que entre las provincias del litoral y las provincias del interior, han mediado, en oportunidades que todavía no están muy remotas, gravísimas diferencias nacidas de causas profundas, de las cuales hemos sido víctimas los unos y los otros. Bajo el régimen colonial, las provincias del interior tenían contra la provincia de Buenos Aires quejas, a cuyo respecto ella era por lo demás, inculpable. Toda su movilidad y su vida eran sacrificadas, aparentemente en interés del litoral. No era esa la realidad; pero establecido el monopolio mercantil, se había hecho puerto exclusivo para todo el tráfico del país al de Buenos Aires.

Más tarde, cuando sobrevino la revolución, el monopolio mercantil fué abolido, las provincias recobraron



igualdad de condiciones comerciales con la provincia de Buenos Aires y con todas las litorales.

Sin embargo, se conservó por muchísimos años la legislación primitiva de la navegación de los ríos, y esto, aún abolido el monopolio mercantil, daba una gran ventaja a la provincia de Buenos Aires, en cuanto le facilitaba mayores medios para aumentar la riqueza pública y particular. Entonces entre las provincias y Buenos Aires se suscitó el antagonismo que existe siempre entre la opulencia insolente y vana, y la pobreza, que entre otros malos consejos, suele poner en el espíritu el consejo de la envidia.

Además de eso, las provincias argentinas, de los primeros tiempos, no eran las provincias que hoy conocemos, política y económicamente hablando. Eran más vastas, más ricas; y vamos a tener en cuenta la manera cómo se subdividieron hasta crear la entidad que hoy forman los Estados de la Confederación.

En primer lugar, durante la guerra de la independencia era necesario constituir centros de acción y focos de gobierno militar. Para eso los gobiernos centrales improvisando medios, mirando más bien a lo transitorio que a lo trascendental, constituyeron muchísimos en centros escasos de población y subalternos de alguna intendencia o subdelegación.

Este ejemplo provocó en el espíritu de las localidades el deseo de adquirir igual importancia, a la que habían recibido sin merecerla ni poder sobrellevarla, una especie de autonomía.

La anarquía y el caudillaje hicieron lo demás, cooperando en el sentido de pretensiones quiméricas de las clases cultas.

Así se ha desmenuzado la República Argentina, y de las pocas provincias que la formaban antes, ha llegado a formarse el número relativamente enorme que la compone hoy.

Muchas carecen, como lo he demostrado, de medios de existencia propia y recursos de vitalidad.

Sin embargo, existen.

Cuando en 1825 se trataba de organizar el país, ha-



bía, como todos lo sabemos, dos partidos, que antes de ser partidos eran dos escuelas: el partido y la escuela unitarios, el partido y la escuela federales.

Los hombres del partido federal eran los que veían claro en el porvenir. La historia no les ha hecho todavía justicia, porque no ha llegado aún la hora de la suma imparcialidad.

Trataba de dar a la República Argentina, la misma forma de administración y gobierno que hoy día tiene, satisfacer todos los intereses legítimos manifestados en los movimientos revolucionarios, organizar el país bajo esta doctrina que ha presidido a la Constitución de los Estados Unidos de Norte América y que debe presidir a la de todos los países que aspiren a tener una organización libre: la distribución proporcional de la autoridad, de tal manera que quedaran en cada centro autónomo condensadas las fuerzas y los poderes indispensables para dirigir los intereses, cuya aglomeración constituye una individualidad provincial o comunal.

Después de largos años de sacrificios, fecundos en padecimientos, desengaños y aspiraciones frustradas, su doctrina llegó a triunfar, asegurando la concordia y el incremento progresivo de la nación.

El partido federal además, ha tenido un gran mérito que la generalidad le niega hoy día, que la posteridad debe reconocerle.

Fué él quien, en medio de la tempestad que había desencadenado la lucha política, cuando surgía el elemento bárbaro y sangriento, ansioso de predominar sobre la sociedad, púsosele de frente, le combatió y... cayó; pero como caen los buenos soldados, sin dejar solitaria ni un instante la bandera del derecho popular.

No fueron los unitarios que en 1828, 1829 y 1830 desalojaron la arena de la política militante los que resistieron a Rosas hasta 1835, sino los federales que ansiaban organizar el país de acuerdo con las exigencias de la multitud para salvar la libertad. Perdónese-me esta digresión, y volvamos a nuestro tema.

En el Congreso de 1825 a 1827 surgieron varias com-



binaciones para satisfacer las aspiraciones preponderantes y obtener instituciones durables y eficaces.

Estas provincias que se han formado, las más respondiendo a necesidades y con medios de satisfacerlas; otras obediendo a un espíritu de localismo que no podemos desarraigar; aquellas a las ambiciones de los caudillos, no pueden, se decía, constituir un gobierno federal, sino recomponiendo la antigua subdivisión, es decir, estableciendo las intendencias.

El Congreso se encontraba en una situación relativamente favorable para realizar este programa.

La provincia del Paraguay no estaba entonces reconocida como Estado independiente.

La del Uruguay, que entonces se llamaba la provincia de Montevideo, no sólo no estaba declarada independiente, sino que a la sazón suscitaba esfuerzos para recuperarla de manos del conquistador; y una vez que en sus centros poblados se habían visto incidentalmente libres de la mano de los extranjeros, había enviado sus diputados al Congreso, que reflexionaba de esta manera.

Mientras tanto, uno de nuestros pensadores más distinguidos, don Juan José Passo, presentaba un proyecto que él llamaba de Constitución progresiva.

No aceptemos ni neguemos, discurría, la autonomía de todas las provincias que se han improvisado en el conflicto revolucionario; establezcamos un gobierno federal, reconociendo como provincias todas las que tienen capacidad bastante de gobierno propio; pero dejando, sin embargo, en la misma Constitución abierto el campo para que todas aquellas subdivisiones territoriales y sociales que lleguen a adquirir con el tiempo aptitud para gobernarse, tomen el carácter de provincias.

¡Ninguna de estas medidas, señores, fué aceptada, ni podía serlo, porque la revolución entonces era activísima y las pasiones acerbadas, y en los momentos en que las revoluciones, y los revolucionarios se precipitan los unos sobre los otros, las pasiones hablan, la razón enmudece, y los términos medios no tienen cabida en el espíritu de los hombres!





Hoy día la oportunidad de todos esos planes ha pasado. La República Argentina es compuesta por 14 provincias; de las cuales 4 tienen la mitad de la población total, la mitad de la representación en el Congreso; de las cuales, una da las  $\frac{3}{4}$  partes de la renta, y tiene la tercera parte de la población; de las cuales 4 tendrán dentro de 20 años mayor representación que la República entera, y una por fin, como dije en la conferencia anterior, en una época no remota, igualará en fuerza política efectiva a todas las demás, incluidos el litoral y el interior.

Estos son los hechos; así los debemos de aceptar.

Ahora bien, es verdad que todas las provincias pueden adquirir valor, que ese desequilibrio que ahora presenciemos puede desaparecer y restablecerse la verdadera igualdad en todas las partes que componen la nacionalidad argentina.

Las provincias, no son débiles, porque sean pobres, ni porque sean pequeñas. La más pequeña de todas, es la de Tucumán, y sin embargo, tiene 1.500 leguas cuadradas de territorio.

Esa provincia aunque no llegara a tener la población de Bélgica, por ejemplo, que tiene 144 habitantes por kilómetro cuadrado, con tal que llegase a tener una población media, entre los 60 habitantes por kilómetro cuadrado de Francia y los de Bélgica, podría dar comodidad ancha, amplísima a un millón de habitantes. La provincia de Buenos Aires no tiene sino un habitante por kilómetro cuadrado; es la población de Groenlandia.

El clima es saludable y grato; los más tórridos son tolerables; los más fríos lo son también; todos son hábiles para la agricultura, y abundantes en producciones naturales o de fácil adquisición por medio del arte.

Yo no sé si los que me oyen visitaron la exposición de Córdoba; deploraría que no lo hubieran hecho.

Cuando ella se anunciaba se decía que debía ser una manifestación de la riqueza y de la industria argentina.

Visitándola me convencí en presencia de aquella colección de datos, mudos, para quien no sabe leer en



los hechos, de la enorme riqueza y de la enorme pobreza de la República Argentina. ¡Cuánto poder de producción! ¡Cuánta maravilla! ¡Cuán infinita diversidad de productos!

Todo había allí, todo hay en la República Argentina menos una cosa: ¡el hombre!

El hombre que roba a la naturaleza su secreto y a las tierras sus tesoros, nos falta, y por eso son pobres las provincias, y lo serán mientras la legislación, las circunstancias morales y sociales que hoy día determinan y caracterizan los fenómenos económicos del país, no sean sustancialmente alterados.

Hay todavía, señores, otra faz de nuestra política trascendental, que necesitamos tomar en cuenta para llegar a persuadirnos de la verdad, con que afirmo que las instituciones federativas corren un grave peligro en el porvenir.

La República Argentina no está íntegra; el Paraguay es una provincia argentina: la República del Uruguay es otra provincia argentina. La declaración de la independencia y su reconocimiento de parte de este país de una y otra de esas secciones del antiguo virreinato del Río de la Plata, no son otra cosa sino una emergencia de la revolución, una peripecia en el drama biológico de la nacionalidad.

Yo no sé cuándo pero sé que algún día, porque todos los días tienen que llegar cuando en ellos se cumple una ley de la naturaleza, de la historia, y de la lógica moral de los hechos,—esas dos provincias tienen que reincorporarse a la República Argentina; o de otra manera, la nacionalidad tiene que ser reintegrada con esos dos preciosos fragmentos de su ser, que la intriga y la ambición del extranjero, la anarquía interior y las vicisitudes de su existencia tormentosa le han arrancado desgarrándola.

La prolongada separación de ambos Estados impediría, caso de ser resuelto este problema, nuevo vigor a la ley que identifica la estabilidad de la República Argentina con la plantación de las instituciones federativas.



Y pregunto: ¿si en el estado actual de las cosas hay tanta diferencia entre las fuerzas que tienen las provincias mediterráneas y las fuerzas que tienen las provincias del litoral? ¿Qué peligro no importaría la agregación de otras dos provincias de condiciones tan análogas, sobre todo la República Oriental, a las del litoral argentino?

Nada más quería deciros esta noche, porque ni el sábado pasado ni hoy he tenido en mi mente más deseos que el de llamaros vivamente la atención, sobre estas cuestiones y haceros ver, que no todos los horizontes nos sonríen, que no por todas partes tenemos perspectivas luminosas; y que al contrario, tenemos grandes peligros que afrontar, grandes batallas que pelear y grandes deberes que cumplir.

Por consiguiente, si se sostiene y sólo hipotéticamente lo concedo, que no esté amenazada la República Argentina por la provincia de Buenos Aires, es decir, que la plétora no está en la cabeza, es forzoso reconocer al menos que hay plétora en alguna parte, que hay congestión, vicios de circulación, desequilibrio en la vitalidad, y que en pos de estos trastornos, desdeñados con toda la imprevisión del optimismo y de la negligencia, sobrevienen a los pueblos catástrofes que Dios quiera alejar de esta tierra noble y desgraciada.



## APÉNDICE L

**Desmembramiento de las provincias litorales.—Causas de perturbación social y política.—Tratados interprovinciales.—Antecedentes históricos (1).**

SEÑORES :

Las cuatro provincias litorales de la República Argentina: Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, más los territorios de Misiones y la República Oriental del Uruguay,—de la cual no tenemos por qué ocuparnos en esta noche, formaban bajo la constitución del antiguo virreinato, una sola provincia, bajo el nombre común de *Intendencia de Buenos Aires*. Esta provincia había sido formada, de manera que, se distinguía radicalmente de las otras dos, que componían el territorio que hoy forma la República.

La colonización de lo que es actualmente la República Argentina, había sido hecha por dos corrientes distintas de inmigración colonizadora, la una la podríamos llamar trasandina y la otra trasatlántica.

Las provincias del interior, fueron en efecto, colonizadas por la irradiación de los centros establecidos en las costas del Pacífico y por los compañeros y sucesores de Pizarro y de Valdivia.

La colonización del litoral, fué hecha por elementos enviados directamente desde la madre patria. El primer establecimiento fundado en esta parte del país, fué la ciudad de Buenos Aires. Pero remontando el río, dominó sobre los colonizadores la intención de juntar esta provincia con la del Perú, abriendo fácil

---

(1) Esta conferencia se publica en forma fragmentaria, y sin corrección del autor, después de haber sido tomada taquígraficamente. — *El Editor*.



comunicación a través de los desiertos que entonces no estaban explorados, y fundaron como punto estratégico primitivamente la ciudad de la Asunción del Paraguay.

Despoblada la ciudad de Buenos Aires, más tarde, la colonización se reconcentró allí. Los hombres que habían venido a establecer el dominio de los españoles en este país, eran hombres de ánimo valeroso y sin duda alguna de grandes condiciones como estratégicos; pero no tenían el mismo valor que el genio de la colonización. El adelantado del Río de la Plata don Pedro de Mendoza, se acobardó delante de las enormes dificultades que tenía que vencer para establecer seriamente las fundaciones que había intentado, y la abandonó en seguida. Buenos Aires fué despoblada y entonces la lucha tuvo forzosamente que reconcentrarse en el Paraguay, y las expediciones maravillosamente heroicas, y los sacrificios sin cuento y los horrores, y las peripecias más crueles, y todo lo que constituye el drama de aquella colonización, tuvo por centro principal el Paraguay. Pero la colonización del Paraguay, no era suficiente para establecer el dominio español sobre todo el amplio territorio en el cual habíase establecido el dominio posterior de España, era necesario apoderarse de la entrada del territorio, apoderarse de la boca del Río de la Plata, y después de grandes esfuerzos hechos, la colonización se reconcentró en el Paraguay para irradiar su dominación; y de ahí también la repoblación de Buenos Aires, la fundación de los otros centros que más tarde han venido a constituir lo que se llama *Provincias litorales*.

La ciudad de Santa Fe fué fundada por don Juan de Garay, al tiempo en que bajaba del Paraguay, para venir a restablecer la primitiva fundación de Mendoza en Buenos Aires, por los años de 1574 a 1585.

La ciudad de Corrientes fué fundada dos años después por el adelantado Vera y Aragón. Se buscó ese lugar, para establecer una población, como punto estratégico para los trabajos militares que se necesitaban hacer, a fin de ensanchar la conquista.



No tenía igual origen, ni por consiguiente, tenía igual importancia primitivamente, lo que hoy es la provincia de Entre Ríos, ni igual la feracidad de su territorio, la benignidad de su clima, los mil encantos que ofrece para la población, y los primitivos colonizadores la abandonaron.

El territorio de Entre Ríos fué poblado a fines del siglo XVII o a principios del siglo XVIII,—probablemente a principios del XVIII,—por individuos destacados de Santa Fe y de Buenos Aires y que establecieron allí criaderos de ganados.

Los primeros establecimientos, distantes de ser núcleos de población, eran pura y sencillamente, establecimientos industriales de ganadería, más tarde privilegiados por las condiciones que ese territorio tenía para esa industria; y por esta razón se establecieron primitivamente en la población fundada y en seguida en otras. Una de esas poblaciones, había recibido como Santa Fe, como Corrientes y algunas que en este momento se me escapan de la memoria, la condición de villas municipales; por consiguiente, tenían una forma de gobierno propio, una organización por la cual la voluntad del vecindario, en las reuniones, en los núcleos más importantes de población, pudiera manifestarse. Además, cada una de esas principales poblaciones tenía caracteres económicos diversos. La población de Corrientes, por su situación, casi en el punto en que se entra en los ríos Paraná y Paraguay; la provincia de Santa Fe, por ser intermediaria entre aquélla, el Paraná y la provincia de Buenos Aires, que es la salida universal y el puerto universal de entrada también de todos los productos naturales del suelo y de todas las manufacturas de Europa, que eran introducidas por personas que venían interesadas en su valor relativo y hacían que estas provincias adquirieran un cierto desenvolvimiento mercantil, tan precario y tan pequeño como es posible imaginar qué tuvieran, dada la legislación mercantil que en aquel tiempo reinaba en el país.



Me parece haber indicado, en otra oportunidad, la forma cómo la revolución patria fué ejecutada por el plebiscito del 25 de Mayo de 1910, que representaba la acción de la misma población; pero la autoridad murió y suplantóla un gobierno que recibía su mandato de la voluntad pública y que era representante de la soberanía real, que se declaraba caduca en virtud de las circunstancias esenciales y políticas que habían determinado el movimiento. No era sin embargo, nacida de la voluntad universal del pueblo de las colonias y de las Provincias del Río de la Plata; fué un acto puro y exclusivamente nacido y ejecutado en el vecindario de la ciudad de Buenos Aires. Las mil circunstancias que habían provocado paulatinamente el descontento del país, y que habían irritado las fibras populares; y aun aquéllos ajenos a la iniciativa del vecindario de Buenos Aires, accedieron a su llamamiento. Pocos días después del 25 de Mayo de 1910, el Cabildo de Santa Fe, el Cabildo de Corrientes, todos los puntos principales del litoral, aquellos que tenían autoridades legales que pudieran ser órgano, por medio de ellos, y los que no los tenían, por medio de reuniones populares, todos, digo, manifestaron su adhesión calurosa al movimiento revolucionario, y ninguno se detuvo, sino que, por el contrario, todos concurrieron con su sangre, con sus caudales, y con su concurso activo, a formar los principales ejércitos, y tanto que, al cabo de ocho meses de proclamada la emancipación, habían libertado completamente la patria, la habían desalojado de todo soldado defensor y representante de la dominación. Desde el Plata hasta el Desaguadero, aquellos ejércitos no reconocían oposición; iban a llevar con esperanzas o desgracias la iniciación revolucionaria al seno del Perú.

El litoral vino a la revolución. Pero al mismo tiempo que esto sucedía, al mismo tiempo que la emancipación del país se ratificaba por medio de victorias en los campos de batalla, y por medio de actos populares que obligaban al país a sostener lo que había manifestado ser su deseo y su derecho, comenzó la elabora-



ción interna que tendía a presentar los elementos organizados de la sociedad, para formar aquella institución política que dominaba.

Las dos fuerzas que encontramos en lucha en la revolución argentina, llevaban nombres que eran, en cierta manera, humillantes, como son regularmente todos los nombres que los partidos ponen entre sus contemporáneos.

Sin embargo generalmente los partidos salvan, ante la historia, los nombres que sus adversarios les dan. Las dos fuerzas, digo, que entonces pusieron en lucha eran el *porteñismo* y el *provincianismo*. He aquí el combate. Vamos a ver en muy pocas palabras las principales razones de esa lucha.

Al establecerse la Junta Provisional de Gobierno en 1810, se acordó convocar un Congreso General de las Provincias que determinara la forma de gobierno que el país emancipado podía asumir, y las provincias nombraron de su Cabildo en ese mismo año sus representantes.

Pero una vez llegados a Buenos Aires; advirtamos que había un núcleo director de la revolución, en los propósitos que le distinguían y acaso contradictorio del que manifestó ostensiblemente; ellos se decían: enhorabuena, que se trate de emancipar el país; pero el país podría adelantar muy poco camino en la consecución de sus libertades, y de sus derechos, si a la opresión del militarismo español va a suceder la opresión del militarismo nuestro, si las fuerzas opresivas de España, van a ser sucedidas por las fuerzas opresivas y centralistas de la ciudad de Buenos Aires.

Quisieron andar con excesiva rapidez en la consecución del propósito que los impulsaba a cometer este error, que por otra parte, es innegable, que estaba en el fondo de los espíritus, entre todos los jefes de la Revolución; y asaltaron el poder ejecutivo que era constituido por la Junta creada el 25 de Mayo, en la revolución parlamentaria, digámoslo así, del 7 de diciembre de 1810. Ellos tenían por este motivo el mandato legislativo, tenían el encargo de dictaminar como





Asamblea Constituyente de las Provincias Unidas del Río de la Plata, la forma de gobierno que ellos habían de obedecer; en fin, de contenerse dentro de los límites de las prerrogativas populares, quisieron absorber todos los poderes, y crear un centro de autoridad, único y exclusivo, que al mismo tiempo que tenía derechos legislativos, era un instrumento del ejercicio de la justicia y de la aplicación de las leyes.

Uno de los más notables personajes de que puede vanagloriarse la edad moderna, y sin duda alguna el más puro, el más irradiante, el más glorioso de todos los grandes pensadores y de todos los iniciadores y apóstoles de la revolución y de la libertad de la República Argentina, el ilustre Mariano Moreno, sucumbió en aquellos tiempos resistiendo a las pretensiones de los diputados de las provincias. Sin embargo, Mariano Moreno no participaba de las preocupaciones dominantes en la ciudad de Buenos Aires; pero era demócrata, era concededor, tanto cuanto su tiempo se lo permitía, de la forma práctica y real de las instituciones libres; había enseñado en estudios publicados en *La Gaceta*, durante los primeros meses de la revolución, cuáles eran los deseos que le dominaban, hasta las convicciones que le dominaban sobre los opositores, que para ejercitar tales funciones había de reconocer el próximo Congreso que estaba convocado; resistió, por consiguiente, a la usurpación violenta de todos los poderes.

Moreno en aquella revolución fué enviado a Europa, y murió en el viaje.—La muerte de Moreno fué un misterio. Yo no me atreveré a inculpar a nadie, y declaro, por mi parte, que no hay antecedentes claros en el país y en la historia, para poder asegurar que la muerte de Mariano Moreno fué el efecto de un crimen. Pero hay algo en la conciencia de los hombres que descubre la verdad a través de todos los misterios y de todas las invenciones que pueden hacer las conciencias pervertidas por ocultar sus delitos; y esa intuición de la conciencia, se trasmite en forma tradicional de generación en generación.—Todos los partidos extremos de



la época revolucionaria, los excesivamente liberales, que eran lógicamente revolucionarios, los hombres del partido democrático, los hombres del partido centralizado, todos los hombres del partido de la revolución, aseguraban casi unánimemente,—como una tradición que ellos han trasmitido a la posteridad, ha conservado su afirmación,—la muerte de Mariano Moreno fué un crimen, Moreno fué muerto asesinado... Hay, por lo menos, señores, en todo esto un misterio, y ésta es la verdad; algo en lo cual ha intervenido el antagonismo entre los hombres de Buenos Aires y el resto de la República.

Prescindiendo de los movimientos y antagonismos, por su poca importancia, que tuvieron lugar el 6 de abril de 1811, y del otro movimiento de rasgo fisionómico del 7 de diciembre de 1811. En esa revolución hay un hecho que no puede menos de tener la más grave trascendencia en el país y ser causa de profundas perturbaciones para la estabilidad del gobierno que habían formado los delegados de la provincia de Buenos Aires y los diputados del interior.

Cuando en 1806 se trató de organizar medios de defensa populares contra las invasiones inglesas que se aproximaban, después de la Reconquista, los hombres del país quisieron dividir los españoles de los indígenas y para dividir los españoles de los indígenas, o los españoles hispanoamericanos, más propiamente dicho; como no podían manifestar este antagonismo que ya brotaba del fondo de la sociedad, tuvieron que insinuar la idea de dividir los cuerpos francos que se creaban por primera vez; entonces fué creado un cuerpo de gallegos o cuerpo de montañeses; cuerpo correntino o cuerpo de hombres del interior; de los arrabales, que se llamaron entonces; el cuerpo de soldados milicianos de Buenos Aires... Este regimiento de milicianos de Buenos Aires, se llamó *Cuerpo de Patricios*. Al recordar este nombre se nos presenta, desde luego, el recuerdo de las primitivas rivalidades que existían entre provincianos y bonaerenses. Todos los que conocen un poco la historia, no pueden recordar este nombre



sin hacer un movimiento de repulsión y sin cierta sospecha o insinuación antipática de que nadie puede defenderse. ¿Qué significa el patriciado? Significa una clase privilegiada; significa una clase que se cree con derecho a dominar sobre todas las demás fracciones del pueblo. El patriciado bonaerense que aspiraba a ejercer un influjo semejante que el patriciado romano, reunía todas las circunstancias agravantes de ser un patriciado armado. Este patriciado armado aparece victoriosamente; aparece ostentando con el mayor orgullo y con la más insigne osadía su voluntad y su intención para el futuro, en el meeting del 7 de diciembre de 1811.

Sería necesario, señores, hacer un curso completo de historia; entrar en los más mínimos detalles de la crónica de aquellos tiempos, para que todos se apercibieran de la conciencia que este hecho tuviera y de la verdad con que he formado el juicio que acabo de tener el honor de exponer; pero me basta recordar todas las formas de organización que en aquella época tuvo el país, para que se comprenda clara y vivamente la trascendencia de estas rivalidades y la razón del antagonismo y de la resistencia que este propósito suscitó.

En la Constitución iniciada en 1811, se creaba en la provincia de Buenos Aires una institución que se llamaba la Asamblea General que era compuesta de un Cabildo, de una Junta electiva de la ciudad de Buenos Aires, la cual representaba facultades de carácter legislativo y constituyente sobre toda la República. En épocas posteriores esta organización fué conservada, y lo que se llamó la Junta de Observación y lo que se llamó la Junta Conservadora, la misma Constitución de 1815, respondía al mismo propósito y creaba una institución análoga. La Constitución de 1815 era una de las más nacionales, de las más liberales de aquellas en que se quería dar más amplia cabida a los movimientos de las provincias y a la voluntad de la totalidad del país, y sin embargo, observo lo siguiente:—Se hablaba en la Constitución de 1815 de crear un Congreso Legislativo Nacional; pero se hablaba de eso en



una vaga perspectiva, entretanto las facultades anexas al poder legislativo eran dadas a lo que se llamaba *Junta Conservadora* y a una Junta de Observación, que no podía dar leyes, como lo dicen los términos explícitos de la Constitución, cuyo texto tengo a la mano, por cuanto no había recibido mandato popular, ni podía dar cargos que no fueran de carácter interno.

Quiere decir, pues, que la mayor suma de poder quedaba reconcentrado en el poder ejecutivo y así tenía necesariamente que ser, donde la actividad que había que imprimir a los negocios públicos y sobre todo la energía con que el gobierno debía cooperar a la realización y al éxito de la guerra de la Independencia generosamente entablada por entonces. Y bien, este Director Supremo de las Provincias Unidas del Río de la Plata, el poder ejecutivo de la Nación con facultad sobre todo el país que representaba por la anormalidad de las circunstancias y el carácter completamente excepcional y una suma de poder tal cual en ningún estado normal puede concederse jamás a poder ejecutivo alguno, prestaba antes de recibirse del ejercicio de sus funciones un juramento cuya fórmula está escrita aquí, decía: "Juro por Dios nuestro Señor y estos Santos Evangelios, que desempeñaré fielmente el cargo de Director del Estado para que he sido elegido, y que cesaré en el mando cuando sea requerido por la Junta de Observación y por el Ayuntamiento de Buenos Aires". De manera que este representante de la autoridad de la Nación, este único órgano de la soberanía nacional de la República Argentina, tenía un mandato precariamente revocable por el simple capricho y voluntad de la Municipalidad de la Ciudad, de la capital de la República, la Municipalidad de Buenos Aires. No solamente estaba contenida de esta manera la Junta de Observación y el Ayuntamiento de Buenos Aires, sino que estaban, según los términos de esa Constitución, armados con un poder militar para reprimir la acción del poder ejecutivo.

Todas las fuerzas militares de la nación estaban a cargo del Director, pero decía la Constitución misma,



en un artículo, que no se encontraría a mano, que, siempre que el Ayutamiento y la Junta de Observación declarasen que por la situación política del país no podía el Director Supremo hacer buen uso de la fuerza pública, podían privarle de su mando, reasumirlo y por consiguiente, dominarlo. Fué la Constitución de 1817, como fueron los trabajos del Congreso Nacional de Tucumán, mucho más favorables para la unificación de la vida entre todas las provincias argentinas, pero fueron unificados de todas maneras y el conflicto tenía, que venir porque no eran éstas únicamente las circunstancias que habían determinado esta coalición que ha provocado el desmembramiento de las provincias argentinas y singularmente de las del litoral de que nos ocupamos hoy.

Una de las más importantes fracciones de la Intendencia de Buenos Aires en el Virreinato del Río de la Plata, el Departamento de Montevideo, para valarme de la designación contemporánea, la República Oriental del Uruguay hoy día, había sido en cierto modo sequestrada en la estrecha solidaridad de la unidad e intereses a la unidad territorial, había creado entre todas las provincias litorales y mediterráneas del antiguo Virreinato.

Ya en 1806 y en 1807 cuestiones de rivalidad y de celos militares a propósito de las invasiones inglesas, habían provocado divisiones en una y otra fracción del país. La situación geográfica de la ciudad de Montevideo la hacían rival de la ciudad de Buenos Aires, y sobre todo, cuando en 1808 los movimientos revolucionarios se hacían activos, los límites completamente trazados separaban el elemento hispanoamericano del elemento genuinamente español. Los españoles habían hecho su centro estratégico de la ciudad de Montevideo, desde allí era de donde hacían resistir a los movimientos de los patricios que querían sostener en el gobierno de Buenos Aires el general Liniers, quien gobernaba el Virreinato por la voluntad del pueblo; de allí era de donde se fraguaban todas las maquinaciones que produjeron el estallido del 1.º de enero de 1809; allí



fué, en una palabra, donde tuvo su núcleo de resistencia el elemento español, sobre todo en los primeros instantes de la revolución.

No era extraño, por consiguiente, que cuando la ciudad de Montevideo fué invitada por la ciudad de Buenos Aires a incorporarse al movimiento revolucionario, ni esta invitación primera, ni la propaganda de Passo en la misión especial que llevó delante de aquel Cabildo después, fueran eficaces:— la revolución no tenía aceptación en el país, el elemento prevalente, las clases cultas de Montevideo la rechazaron en virtud de dos móviles: el primero, por afección a las antiguas formas; otro, por el sentimiento de rivalidad hacia la ciudad capital. Para que la revolución encontrara modo de realizarse y desenvolverse allí, tuvo necesariamente que despertar en el seno de las masas populares pasiones que hasta entonces habían dormitado.— El órgano activo de la revolución en la margen oriental del Río de la Plata, fué la muchedumbre campesina, los ignorantes, los dispersos, los parias del colonialismo, como los parias de la libertad, los gauchos, los perseguidos, los desheredados, la democracia campesina, en una palabra, fué el verdadero agente de la revolución allí. Por consiguiente, no es extraño que el más vigoroso tipo entre todos los que la grave emancipación del país produjo en aquella fracción de la ciudad, tuviera afinidades con la muchedumbre que encabezaba, fuera su hechura, su excepción, el aliado, fuera la exageración de sus vicios. Cuando los pensadores de la revolución deliberaban en el seno del gobierno de Buenos Aires sobre la manera de provocar la revolución allí, cuando las clases cultas de Montevideo discutían si convenía ó no emancipar el país, cuando, en una palabra, todo parecía perdido para la causa de la revolución, de la emancipación patria, algo se trabajaba en el fondo de las campañas, los grupos se armaban, eran arrastrados por el prestigio personal; en una palabra, la revolución se hacia; pero ¡desgraciados los pueblos que necesitan remover el fango oculto, los elementos pervertidos, los elementos bajos y villanos



que hay en sus capas inferiores para llegar a estos grandes movimientos! Sucedió entonces lo que tenía forzosamente que suceder, que el caudillaje, envanecido con sus triunfos primitivos y mal contento con adquirir para el pueblo una libertad que él no entendía, deleitado al contrario, por la perspectiva del poder llevado a sus últimos extremos, quisieron hacer servir la emancipación pura y exclusivamente para poder establecer su despotismo personal sobre aquellas masas a quienes habían fascinado por primera vez a servir a sus propósitos y personales intereses.

Artigas tuvo numerosos discípulos que más tarde se constituyeron en rivales, como Ramírez, López y todos los que debían ser después el terror, la amenaza constante, el peligro y el escándalo de las provincias litorales. Unidas estas causas de perturbación social a las causas de perturbación política que acabo de enunciar, es claro que el movimiento debía llevar una actividad absolutamente incompromisible; y así sucedió en efecto.

Ya en 1814 los esfuerzos de estas causas políticas y de estas causas sociales, habían precisado al Directorio del señor Posadas a declarar independientes estas tres provincias, la provincia de Santa Fe, la provincia de Entre Ríos y la provincia de Corrientes. Es inútil observar que desde que aquellos movimientos eran obra de ideales vagos que los que querían emancipar cada una de estas tres provincias, no quería ir a averiguar si esas provincias tenían o no en sí mismas elementos de vitalidad bastantes para poder asumir su autonomía y organizar un gobierno económico e independiente. La unidad del litoral, a pesar de todo esto, no fué jamás totalmente interrumpida. Es verdad que había de parte de ellos hacia Buenos Aires el celo de la independencia a la capital, pero no había los celos más graves que entre las provincias mediterráneas y todas las secciones provinciales que están sobre la costa del Paraná, y fué además de esto, por diversas razones económicas que hemos de explicar en oportu-



nidad y sobre todo por la diferencia de origen de la colonización que tuvo el honor de exponer al principio.

Hacia 1820 todos esos movimientos llegan a su crisis culminante; una revolución popular estalló y la forma de gobierno dada por la Constitución de 1819 desapareció bajo su embate. La revolución de 1820 tenía dos fases: la una era la explosión de la democracia, bárbara para dirigir el gobierno centralista y el privilegio patricio, y bajo esa forma la revolución de 1820 obtuvo un triunfo completo. Tenía otra faz, y era la que determinaba la aparición de los caudillos del litoral, cuya más alta personalidad, era entonces Ramírez, por enfrenar, ya que no podía dominar completamente, la provincia de Buenos Aires. Esto era, en suma Artigas;—y en todos estos movimientos internos intervenía por otra parte, de una manera más o menos oculta, de una manera más o menos relativa, la influencia extranjera, la influencia del Brasil.

Cuando la provincia oriental del Uruguay era incorporada al Brasil bajo el nombre de *Provincia Cisplatina*, eran al mismo tiempo estimulados los esfuerzos de todos los caudillos del litoral para hacer concurrir a la provincia de Santa Fe, de Entre Ríos y Corrientes para, por lo menos, neutralizarlas, segregarlas de la unidad argentina; sin embargo, la fuerza del sentimiento patriótico, el sentimiento de unidad por la comunidad de intereses entre todos esos pueblos, hacía que esos propósitos se frustraran (1) . . . . .

En seguida se celebró un pacto entre todas las provincias litorales que ratificaban su antigua unidad y su obligación de concurrir al Congreso en el cual se tratase de organizar el país. Poco después de 1830 tuvo lugar por el reconocimiento que las clases cultas hacían del producto de aquellas perturbaciones popula-

(1) Aquí está trunca la versión taquigráfica; véase la nota de la página 369. — N. d. l. E.





res, una época de tranquilidad en la cual el litoral, con una sola excepción, entró en vías de mejora o de movimiento civilizador.

En la provincia de Buenos Aires se inició la reforma de Rivadavia, cuya crítica no es oportuna. En la provincia de Entre Ríos se dictó en 1827 una Constitución en la cual declaraba la provincia de Entre Ríos ser incorporada a la Confederación Argentina y se obligaba, por consiguiente, a concurrir al primer Congreso Constituyente de la Nación, que diera formas organizadas a esta unidad. En 1821, la provincia de Corrientes había dado igualmente en la Constitución una prueba de reorganizar la forma del gobierno en todas las provincias, sin de ninguna manera perturbar la unidad del país; era simplemente una complementación de la realización de los movimientos instintivos de todos los primeros tiempos llevado en el país a desmembrar un gobierno y a multiplicar los centros de autoridad sin interrumpir la unidad esencial de la nación.

Una sola provincia de las del litoral estaba exenta de este movimiento civilizador, la de Santa Fe, que permaneció bajo la influencia de los caudillos. Después, desde 1825 hasta 1828, el litoral tuvo la oportunidad de adquirir nuevos vínculos entre las provincias que lo forman. Como todos sabemos, el estallido de amor propio y de entusiasmo nacional que determinó la guerra del Brasil fué en la superficie, no penetró en los sentimientos internos del pueblo, todas las clases cultas irritadas con la presencia del conquistador en una sección riquísima de nuestro territorio, ansiaban recuperarlo en el momento de entusiasmo más generoso, sin darse cuenta de la suma de recursos con que el país contaba; la guerra fué declarada y el pueblo no se presentó a ella con el entusiasmo que estaba en el alma de las clases superiores.

Así la mayoría de las provincias del interior no concurren, ni con un solo soldado, ni con un solo peso, a la guerra del Brasil. Las provincias litorales, sí, todas ellas, más próximas al teatro de los sucesos, y, por con-



siguiente, más afectadas por las pasiones generosas, que la recuperación del territorio Oriental despertaba en su seno, se manifestaron con mayor entusiasmo. Esto le dió nuevo vigor.

Dislocado el orden nacional de entonces, quedó la República de nuevo en disolución y la provincia de Buenos Aires en anarquía, fomentada por las pretensiones de Rosas, por el imperio que cobraban los elementos subalternos y bajos de la sociedad; la barbarie de la campaña y las fuerzas desmoralizadas y villanas de la sociedad.

Las provincias del litoral trataban todavía de conservar su unidad, su armonía sustancial.

A eso respondían los tratados de 1829, el tratado de 1830 entre Corrientes, Entre Ríos y Buenos Aires y, sobre todo, el tratado cuadrilátero del 4 de Enero de 1831, que fué la base legal para la reorganización de la República Argentina después de la caída del tirano Rosas.

Pero ni aún en aquella época las provincias litorales se encontraban con capacidad bastante para poder ejercitar su gobierno propio. La prueba de ello está en un artículo adicional y reservado del tratado cuadrilátero, que acabo de citar, en el cual se estipulaba categóricamente que la provincia de Buenos Aires estaba obligada a dar mensualmente, o en otros períodos, una subvención a los gobiernos de las tres provincias contratantes. Luego se observa que las provincias del litoral, que eran primitivamente una sola provincia, se han desmembrado cediendo a pasiones irreflexivas, se han desmembrado en un período primitivo, cuando todavía no habían llegado a tener recursos suficientes para gobernarse y conservarse en la categoría de Estado soberano. Por otra parte, como hay afinidades características y originarias entre todos ellos, que fueron más tarde ratificados por la unidad de ser, que les cupo en la época luctuosa de la tiranía, antes que sobre el res-



to de las provincias argentinas fuese extendida la acción del terror, la sombra de la tiranía, el vapor de la sangre y los sacrificios de aquellos tiempos. Las provincias del litoral todas estaban sometidas al mismo martirio, a igual servidumbre, al mismo ominoso y aborrecible yugo de la provincia de Buenos Aires; habían luchado, habían sido mezcladas en los mismos movimientos y cayeron bajo el mismo golpe de la suerte. Sólo una de las provincias del litoral permaneció exenta durante largo tiempo, luchando con el mayor brío y con indescriptible heroísmo contra la opresión de la tiranía de Rosas, esa era la provincia de Corrientes.

Hay cerca de aquella ciudad una pequeña iglesia, objeto de la veneración piadosa más ferviente de todo aquel vecindario, que se llama la Iglesia de la Cruz del Milagro. Es el recuerdo de las antiguas tradiciones, contemporáneo de la conquista, que yo no sé si las crónicas han estudiado y que si los críticos han acogido con un generoso y admirable candor; se dice que, cuando los primitivos conquistadores trataron de establecer esa población, habían plantado una cruz en medio del campo, que les servía de escudo contra las asechanzas de los bárbaros que vivían a su alrededor.

No parece, señores, sino que la fe de aquella cruz de la tradición de la familia, o de la acción sobrenatural, yo no sé, inspiraba a los progenitores de los correntinos, inspiró también a sus hijos; todo se corrompía, todo se incendiaba; había sólo en la República Argentina un soldado inflexible, un soldado noble; ni la corrupción ni el terror alcanzó hasta la provincia de Corrientes. La independencia provincial, el amor a la libertad, el heroísmo, el sacrificio, el martirio, todo cuanto puede exigir el heroísmo más bravo, lo manifestó, y lo manifestó espléndidamente aquella provincia, en esa época desastrosa.

¡Horrores tremendos, sacrificios, degollaciones, el terror, el infierno bajo todas sus formas, todo lo arros-



traba, todo fué la provincia de Corrientes, menos esclava! (1) . . . . .

Ratificada su independencia en esa provincia, ratificadas al mismo tiempo las declaraciones precedentes y el hecho histórico y social por el cual venían a reputarse bajo el único carácter en que podían ser reputadas, es decir, como unidades componentes de un solo cuerpo de nación. Estipulábase al mismo tiempo, como la cláusula de la cual esta doctrina se desprende, la reunión de un Congreso Constituyente, cuyos diputados debían celebrar sus sesiones en la ciudad de Córdoba. Ni estos tratados, ni el Congreso convocado en Córdoba, tenían ni podían tener subsistencia; desde luego hay que determinar una causa de perturbación, extraña al choque de las pasiones propias del país y de los movimientos de sus relaciones internas, que debían producir estas circunstancias. Hablé en la lección anterior de José Miguel Carrera. Ese hombre, movido por las pasiones, por el ansia de venganza que le dominaba contra el gobierno argentino, que había frustrado su misión, y que había protegido como era en el interés, no sólo de esta República, sino de la América entera, el partido que él combatió en la República de Chile; encendió la anarquía y renovó en el litoral los desórdenes que el pacto de 1820 había aplacado. No se contentó con eso, señores; vencido en el litoral, sublevó los indios de la Pampa, atacó de nuevo centros de la provincia de Buenos Aires, llevó las armas vencidas que él afilaba, llevó las fuerzas que él sublevaba hasta en medio de la barbarie más completa, contra una extensión considerable de la República Argentina, sobre la cual pasó dejando por todas partes huellas de sangre y de exterminio. Este movimiento coincidiendo con el mo-

(1) También se halla en este punto trunca la versión taquigráfica. — N. del E.



vimiento eversivo de otras localidades del interior de la República, que tendían a fraccionarse, como veremos más adelante, y por las razones y circunstancias que he tenido el placer de exponer en otras lecciones, las antiguas provincias, y éste fué uno de los fundamentos de los propósitos que tenían los hombres del litoral de organizar la República bajo la dirección del Congreso convocado en Córdoba (1). Era estipulado de nuevo en las provincias litorales, cuando ya comenzaron a reunirse los diputados en los centros para los cuales habían sido convocados, el pacto de 1822. Pero se reprodujeron, respecto de la integridad nacional, las mismas declaraciones que habían sido consignadas en el pacto de 1820, y se convino además en que no era oportuna la situación del país para reorganizar la nación, y mucho menos, para darle una forma constitucional. Se convino, además, en que las provincias del litoral retiraran sus diputados a ese Congreso, y en que harían fracasar esa tentativa. Así lo hicieron, en efecto, en la ley dada en la Junta Representativa, en la cual declaraban que había cesado el mandato de los diputados que habían elegido al Congreso y determinaban las condiciones y las formas bajo las cuales debían ser elegidos en el verdadero Congreso Constituyente. Terminó ese tratado por otra ley en la cual se declaró retirado el mandato de los representantes de las provincias en aquellas localidades. Las provincias no tardaron en seguirla y esas tendencias quedaron frustradas. Entonces la República Argentina quedó reducida a esta condición: todas las provincias del interior quedaron, desde luego, separadas de las provincias del litoral, en cierto modo separadas entre sí, en tercer lugar, anarquizadas por los movimientos eversivos y verdaderamente locales de caudillos que aspiraban hacerse en teatros pequeños un centro de opinión exclusivo; y de otros caudillos que debían tener en adelante un sombrío as-

---

(1) Aquí hay seguramente un error de copia, en la versión taquigráfica, que no tenemos medio de salvar. — *N. del E.*



pecto y una sangrienta celebridad. Por último, por partidos cultos, bien intencionados y sinceros, que intentaban continuar la obra de segregación, de dispersión de los centros poblados, de los centros de gobierno, de la personalidad política que la antigua administración colonial y el movimiento revolucionario habían creado paulatinamente. Las provincias del litoral quedaron sometidas por el tratado de 1822, celebrado primitivamente entre Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, y aceptado más tarde por la provincia de Corrientes, cuya reforma hecha en 1831 ha sido la base de la reorganización nacional, y que se ha llamado tratado cuadrilátero. No nos ocuparemos de la segunda faz que él reviste, porque no tenemos por qué tratarlo por este momento sino bajo el punto de vista que tenía en su primera forma. ¿Qué estipulaba respecto de las provincias? El tratado de 1831 partió del hecho anterior, superior e indestructible de la unidad nacional. Todas las provincias contratantes se reconocían miembros de una sola unidad nacional, y así el artículo 1.º de aquel tratado (el de 1822) decía: que en adelante quedaban postergadas todas las quejas que pudieran existir entre una y otra provincia, ante el próximo Congreso Nacional. Tratándose de la cuestión de límites, suscitase ya una entre la provincia de Santa Fe y la provincia de Entre Ríos; se decía que no se entendían renunciación los que defendían Santa Fe sobre el territorio de Entre Ríos, sino que los reservaba a la resolución del soberano, legítimo Congreso General de todas las provincias en la oportunidad que presente el orden de los sucesos, etc., etc. En el artículo 2.º de ese mismo tratado se comprometían las provincias a repeler con su acción colectiva toda invasión de un poder extranjero que menoscabara la integridad de la unidad nacional. En este sentido hablé, mostrando esto que siempre establecían los tratados interprovinciales de la República, respecto de la integridad, de la unidad nacional. Al mismo tiempo se estipulaba la reunión de un nuevo Congreso al cual las provincias contratantes se obli-



gaban a enviar sus diputados, y al cual se comprometían a invitar a las demás provincias, y cuya acción como representante del pueblo de la Nación Argentina ellos reconocían de antemano. Pero al mismo tiempo que reconocían de esta manera la unidad nacional, constituían en la forma de alianza que no tiene explicación, ni cabe en ningún cuadro de designación y de denominaciones políticas, la Confederación Litoral de 1822, que no era Confederación, y desde que no era Confederación no era tampoco una alianza, era más que una alianza y era menos que una Confederación. Ellas se comprometían solemnemente a no resolver por sí mismas ninguna cuestión internacional, ninguna cuestión con el extranjero, ni mucho menos ninguna cuestión en la cual pudiera haber derechos de las provincias, que denominaban *Provincias Argentinas* o partes componentes de la unidad nacional, cuya existencia reconocían. Sin embargo, no establecían un centro de gobierno que hubiera de dirigir esas relaciones. Por consiguiente, tenía todos los vicios de la alianza de los Estados Unidos, antes de la Constitución, es decir, todos los vicios que entrañaban los Estados de la Confederación de Filadelfia, y en fin, ninguna de estas ventajas, ni tenían ni aún los medios necesarios para que todas las prescripciones que son inherentes a un régimen de gobierno tal, pudiera, sin embargo obrar. Pero retirados los diputados en virtud de la cláusula, antes citada del Congreso, que debía reunirse en Córdoba, las provincias quedaban completamente independientes entre sí, para todo lo que tenía relación con su régimen interno.

Al hacer uso de este derecho reservado en los pactos entre todas las provincias, cada una siguió distinto rumbo; las unas quedaron presa de la revolución, las otras trataron de constituirse y por último, una, la provincia de Buenos Aires, tomó un camino especial; obedeciendo a la inspiración de Rivadavia, quiso darse una organización capaz de preparar los elementos para una forma constitucional posterior.



Las tres provincias que se dieron Constituciones, fueron la provincia de Salta, la de Entre Ríos y la provincia de Corrientes. La provincia de Entre Ríos decía en el artículo 1.º de su Constitución: 1.º, “que se declaraba y se constituía...” y añadía en el artículo 2.º: “ella es una parte componente de las Provincias Unidas del Río de la Plata”. Respecto de límites decía en el artículo 3.º: “el territorio del Estado, será por ahora todo lo comprendido entre los dos grandes ríos Paraná y Uruguay, tirando por el Norte hasta el arroyo del Guaiquiararó, sobre la costa oriental del primero; y de allí, cortando para el Nordeste, hasta el Mocoretá, sobre la costa occidental del Uruguay; salvo el derecho exclusivo del Congreso General para ampliar, o restringir estos límites, según más conveniente parezca”.

Declaraciones idénticas a las sancionadas en la Constitución de la provincia de Entre Ríos, sancionó la provincia de Salta; declaraciones idénticas sustancialmente, contenía la provincia de Corrientes, que eran en materia civil y social una verdadera monstruosidad y que en materia política, en cuanto a la relación de las provincias que se declaraban independientes, y que se constituían como nación, obediendo siempre (a instintos generosos en la unidad de los argentinos, a la verdad histórica, a la tradición y al derecho escrito y al derecho no escrito de esta provincia.

La provincia de Buenos Aires tomó distinto camino, ella no quiso darse su Constitución; sin embargo, tanto su conducta, como la conducta de todas las provincias que se constituyeron, tenía una razón componente. Aunque Buenos Aires renunciara en ese momento a la facultad que las otras provincias se reconocían a sí mismas y ponían en ejercicio por darse una Constitución, ejercitaba otro derecho que era equivalente a ella, el de darse instituciones propias. Esto era perfectamente igual, desde que cada provincia se consideró con el derecho de darse instituciones particulares, venían a investirse de una forma legal y externa, para esto han sobrevenido pruebas que hasta entonces habían sido





puramente anómalas y revolucionarias. Bajo este rasgo son perfectamente idénticas todas las provincias en aquella situación. Ahora, la provincia de Buenos Aires, quedaba después de la revolución de 1821, gobernada por una junta que no era legisladora, se llamaba Junta de los Representantes electores de la provincia de Buenos Aires; y por un poder ejecutivo formado por delegados extraordinarios, cuyo jefe era el general don Martín Rodríguez y cuyo primer ministro era Rivadavia. Don Bernardino Rivadavia vino a ser por la fuerza de los acontecimientos, por el impulso de su genio y por la nobleza de su carácter, la encarnación genuina del gran movimiento que iba a producirse en aquellos instantes, y digo gran movimiento, porque lo era, y debemos reconocerlo así; teniendo en cuenta todas sus luces y todas sus sombras, todos sus aciertos y todos sus extravíos, lo que hay de bueno y lo que hay de malo en esa obra que por ser humana no podía menos de ser compleja y contradictoria.

Hay que distinguir, señores, en el período histórico que vamos a tomar en cuenta dos cosas: el hombre y la obra. Rivadavia extraviado a fanatizar mientras vivió por lo menos en una obra, fanatizar por simpatía, y extraviado también a fanatizar por antipatía una obra que llamaba contradictoria: delante de la posteridad esos arrebatos han tomado una nueva forma y Rivadavia ha sido idolatrado. ¡Todo es grande, todo es bello, todo es luminoso, todo es alto, todo certero, cuanto Rivadavia hizo! He ahí la creencia vulgar, llevada a tal extremo que se discurre de esta manera. Cuando se trata de reformar algunas de las instituciones que él estableció, todos se dicen: Rivadavia la hizo, luego es inviolable. Todas estas exageraciones del sentimiento, y todas estas exageraciones del juicio, son siempre a primera vista sospechosa y tenebrosa. Por eso decía, separemos el hombre y miremos la obra. ¿Qué es el hombre? Uno de los más grandes y nobles caracteres de que la República Argentina, la América y el mundo moderno puede envaneecerse, y sobre cuya memoria no



ha recaído una sola mancha. Al resonar el último paso de ese anciano venerable, agobiado por todas las angustias y mortificado por todos los sacrificios y todos los dolores que una cruel tiranía aglomeró sobre él, cuando se alejaba de la tierra para hundirse en las sombras, no se levantaba, señores, ni una queja, ni había en la conciencia de ese hombre un solo remordimiento.

Rivadavia era uno de los hombres más sinceros en su palabra, más consecuente con sus propósitos e ideas, uno de los hombres que más fe depositaban en el concepto de las cosas que él se formaba, es decir, que era un gran carácter y que pasó por todas las modificaciones que la civilización da a un hombre; Rivadavia, además de ser un pensador era un caudillo, el nombre de Rivadavia está vinculado en la provincia de Buenos Aires y la República Argentina a las más nobles, y a las más temerarias tentativas civilizadoras de que podemos envanecernos. Ese era el hombre.

Un último rasgo que todos sus contemporáneos recordarán y que todos los historiadores no han podido menos de tenerlo en cuenta bastará para predecir hasta qué punto era aquella personalidad enaltecida atractiva e imperiosamente. Se decía, señores, que todos los unitarios, que todos los hombres del partido que Rivadavia encabezaba, eran parecidos entre sí, y se parecían a Rivadavia, que eran igual en continencia, hasta en la misma fuerza de lógica; igualmente tenían la misma fe en los principios y en los extravíos, la misma seguridad de que podían participar por las fuerzas que había en un antecedente histórico, dadas las pasiones y todos los movimientos eversivos y contradictorios que se manifestaron y estallaron en la sociedad, y hasta la faz literaria de los discursos, de los documentos oficiales, todo cuanto provenía de aquellos hombres se asemejaba a Rivadavia, todos los unitarios parecían fundidos en el mismo molde, y ese molde, tenía un prototipo, y ese prototipo era Rivadavia.

Luego era de los más grandes hombres, uno de esos



hombres extraordinarios de los cuales parece que la naturaleza rompe el molde en que son fundidos. Ese era el hombre, vuelvo a repetir; miremos la obra.

Las revoluciones de 1820, señores, sorprendieron a Rivadavia comprometido en la negociación, de que habló en la lección anterior, para coronar al príncipe de Luca, rey de España en el Río de la Plata. Rivadavia había participado también en los ensueños monárquicos del Congreso de Tucumán, que pretendía restablecer la monarquía de los Incas. Por último, remontando la corriente, Rivadavia estaba en 1813, con Belgrano y con Sarrautea, comprometido en la negociación para coronar rey del Río de la Plata al príncipe de la casa de Borbón, don Francisco de Paula. Rivadavia era monárquico, y las revoluciones de 1820, y los sucesos que le siguieron, le probaron, sin embargo, el error bajo el cual procedió; y él se sintió suficiente para dominar sus propias convicciones y para subordinarse a la voluntad del pueblo, y aceptar lealmente la vida democrática de la nación, y empeñarse en reconocerla bajo formas regulares. Pero los hombres no se reforman en un día.

Esos grandes cataclismos habían probado a Rivadavia la sinrazón de su monarquía. ¿Aceptar la democracia y pretender reconocerla no era posible sino que era imposible, para que él renunciara al deseo de imitar los modelos en cuya contemplación se había deleitado en los países europeos que visitó y principalmente Francia, por la cual tenía tan decidida y notoria afición? Evidentemente, no. Así es que Rivadavia abdicando de sus teorías monárquicas para hacerse demócrata, cediendo a la voluntad del pueblo, conservó algo de sus antiguas doctrinas y convicciones, sino centralistas rigurosamente, implacablemente centralistas.

El gobierno de D. Martín Rodríguez, cuya alma y cuyo inspirador era él, comenzó sus trabajos por renunciar delante de la Junta de Representantes electores, como se denominaba en aquella época, la facultad extraordinaria de que había sido investido con el objeto



de salvar los sucesos en que se encontraba envuelta la provincia de Buenos Aires a consecuencia de las insurrecciones y las invasiones de Ramírez, de López y de otros caudillos del litoral.

En seguida la incitó a declarar y aceptar un sistema electoral que concordara con la forma de gobierno que la revolución de 1820 había establecido. En virtud de esta institución fueron sancionadas en esa Junta las leyes de 3 y 14 de Agosto de 1831. Por la primera de estas leyes, la Junta se declaró constituyente, y por la segunda mandó duplicar el número de sus miembros, estableciendo la elección directa y el sufragio universal como base de la representación, aceptando, por otra parte, una de las ideas exageradas de Rivadavia, la representación proporcional a la población en total.

Dada esta base de trabajos y constituido de esta manera un gobierno que consistía en la armonía de tres poderes: un poder ejecutivo, cuyas funciones fueran inviolables respecto del poder legislativo, que además de ser poder legislativo era poder constituyente y tenía, por consiguiente, la omnipotencia del parlamento inglés; y un poder judicial al corriente con un poder inmediato, que era el poder representativo constituyente.

Preguntábase en la provincia de Buenos Aires: ¿qué hacemos, qué formas damos a esta organización?

Tenemos un gobierno representante; tenemos un gobierno subdividido; tenemos un gobierno aparentemente contrapesado; tenemos pactos con las provincias litorales en las cuales hemos salvado nuestro derecho para darnos nuestras propias instituciones locales.

La política de Rivadavia era la siguiente: no demos una Constitución, es inconveniente dar una Constitución; una Constitución no puede ser dada sino cuando haya tenido raíces en costumbres, en opiniones dominantes, en elementos disciplinados, en leyes orgánicas, en medios de acción constante y regulares que le den vitalidad y consistencia. Creemos primero la sociabilidad, reformemos paulatinamente y obedeciendo a pla-



nes sistemáticos, las formas organizadas de la sociedad, y entonces será fácil dar una Constitución.

Esta política, excesivamente era contradictoria: primero con las ideas manifestadas posteriormente por el mismo que las inspiraba; segundo, con el carácter que la Junta de los Representantes electores de Buenos Aires revestía. Como Rivadavia en 1821 creía, o aparentaba creer, que en la provincia de Buenos Aires era primitivamente imposible sancionar una Constitución, en virtud de no existir leyes orgánicas, ni ningún antecedente, ni leyes sociales, creía, sin embargo, en 1825 ó 1826, que una Constitución dada para la Nación Argentina no sólo no consultaría todos estos elementos que él quería crear en Buenos Aires, sino, lo que era peor, existían los elementos adversos, los elementos activos y enérgicos contra la Constitución, contra toda Constitución que fuera centralista y absorbente.

Rivadavia notablemente se contradecía. Además de eso, ¿qué significaba el papel político e histórico de una junta representativa que se declaraba cuerpo constituyente, y añadía que no quería, ni podía, ni debía darse una Constitución? Era palpablemente contradictorio y esto, y la verdad que la posteridad debe descubrir cuando mira imparcialmente en el fondo de todas esas cosas, era que los hombres que dirigían la política en aquellos tiempos participaban de ideas falaces; y al decir esto, de ninguna manera quiero menoscabar su gloriosa memoria.

Pero lo que ellos se proponían cuando organizaban la provincia de Buenos Aires, de tal manera que servía de núcleo, de modelo a la organización unitaria que premeditaban dar a la República Argentina, entre las razones que tenían y que reservaban para evitar la sanción de una Constitución, no era el imposible de que la Constitución ratificara eso que premeditaban, y les infundió temores el ejemplo dado por el Congreso de Entre Ríos y la provincia de Salta, que eran las que en esa época se habían dado una Constitución, y se decían: si cada una de nuestras provincias se declara



cuerpo soberano e independiente, y se da una organización de gobierno, y nosotros las imitamos, es decir, que cada Estado tenga la unidad absoluta en materia de administración, en materia de rentas y de gobierno de la República Argentina, nuestros propósitos quedarán frustrados. Así, sin embargo, acometieron reformas que premeditaban, y todo el plan a que ellos obedecían puede ser condensado en dos palabras. Antiguamente el gobierno del general Rodríguez lo condensó en un mensaje pasado a la legislatura; concentrar y simplificar en los Estados, decía. Si se observan bien los trabajos de Rivadavia, se ve que todas sus creaciones nuevas: Universidades, escuelas, departamentos topográficos, todos los establecimientos destinados a la enseñanza, destinados a cualquier otro grande servicio social, todas las obras de civilización, de mejoras y progresos, todas las corporaciones que él fundó, han sido corporaciones subordinadas desde sus primeros instantes al dominio completo del gobierno central, del poder ejecutivo.

Nosotros hemos presenciado, señores, el cataclismo por que acaba de pasar no ha mucho la Universidad de Buenos Aires; nosotros hemos visto cómo ha sido necesario incorporar en la Constitución de la provincia las bases y fundamentos de la nueva organización universitaria, haciendo de esa Constitución un órgano del movimiento revolucionario que se produjo en el país. En materia de enseñanza ha sido necesario hacer todo eso, porque la Universidad de Buenos Aires nació muerta, porque la Universidad de Buenos Aires nació sin capacidad para gobernarse a sí misma, para desenvolverse, sino siempre completa y absolutamente subordinada a la dirección central del poder ejecutivo provincial. Bajo esta forma fueron creadas todas las grandes instituciones de Rivadavia. Las más útiles para el país pecaban siempre de este inconveniente, y parecían sancionadas más bien que por un gran político, más bien que por un hombre destinado a fomentar la instrucción liberal de un país nuevo y virgen en las ideas y sentimientos, como era esta sección de América, por algún



profeta democrático para venir a darlos en un país poco crédulo. Respecto de las instituciones antiguas, respecto de las instituciones que fueron creadas por el gobierno de Rivadavia, muy pocas palabras diré.

En las provincias, señores, antes de 1821 y bajo este régimen colonial, existían establecimientos de beneficencia, establecimientos de enseñanza y muchos otros destinados a desempeñar grandes servicios a la sociedad, en forma de corporaciones libres; tenían fondos, es decir, tenían recursos suficientes, entonces suficientes, como serían ahora suficientes para desempeñar todos sus deberes, porque el empleo de necesidades que hubieran debido satisfacerse en el litoral habría sido correlativo con el aumento de valores depositados en Buenos Aires y cuya renta era destinada a subvenir las necesidades, no de un corto número de hombres que administraban esos bienes, sino de la comunidad social de las clases menesterosas a cuyo reparo eran consagrados.

No hay un establecimiento de enseñanza, todos los bienes de esas corporaciones fueron absorbidos por el Estado, todas las corporaciones libres fueron suprimidas, reemplazando el régimen de las corporaciones libres para el servicio de las necesidades sociales, por servicios gubernativos y administrativos, servidos por medio de asistentes, por medio de empleados bajo la inspección de un hombre llamado gobernador de la provincia de Buenos Aires, jefe del poder ejecutivo y que, porque tenía que gobernarlo todo, tenía forzosamente que gobernarlo todo mal (1).

Existían en las colonias lo que se llamaba las *cajas particulares*. ¿En el orden administrativo qué eran las cajas particulares? Era un medio de la descentralización. No se pueden establecer en un pueblo impuestos,

(1) Está trunca también aquí la versión taquígráfica. — N. del E.



sea cualquiera la autoridad que tenga derecho para establecerlos, sino con objetos especiales, y los más esenciales; con objetos especiales que no puedan ser invertidos sino en aquellos servicios para los cuales ellos son establecidos y que le sirve de explicación y de excusa. Esas cajas fueron absorbidas y se estableció una sola caja central, la Tesorería de una provincia, en la cual se aglomerarían todos los fondos, fuera cualquiera su asignación, fuera cualquiera su origen, fuera cualquiera su destino; y por último, en Diciembre de 1831 se dictó un decreto suprimiendo las municipalidades.

He tenido, si no recuerdo mal, la oportunidad en una de estas lecciones anteriores, de explicar, con algunos detalles, lo que eran los Cabildos, qué era lo que tenían de bueno y lo que tenían de malo. Me parece haber adelantado también cuál ha sido el papel, en ciertos momentos útiles, en ciertos momentos perjudiciales, desempeñados por ellos en el curso de la Revolución durante sus primeros años. Pero yo pregunto, cualesquiera que fuesen los defectos de aquellas instituciones, cualquiera que fueran los abusos que las instituciones comunales hubieran cometido empleando los medios de poder político que las antiguas leyes les conferían, ¿cabría en el espíritu de un gobierno liberal de estos tiempos, en estos días, la idea de prescindir de reformar aquellas instituciones? Evidentemente que no. Sin embargo, los Cabildos fueron abolidos por la inspiración y por la institución de Rivadavia, y sus atribuciones fueron distribuidas en esta forma: todas las atribuciones administrativas que eran de su competencia pasaron al poder ejecutivo, todas las atribuciones judiciales fueron divididas entre los Jueces de 1.ª Instancia, creados por un decreto anterior siguiente al de 21 de Diciembre, que sugirió los Cabildos y los jueces de paz, no de estos jueces de paz, ni tampoco de un juez de paz inglés, no, sino los jueces de paz trasladados del modelo francés, que había admirado el señor Rivadavia; es decir, los jueces de paz que nosotros hemos conocido, los jueces de paz que nosotros conocemos, estos jueces de paz que son el terror, el es-





cándalo y el medio más conocido y más activo con que gobierno alguno haya despotizado sobre la faz de la tierra.

Por consiguiente, ese pensamiento era completamente centralista; el centralismo colonial era pésimo, como es pésimo todo centralismo. Hay una diferencia que establecer, y esto prescindiendo de los actos y de las conquistas de la revolución, que nadie ha podido destruir, por enfermo ni por malo que ella fuera, el principio de la soberanía del pueblo que ha conservado un gobierno; pero, bajo el punto de vista de la unidad administrativa, yo digo que en 1831 retrocedimos respecto de la organización que teníamos antes de la revolución. Es verdad que por el gobierno colonial la vida social estaba enervada, porque estaba centralizada en las autoridades; pero en 1831 no sólo quedó enervada la fuerza social por el centralismo de la autoridad, sino que quedó enervada la autoridad, porque todas las fuerzas de la autoridad quedaron condensadas en el poder ejecutivo provincial.

En esos primeros momentos, manejó esta máquina ese hombre noble y puro; no era conocido el error lo bastante, pero los años se siguen, y los hombres se suceden los unos a los otros, y se consideran en su equivalente; ¡tras del alma pura y noble de Rivadavia, vino levantando por fuerzas sombrías y odiosas, desde las últimas heces de la sociedad, un hombre que se llamaba Juan Manuel Rosas! Ese hombre no tenía que apretar un resorte en esa máquina; gobernó con la máquina administrativa, montada en la reforma de 1831. Rivadavia era bueno, y Rosas fué un atroz.

En medio de estos trabajos, señores, coincide la institución de Buenos Aires con la institución de Mendoza, para convocar un nuevo Congreso de las provincias que viniera a ser una tercera tentativa de organización nacional. Este fué el origen del Congreso reunido en diciembre, y la paz se sucedió. Entonces, al amparo de las instituciones rudimentarias que habían creado en medio de todos estos desastres las provincias litorales, fué posible reorganizar la nación, cuando entonces se dió una Constitución general a todos los Es-



tados, en la forma de gobierno y en la vía de prosperidad en que hoy día se encuentran. Solamente hay que observar un hecho para terminar, y es que no ha sido la acción de una capacidad popular extraordinaria lo que ha hecho que las provincias litorales adquirieran el vigor que hoy día tienen y que tenían cuando fueron desmembradas de la antigua Intendencia de Buenos Aires, sino pura y exclusivamente un hecho económico.

Las provincias litorales no tenían ninguna de las ventajas que encuentra una población cualquiera estando ubicada en la ribera de un río, en virtud de que, aun habilitado el monopolio mercantil de los tiempos coloniales, existía la prohibición de la libre navegación de los ríos internos del país; ésta es una consideración de que apenas puede darse cuenta el que presencie los fenómenos que hoy día constituyen la vida industrial y comercial de esta República.

Sin embargo, entonces, como el puerto de Buenos Aires era el único puerto habilitado para la navegación, aquellos países no podían tener las rentas para conservar su gobierno, sino a condición de establecer aduanas interprovinciales, remedio muchísimo peor que el mal, porque es el comercio una complicación de la industria; por consiguiente, para abrir una fuente de renta se tuvo que acudir a otras muchas fuentes de recursos. Estos vicios de legislación maniataban el país, lo enervaban como empobrecen a cualquier sociedad donde las organizaciones son artificiales y viciosas.

Así que la revolución provincial en materia de economía por la declaración de la libertad de la navegación de los ríos, fué un complemento de la revolución política que trajo por obra y por efecto la Constitución Nacional. Tenemos en resumen, señores, que las provincias del litoral han diferido con las otras por el origen de la colonización, por las tendencias a que no podía menos de obedecer en materia de industria, en razón de la situación geográfica y por los numerosos antecedentes históricos que he tenido el honor de explicar, y aunque se encuentran desmembradas tuvo,



sin embargo un carácter de unidad especial que las determina como posible en un día más o menos remoto, con una vaguedad más o menos acertada respecto al resto de las provincias que componen la República Argentina. Tenemos, además, que esas provincias fueron inadvertida y precipitadamente desmembradas de su comunidad primaria; que por consiguiente, están explicadas en ese hecho las mil peripecias que han corrido y que a esa circunstancia económica, pura y simplemente, es a la que deben su prosperidad presente. . . . .

## APÉNDICE M

(COMPLEMENTARIO DEL CAPITULO VI)

**Desmembramiento del interior del país.—Primeros antagonismos coloniales. — Antecedentes económicos. — La Universidad de Córdoba (1).**

SEÑORES:

Al terminar la lección anterior dije que debería ocuparme en ésta, de narrar la fragmentación de las provincias que componían el antiguo virreinato del Río de la Plata; con excepción de la provincia de Buenos Aires, es decir, de las que hoy día forman las interiores de la nación; y advertí que para la mejor inteligencia de estos antecedentes históricos, conven-

(1) Esta conferencia también se publica sin corrección del autor V. la nota de la página 369. — *El Editor.*



dría exponer primeramente algunos puntos de vista generales que abarcan toda la materia en su vasta extensión, que nos apuntarían el rumbo de las tendencias, de las ideas y de todos los hechos y circunstancias que han determinado este desmembramiento del país.

Decía que la colonización de lo que es hoy la República Argentina se había hecho bajo el impulso de dos corrientes distintas de colonización, llamé a la una la colonización transatlántica, esa que viniendo directamente de Europa al Río de la Plata pobló y estableció los primeros centros políticos y sociales en todo el litoral. La otra, a la cual llamé trasandina, que eran los conquistadores del Perú, extendiéndose hacia Chile, que desapareció más tarde, invadiendo a través de la cordillera el territorio hoy argentino, que pobló todo el interior. Basta este sólo antecedente para que se perciba que en la diferencia de origen que había en los pueblos de una y otra región del territorio argentino, estaba envuelto por diferentes sentimientos y tal vez por ciertos antagonismos, este antagonismo; no es una hipótesis, es una realidad, y ha sido manifestada desde los primeros momentos en la historia. Todos los colonizadores del Río de la Plata han producido en medio de aquella apatía monótona de la colonización los únicos movimientos dramáticos que la historia de este tiempo encierra, porque resistían, ante todo, a las invasiones que viniendo de Europa, viniendo del centro metropolitano, pretendían subordinar a su voluntad y someter a la ley a los que se consideraban con derecho pleno para gobernar el país, en virtud de haberlo conquistado con su sólo esfuerzo, porque resistían principalmente y resistían con más calor que a los agentes del gobierno real, a los delegados del gobierno del Perú.

Respecto de los individuos que tenían concesiones de adelantazgos, concesiones dep oblar y de colonizar dadas por la corona, no tenían razón los conquistadores del Río de la Plata de resistirse bajo el punto de vista legal, porque cuando la soberanía estaba refundida en un monarca, él podía conceder autoridad para



ejercer tal o cual cosa a quien le conviniera, a quien le cuadrara.

Pero respecto de los delegados del Perú, ellos tenían otras razones que efectivamente eran verdaderas y pueden refundirse en términos muy breves. La colonización del Río de la Plata era hecha por corrientes diferentes de inmigración.

La colonización de las provincias del interior era hecha irreflejamente, digamos así, por elementos desprendidos de los núcleos establecidos en toda la costa del mar Pacífico. Presumían que por el hecho de estar establecida la superintendencia del virreinato del Perú sobre todas las colonias de esta parte de América, sus esfuerzos personales y los sacrificios de dinero, los sacrificios de sangre, los actos heroicos, todos los medios en una palabra, por los cuales los núcleos conquistadores del Río de la Plata adquirían el dominio de la tierra y de sus propiedades, en virtud de las leyes existentes; la dominación de los individuos y de las tribus establecidas en esa tierra, debían pasar, sostenían los conquistadores del Perú, a la dirección del gobierno inmediato, es decir, bajo esas autoridades.

Entretanto, los conquistadores del Río de la Plata, a nombre de los derechos que las leyes reglamentarias de la conquista les daban, resistíanlos; esto produjo grandes conmociones en los primeros tiempos. Cuando digo en los primeros tiempos, quiero decir un siglo y medio de la conquista, guerras civiles, y como consecuencia, desastres de todo género; las provincias mediterráneas de la República Argentina subordinadas a los agentes de aquel gobierno; resistidas por las provincias litorales, no pudiendo menos de compartir, en su vasta escala, al menos, las ideas y los sentimientos de los peruanos, no podían menos de tener respecto de los individuos del Río de la Plata el mismo antagonismo, las mismas odiosidades que tenían los agentes principales de la colonización del otro lado de los Andes.

Pero hay otros dos puntos de vista que necesito determinar, que forman el objeto principal de esta con-



ferencia, que va a ser, por otra parte, muy breve, y que someto a vuestra reflexión y sobre lo cual llamo especialmente la atención de todos, a fin de que puedan penetrarse bien de lo que en la conferencia inmediata tengo que decir respecto de los hechos positivos que han producido los movimientos que debemos estudiar.

Señores: En el campo de las teorías económicas hay dos fuerzas que se disputan el predominio: los libre-cambistas y los proteccionistas. Yo me abstendré de entrar en consideraciones técnicas sobre la cuestión, y mucho más me abstendré de manifestar mi parecer sobre el fondo de este debate, pero debo notar que una de las observaciones que casi triunfantes oponen los libre-cambistas a los partidarios del régimen proteccionista es la siguiente: dicen, el proteccionismo por cuanto se trata de concentrar toda la evolución económica dentro de una sola nación contrarresta las tendencias de la civilización moderna; el hombre tiende de grado en grado a hacer cada vez más estrecha su solidaridad; hoy día no hay hombre enemigo del hombre, porque no hay pueblo enemigo del pueblo, todos los pueblos se necesitan unos a otros, todos los pueblos fraternizan impulsados, sino por grandes sentimientos, a lo menos por intereses cuya elocuencia y claridad no puedo desconocer. Con efecto, los países protectores que entregan la materia prima a los países manufactureros, y los países manufactureros que la llevan a los países consumidores, o que devuelven para el consumo a los países productores de materia prima esos mismos objetos que constituyen su riqueza, establecen entre sí una relación continua y extensa que hace de todas las naciones un verdadero centro de confraternidad. Un vellón de lana producido en la República Argentina en uno de sus rincones más apartados, vuelve después de largas evoluciones, después de haber sido transportado, después de haber sido llevado al sitio en que la manufactura se hace, después de haber sido transportado de nuevo, en seguida de largos viajes, en seguida de haber sido agregados al



valor primitivo otros nuevos valores por la acción del trabajo del fabricante y del comerciante, a ser consumido en la misma localidad en que fué producido, pero ya de otra forma. De esta manera se estrechan todas las relaciones, ya no hay pueblo que pueda decir: ese pueblo es mi rival; yo soy griego, aquel es bárbaro. Por esta razón, se entiende que el régimen proteccionista tiende a aislar las naciones las unos de las otras y que, por consiguiente, él contrarresta la tendencia del mundo moderno a su fraternidad, a su solidaridad.

Bajo el régimen colonial existía en la República Argentina, como existía en toda la América del Sur, un sistema mucho más fecundo en desastres de este linaje que el régimen proteccionista, propiamente dicho; había un régimen prohibitivo en materia comercial, un gran error económico, el de considerar que el tener los metales preciosos constituye por sí mismo la riqueza. Ese es el gran error, porque, en efecto, la mina y los metales preciosos que sirven para fabricar las alhajas no son otra cosa que signos representativos de los valores. En aquellos tiempos estas ideas no tenían cabida en la generalidad de los espíritus; la ciencia de la economía política es una ciencia moderna, es una ciencia de ayer. No es, sin embargo, que prevalecieran en la legislación los errores que son consecuencia necesaria de este error, para impedir que los metales preciosos de las minas de América fuesen transportados al extranjero. Todos los puertos estaban cerrados, el comercio estaba monopolizado, no sólo estaba monopolizado a favor de España, sino que estaba monopolizado a favor de ciertos puertos españoles. En España sólo en tiempo de Carlos III, a pretexto de la revolución que en materia de naturaleza económica produjo ron los reglamentos dados por Zevallos en el virreinato de Buenos Aires, cuando se recibió del gobierno, se estableció la libertad de comercio en todos los puertos de España. Sólo la Casa de Contratación de Sevilla era la que podía hacer negociaciones con las colonias hispanoamericanas, con las colonias de Sud América. Además de eso, no todos los puertos estaban habilita-



dos en el virreinato del Río de la Plata; todo este vasto territorio no tenía sino un puerto habilitado, era el de Buenos Aires; pero la exportación de metales era prohibida por el puerto de Buenos Aires, de tal manera que existían leyes para que se hiciera por los puertos del Perú.

De esta manera las provincias del interior estaban separadas totalmente de las provincias del litoral, en materia de industria y comercio; y toda la evolución económica de la materia prima y del consumo, tenía que hacerse dentro de la localidad; y aquellos objetos que no podían ser manufacturados en la localidad, no se podían adquirir sino por un alto precio.

Se me viene al recuerdo una lista de precios corrientes de aquella época, de fines de siglo pasado, que voy a referir algunos para demostrar hasta qué punto eran limitados los intereses, todos los medios de satisfacción de las necesidades perentorias de la vida, en esta parte de América antes de la reforma de Zavallos. En la República Argentina era más barata hace 100 años una vajilla de plata que una vajilla de loza. Un rebozo de bayeta, que era el objeto de lujo para la *toilet*, que diremos así afrancesándonos un poco, de las señoras, valía entonces, 4, 6, 10 y más onzas de oro.

Todavía hay provincias en la República Argentina en las cuales era tenido como un objeto de lujo el vidrio de las ventanas; en aquellas provincias cada vidrio de una ventana valía más caro que la puerta. Aún quedan en Buenos Aires para muestra, y muchas más todavía en las provincias, casas de construcción antigua, y donde puede observarse esto. Esto era en las provincias más acomodadas y más favorecidas por su proximidad relativa a Europa. Puertas pequeñas con mucha madera y con cristales muy pequeños, que apenas dan paso a la luz; por consiguiente, a pesar de lo extensas que eran las habitaciones o extenso que era el terreno que ocupaba, cada casa era siempre obscura, incómoda y mal ventilada, ¿por qué? Por la falta de vidrios. Era más caro colocar un vidrio en una puerta que hacer una puerta. Considerando esto, con-





siderando el estado de atraso en que necesariamente tenían que estar todas las industrias en el interior del país, se podía preguntar cómo se concentraba el fenómeno económico de la localidad, cómo es que podían aislarse una de las otras provincias? De una manera muy sencilla. Estas provincias se avenían con su propia pobreza y se avenían con su pobreza como se avenía Job con la miseria y con la lepra. Cuando leo esa historia del santo hombre de Hurs, no puedo menos de reconocerla como emblema de lo que constantemente pasa en la vida ordinaria. El hombre acosado por la desgracia vacila en sus sentimientos, siente un día el rugido de la tempestad, la desesperación, la blasfemia brota de sus labios, más tarde viene el hábito, porque a todo se habitúa la naturaleza humana, hasta al dolor, y por último se resigna y sufre con paciencia todas las adversidades que le sobrevienen. Exactamente eso es lo que ha sucedido en nuestras provincias: pobres, aisladas las unas de las otras, teniendo principalmente y por necesidad imprescindible, que reconcentrar toda su vitalidad dentro de los estrechos límites de la localidad, quedando las poblaciones desconocidas las unas para las otras. Este es uno de los antecedentes que quería dejar establecido. Hay otra consideración que quiero hacer.

Señores: Basta una idea a veces para caracterizar una civilización, para dar el sello y la fisonomía completa de una época.

Yo he me preguntado muchas veces, en presencia de la conformidad que la historia me acredita, que los pueblos han tenido con instituciones en las cuales las sociedades quedaban postradas bajo la acción de los poderes o de la ley, por las cuales los individuos quedaban reducidos a la servidumbre, agobiados bajo la soberanía o de una raza, o de una clase, o de una persona, dotada con privilegios y adorada como algo sobrenatural y superior, me he preguntado, digo, cómo los pueblos han podido jamás tener resignación bastante, tanta abnegación y tanta humildad, para resolverse a arrostrar por siglos y a transmitir de generación en



generación, igual conformidad e igual resolución, a continuar sometidas a igual servidumbre y a igual degradación y a igual adhesión. Y bien, estudiado todo, a mí me parece, yo no sé si esto es una extravagancia, pero es una convicción en mí, que el hombre no se ha subordinado a la servidumbre sino por orgullo. Esto parece una paradoja, una solución absurda del problema planteado, sin embargo vamos a observar lo siguiente. Yo digo, la humanidad ha creído durante mucho tiempo por la aberración con la cual ha alimentado su vanidad, por ejemplo, que la tierra ocupaba el centro del universo y a ésta se siguen otros muchos conceptos falsos y otras muchas aberraciones del espíritu; yo concibo que por idealidad, que por el sentimiento de la belleza de la naturaleza, por el atractivo que la vida tiene a la vida, diga el poeta que la naturaleza es hecha para el encanto del hombre; lo que no concibo, lo que no puedo comprender con reflexiones de una manera madura sobre el caso, es que la humanidad haya podido creer jamás que este átomo del universo, esparcido en la infinita variedad de mundos que giran en el espacio, y que este ser esencial por su razón, pero tan pobre y tan flaco por sus fuerzas, que se llama el hombre, haya sido el único objeto de la contemplación de Dios y que toda la naturaleza haya sido hecha para el hombre.

Cuando Copérnico y Galileo destruyeron esta idea geocéntrica, estas ideas desaparecieron y estas vanidades fueron aplacadas: pero mientras ellas subsistieron, el hombre no sólo rey de la naturaleza en el globo que habita, sino el señor de toda la naturaleza que concibe y que imagina, pero que apenas alcanza a vislumbrar en lo que traza la imaginación más poderosa y más abundante en fantasía, si sólo quiere concebir, ese hombre tiene que creerse a sí mismo casi infalible; por eso los hombres se conforman con todo lo que los hombres hacen, y se observa esto, que toda raza que tiene la conciencia de su tipo y de su fuerza se reconoce a sí misma la raza superior, lo que nosotros, hombres de rostro blanco, hemos solido decir.



si no lo decimos nosotros lo han dicho nuestros padres, que las razas de otros colores son razas inferiores, que deben ser subordinadas, eso lo dicen los descendientes de Confucio, eso lo dicen los descendientes de Salomón, eso lo dicen los antiguos egipcios, esa doctrina la sostenían los griegos para perseguir y para humillar a todo lo que no era griego, esa doctrina la sostenían los romanos para someter bajo las águilas imperiales al mundo entero, eso lo decían los latinos cuando imperaban en la Europa, que era la reina del mundo, eso lo han dicho los anglosajones, y lo han dicho por último hoy día los hombres de la raza germánica; no hay raza superior, no hay tampoco naciones llamadas a dar ley al mundo. No hay tampoco naciones que deban por el falso concepto de la superioridad absoluta del hombre y de su infabilidad, de su situación como señor de todo lo creado, como objeto de la complacencia de Dios, dueño de la verdad, dueño de la justicia, y, por consiguiente, conforme con todo aquello que hace. El hombre no se ha sometido a la servidumbre sino porque consideraba, que por el hecho de ser obra del hombre las instituciones, ellas son perfectas y completas, que una sola idea por errónea y por extravagante que ella sea puede dar formas a una civilización y puede dirigir por rumbos con muchísima persistencia la humanidad. Ahora, si en vez de una idea tenemos dentro de un país, en un teatro limitado de observaciones, una serie de ideas y más que una serie de ideas una multitud de observaciones, una multitud de estudios y una escuela, se percibirá entonces el poder que han tenido en la historia los centros de enseñanza.

Las Universidades de Europa han sido durante largos años, la fuente de donde dimanaban todas las corrientes directivas de la opinión y de la política y exactamente lo mismo sucede en cualquiera localidad, en cualquier país, en cualquier centro, en cualquiera época histórica.

Uno de los rasgos distintivos que han caracterizado la fisonomía de las provincias del interior, ha sido la



existencia de la Universidad de Córdoba. Voy a decir por qué excedo de los límites que me había trazado para esta conferencia, en muy breves palabras lo que era la Universidad de Córdoba. En primer lugar, la consideraremos por su influencia. En ella han sido educadas las clases gobernantes del país argentino, durante una larga serie de años; todos los funcionarios públicos que no venían emigrados directamente de Europa, eran formados para funcionar en su territorio en la Universidad de Córdoba. La clase gobernante que hacía la revolución, sobre todo en las provincias del interior, era formada también en la Universidad de Córdoba. Estableceremos en otra oportunidad, la diferencia de espíritu, la distinta índole de las ideas que existían entre los que habían sido educados en ese centro y los hombres que dirigían la revolución desde las provincias del litoral, por haber sido educados en otro teatro de observaciones, en otra escuela.

La Universidad de Córdoba era una escuela de teología, y una escuela de jurisprudencia, digo más que de jurisprudencia y más que de teología, era una escuela de clérigos, una escuela de abogados, disciplinados, en el peripato cuyo espíritu no se trataba de fructificar para que penetrara en las profundidades de la ciencia, en los principios elementales de las ideas, sino que se les habituaba desde temprano a tomar los textos como fuente de verdad, los textos de teología, las leyes en materia de jurisprudencia, y así discurría: o bien bajo el sistema ya mencionado por el antiguo método aristotélico sobre las fórmulas establecidas. De esta manera se formaban todos los hombres que se llamaban pensadores, en las provincias del interior. La Universidad de Córdoba ha producido pocos tipos perfilados y característicos que le eran propios; los hombres que a pesar de haber recibido la malísima disciplina intelectual que en ese centro de enseñanza se daba, han figurado con honor en el terreno de las ciencias y han sido aptos para desenvolverse en medio de la corriente, la dirección del progreso contemporáneo, y necesitando rehacer su educación, todos aquellos ca-



racteres pueden ser determinados, justificados y especificados. Los personajes característicos de la Universidad de Córdoba que yo conozco, son algunos que no puedo nombrar: uno solo diré; era el doctor Francia.

Decía también, señores, que otros de los hombres que se formaban en la Universidad de Córdoba eran los clérigos. Nada más distante de mi espíritu, señores, que negar la influencia saludable que el elemento religioso tiene en una sociedad; pero creo en abstracto que la preponderancia del elemento eclesiástico convertido en poder de gobierno no puede menos de producir tantas desgracias y males como beneficios produce la influencia religiosa cuando sus agentes no tienen intervención en los negocios públicos. Debo añadir algo más y es que, regularmente, los hombres que se mezclan en la política son inadecuados para el clero y que los clérigos son regularmente malos políticos.

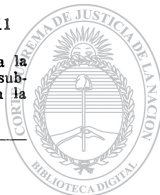
En la República Argentina hemos pagado muy caro, y lo hemos de ver en distintas ocasiones cuando avanzamos en estos estudios, la preponderancia de los abogados y de los clérigos en nuestro gobierno, en nuestro Congreso, en los cuerpos parlamentarios y en los cuerpos directivos de la política.

La Universidad de Córdoba era pura y sencillamente lo que acabo de manifestar: una escuela en la cual se formaban clérigos y se formaban abogados, en la cual se enseñaba la teología y la jurisprudencia en un sentido solamente, y bajo el método puramente aristotélico.

He aquí, señores, los principales rasgos que distinguen las provincias del interior de las provincias del litoral y que quería hacer resaltar en esta lección. La masa popular estaba aislada en virtud de los antecedentes económicos que tuve el honor de explicar; la clase gobernante estaba educada en los principios que acabo de exponer. Así podremos comprender bien la serie prolongada y llena de peripecias, y sembrada de todo género de conmociones, que desde la unidad manifiesta por la adhesión de las provincias para el pronunciamiento del 25 de Mayo de 1810, hasta los estragos de 1820, hasta la guerra civil que siguió a aque-

llos movimientos, hasta la tiranía de Rosas, hasta la Constitución federal de 1853, han producido las subdivisiones de las provincias y su organización en la forma que hoy día tienen.

---



## APÉNDICE N

---

### Apuntes de Instrucción Cívica (1)

SUMARIO: I. De la sociedad. — II. De la familia. — III. Influencia de la moral en la sociedad. De la libertad. Funciones de la sociedad. — IV. De la patria. Del Estado. Del gobierno y sus formas. — V. De la monarquía. — VI. De la aristocracia. — VII. De la democracia. — VIII. Del despotismo, de la tiranía, de la revolución. — IX. Espíritu del gobierno democrático: La autoridad y el pueblo. La libertad y la ley. — X. Derechos y deberes del ciudadano. — XI. Derechos y deberes de la autoridad. — XII. Caracteres del gobierno. Ventajas del gobierno federal sobre el unitario. Espíritu y naturaleza del gobierno federal.

### I

#### DE LA SOCIEDAD

1. De la manera de considerar el estado social en su expresión más general depende la manera de comprender la política. La sociedad ha sido reputada por varios filósofos como el resultado de un contrato pri-

---

(1) Estos apuntes corresponden a los primeros cursos de Instrucción Cívica que dió nuestro padre; llevan la fecha de 1869 y tienen importantes modificaciones que indican las reformas de los cursos sucesivos. A pesar de su forma fragmentaria y tan concisa,—puesto que casi no son sino ligeras indicaciones del tema de las conferencias,—creemos que ellos tienen especial importancia y que serán de verdadera utilidad para los hombres de estudio. (Véase la *Advertencia* que precede al tomo I de este Curso) — *El Editor*.



mitivo, tácito o expreso, celebrado entre las familias ubicadas en algún territorio y cuyas cláusulas y consecuencias obligan a las generaciones que de ellas descienden. Otros la han considerado como un hecho natural, es decir, un efecto irresistible en los instintos que impulsan al hombre y de las ideas que influyen en sus actos.

2. De la primera doctrina se seguiría que el derecho social, esto es, el derecho determinado por la legislación positiva, es pura y esencialmente convencional: que todo establecimiento legal, bien sea preceptivo, prohibitivo o tuitivo, es legítimo en virtud de apoyarse en la convención que funda la sociedad y en el asentimiento inmemorial que la conserva, cualquiera que sea su carácter y por embarazoso que aparezca al interés y a la conveniencia de las personas.—Por otra parte, es cosa clara que, siendo convencional el origen y fundación de las sociedades, su constitución primitiva y sus formas ulteriores, sólo serían obligatorias éstas en cuanto la comunidad no les niegue su asentimiento, tan libre y tan espontáneo como la convención en que se fundan: — que sus bases pueden ser indefinidas y arbitrariamente alteradas; y que por consecuencia, no tiene el particular garantía alguna en su seno, toda vez que flaguean su organización y su estabilidad.—Ambas consideraciones destruyen la hipótesis.

3. Esta doctrina además, está fundada en un antecedente destruido por la experiencia. La que se le opone se apoya por el contrario en ella. La experiencia no permite creer, con efecto, que en época alguna por remota que la supongamos, la humanidad haya permanecido dispersa. Ninguna inducción es legítima cuando no reposa en sus datos, porque es propio de esta función intelectual extenderla en todas las direcciones del espacio y del tiempo, pero nunca suplantarla, ni prescindir de ella. En tal caso dejaría de ser inducción, para convertirse en una creación imaginaria, en una quimera.—Y esta ley general es aplicable a las inducciones que versan sobre la sociedad y la historia.—La ciencia moderna ha conocido al hombre en pleno estado de



barbarie, y le son familiares, las costumbres del salvaje desde la Laponia hasta la Tierra del Fuego; pero en ninguna región del globo ha encontrado la raza dispersa, el hombre aislado.—El núcleo social es más o menos estrecho, más o menos vigoroso, según suba o se deprima el grado de cultura de cada grupo de hombres, pero la experiencia acredita que siempre y en todas partes existe. Rousseau, que es el filósofo que con más precisión ha formulado esta doctrina, determinaba el contrato social como un convenio primitivo de los padres de familia obligatorio para su dependencia. Reconocía, pues, la familia; y la familia no es otra cosa que una forma rudimental de la sociedad, la primera determinación del instinto que la establece, su núcleo, como la celda generatriz del organismo animal contiene completa y sustancialmente la vida, encierra la sociedad entera con sus formas y naturaleza propias.

4. La sociedad, por consecuencia, es natural. El hombre es inconcebible fuera de ella. La vida psicológica aparece trunca cuando se prescinde de la sensibilidad; y amor, simpatía, instintos de conservación, de expansión, todas las direcciones de esta facultad, en una palabra, conspiran hacia la sociedad irresistiblemente. La historia de los pueblos y la observación del mundo interno, están demostrando diariamente la suprema y sublime verdad de aquellas palabras del Génesis: "No conviene que el hombre esté solo".

5. Queda pues establecida una doctrina: que la sociedad es el estado normal del hombre, que la sociedad es natural. ¿Qué principios emanan de aquí? Desde luego el que encerramos en la fórmula siguiente: es pertinente a la esencia de la sociedad la soberanía y su ejercicio sobre los individuos. La razón es clara.—Siendo la sociedad natural, no podría ser disuelta sin que las leyes que rigen la naturaleza moral se invirtieran.—Toda la naturaleza está impregnada de armonía.—Si por medio de una abstracción, se supone suprimida una fuerza, una calidad, una ley cualquiera de los cuerpos, desaparecerían todas las nociones que poseemos sobre





la naturaleza física. Y de una manera aún más evidente, porque es posible todo lo que puede ser influenciado por los actos libres; si una ley de la naturaleza moral es invertida, todos padecen y se invierten a su turno.—Si bien es cierto que no es posible disolver la sociedad de una manera permanente, porque hay en el ser humano fuerzas intensas y tenaces que la reconstruirían, también es exacto que es posible relajarla, subvertirla,—envilecerla.—La conquista la transforma; la anarquía la desordena; el crimen privado la prostituye, y todos estos hechos y fuerzas suprimen su garantía y destruyen su esencia conservadora y protectora.—La sociedad, en consecuencia, participa de los instintos naturales del ser humano, necesita conservarse, y para conservarse necesita precaverse y disponer de medios adecuados de defensa. Digámoslo en una palabra, necesita poseer y ejercer soberanía sobre el individuo.

6. Pero esta soberanía no implica un poder ilimitado.—La sociedad, de cualquier modo que se la considere, es una agregación de hombres.—Toda unidad colectiva participa de la naturaleza de los elementos que la forman. Así la unidad cósmica es regida por la ley de atracción que rige las moléculas de los cuerpos que la componen. La sociedad, por consecuencia, participa de la naturaleza del hombre. El hombre es libre porque es inteligente.—La inteligencia lo inicia en el secreto de su destino, diferenciándolo en esto de todos los seres inorgánicos, organizados y sensitivos; — y como este conocimiento sería estéril sin la facultad de contribuir a él, su creador le ha dado la libertad. — Pero, inteligencia y libertad serían atributos inútiles o perniciosos, sin la existencia de una ley que, siendo accesible a la inteligencia, sirviera de regla a la libertad por su apropiación con los fines a que está destinado y en los cuales es participante el hombre.—Sí, pues, es exacto que el estado social no modifica sino que completa su naturaleza; sí es exacto también que la sociedad es una unidad colectiva homogénea al hombre, su



unidad elemental; si es verdad que las leyes naturales no se contradicen, ni se destruyen entre sí los fenómenos que producen, ni los principios en que se fundan, puede afirmarse que la ley moral domina y rige la soberanía social.—En estos principios radicales se funda un derecho: el derecho natural, que es la moral misma determinada por las relaciones sociales como regla y ley de la vida colectiva.—Por consiguiente, ninguna soberanía positiva, sea legítima o ilegítima, es superior a la ley moral, ni suficientemente fuerte para contrabalancearla.—No se la combate ni sustituye sin usurpación y crimen.

## II

### DE LA FAMILIA

7. Afirmamos la sociedad como un hecho natural y especificamos la ley que la rige, a saber, la simpatía, que es la afinidad mutua entre las naturalezas homogéneas.—El hombre se asocia con el hombre porque media entre todos los individuos de su especie cierta homogeneidad genérica y esencial.—Pero la simpatía tiene grados, es decir, comporta determinaciones más o menos perentorias e inmediatas, porque las analogías existentes entre algunas naturalezas son particularmente intensas y vivas.—Dentro de estas condiciones, aquel sentimiento difuso que abarca a la humanidad entera, se concentra individualizándose, se robustece y se desarrolla hasta la altura de la pasión: entonces cambia de nombre y engendra una forma especial de la sociedad: se llama amor, y engendra la familia.—El amor es una fuerza espontánea en la cual se refunden multiplicados instintos y modificaciones de la sensibilidad, la atracción de los sexos, el sentido estético de lo bello, la intuición de lo perfecto, el deseo vivaz de armonizarse que determina las almas partícipes de aspi-



raciones comunes y atraídas por una o varias facultades de análoga intensidad o de análogo desarrollo.—La familia que es su producto es la forma elemental y primaria de la asociación humana, el foco central de la vida colectiva, y la más espléndida y fortificante expansión de la vida individual.

8. La familia está en la naturaleza. La naturaleza atrae a los esposos, vincula a los padres con los hijos, conserva la tradición doméstica, el honor del hogar y la perpetuidad de la gloria transmitida de generación en generación entre todos los que llevan la misma sangre y el mismo nombre.—La raza humana no está destinada al ayuntamiento efímero del hombre con la mujer; ni sus relaciones con los seres en los cuales se reproduce, llevan en sí la deleznable caducidad de lo transitorio y de lo breve.—Entre todos los seres vivos, ninguno viene a la existencia con una debilidad primitiva comparable a la debilidad del infante: ninguno tiene un desarrollo tan laborioso y tan lento como el suyo. Antes que el niño adquiera la plenitud de su vida orgánica; antes que adquiera su capacidad de educación, y después, hasta la posesión definitiva de su personalidad moral, reclama infinitos y constantes cuidados, protección, vigilancia, ejemplo y todas las solicitudes que la naturaleza sugiere a la razón del padre y al corazón materno.—La Providencia, además, ha adornado el alma de la mujer con todos los nobles sentimientos; pero su razón es menos firme que la del varón, vese sujeta a las penalidades de la preñez y la lactancia, y es débil y delicada, y exige la protección del padre de su hijo.—Este vasto conjunto de fenómenos determina la institución de la familia, que da permanencia a la unión de los padres y los liga inalterablemente con su descendencia.—El hombre es doméstico por naturaleza, esto es, monogamo, destinado a la familia, una e indisoluble.—Y no son las observaciones apuntadas las únicas en que se apoya este principio. La fuerza productiva de la familia es el amor, y este sentimiento consiste en una aspiración a la unidad y a lo inmutable, que pres-



cinde de los estragos del tiempo y de la muerte y atenua la discernibilidad de los seres por su virtud asimilativa y la potencia de abnegación y generosidad que engendra. Otra virtud encierra este sentimiento, la virtud de reproducirse renovándose y fortaleciéndose en los flamantes retoños nacidos a su amparo; porque el hijo es un vínculo nuevo entre los padres, que purifica y robustece su amor, si las fragilidades de nuestra vida caduca lo degastan y lo enervan.—En una palabra, la familia que es natural, es por esto mismo, una e indisoluble.

9. Dejamos establecido que toda relación natural de los hombres es regida por la moral.—Por noble y dominante que sea el sentimiento que funda la familia, no basta para sustituir aquella ley.—La sensibilidad no basta para producir una regla fija y estable; y aunque considerada sustancialmente, sea igual en todos los seres de igual naturaleza, varía indefinidamente en su intensidad y en la manera de ser modificada.—De consiguiente, es cosa clara, que la moral en su acción sobre la familia, es la única garantía sólida de su bienestar y de la consecución de sus objetos trascendentales.—Importa distinguir el origen de una relación, de la regla que debe dominarla una vez establecida; porque existe una diferencia real entre las fuerzas, sus determinaciones y su ley, cuando se trata de fuerzas libres.

10. La influencia de la moral sobre la sociedad doméstica crea, como en todas sus esferas de acción, ciertos deberes, y en correlación con ellos, ciertos derechos.—El varón esposo y padre, su centro y su cabeza, tiene sobre sí el deber de proteger a la criatura delicada que comparte todas las peripecias de su vida, le hace entrega de su alma, abraza en sus entrañas y alimenta con la esencia de su sangre los hijos con que Dios embellece su hogar; y respecto de estos inocentes frutos de su amor, lo obliga no sólo el deber, en cierto modo grosero, de darles el pan y el agua, sino el más alto, de fecundar su espíritu, desenvolver sus facultades y formar su carácter para la familia que



fundarán a su turno un día, para la patria y para todos sus semejantes, dándole por resorte la fe en Dios y el amor de la virtud.—De aquí deriva la jurisdicción plena, absoluta, indiscutible del padre, en el seno del domesticismo.—De aquí la sumisión, que es la forma propia de la piedad filial, y que el padre tiene derecho a exigir en fuerza de su responsabilidad de maestro y de pontífice.—Del conjunto de estas complicadas relaciones, siguese igualmente el deber mutuo de la fidelidad entre los cónyuges y su derecho recíproco sobre el alma y el corazón de su consorte; y del deber del hijo a la obediencia, su derecho a la educación.

11. La familia tiene un origen igual al de la sociedad civil: ambas proceden de la naturaleza. No pueden, por consecuencia contrariarse, están destinadas a objetos armónicos, se completan mutuamente y una y otra tienen funciones peculiares.—La sociedad civil congrega y gobierna las personas: la familia las forma. El niño permanece bajo la tutela paterna en tanto que su razón no se ha desenvuelto hasta el punto de completar su personalidad moral. Llegado a esta altura ingresa en la sociedad como unidad independiente. Hasta entonces forma parte de aquella unidad colectiva representada por el padre.—En consecuencia, la jurisdicción doméstica es nuestro derecho y nuestro fuero propio durante la niñez, y nos exime de la presión inmediata de la sociedad.—Sólo nos sometemos plena y directamente a ella cuando nos adopta en toda nuestra capacidad individual. Su protección y su gobierno son indirectos para el hombre hasta entonces, y sólo nos alcanzan por intermedio de la paternidad y de la asociación doméstica. Luego, las funciones de la familia son íntimamente conexas con las funciones de la sociedad, pero características y propias, porque si bien la familia le está subordinada como componente suyo, es igual a ella en origen y en eficacia dentro de su órbita peculiar.



## III

INFLUENCIA DE LA MORAL EN LA SOCIEDAD. DE LA LIBERTAD.  
FUNCIONES DE LA SOCIEDAD

12. Siendo la sociedad producto de una fuerza constitutiva de la naturaleza humana, y estando por lo tanto sometida a la ley, superior y permanente, que llamamos la Moral, réstanos establecer cuál sea el criterio de la Moral en cuanto tiene por agente la unidad colectiva denominada sociedad.—Todos los filósofos políticos aceptan esta doctrina: que la sociedad jamás alcanza su prosperidad y crecimiento, sino en tanto que la obedece. De aquí han deducido algunos que el criterio de la conducta social consiste en su propia utilidad, que todo acto o institución debe relacionarse con aquel objeto, y que a él están obligados a subordinarse todos los intereses privados o individuales, por legítimos que sean.—Esta doctrina es evidentemente falsa y generada por un sofisma: toma el efecto por causa y el resultado en vez del principio.—La Moral exige la respecto de la sociedad, el mismo carácter de permanencia y fijeza que respecto del individuo. El criterio utilitario no puede revelar una ley permanente a la conciencia de los hombres, expuesta a fallar en todos sus cálculos y a adoptar como útil lo que en el fondo sea perjudicial. La manera de apreciar una misma acción varía con las circunstancias peculiares de cada pueblo y de cada período. Los beneficios transcendentales de la moralidad no son frecuentemente perceptibles en su conjunto. Pero la idea racional del bien, la conciencia de lo justo y de lo infinito, son universales y estables, como es su esencia dominante e irresistible. Adoptadas como regla de la vida privada, deben serlo igualmente de la vida colectiva o social.

13. Mas no basta establecer en abstracto este principio: es necesario hacerlo aplicable a las realidades. La Moral es ley: toda ley de un agente libre es la deter-



minación de un deber. La sociedad debe guiarse por él; y como quiera que, reduciéndose sus funciones a una relación con los individuos que la componen, constituyen éstos la entidad que la delimita, podemos decir que el deber de la sociedad es determinado por su armonía con el deber de los particulares.—La obligación de la sociedad de someterse a esta armonía origina la primera noción del derecho respecto del hombre.—Luego, el criterio de la conducta social reside en el derecho individual.

14. ¿Cuál es el derecho individual? La libertad. Definámosla.—Todo derecho emana de un deber. El hombre, considerado en su unidad personal, es libre, porque siendo racional y por lo tanto conocedor de su destino, debía cooperar a él. Al ingresar a la sociedad, construida a favor suyo y como una fuerza coincidente de la dirección de las fuerzas individuales, su naturaleza no se adultera, y por lo mismo, sus deberes no se atenúan. Luego la sociedad no puede oponerle traba al ejercicio de todos los medios y a la realización de todas las acciones, por medio de las cuales ejecuta su deber y se encamina a su fin. De aquí sigue una especie de la libertad social, la que tiene por sujeto al hombre en su capacidad personal y por objeto aquellas de sus acciones íntimamente conexas con la observancia de sus deberes primitivos y la satisfacción legítima de sus instintos y necesidades naturales. A esta especie de libertad, llamamos libertad civil.—Pero hay más: como la conservación de la libertad civil interesa soberanamente a la totalidad, y peligraría si se la confiara a la custodia de uno sólo o de pocos; como conservar la libertad civil equivale a conservar la aptitud naturalmente requerida para la observación del deber; y como, por fin, el deber supone responsabilidad y la responsabilidad no puede ser enajenada, abdicada ni transmitida sin aniquilar el deber del cual deriva, se sigue que todos los miembros de la sociedad deben participar en la gestión de los intereses de cuerpo, y en la adopción de la forma positiva que se establezca



para el ejercicio de la libertad civil. Esto se llama la libertad política. Y ahora podemos definir la libertad social en su doble aspecto, diciendo: La libertad civil consiste en la ausencia de toda traba exterior que pudiera oponerse al cumplimiento del deber moral de parte del individuo.—La libertad política consiste en el ejercicio de todas las fuerzas, cuya reserva y actividad son necesarias para que el individuo conserve en el estado social toda la plenitud de su responsabilidad.—La libertad, definida de esta manera, es el criterio de todo procedimiento social.—El objeto de la sociedad es garantizar la libertad.

15. El hombre no puede existir fuera de la sociedad, ni conservar sus derechos, sino en virtud de la garantía que ella les da. Luego esta garantía es obligatoria y aceptable, toda vez que la sociedad es un elemento activo destinado a concurrir a los fines del hombre.—Para ejecutar este deber necesita potestad; y así como llevamos demostrado (§ 5), que para conservarse necesita ejercer soberanía, este nuevo punto de vista nos descubre que la precisa también para conservar su deber fundamental, puesto que no puede garantizar derechos individuales sin prevenir usurpaciones y desórdenes.—La sociedad, pues, disfruta de un derecho correlativo a su deber: el derecho de legislar. Y como toda legislación sería frustránea, a menos de tener una sanción, disfruta también del derecho de penar. Estos derechos de la sociedad entrañan el deber de obedecer sus leyes y de someterse a su penalidad de parte del individuo.

16. Las funciones de la sociedad no se limitan a conservar derechos y precaver desórdenes.—Su acción legítima se extiende igualmente a fomentar el desarrollo de todas las fuerzas, que requieran el impulso y la concordancia de la voluntad común o que las produzcan.—No hay cuerpo sin pan, ni hay prosperidad social sin medios de satisfacción abundantes y accesibles para las necesidades imperiosas de la vida general, es decir, sin riqueza. El espíritu necesita nociones que lo





iluminen y fortalezcan; la sociedad necesita la civilización, que infiltra y desenvuelve los espíritus. No hay moral sin Dios; no hay hombre ni sociedad sin religión.—La sociedad para llenar los planes de la providencia de su establecimiento, está obligada a fomentar todas estas fuerzas, según su categoría, pero sin descuidar las unas por las otras. Las primeras demandan armonía y solidaridad: la última las produce.

#### IV

##### DE LA PATRIA. DEL ESTADO. DEL GOBIERNO Y SUS FORMAS

17. Toda ley de la naturaleza se revela en los fenómenos que produce. La ley generadora de la sociedad, y su efecto, que hasta ahora hemos considerado en abstracto, se revela en fenómenos perceptibles, determinados, reales. La sociedad se realiza en agrupaciones circunscriptas, delimitadas, ya por la geografía, ya por las modalidades del lenguaje, es decir, por los idiomas, ya por la participación de antecedentes comunes y de pasiones análogas.— Estos grupos se llaman pueblos. En la relación recíproca de unos con otros, cada uno se llaman naciones: en su relación con el sentimiento personal de los que forman la nación, se llaman la *patria*.— La soberanía y todas las consecuencias de la soberanía, que hemos atribuido a la sociedad, considerada en su esencia, residen plenamente en cada nación o pueblo, por ser ésta la realización de la sociedad. — Las naciones forman de esta manera una entidad moral que tiene diversas relaciones, y asume diversos nombres, procedentes de cada una de ellas.—Tiene relación con las demás entidades colectivas de su especie, relación de igualdad, de independencia, de afinidades y deberes recíprocos. Considerado en esta relación el pueblo se llama *soberano*.—Tiene relación con los individuos que lo componen, relación de superioridad, que derivando de los deberes colectivos, genera derechos especiales y una



potestad limitada, pero extensa. La sociedad considerada en este sentido se llama el *Estado*.

18. El *Estado* es a su vez un ser ideal, abstracto, representante de la potencia social. Para obrar necesita realizarse, adquirir formas, medios prácticos de acción. Más claro: el poder social requiere encarnar en personas reales, vivas, en hombres que lo representen y ejerzan. Necesita además una organización que haga posible su ejercicio, y reglas positivas que legitimen este ejercicio y lo conduzcan a sus fines morales.—Esta encarnación del Estado y el conjunto de principios positivos y fijos que regularizan su ejercicio, se llama *gobierno*.—El *gobierno*, pues, consta de dos elementos: 1.º las personas constituidas en el agente de la soberanía social: 2.º las leyes que determinan sus medios de acción, y demarcan a ésta una órbita y un límite.

19. El gobierno, que es la expresión y el agente del Estado, es decir, de la soberanía social respecto del individuo, varía de carácter, se diversifica por la naturaleza, número, responsabilidad y duración de sus agentes, así como por sus medios de acción.—La experiencia nos lo acredita así. Estos distintos aspectos del gobierno, se llaman *formas del gobierno*.—Las formas de los gobiernos, considerados en su más simple manera de ser, se diferencian según la fuente en que radica su origen, la cual determina, como lo veremos más tarde, todas las demás peculiaridades características de cada una. Si el origen del gobierno radica, en virtud de un consentimiento inmemorial o de una convicción común, en el derecho que para ejercerlo se reconoce a una persona determinada, que lo reclama, se llama *Monarquía*.—Si radica su origen, en un principio análogo, pero pertinente a una clase o jerarquía, en vez de corresponder a una sola persona, se llama *Aristocracia*.—Si radica por fin, en la voluntad universal del pueblo, expresamente declarada y siempre activa para delegar la potestad social que le corresponde, en hombres,—en los cuales no reconoce derecho alguno propio al poder que les confiere.—entonces se llama *Democracia*.



20. ¿Cuál es la mejor forma de gobierno?—Algunos publicistas han afirmado que aquella que procura mayor número de satisfacciones a los intereses legítimos de la generalidad.—Aquí se juzga de la forma de gobierno por sus resultados variables, y la cuestión versa sobre su esencia, que es inmutable.—Tal afirmación equivale a asegurar que todas son buenas, y por consiguiente, que ninguna lo es.—Cada forma de gobierno es capaz de producir mayores o menores satisfacciones al pueblo, según el estado de moral e ilustración de cada pueblo en cada instante dado. Su eficacia es relativa, mientras que su mérito es absoluto. Preguntamos por su mérito, y entonces hemos de afirmar, *a fortiori*, que la mejor forma de gobierno es aquella que mejor responda a los fines del gobierno, es decir, a los fines en vista de los cuales la naturaleza ha constituido la sociedad y le ha conferido una potencia real.—En otros términos, la que más auténticamente se apoye en los principios de la libertad, que son la consecuencia indivisible de la noción del deber y de la ley moral. ¿Cuál es ésta? Para resolver la cuestión, analicemos previamente, en su esencia y en sus modificaciones, las formas de gobierno enunciadas.

## V

### DE LA MONARQUÍA

21. El establecimiento de todos los gobiernos es determinado por la necesidad imperiosamente sentida de dar formas a la potestad social y crear medios de acción y reglas fijas a su ministerio conservador y tuitivo.—Puede conjeturarse que el patriarcado haya sido la primera forma de gobierno: del patriarcado puede surgir la aristocracia por degeneración y la democracia por movimiento ascendente.—La *monarquía*, consolida-



da a través de los tiempos, es producto de anormalidades hijas de la barbarie; en este sentido que la barbarie entraña consigo por la insuficiencia del derecho, la apelación a la fuerza. Este fenómeno, ya por medio de la victoria de un ambicioso, ya por la confianza inspirada a los pueblos por un hombre, ha producido probablemente, la abdicación estable de las sociedades, que se han sometido para ampararse a la sombra de su vigor y recibir de él la garantía de los derechos civiles.

22. Dos tendencias opuestas se dividen la dirección de la vida popular y explican la historia: el progreso y el quietismo.—Por una parte atormenta al hombre una sed insaciable de perfección, que lo arroja a las novedades, a los ensayos, al trabajo asiduo y a veces a temerarias quimeras, cuando la tendencia progresista degenera en pasión.—Por otra, ama la paz, gusta de vivir tranquilo, teme lo nuevo y lo desconocido, y prefiriendo gozar perezosamente de una porción mezquina de satisfacciones a buscarlas mayores con esfuerzo y lucha, aspira a normalizar la vida social, de manera que la masa se libre de preocupaciones y trabajo. De aquí las dinastías, la sucesión hereditaria del gobierno de los pueblos, condición característica de la monarquía.

23. La monarquía, pues, deriva de dos vicios y refunde la soberanía social en una persona, a la cual se reconoce derecho propio para representarla y ejercerla.—Por consiguiente, es de su carácter reunir en una sola mano la potestad en cuya virtud favorece la sociedad a su conservación y desarrollo, y la potestad por la cual la misma sociedad protege al individuo, regulariza el ejercicio de los derechos personales, legisla y castiga.—Todas las magistraturas que por particular cometido ejercen las diversas funciones del gobierno, reciben su investidura del monarca, y obran a su nombre. El da la ley, él la aplica, él la ejecuta, directa o indirectamente. La persona del monarca es sagrada y exenta de responsabilidad ante el pueblo. Esta condición es esencial, toda vez que el objeto de dar al gobierno esta forma no es otro sino garantizar su estabilidad.



24. De la definición que hemos hecho de la libertad política (§ 14), se deduce que su establecimiento es la única garantía eficaz de la libertad civil, sin la cual, la sociedad traiciona su origen y deserta sus deberes, por cuanto se aleja de su objeto. Si pues, la libertad política es sustancialmente contradictoria con la forma monárquica de gobierno, porque ésta refunde en el monarca, única encarnación del gobierno, la suma de la soberanía social, es cosa evidente, que bajo su régimen los derechos civiles carecen de una salvaguardia poderosa, están expuestos a las veleidades de la única voluntad de que la organización de los pueblos depende; y que por consecuencia, esta forma de gobierno, es artificial y opuesta a la naturaleza. Quebranta, en efecto, la armonía del fenómeno social, porque prescinde de alguno de sus elementos primitivos y legítimos, adultera las relaciones de los que reconoce, y traslada a una entidad ficticia la potestad originaria residente en el pueblo que es la realización de la ley generativa de la sociedad (§ 17).

25. Hemos hablado de la monarquía pura. La tendencia humana hacia la movilidad y los instintos liberales, desenvueltos por diversas influencias en las naciones, han dado origen a la monarquía templada o representativa, que es aquella en la cual, a pesar de ser reconocido el derecho soberano del monarca, comparte éste con asambleas que representan al pueblo, el poder de legislar, y es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por ministros que tienen responsabilidad de sus actos.—Esta forma mixta es una transacción, que atenúa el rigor absolutista, sin establecer definitivamente la libertad política.—Conserva la irresponsabilidad del monarca, dejando de esta manera inaccesible el resorte central del gobierno.—Fomenta la desigualdad social en grado poco menor que el absolutismo.—Su base es el derecho monárquico, y los derechos políticos que garante no emanan de su fuente natural, sino que son otorgados por la corona, cuya soberanía sustituye a la social.



26. Cualquiera de estas formas puede, en momentos dados, producir ventajas transitorias a los pueblos, y aún promover un adelanto sólido. Mas como esta utilidad no basta a legitimar aquellos hechos sociales que violan el principio moral que debe regirlos y las leyes por medio de las cuales la naturaleza los produce, estando la una como es palpable, en abierta contradicción con ellas, y no importando la otra más que una transición tímidamente reaccionaria, podemos afirmar que la monarquía es radicalmente insuficiente para desarrollar la sociedad porque niega la libertad política.

## VI

### DE LA ARISTOCRACIA

27. *Aristocracia* es aquella forma de gobierno en la cual la potestad social radica en una clase, que la ejerce por medio de mandatarios diversos en número y duración, pero sin responsabilidad ante la masa general del pueblo.

28. Considerando bajo su aspecto más abstracto esta forma de gobierno, se encuentra que adolece de la misma deficiencia que la monarquía. El privilegio que disfruta la clase soberana limita la posesión de la libertad política, y siendo ésta la salvaguardia del orden y del derecho en todas sus fases, se sigue irreduciblemente la inestabilidad en su seno de la armonía y del respeto que la sociedad garantiza a la justicia distributiva en favor del derecho personal.—En cierto sentido la exclusión de la libertad política es más radical en la aristocracia que en la monarquía.—El rey puede ser reputado como representante del pueblo, en cuanto éste le profesa la adhesión que conserva su predominio y su dinastía, y la nación puede creerlo obligado a ejercer la autoridad, en servicio de los intentos y objetos que se derivan de la ley constitutiva de las sociedades.



—La aristocracia empero no admite esta ilusión. Una clase no expresa ni el derecho universal ni un derecho personal. Su predominio no sólo excluye toda idea de legitimidad, sino además toda idea de deber. Por consecuencia, el pueblo no puede ejercer sobre los mandatarios aristocráticos el control que en ciertas especies de monarquía ejerce sobre los ministros del rey.—La monarquía comporta ciertas atenciones, a las cuales no podría la aristocracia ceder sin destruirse a sí misma. Es de su esencia que el gobierno no sea ejercido sino en provecho de la clase predominante.—En resumen, la aristocracia es por su naturaleza contradictoria con la libertad política, su regla de conducta es la regla utilitaria; su objetivo el privilegio.

29. La aristocracia puede dividirse en dos clases principales: aristocracia nobiliaria, aristocracia sacerdotal.—Analizándola en concreto, bajo cualquiera de estas formas peculiares, resaltará la verdad con que afirmo, que es el medio más inadecuado, entre todos los que la soberanía puede asumir, para llenar sus objetos y sus deberes.

30. Encaramos desde luego la aristocracia nobiliaria. Quien dice nobleza dice señorío, esto es, exclusivismo en la propiedad territorial, y por consecuencia, limitación puesta al derecho de adquirir y de poseer.—Esta limitación adultera el derecho de propiedad, y es por consiguiente, violatoria de las leyes primitivas y pre-existentes a todas las positivas.—Conocemos la filiación del derecho de propiedad y su alcance con toda la serie de los deberes morales y de los derechos que éstas suponen, y sabemos que la propiedad es sagrada por ser el medio exclusivo de cumplir numerosos y perentorios preceptos de la ley universal. De aquí se deduce que la aristocracia elimina un derecho civil fundamental, y en el conjunto de derechos civiles no es posible atentar contra uno sin que todos vacilen.—Esta eliminación perturba gravemente la organización económica de las sociedades. Monopolizar la tierra es igual a apoderarse de todas las fuerzas productoras y condenar la mayoría del pueblo a la miseria. Por otra



parte, la clase privilegiada con la propiedad del suelo domina y envilece a la multitud: así que este privilegio no sólo constituye el origen de la forma aristocrática, sino que también es su consecuencia infalible y el único resorte eficaz para conservarla. El privilegio envuelve la nación en el círculo de vicios que todo lo bastardean y prostituyen.

31. En la aristocracia sacerdotal, ejerce el gobierno una prisión absoluta sobre el particular, porque es de su naturaleza involucrar la religión y la ley en una sola noción y constituir la representación de la religión y de la ley una misma persona.—Prescinde de la distinción establecida entre las acciones externas y las pertinentes al fuero interior: otorga al Estado la misión de dogmatizar, y por lo tanto, excluye la libertad de la conciencia, derecho primitivo, cuya pérdida arrastra la de todos aquellos que dicen relación con los deberes impuestos por la moral al individuo, en cuanto lo considera como fuerza intelectual y progresiva. Por lo mismo: la aristocracia sacerdotal anula por una acción propia de su esencia numerosos derechos civiles, cuya aparición la destruiría y en cuyo acatamiento la sociedad quebranta su ley.

32. De todo lo expuesto se deducen estas consecuencias: 1.<sup>a</sup> Que la aristocracia no presta garantías a los derechos, cuya salvaguardia es un deber como del cual nace la soberanía social. 2.<sup>a</sup> Que su naturaleza es contradictoria con muchos de estos derechos.—Y en suma: que no sólo es ilegítima en su origen, por fundarse en una usurpación, sino que también es inmoral en su marcha, por cuanto coarta al hombre en el cumplimiento de su deber y pervierte la responsabilidad.





## VII

## DE LA DEMOCRACIA

33. La *democracia* es la forma de gobierno, en la cual la soberanía radica en el pueblo. Sabemos que es de la esencia de la sociedad garantizar el ejercicio de los derechos privados y por consiguiente darles límites y reglas, en cuanto el derecho es el libre acceso del individuo a sus medios necesarios para cumplir sus deberes.—Aquella garantía es el deber común de la sociedad: la facultad de legislar, es un derecho, es decir la suma de atribuciones que le corresponden para llenarlo. Este derecho constituye su soberanía. En consecuencia de estos principios hemos rechazado las formas de gobierno monárquica y aristocrática, porque desalojan el poder, arrebatándoselo a su agente legítimo, el pueblo, sobre el cual pesa la responsabilidad, que se pervierte sustancialmente en caso de trasladar la soberanía a una persona o a una jerarquía.—La democracia atribuye a la responsabilidad su carácter propio y la reconoce en su legítimo sujeto: por eso acata en él la soberanía que le es correlativa.—De aquí que sea la única forma de gobierno justa, es decir, moral, y por lo tanto, legítima.

34. La democracia puede ser de dos clases: o directa o representativa.—Esta última puede ser de dos especies: 1.ª absoluta; 2.ª constitucional.

35. Democracia directa o democracia pura es aquella en que el pueblo gobierna por sí mismo, sin agente intermedio, delegación de facultades, contrapeso ni regla.—Este gobierno es vicioso, porque concentra el ejercicio de todo poder en manos de la muchedumbre, expuesta a ser dominada por las pasiones, que nunca son tan contagiosas como en las grandes aglomeraciones de gente sometidas a la influencia de ciertas naturalezas atractivas y fascinantes, siquiera sean débiles en la percepción y obediencia de las leyes morales.—Siendo los austeros principios de lo bueno y de lo jus-



to la regla superior de las sociedades, se sigue que es peligroso para la consecución de sus objetos todo sistema de gobierno en que predominen, ya el interés, ya la sensibilidad e la pasión, igualmente importante para dar un criterio a las acciones humanas.—El interés domina en la monarquía y en la aristocracia: la pasión en la democracia pura.—La rechazamos, pues, por una razón análoga a la que nos impulsa a rechazar los gobiernos de jerarquía y de privilegio.

36. *Democracia representativa* es aquella en que el pueblo gobierna por medio de agentes, a los cuales confiere derecho para ejercer la potestad que le corresponde originariamente. La esencia de la democracia consiste en la soberanía popular; pero no es una soberanía remota, hipócrita y abdicada en manos de un gobierno, que siquiera remueve su personal, sea, no obstante, movimiento estable y absorba todas las fuerzas sociales,—sino en una soberanía actual, permanente, intransmisible, y celosamente guardada.—Acabamos de sentar que su ejercicio directo pone en peligro la moralidad de los actos que emanan de ella, es decir, la moralidad del gobierno, la moralidad social y consiguientemente destruye su conveniencia, su mérito intrínseco, y en una palabra, su legitimidad, toda vez que no puede decirse que es legítimo, sino aquello que guarda armonía en las leyes absolutas de la moral.—Trasladar la soberanía a una persona o a un número limitado de personas, aunque sean designadas electivamente, vemos también, que si bien remedia este inconveniente, es sin embargo una combinación que adolece de los mismos defectos que cualquier radicación de la potestad social en una entidad que no sea la colección de individuos sobre los cuales recae naturalmente la responsabilidad de garantizar el derecho particular. De aquí la subdivisión establecida de la democracia representativa en absoluta y constitucional.

37. Llamamos absoluta a aquella en la cual el pueblo abdica su soberanía total en el gobierno, otorgándole plenas facultades y sin reservarse su control.—Los representantes del pueblo son en este caso omni-



potentes: obran según su ciencia y conciencia, aglomeran atribuciones, ensanchan y limitan derechos, usan y abusan en suma del poder supremo que se les ha conferido.—Más breve: este gobierno es el despotismo.

38. Constitucional es aquella democracia en la cual el pueblo no abdica su soberanía: en que el gobierno antes de ser establecido, es reglamentado, y sus poderes deslindados y atribuidos a diversas ramas, según el sistema adoptado en una ley fundamental, llamada Constitución, que contiene todas estas reglas, y que el gobierno no puede modificar, sino obedecer y hacer que todos la obedezcan.—En estas condiciones, cada rama del poder público, así la legislativa, como la ejecutiva y la judicial, provienen de una fuente común, el pueblo, y son por tanto iguales en su origen. Ningún poder es ni aislado ni junto, soberano; todos son mandatarios del soberano, que nada pueden fuera del círculo de atribuciones que él les haya conferido expresamente, ni más allá del período durante el cual se las haya otorgado.—Esta forma de gobierno reúne los siguientes caracteres: 1.º radica la soberanía social en el pueblo, es decir, en la sociedad: 2.º establece garantías de que el gobierno será ejercido según las leyes del deber, evitando así los inconvenientes de la democracia pura: 3.º somete los delegados del pueblo a reglas invariables que emanan del pueblo mismo, impidiendo que la soberanía sea usurpada.—De aquí se deduce, que ésta es la especie superior en la única forma legítima de gobierno.

## VIII

### DEL DESPOTISMO. DE LA TIRANIA. DE LA REVOLUCION

39. Cualquier gobierno en el cual la suma de facultades, constituyentes de la soberanía social exista en poder de una sola persona o de un sólo cuerpo, y sea ejercida sin regla alguna preexistente, superior a sus



resoluciones de carácter permanente y general, es decir, a sus leyes,—regla destinada a controlar todos sus actos y procedimientos,—asume una forma degenerada, y que se llama *despotismo*.—Son naturalmente despóticas la monarquía absoluta, la aristocracia, la democracia pura y la democracia representativa absoluta, según queda anteriormente demostrado.—Los gobiernos despóticos contrarían radicalmente la libertad política, pero pueden conservar la libertad civil, siquiera sea sin garantía ni solidez.

40. Los gobiernos, aunque sean auténticamente consentidos por el pueblo o por una mayoría del pueblo, necesitan para obligar moralmente la adhesión de los individuos y de las minorías, sujetarse a dos condiciones esenciales: 1.ª respetar los derechos primordiales del hombre: 2.ª no embarazar el desarrollo de la sociedad, ni entorpecer la consecución de sus fines.—Son derechos primordiales del hombre todos los enumerados en el análisis de la libertad civil, es decir, todos aquellos que son indispensables para el cumplimiento de sus deberes morales, en relación con Dios, con sus semejantes y consigo mismo.—Se embaraza el desarrollo de la sociedad y la consecución de sus fines, limitando o trabando el crecimiento, solidaridad y comercio de las ideas, de las riquezas y de la suma de fuerzas que constituyen la vida colectiva y determinan las relaciones de cada pueblo con todos los demás.—Esta forma degenerada de gobierno, al violar las condiciones sin cuya observancia desobligan la adhesión de los hombres, violan el derecho natural, y asumen el nombre de *tiranía*.

41. También la tiranía puede asumir formas diversas, según la naturaleza del poder, individuo o colectivo que lo ejerza.—Puede con efecto, provenir indistintamente de una de tres fuerzas: 1.ª de un hombre, cualquiera que haya sido el origen de su prepotencia, y entonces se llama por antonomasia *tiranía*; 2.ª de una clase o de una porción del pueblo, cualesquiera que hayan sido los medios por los cuales pueda haber obtenido el poder, y entonces se llama *oligarquía*; 3.ª y



finalmente, de la muchedumbre misma, sean las que fueren las condiciones características de su supremacía: si ésta es normal y pacífica, se llama *olocracia*; si es accidental y violenta se llama *anarquía*.

42. Todo derecho es naturalmente exigible. — Vemos que tanto el despotismo como la tiranía privan al pueblo de los derechos que incuestionablemente le pertenecen: el primero, de derechos políticos que son el sostén de todos los de más visible carácter natural y primitivo: la segunda, de los derechos pertenecientes a esta última y superior categoría.—Por consiguiente, está dentro de los límites de la moral y de la justicia, la conducta de un pueblo cuando ejecuta una de estas dos acciones: 1.ª reivindicar su soberanía usurpada por los déspotas; 2.ª recuperar los derechos individuales violados por los tiranos. De aquí se sigue la legitimidad de la *revolución*, siempre que obedezca a un móvil de este género y tenga en vista un objeto de esta naturaleza.

43. Entendemos por *revolución* todo movimiento que tienda a transformar la organización política o social de un pueblo.—Son execrables aquellas revoluciones que inspiradas por un deseo inmoral de subvertir el orden de un pueblo bien organizado o de derrocar un gobierno legítimo, o por una ambición de predominio de parte de individuos, clases o círculos, someten los pueblos a sacrificios estériles; entrañan por resultado el establecimiento de una tiranía unipersonal oligárquica u olocrática. Son, por el contrario, plausibles y justas aquellas que teniendo por móvil el deseo predominante en un pueblo de reivindicar su soberanía y sus derechos primordiales, o el de una porción de un pueblo de devolver a la totalidad los derechos de que ha sido arbitraria o inmoralmemente desposeída, tienden a restablecer la libertad bajo todas sus fases y el predominio de la justicia, y del deber en la sociedad, tanto respecto de los individuos en detalle como respecto de la colección en su capacidad solidaria.—La legitimidad de estas revoluciones es esencial. Por tanto es legítimo el empleo de las fuerzas a su favor en todos aquellos casos en que no existe ningún otro medio de ob-



tener sus objetos, ya por la tenacidad de la resistencia, ya por la apelación que hagan a la fuerza misma los que representan esta resistencia.—Siendo, en estas condiciones, de derecho natural toda revolución, está consiguientemente sujeta a las reglas superiores de la justicia. De manera, que por noble y grandioso que sea el fin que se propone, a ninguna revolución le es lícito quebrantar los principios y preceptos morales que en relación con los individuos y las colecciones, rigen todo acto humano, sea el que fuere el agente del cual emanen.

## IX

### ESPIRITU DEL GOBIERNO DEMOCRÁTICO. LA AUTORIDAD Y EL PUEBLO. LA LIBERTAD Y LA LEY

44. El gobierno democrático necesita sujetarse a principios políticos que derivan del antecedente en que se fundan, y son los siguientes: 1.º: que la soberanía reside virtual y actualmente en el pueblo; 2.º que el pueblo la ejerce por medio de sus delegados, esto es por medio de aquellas personas a las cuales confiere temporalmente y con los límites que le place, poder para representar su soberanía; 3.º que todos los mandatarios, sean personas, sean cuerpo, que poseen una de las autoridades en que se dividen los poderes públicos, pueden legítimamente obligar la obediencia de los particulares mientras obren dentro de la órbita de sus atribuciones peculiares; 4.º que ninguna puede invadir el círculo perteneciente a otra puesto que habiendo cada una recibido poder igualmente circunscripto del soberano, todas son iguales ante la suprema ley de la democracia; 5.º que ninguna de ellas ni todas juntas pueden ultrapasarse los límites puestos por el soberano a su acción aislada o simultánea, ni invadir el radio que el mismo haya reservado a la autoridad de los particulares, esto es, a la libertad individual.—Infringir estos principios es violar sustancialmente las re-



glas morales que rigen la sociedad y corromper los fundamentos del gobierno democrático o republicano.

45. Estos principios son una consecuencia inmediata de la doctrina sentada más arriba: que la soberanía radica en el pueblo, y que el pueblo delega solamente el derecho de ejercerla. Este derecho constituye la autoridad. Así, aunque resida en los gobiernos la autoridad, no reside en ellos la soberanía.—Y como quiera que la posesión de una autoridad delegada supone el reconocimiento de un poder superior del cual deriva, es claro que los gobiernos democráticos están por la naturaleza de su institución en el estricto deber de acatar la potencia suprema de donde proceden y adaptar sus actos a la regla que les haya demarcado y a las que lógicamente se desprenden de la índole de las instituciones que haya establecido.

46. Hemos dicho que se da el nombre de Constitución, a la ley o conjunto de leyes fundamentales que establecen y organizan el gobierno de un pueblo. La manera de interpretar la Constitución en los casos dudosos y relacionados con atribuciones imperfectamente deslindadas o no concedidas al gobierno, o derechos propios mal definidos, varía, según el punto de vista que se adopte para explicarlo; y éste varía en razón de su origen y de su forma.—La Constitución en las monarquías constitucionales emana del poder, porque en esta forma de gobierno se reconoce que la soberanía reside en una persona, a la cual pertenece la facultad de dar límites al derecho de los individuos, de dar reglas a su deber, y establecer arbitrariamente la órbita dentro de la cual puedan funcionar respectivamente los ciudadanos en su capacidad personal o colectiva por una parte, y el gobierno por la otra.—La Constitución que emana del gobierno estatuye para el pueblo. Por consecuencia, dentro de estas condiciones, la ley fundamental reserva al gobierno todo aquello que no concede al pueblo: donde termina la enumeración de las libertades y derechos populares, comienza la restricción o la arbitrariedad; y en todo caso dudoso la lógica conduce a las interpretaciones que favorecen a



la autoridad en detrimento del pueblo o del individuo. —Viceversa, en la forma republicana, la Constitución es dada por el pueblo para su propio gobierno, y emanando de él, estatuye para la autoridad. Más claro: es el acto de apoderamiento de los mandatarios. La soberanía reside en el pueblo: mas como quiera que el pueblo no puede ejercerla inmediatamente, establece diversas autoridades o ramas de poder, cuyo conjunto forma el gobierno, y a cada uno de los cuales confiere cierto número de las atribuciones que originaria y naturalmente le corresponde. Así, la Constitución no otorga libertades al pueblo. Las supone todas al contrario, y como su objeto se reduce a establecer y organizar el gobierno, no consigna sino los límites que la comunidad pone al derecho de cada uno, las reglas que les da, y las facultades y atribuciones que el pueblo tiene por conveniente otorgar a los que inviste con la autoridad.—De aquí que la regla de interpretación en este caso, sea la opuesta de la que acabamos de determinar.—En la Constitución democrática se sobreentiende la libertad, al paso que las atribuciones gubernamentales no se conocen sino por lo que textualmente declara. Donde la Constitución calla, cesa la acción legítima de los poderes públicos y subsiste la esfera preexistente que corresponde a la entidad soberana que estableció el gobierno, y de la cual provienen su organización y sus reglas, es decir, subsiste la libertad individual, el derecho de los ciudadanos a no hacer, según la hermosa palabra de nuestra Constitución, lo que la ley no les ordena y a no ser privados de lo que ella no les veda; y además al derecho de resistir a todos aquellos actos que en cualquier sentido pretenden ejecutar la autoridad o cualquiera de los poderes que la asumen, fuera de las atribuciones que la Constitución le haya conferido expresamente.—De aquí se concluye que en caso de duda la interpretación debe ser siempre favorable al pueblo y no al gobierno, a la libertad y jamás al poder.

47. Estos principios no excluyen la doctrina, en cuya virtud suele afirmarse que los gobiernos democráticos





poseen ciertos poderes que sin haberle sido terminantemente concedidos, son, no obstante, necesarios para el ejercicio de otras atribuciones constitucionales expresas y para el cumplimiento de deberes que les hayan sido inequívocamente impuestos. Aceptamos la doctrina, siempre que estos poderes, sean evidentemente necesarios para conseguir objetos expresados en la Constitución; porque en este caso puede legítimamente inducirse que la voluntad del pueblo quiere todos aquellos medios adecuados para obtener el fin que ha manifestado desear.

48. En resumen: en la democracia lo esencial es el pueblo y su voluntad. Es bueno todo lo que sirve al pueblo y lo obedece: es malo cuanto le hace traición y disminuye la libertad, cualquiera que sea la naturaleza del mandato en cuyo ejercicio los funcionarios públicos se rebelen contra la soberanía y la usurpen.

## X

### DERECHOS Y DEBERES DEL CIUDADANO

49. De las doctrinas sentadas se sigue que además de los derechos civiles que pertenecen a todo hombre en sociedad, poseen los ciudadanos ciertos derechos constituyentes de la libertad política, según la hemos definido, y que son indispensables para conservarla y ejercerla.—Estos derechos son el ejercicio de todos aquellos actos, sin los cuales sería nula la influencia de la generalidad en la gestión de los negocios de interés común y la formación de las leyes que afectan a la totalidad.

50. El gobierno da las leyes, dirige los negocios públicos, y juzga y aplica la sanción de las leyes. Por consiguiente, el pueblo, más por su conveniencia propia y en amor a los derechos y principios universales de justicia, que por deber y por utilidad, vese obligado a no ejercer el gobierno directa e inmediatamente. Llevamos ya demostrado que para salvar la libertad



política, garantía de la libertad civil, importa que la soberanía sea ejercida por delegados del pueblo.—Mas para que el mandato de tales delegados sea auténtico y que la autoridad que ejercen sea legítima, es necesario que emane una y otro de la verdadera fuente del poder social, es decir, de la universalidad de los ciudadanos.—De aquí el derecho del sufragio universal.—El sufragio universal puede ser impedido por la tiranía que lo oprime y por la cábala que lo falsifica.—Puede serlo además por vicios de sistema que lo desvirtúan.—Si cualquiera de estas causas perversoras existiera, el pueblo sobre el cual actuaran caería en un despotismo unipersonal u oligárquico, o bien asumiría un matiz engañoso, siendo democrático en la forma y despótico en el fondo. Las oligarquías, frecuentemente generadas por algunos de los vicios que señalamos en la manera de entender y practicar el sufragio universal, comportan cierta forma *sui generis* de anarquía: la anarquía de los hombres constituidos en autoridad, cuando por conflicto de intereses los delegados del pueblo, acosados por ambiciones particulares, luchan entre sí, e irritan las pasiones, produciendo fracciones y banderías, que trascienden sobre la generalidad, la comprometen en entusiasmos irreflexivos y engendran partidos artificiales, que no teniendo origen en el pueblo,—ningún bien producen, cualquiera que sea la solución que tengan sus contiendas. Estos males derivan del descuido del derecho de sufragio o de la inhabilidad del pueblo para ejercerlo: y aquel descuido y esta inhabilidad provienen de no estar arraigada en la sociedad la idea de que el derecho de sufragio corresponde al deber que todos los hombres tienen de garantizar y asegurar los beneficios de la libertad civil por la conservación y la práctica de la libertad política.

51. Sabemos que las fuerzas humanas se multiplican asociándose.—Sabemos también que esta asociación no las adultera ni las corrompe. Así, toda vez que se reconozca la legitimidad de los actos de cierta naturaleza respecto de una persona, se reconoce su legitimidad



respecto de toda asociación; y si se reconoce que son útiles o necesarios, importa fomentar las asociaciones que los tienen en vista,—por ser incontestables el robustecimiento que por el concurso de esfuerzos alcanzan los individuos en cualquiera dirección a la cual la apliquen.—Reconocemos la legitimidad del sufragio universal; reconocemos que es indispensable para el buen gobierno de las sociedades. Luego es cosa clara que la asociación con fines políticos, que tiende a preparar los medios de que el sufragio sea emitido con conciencia y eficazmente, es un derecho inalienable en los pueblos democráticos.

52. Los hombres no se asocian ni es posible obtener la difusión de ningún linaje de ideas, sino cuando éstas se preconizan y esparcen. De aquí la libertad de la palabra: sea la palabra hablada, que importa la libertad de reunión, menos importante que la libertad de asociación: sea la palabra escrita, que importa la libertad de la prensa, menos importante que la libertad de obrar y combatir emanada de la libertad de asociarse.—Por manera, que en la libertad de sufragio van comprendidas todas estas otras; de donde se sigue, que el sistema democrático las abraza y fomenta, porque constituyen sus resortes primarios y son una condición indispensable de su estabilidad y desenvolvimiento.

53. Siendo respetados estos derechos que nadie puede con justicia negar al ciudadano, y una vez que en virtud de su pleno ejercicio el gobierno emane auténticamente del pueblo, derivan de él del mismo modo y por la misma razón todas las leyes positivas. De aquí el deber lógico en que el ciudadano se encuentra de respetarlas y obedecerlas. Sometiéndose a ellas, se somete al resultado de la soberanía de la cual forma parte y que es ejercida según los principios establecidos por ella misma.—Las leyes en la democracia participan de la sublimidad de su fuente; y llamo a ésta sublime, porque lo es cuanto procede de Dios y se realiza en la naturaleza o según sus leyes aplicadas con sujeción a los principios puros y universales de la lógica.



54. Si es respetable la ley por su orden lo es igualmente la autoridad. — Esta puede tener dos relaciones diversas con la ley. — Puede ser su fuente inmediata, puede ser creación suya. — En el primer caso, la autoridad es respetable con el mismo título y con una razón más inmediata que la ley, cuyo carácter sagrado y popular proviene del carácter democrático que reviste el que la dicta. — En el segundo caso, es también respetable, por cuanto la autoridad que emana de una ley no es otra cosa sino una consecuencia suya y el medio activo que adopta para obrar y ser aplicada, y que naturalmente sigue ante el criterio científico y el criterio popular la misma suerte que la ley que la instituye.

55. Diversas causas, ya el desorden interno, ya una amenaza exterior, pueden poner en peligro no sólo el régimen y conservación de las leyes, sino también la condición esencial de su existencia, es decir, la autonomía social, que entraña la independencia de cada grupo de hombres con respecto a las demás entidades de su especie, y el derecho inalienable de cada una de éstas a gobernarse por sí propio. En otros términos: la guerra civil y la guerra extranjera pueden poner en peligro las instituciones y la patria. — La patria es constituida por la universalidad de los ciudadanos en su relación afectiva, en cuanto los liga el deseo y la voluntad virtual de regirse según leyes uniformes. — El principio moral que nos obliga a conservarnos, nos cohibe, dado este antecedente, a defender la patria, sin cuya independencia nos dispersaríamos sin remedio, o nos confundiríamos en el seno de otra nacionalidad, perdiendo el derecho del gobierno propio en nuestra capacidad colectiva. — La ley es obra de todos y garantía del derecho de todos. Resguardándola contra todo peligro de ser conculcada y destruida, defendemos las instituciones en cuyo establecimiento hemos participado por medio del sufragio y ejercicio de todos los demás derechos democráticos, por una parte; y por otra, defendemos la garantía de las libertades políticas y civiles que constituyen la forma demorá-



tia de gobierno.—De aquí se sigue el deber de los ciudadanos de concurrir a la defensa de cualquiera de ambas fuerzas, siempre que peligraren.

56. En resumen: son derechos populares, el *sufragio*, la *asociación*, la *libertad de la palabra hablada o impresa*, porque sin éstos no puede ejercer su soberanía, que proviene de su responsabilidad moral. Son deberes del ciudadano: *respetar la ley*, *respetar la autoridad*, y *armarse en defensa de las leyes y de la patria*; porque éstos se relacionan con el deber matriz por el cual es responsable; y su cumplimiento es condición ineludible de la práctica de los derechos que le corresponden en virtud de estos antecedentes.

## XI

### DERECHOS Y DEBERES DE LA AUTORIDAD

57. Al determinar los deberes de los ciudadanos, hemos establecido implícitamente los derechos de las autoridades constituidas. Siendo el Estado la realización de la soberanía, y el gobierno la forma activa del Estado, se sigue que éste posee derecho para someter los particulares a la observancia de todos los deberes engendrados por la sociedad.—Ni el respeto a la ley, ni la obligación de defenderla, ni otro alguno de los deberes cívicos, tienen un carácter vago y abstracto, ni pueden estar librados, en cuanto a su vigor y oportunidad, al criterio viciado por intereses momentáneos y egoístas. Revisten al contrario, un carácter positivo y son por su naturaleza imprescindibles, siendo claro que depende de su acatamiento o menosprecio el orden o la perturbación, la firmeza o la inestabilidad del derecho y de las relaciones de todos los hombres entre sí.—La acción coercitiva de los poderes públicos en este sentido es tan legítima como los propósitos en cuya virtud han sido establecidos por el soberano.—Ellos son los medios de ejecución de la ley, y la ley tiende a consolidar la



justicia, a distribuirla en beneficio de todos y a asegurar a cada uno el radio de su derecho propio contra todo atentado usurpador o restrictivo: tiende también a conservar y robustecer, bajo diversos aspectos, la sociedad, fuerza destinada a acrecentar las del individuo y conspirar en la dirección de sus facultades hacia el bien. La ley toma vida encarnando en los gobiernos. La acción de éstos es tan legítima y respetable como aquélla, según lo hemos establecido también en el Capítulo que precede.

58. De lo dicho en el Capítulo IX dedúcese por otra parte, que la facultad de los gobiernos de dar y aplicar leyes no es una facultad ilimitada, y de la cual les sea lícito usar discrecionalmente.—La introducción de la arbitrariedad en el gobierno es igual a la usurpación de la soberanía, es decir, al establecimiento del despotismo.—Ya sabemos que la Constitución limita sus poderes. Añadamos que las leyes orgánicas mismas circunscriben y rigen sus actos, una vez que han sido sancionados. Así, el ejecutivo no puede obrar sino en los límites de la legalidad más severa, la justicia no puede dar sentencias contra ley: uno y otro poder carecen de autoridad para someter a juicio un ciudadano, a no ser que una ley conocida por ser debidamente promulgada y anterior al hecho que sea materia del juicio lo prohíba y pene; y la rama legislativa, por fin, tampoco puede dar leyes que recaigan sobre actos ejecutados con anterioridad, es decir, que tengan efecto retroactivo.

59. Además, siendo fragmentarios y delegados todos los poderes cuyo conjunto forma el gobierno democrático, es claro que el soberano que otorga a los mandatarios sus facultades respectivas, puede pedirles cuenta del uso que hagan de ellas. De aquí la responsabilidad legal de los funcionarios públicos.—Toda Constitución discreta debe estatuir lo conducente a la práctica de este principio, sin cuya adopción se frustrarían todas sus combinaciones y desaparecería muy pronto la libertad popular. Para este fin conviene que



determine: 1.º Los casos en que los altos funcionarios deben ser juzgados; 2.º Los tribunales que han de entender en su causa; 3.º Las formalidades que deben rodear el juicio para garantir su imparcialidad y dar a los magistrados sometidos a él, todas las seguridades y protección de que disfruta en circunstancias análogas el común de los ciudadanos.

60. Además de esta responsabilidad ante la ley, que por muchos medios puede ser eludida o maleada en sus efectos, pesa una grave responsabilidad moral sobre la conciencia de los gobernantes. Toda desviación en su línea de conducta adultera los fines y corrompe las bases de la sociedad, importando, por consecuencia, una rebelión contra la naturaleza y contra Dios.—La responsabilidad afecta a la observancia de los preceptos morales que rigen la organización y marcha de las sociedades recae indudablemente sobre los pueblos, y sólo son libres, según dejamos demostrado, aquellos que la conservan, pero en ella estriba lo que la ley impone o debe imponer a los mandatarios, porque sobre éstos pesa la más directa, puesto que son los agentes inmediatos de la soberanía; y en el caso de que ésta sea incidentalmente frustránea o ilusoria, subsiste otra más elevada: la responsabilidad moral, que afecta la conciencia delante de Dios: que afecta le honor delante de la opinión. Si sus fuerzas, con efecto, en vez de ser el baluarte de los derechos y el auxiliar más vigoroso para el desarrollo del bien en la humanidad, se convierten, por la influencia nociva de un gobierno perjuro o de mandatarios infieles, en elemento de opresión o de barbarie, es evidente que se realiza un atentado insensato y un crimen sacrílego, contra las leyes sublimes de la Providencia. Todos los republicanos deberían persuadirse de los principios enunciados, porque todos pueden recibir alguna vez un mandato popular, de cualquiera gerarquía y en cualquier extensión, y en tal caso obrar con la austera sujeción al deber que se impone todo hombre cuando siente comprometida su conciencia y su honra en el desempeño de las funciones



que acepta. Ya se trate del ejercicio de los derechos del pueblo; ya se trate del ejercicio de la autoridad, la ley no basta para garantizar la democracia, de toda degeneración. No basta en el primer caso, porque todo exceso de reglamentación entraña una disminución de libertad. No basta en el segundo, porque la intriga y los abusos del poder pueden esterilizarla.—En último análisis, es la virtud su resorte principal. La virtud tiene una fuente y una sanción, Dios: tiene, en la especialidad que nos ocupa, un ministro, el criterio general. Los gobernantes pueden eludir la ley, pero no desprenderse totalmente de su conciencia ni eximirse del juicio popular.—Para tener gobiernos fieles, los pueblos necesitan poseer dos elementos: una Constitución discreta, una opinión ilustrada y recta.

## XII

### CARACTERES DEL GOBIERNO. VENTAJAS DEL GOBIERNO FEDERAL SOBRE EL UNITARIO. ESPIRITU Y NATURALEZA DEL GOBIERNO FEDERAL.

61. Una Constitución es el acta de establecimiento y organización de un gobierno.—Por lo tanto supone la existencia anterior de un pueblo. Un pueblo quiere decir, un grupo de hombres obligados por la fuerza de la naturaleza o de los hechos a vivir en común en razón de que participan de iguales tradiciones, están ligados por intereses inseparables, y no pueden menos de fomentar su prosperidad general por medios iguales en todo lo sustancial. Las Constituciones no fundan las sociedades: emanan de ellas, y tienen por objeto dar bases a las leyes que regularizan las relaciones recíprocas de los individuos que las componen.—De aquí se sigue que para que una Constitución sea buena, es decir, durable y eficaz, debe ser adecuada a las necesidades recíprocas del país que la adopta, a sus hábitos, a su capacidad y





a las aptitudes peculiares y a los instintos predominantes en su población.—La forma democrática de gobierno se funda sobre dos principios universales, según hemos visto, a saber la soberanía originaria del pueblo, la delegación que el pueblo hace de ciertos poderes en las personas que deben ejercer la autoridad, y son por esta razón, mandatarios suyos.—Pero la aceptación de un gobierno, cualquiera que sea su forma, implica la adopción de esta doctrina: la necesidad del gobierno. Aceptar esta doctrina equivale a reconocer que la colección de individuos que componen el pueblo, no puede conservarse, organizarse y desarrollarse, si la suerte de todos permanece entregada al capricho de cada uno y las acciones exentas de una regla y ciertos medios de aplicación de esa regla dados por los representantes de la soberanía que reside en la sociedad naturalmente.—¿Cuál debe ser la medida de las fuerzas que se ponen en manos de la autoridad? Cuestión es ésta que no puede resolverse *a priori*. La mayor o menor porción e intensidad de las fuerzas que se les otorga importa una cantidad mayor o menor de gobierno establecida sobre la sociedad, una mayor o menor cantidad de legalismo impuesta sobre la acción espontánea de los individuos, con tendencias, si ha de ser equitativa y moral, a garantizar la libertad de todos.—Estas proporciones no pueden ser determinadas sino por la capacidad propia de las naciones para marchar por sí mismas.—Es quimérico disminuir el gobierno en aquellos países en los cuales la población no es capaz de escoger y plantear, por falta de criterio o perseverancia, todos los medios de crecimiento material y moral que la filosofía política les suministra.—Es inícuo restringir por medio de una ley y de una autoridad desbordada, la acción de aquellos que saben, pueden y quieren proveer por sí mismos a estas exigencias.—Deben en suma, los pueblos otorgar a sus gobernantes tanto poder como sea necesario para obtener los grandes fines de la sociedad: nada menos, nada más. Nada menos, so pena de degradarse hasta la barbarie. Nada más, so pena de degra-



darse hasta la esclavitud.—De aquí se desprende una consecuencia: que la medida de los poderes delegados por el pueblo a sus mandatarios no puede ser uniforme, sino que al contrario debe plegarse a dos clases de circunstancias que modifican gravemente la política; 1.<sup>a</sup> Circunstancias características de cada pueblo dentro de un mismo período histórico; 2.<sup>a</sup> Circunstancias derivadas del grado de civilización de cada época.

62. Además, no todas las naciones son tan pequeñas y tan compactas que en todos los ramos y en todas las especialidades y relaciones susceptibles de ser legisladas, admitan una regla uniforme y capaz de una aplicación igualmente fecunda y equitativa en todos los grupos en que bajo un mismo nombre y una misma bandera, se subdividen disgregadas por fuerzas diversas, y fácilmente apreciables.—Dentro de una nación pueden existir, con efecto, pueblos distintos, ya por diversidad de raza, ya por diversidad histórica en su origen, a pesar de la homogeneidad de raza: distintos por el espíritu de su civilización, según las afinidades que sus fundadores hayan tenido con los partidos de influencia trascendental sobre los individuos y las sociedades; distintos en la intensidad de la civilización misma, a medida del contacto de cada uno con los diversos focos de ilustración y riqueza existentes durante el período en que se hubiesen desenvuelto; distintos por la naturaleza y la forma positiva que sea propia de sus intereses económicos; en razón de la diversidad de industrias a que se apliquen sus poblaciones respectivas; o de su situación geográfica; o de las propiedades del suelo que habita,—los cuales intereses son rigurosamente influenciados por el encadenamiento de las relaciones mercantiles entre todos los mercados del mundo; distintos en fin, si se les considera bajo un aspecto puramente político, con tal que ciertos antecedentes históricos y el prevalecimiento más o menos prolongado de pasiones surgentes en esta dirección o el conjunto de varias de las causas expresadas, o de todas a la vez, hayan determinado en ellas hábitos o derechos



de independencia local.—Cuando tales y tan influyentes circunstancias actúan sería utópico y ruinoso pretender que la nación entera se sujetara a una ley uniforme y se sometiera a una sola y exclusiva dirección. Este fenómeno ha originado un sistema de organización del gobierno republicano, llamado *federal*, y contrapuesto a otro, que se llama *unitario* por ser compacto y porque somete a un régimen central todos los intereses y derechos de la nación, cualesquiera que sean sus diversidades.—En el sistema *federal*, los intereses y derechos correspondientes a la universalidad de la nación, para ser regidos por la ley y las autoridades de origen y carácter nacionales, se separan de los intereses y derechos que pertenecen especialmente a cada uno de los grupos que la componen, para ser regidos por las leyes y autoridades de carácter local, consolidando la forma democrática de gobierno, bajo la garantía y responsabilidad de la soberanía nacional, en cuya virtud las autoridades que la encarnan, deben poseer atribuciones sobre las personas y las cosas, a los efectos y dentro de los límites de la Constitución que las establece.

63. La descripción que acabamos de hacer del gobierno *federal* basta para caracterizarlo distinguiéndolo de la forma de relaciones establecidas entre ciertos pueblos bajo el nombre de *Confederación*. Por confederación se entiende la alianza de Estados, absolutamente independientes entre sí, en vista de los intereses comunes que pueden ser comprometidos en sus relaciones con otros pueblos.—Esta alianza puede ser más o menos permanente y estrecha, más o menos formalizada en sus instituciones normales, según que las relaciones de los pueblos que las contraen, con otros que por su vecindad, o cualesquiera causas accidentales, las tengan inmediatas con ellos, sean más o menos delicadas y peligrosas.—Pero de todas maneras el último grado de intimidad a que puede llegar la alianza de los pueblos confederados, es el establecimiento de un Tribunal federal, a cuya decisión se someten las diferencias que surgen entre los Estados de la liga y al



cual se defiere autoridad suficiente para regir las relaciones exteriores de la Confederación.—El gobierno federal se caracteriza por su propio nombre: es un *gobierno*, y en esto se distingue radicalmente de la confederación. Los pueblos que forman una república de esta especie son grupos componentes de una misma nación, que asumen o reservan y ejercen su derecho de legislar y organizarse, sobre todos aquellos que atañen exclusivamente a las localidades, y en ciertos casos sobre aquellos que tienen una afinidad próxima con las relaciones del individuo, y en otros, sobre una parte de éstos y todos los comprendidos bajo la primera denominación, siendo determinada esta diferencia por las peculiaridades sociales e históricas de cada nación; pero que, para regir las materias de interés universal, se consideran como un solo pueblo, establecen un gobierno común, que posee, según acabamos de decir, jurisdicción sobre las personas y sobre las cosas: sujeto en su estructura a las condiciones propias de todo gobierno republicano: sometido a una Constitución nacional por su origen y por su naturaleza, y responsable, además, de un deber supremo y dominante, a saber: que en la nación y en todas y cada una de las circunscripciones de soberanía social que la componen, serán garantidos todos los derechos y principios que constituyen esencia de la democracia.—Puede existir una confederación bajo cualquiera forma de gobierno; pero la *federación* propiamente dicha, no es sino una especie de la forma de gobierno que llamamos *democrática*, comprendida en la clase a la cual damos el nombre de *representación constitucional*.

64. El sistema federal es evidentemente ventajoso para la organización de los pueblos libres, y a tal punto, que en una nación extensa, y en cuyo seno obre cualquiera de las causas expresadas en el § 62, puede afirmarse que sólo adoptándolo asegura los beneficios de la libertad y establece sólidamente la democracia.—El gobierno unitario, absorbe en los servicios nacionales desmenuada fácilmente el de las localidades: su aten-



ción sobre los asuntos interiores se torna difusa en fuerza de ser extensa; y siendo como es, compuesta por mandatarios de la totalidad del país, puede en ciertos casos de error muy fácil de concebir, sacrificar los intereses locales a los comunes, aunque sean dudosos, porque la naturaleza humana ofrece poca seguridad de que un solo hombre o un solo cuerpo teniendo un punto de mira dado, y puesto en el caso, pueda discernir con precisión lo que a cada una de ambas entidades pertenece y percibir la armonía sustancial que las vincula.—Decimos esto teniendo en cuenta que el gobierno sea ejercido por mandatarios fieles y fijando los peligros que son congénitos al sistema.—En esta hipótesis, es perceptible la ventaja del sistema federal sobre el unitario: porque el federal estriba sobre dos principios recogidos en la observación de la naturaleza: 1.º que el hombre obra con tanto mayor vigor en un sentido dado, cuanto mayor número de sus fuerzas constitutivas se comprometen espontáneamente en la acción propuesta; 2.º que el patriotismo es simplemente una extensión del domesticismo, el desarrollo de la simpatía que tiene en el hogar sus irradiaciones primarias y más intensas; de lo cual se sigue que es más vigoroso el amor del hombre hacia su grupo que hacia su nación.—Aceptados estos datos que nos son suministrados por una ciencia experimental, es evidente que el gobierno de las localidades, esto es, el régimen de los intereses de cada porción de pueblo y de territorio que los tenga peculiares, será más segura y más legítimamente hecho cuando corra al cargo exclusivo de los que participen de ellos, porque en tal caso los impelen a fomentarlos, no solamente las ideas más o menos claras, que posean acerca del bienestar nacional, sino también sus pasiones, sus sentimientos íntimos, sus amores cívicos en la más inmediata y robusta de todas las manifestaciones.

65. Si cambiando la hipótesis, suponemos que el gobierno sea ejercido por mandatarios infieles, las ventajas del sistema federal adquieren un relieve especial porque es realmente preferible aquel sistema que



ofrezca mayores resistencias a toda degeneración de la forma de gobierno que consolida.—Un gobierno republicano puede degenerar en dos sentidos: en sentido de la tiranía y en sentido de la anarquía.—Un gobierno es tanto más peligroso para la libertad cuanto más elementos reúne bajo su mano y cuanto más personalizado está.—El gobierno unitario se nutre, digámoslo así con toda la savia de la nación, domina todos los resortes sociales de un extremo a otro del país; y por consecuencia, es muy susceptible de degenerar, y una vez degenerado puede fácilmente ensanchar su tiranía, infiltrarla, envenenar con ella, arraigarla y perpetuarla. Además, hay en el poder una voluptuosidad insidiosa que corrompe gran número de caracteres y que aumenta su influencia a medida que crece y se abulta la atmósfera de poderío en la cual se respira.—El gobierno unitario por lo mismo de ser más uno y compacto encierra estos gérmenes en mayor cantidad, y dados los elementos propicios que presenta para su desarrollo, se convierte por esta doble observación en un sistema inadmisibile para todo pueblo que pretenda huir de la tiranía. Contiene a la vez mayores peligros de degenerar en sentido de lo anárquico, porque en una nación en la cual la estrecha unidad de la vida política no permita circunscribir la acción de las causas perturbadoras que pueden estallar en su seno, es cosa clara que una vez que surja el desorden cunde y se comunica sin que ninguna fuerza estable, ninguna resistencia legal pueda oponerse a su difusión.—El sistema federal divide el gobierno; y por consecuencia entraña menos tentaciones de tiranía, y por la complicación que se sigue de su esencia en los resortes de acción de las autoridades, opone más serios tropiezos al desarrollo de un despotismo.—Puede también resistir mejor a la anarquía. La existencia de gobiernos que giran en órbitas propias referidas a un centro común, supone organizaciones constitucionales propias de cada localidad, las supone y las exige imperiosamente. La anarquía que tiende a destruir el orden no se encara en este caso con una sola ley y con



una sola fuerza moral, sino con la ley y la fuerza moral de la nación y la ley y la fuerza moral en cada localidad autónoma y dueña de sí misma.—Pero no basta demostrar las ventajas relativas del sistema federal sobre el unitario desde el punto de vista de su utilidad: es necesario establecerlas desde el punto de vista de su legitimidad, siquiera en igualdad de condiciones, fueran suficientes las razones expuestas para preferirlo.

66. Nada necesitaríamos para demostrar la legitimidad del sistema federal, sino considerar los principios, en virtud de los cuales acabamos de afirmar que contiene las mejores garantías de orden social. Las contiene en efecto, porque reposa sobre instintos fácil e inequívocamente perceptibles, y toda organización política que arranca de las leyes naturales cuando éstas se amoldan a la moral, lleva en sí propia la razón esencial de su legitimidad.—El gobierno federal se funda sobre la libertad de los pueblos, principio de toda justicia social: principio que no se acata y aplica en los países subdivididos por cualesquiera variedades específicas, sino en tanto que se establezca un gobierno que las organice y contemple: principio que desaparece siempre que los mandatarios encargados de constituir una nación, desobedecen a la voluntad común y eluden los rumbos que las pasiones predominantes y los hechos arraigados marcan a toda combinación legal.

67. La República Argentina ha sido colocada en la necesidad de adoptar el sistema federal por la concurrencia de varias causas: 1.ª causas sociales, 2.ª causas políticas.—Contamos entre las causas sociales la diversidad del grado de civilización de los pueblos que la componen, la complejión económica de la nación, la división de la propiedad territorial, los desniveles de su riqueza y las diferencias de su industria, la dificultad de sus comunicaciones y de sus cambios,—causas bastante fuertes para producir la dispersión de los pueblos, cuya unión es siempre y constantemente obra de una homogeneidad más o menos completa, y está en razón directa con ella.—Contamos entre las causas po-



líticas las pasiones despertadas por la acción de las anteriores: la separación de las provincias por sus antecedentes históricos; la operación concurrente de las revueltas campesinas y los sacudimientos originados en las vanidades urbanas; la influencia contraproducente de los gobiernos nacionales en la primera época de la autonomía del país, y los hábitos de independencia local contraídos en medio de las tumultuosas vicisitudes de la Revolución.

68. No se prefiere, sin razón, cuando se trata de explicar el origen del sistema federal en la República Argentina, oponer las fuerzas separatistas que han obrado en ella, sino porque a esto nos obliga la lógica de las cosas.—Habiendo sido excesivamente centralizador y unitario el gobierno colonial, los pueblos argentinos han pasado por dos períodos diversos durante la Revolución, cuyos movimientos más enérgicos tienden en los principios a desagregarlos de la cohesión virreinal.—Las provincias se dispersaron definitivamente cuando coincidía el impulso de las montoneras con los sentimientos populares que rechazaban la unión por serles ofrecida bajo formas centralistas que contrariaban su carácter y sus deseos. Durante la época en que cada una marchó por sí sola, fueron desgraciadas, en razón de la escasez de medios de organización y prosperidad que encerraban y soportaron despotismos parciales absortos más tarde por la tiranía de Rosas.—La caída de la tiranía restableció la independencia de las provincias, pero dejaba una larga lección que precisó a los argentinos a buscar garantías para la libertad en un sistema capaz de centralizar todos los impulsos adversos que el estado moral de la soledad podría abrigar y poner en acción. Para definir las tendencias centralizadoras de los gobiernos nacionales adoptó la soberanía provincial; para reprimir las tentativas de despotismo o anarquía locales, estableció el gobierno federal, de cuya índole es, según hemos visto, garantizar con la fuerza moral y con la material en ciertos casos el régimen representativo republicano a todas y cada una de las provincias.





69. Inútil es detallar las fuerzas intrínsecas de cohesión que determinan la nacionalidad argentina.—Su comunidad de origen, de territorio, de intereses y de historia, son resaltantes, y más aún, la incapacidad de desarrollo en que el aislamiento colocaría a las provincias y que es una consecuencia inmediata de las causas apuntadas.

70. Por manera que sean cualesquiera las diferencias que median entre el origen del gobierno federal en Norte América y el del mismo en la República Argentina, existe una afinidad entre uno y otro, a saber, que en ambos países, fué su adopción un acto concienzudo por el cual se trató de llenar vacíos producidos por la dispersión de fuerzas. Si estudiamos el problema argentino en el momento en que fué resuelto para proveer a las necesidades creadas por la revolución y por la tiranía, esto parecería evidente.—Los objetos de la Constitución nacional fueron y son los siguientes: “constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino”. Estas declaraciones de su Preámbulo revelan, muy claramente, la situación del pueblo que la adoptaba.

# INDICE

## SEGUNDA PARTE

### Forma de Gobierno

#### CAPÍTULO PRIMERO

Página

**EL GOBIERNO ARGENTINO ES REPUBLICANO.** Se funda en la voluntad de la nación: División de las formas de gobierno. — Crítica de la teoría de la soberanía popular. — Organismo social: sus elementos y funciones. — Comparación de las instituciones libres en sus formas puras y mixtas. Consecuencia del principio republicano: revocabilidad de la ley fundamental positiva. Artículo 30 de la Constitución. — Limitación constitucional de los poderes del gobierno. Artículo 29 de la Constitución; sus antecedentes históricos .

1

#### CAPÍTULO II

**EL GOBIERNO ARGENTINO ES REPRESENTATIVO:** Antecedentes históricos. — Ejercicio de los poderes públicos, según la Constitución. — Teoría a que obedece; sus distintas aplicaciones especulativas y políticas. Exactitud de la división argentina. Caracteres del sistema gubernativo argentino. Sistema bajo el cual se renueva el personal de los poderes públicos, según la Constitución. — Inteligencia constitucional de la representación de la nación en el gobierno. Antecedentes históricos. — Fundamentos del sistema representativo. — Derecho comparado: la antigüedad; la Europa moderna; la democracia francesa . . .

33



## CAPÍTULO III

Página

CONTINUACIÓN DE LA MATERIA ANTERIOR; SISTEMA REPRESENTATIVO ARGENTINO: El Congreso de la Nación. — ESTUDIO DE LA LEY ELECTORAL: sus fundamentos; el registro cívico; la inscripción; las mesas receptoras de votos; la elección; el escrutinio; los colegios electorales. — Si el sistema representativo argentino es adecuado al principio republicano de gobierno. — Conclusión . .	69
---	----

## CAPÍTULO IV

CONTINUACIÓN DE LA MATERIA ANTERIOR: Representación proporcional: inconvenientes de ella por simple mayoría. — Sistema representativo de Inglaterra. — Proporcionalidad cualitativa. Proporcionalidad numérica. Medios de obtener la representación cualitativa. — Medios de hacer efectiva la proporcionalidad numérica . . . .	105
--	-----

## CAPÍTULO V

CONCLUSIÓN DE LA MATERIA PRECEDENTE: Extensión del derecho de sufragio en la República Argentina. — Comparación del sufragio restringido; sus fundamentos teóricos y sus resultados positivos. — Modos de votar. Procederes combinados para asegurar la autenticidad y la pureza del sufragio. — Fenómenos morales y táctica política que pueden corromper el sufragio. — Sofismas que destruyen la esencia del sufragio coartando la libertad electoral . . . . .	131
--	-----

## CAPÍTULO VI

EL GOBIERNO ARGENTINO VS FEDERAL. EXPLICACIÓN DE LA NATURALEZA DEL GOBIERNO FEDERAL. DERECHO COMPARADO: Principio fundamental del fe-	
---	--



deralismo. Su relación lógica con el principio republicano. Consecuencias que derivan de ella. — Origen y desarrollo histórico del derecho público provincial argentino. — Carácter diferencial de las federaciones en virtud de sus antecedentes y formación. Comparación de las reglas de interpretación constitucional teóricas y positivas con arreglo al carácter peculiar de cada gobierno federal. — Espíritu, naturaleza y tendencia de la federación argentina . . . . .	167
---	-----

## APÉNDICE A

IDEA DE LA SOBERANÍA. — EN QUÉ CONSISTE. — CUÁL ES SU ASIENTO. — IDEA DE LA SOBERANÍA POPULAR . . . . .	193
---	-----

## APÉNDICE B

PAPEL DE LA SOBERANÍA POPULAR EN EL RÉGIMEN FEDERATIVO. — UNIDAD NACIONAL ARGENTINA . .	206
---	-----

## APÉNDICE C

REPRESENTACIÓN DE LAS MINORÍAS. — La práctica de la democracia y de la libertad exige la representación proporcional de los distintos matices de la opinión. — Todas las verdades son en un período el credo de una minoría. — Diversos sistemas que pueden practicarse para realizar la representación de las minorías. — Conclusión .	232
---	-----

## APÉNDICE D

LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL . . . . .	250
--	-----

## APÉNDICE E

REFORMA ELECTORAL: Subdivisión en distritos. —	
--	--



Mesas eventuales. — Voto acumulativo. — Lista incompleta. — Sistema proporcional . . . .	260
--	-----

## APÉNDICE F .

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL: Doble voto simultáneo. — Exposición. — Crítica . . . . .	290
---	-----

## APÉNDICE G

EL SUFRAGIO: ¿El sufragio es un deber o un derecho? — Extensión y condiciones del derecho de sufragio. — ¿Las mujeres deben ser admitidas al derecho de sufragio? . . . . .	302
---	-----

## APÉNDICE H

EL VOTO SECRETO . . . . .	321
---------------------------	-----

## APÉNDICE I

IDEA DE LA FEDERACIÓN. — CARACTERES GENERALES DEL GOBIERNO FEDERAL ARGENTINO . . . . .	328
--	-----

## APÉNDICE J

PORVENIR DE LAS INSTITUCIONES FEDERALES. — LA ESTADÍSTICA Y LA CONSTITUCIÓN. — CUESTIÓN DE LA CAPITAL. — PROBLEMAS DE LA POBLACIÓN Y DE LA RIQUEZA . . . . .	338
--	-----

## APÉNDICE K

DESEQUILIBRIO ECONÓMICO; ANTIGUAS RIVALIDADES Y PROBABLE ANTAGONISMO FUTURO ENTRE LAS PROVINCIAS DEL LITORAL Y LAS PROVINCIAS MEDITERRÁNEAS . . . . .	357
---	-----



APÉNDICE L

DESMEMBRAMIENTO DE LAS PROVINCIAS LITORALES. CAUSAS DE PERTURBACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA. — TRATADOS INTERPROVINCIALES. — ANTECEDENTES HISTÓRICOS . . . . .	369
---	-----

APÉNDICE M

DESMEMBRAMIENTO DEL INTERIOR DEL PAÍS. — PRI- MEROS ANTAGONISMOS COLONIALES. — ANTECE- DENTES ECONÓMICOS. — LA UNIVERSIDAD DE Cór- DOBA . . . . .	400
--	-----

APÉNDICE N

APUNTES DE INSTRUCCIÓN CÍVICA: De la sociedad. — De la familia. — Influencia de la moral en la sociedad. De la libertad. Funciones de la so- ciedad. — De la patria. Del Estado. Del gobier- no y sus formas. — De la monarquía. — De la aristocracia. — De la democracia. — Del despo- tismo; de la tiranía; de la revolución. — Espí- ritu del gobierno democrático; la autoridad y el pueblo; la libertad y la ley. — Derechos y deberes del ciudadano. — Derechos y deberes de la autoridad. — Caracteres del gobierno. Ventajas del gobierno federal sobre el unitario. Espíritu y naturaleza del gobierno federal . .	411
---	-----

