

CONTINUACIÓN DE LA 3ª SESIÓN DE PRÓRROGA, EL 22 DE OCTUBRE DE 1902

PRESIDENCIA DEL SEÑOR BENITO VILLANUEVA

SUMARIO: — Asuntos entrados.—Continúa la consideración del dictamen de la comisión de negocios constitucionales en los proyectos de reforma electoral.

DIPUTADOS PRESENTES

Acuña, Aldao, Alfonso, Amenedo, Argañaraz, Astrada, Avellaneda, Balaguer, Balestra, del Barco, Barraquero, Barraza, Barroetaveña, Bertrés, Billordo, Bustamante, Campos, Capdevila, Carbó, Carlés, Carreño, Castellanos, Centeno, Cernadas, Comaleras, Conte, Coronado, Dantas, Echegaray, Ferrari, Fonrouge, Fonseca, Garzón, Gigena, Gómez, González Bonorino, Gouchon, Lacasa, Lacavera, Lafèrrere, Lagos, Leguizamón (G.), Leguizamón (L.), Loureyro, Loveyra, Lucero, Luna, Luque, Luro, Martínez (J.), Martínez (J. A.), Martínez (J. E.), Martínez Rufino, Mujica, Naón, Olivera, Olmos, Orma, Oroño, Ovejero, Padilla, Palacio, Parera, Parera Denis, Pérez (B. E.), Pinedo, Posse, Quintana, Robert, Roldán, Romero (G. I.), Romero (J.), Rosas, Sastre, Seguí, de la Serna, Sivilat Fernández, Silva, Soldati, Torino, Torres, Ugarriza, Uriburu, Varela, Varela Ortiz, Vedia, Victorica, Villanueva (B.), Villanueva (J.), Vivanco (P.), Vivanco (R. S.), Zavalla.

CON LICENCIA

Bores, Guevara, Pérez (E. S.)

CON AVISO

Argerich, Berrondo, Benedit, Bollini, Castro, Cordeiro, Casares, Demaría, Dominguez, Galiano, Gallino, Helguera, Iriondo, Peña, Rivas, Salas, Sarmiento, Tissera, Urquiza, Yofre.

—En Buenos Aires, á 22 de octubre de 1902, reunidos en su sala de sesiones los señores diputados arriba anotados, el señor presidente declara reabierto la sesión, á las 3 y 25 p. m., hallándose presente el señor ministro

del interior, doctor Joaquín V. González.

ASUNTOS ENTRADOS

—El honorable senado comunica la sanción definitiva del proyecto de ley que acuerda una subvención de 116.000 pesos á la provincia de Tucumán, para la construcción de edificios escolares.—(Al archivo).

—La asociación popular «Canalización de los ríos y puerto del Rosario» invita al señor presidente, y por su intermedio á los señores diputados, á la inauguración de los trabajos del puerto, el día 26 del corriente.—(Al archivo, quedando invitados los señores diputados).

ORDEN DEL DÍA

REFORMA ELECTORAL

Sr. Presidente—El señor ministro del interior había pedido la palabra en la sesión anterior.

Sr. Ministro del interior—Señor presidente: Se produce en mi ánimo, cada vez que me toca hablar en este recinto, un fenómeno íntimo que no puedo dejar de confesar á la honorable cámara. Una impresión de profundo temor, que no ha podido desaparecer de mi espíritu durante más de una década en que he tenido el honor de sentarme entre sus miembros. Una impresión de profundo temor, fundada,

sin duda, en la convicción de mis escasas fuerzas, de impresionar mal á las personas que no me conocen, y de causar un desencanto en las que, conociéndome, me han dispensado su aprecio y sus simpatías.

Me había dispuesto á guardar el más absoluto silencio en este debate, no solamente porque en el mensaje con que el poder ejecutivo remitió el proyecto á la cámara se han expresado con amplitud bastante sus fundamentos generales, sino también porque la naturaleza misma de la cuestión invita al espíritu á desplegarse libremente en el análisis de nuestras cuestiones sociales, y muchas veces el pensamiento se detiene un tanto temeroso de tocar demasiado en la llaga viva.

Pensé confirmarme aún en esta resolución después de escuchar los discursos que se han pronunciado en esta cámara con motivo del debate en general; discursos en los que hemos visto desfilar todos los tipos de la elocuencia que registran los anales de nuestro parlamento, desde el reposado, razonador, armónico en su sencillez y profundo en su concepto, del miembro informante de la comisión, hasta el más chispeante, cuyo origen iríamos á encontrar en aquellos espíritus desaparecidos ya de la arena donde lucharon sin reposo, pero que en los momentos de excitación artística y patriótica suele flotar todavía en el ambiente de este recinto: los de Goyena, de Estrada, de Achával Rodríguez, Delfín Gallo y otros.

También hemos visto desplegarse otro carácter de oratoria, que se aproximaría un poco al aticismo antiguo, representado por el estilo conciso, incisivo, de aquellos historiadores latinos que flagelaban los excesos del despotismo y de la corrupción social. Y por último, los entusiasmos desbordantes de la pasión política, siempre generosa, y que siempre lleva entre las explosiones de sus llamas un fondo de bondad, caracterizada por ese sentimiento patriótico que anima á todos los que se sientan en este recinto. (*¡Muy bien!*)

Pero, señor presidente, los señores diputados que han tomado parte en este debate hasta ahora, han colocado la cuestión en un terreno tan elevado, sobre bases tan complejas y múltiples; ha llegado á condensarse tanto el ambiente en que las ideas se desarrollan en esta discusión, que me he resuelto á desafiar mi propio temor, á vencer esta convicción que me anima de mi propia insu-

ficiencia y á abusar de la atención de la honorable cámara, de su siempre generosa benevolencia para conmigo: generosidad y benevolencia que, debo decirlo para concluir estas breves palabras preliminares, han sido el principal estímulo de mi vida pública, ha sido en mí de fuerza, porque me he resuelto, por espíritu de gratitud y de correspondencia con los buenos tratamientos, á hacer todos los esfuerzos posibles para presentarme en todo caso digno de ellos. (*¡Muy bien!*)

Tratamos, sin duda, de la cuestión más trascendental que puede presentarse en nuestra vida política. La ley electoral es la base de la existencia de la constitución; es la vida misma del régimen representativo republicano que nos hemos dictado. Esta cuestión de hacer prácticas las libertades políticas consagradas en la carta fundamental, ha sido y será, en todos los tiempos, el origen de todas las revoluciones internas; ha sido y será el tema privilegiado de todos los partidos políticos; y ha sido en nuestra América la causa generadora de todos los agravios que laceran contra sus antiguos dominadores monárquicos. En nombre de esos derechos restringidos, de esa libertad, limitada, á tomar parte en la formación de sus gobiernos, es que resplandeció en la tribuna inglesa la elocuencia no superada hasta ahora de Burke, y la de Canning, y que en los albores de nuestra vida independiente produjo también páginas inmortales de Moreno, del Deán Funes y otros ilustres fundadores de nuestra República.

La ampliación del sufragio, la transformación de las bases prácticas de nuestro sistema electoral, han sido el tema persistente de reclamación de todos los estadistas, publicistas y tribunos argentinos desde el año 1858, sin duda porque se hallaban convencidos, si no ya del agotamiento completo del régimen vigente, por lo menos de que su vitalidad productiva había empezado á desvanecerse, de que el armazón estaba ya envejecido; nacido en 1821, la era constitucional le hallaba ya desvencijado, desarticulado por dos revoluciones sangrientas y por una tiranía de veinte años, durante la cual la ley desaparece, así como toda idea de sistema racional, hasta el año 1857, en que se formula la primera ley electoral nacional, fundada ya sobre el principio de lista, aún vigente.

No tuvo este sistema la elasticidad bastante y la fuerza de resistencia suficiente, para impedir las profundas perturbaciones políticas que pusieron á prueba, tres veces, la integridad del tesoro político que nos legaron nuestros mayores. Durante estos cuarenta y cinco años de experiencia, de inmovilidad de nuestro régimen electoral y de desgracias internas, los peligros nacionales han sido siempre conjurados por la sola virtud de las energías individuales, agrupadas por la convicción de destinos patrióticos comunes, por ese inagotable espíritu de amor á la tierra, que ha producido tan milagrosos fenómenos en el orden político, que ha inspirado siempre á nuestros grandes hombres soluciones salvadoras, y ha hecho que sobre las cenizas y la sangre de los campos de batalla, se levantara siempre una sombra benéfica, para cobijar á vencidos y vencedores.

Hemos meditado mucho, sobre el arduo problema que hoy discutimos. Es, sin duda, el problema que comprende todos los secundarios de nuestra vida interna, y hemos podido convencernos de que ha llegado el momento de modificar las bases movibles de nuestro régimen institucional. En virtud de esta convicción, el poder ejecutivo prometió la reforma que hoy se encuentra á la discusión de la cámara, en el mensaje inaugural de sus sesiones del año corriente, y esa convicción nacía de un estudio general de la situación del país, no solamente de su estado político, sino también de su estado social y económico.

Hemos llegado á convencernos igualmente de que existe una profunda antinomia, una profunda contradicción, de que habla un filósofo político, entre la constitución social y la constitución política. Las fuerzas sociales que dan existencia real á nuestra cultura presente, no tienen una representación formal en la ley, en cuya virtud deba hacerse práctica, ó deba traducirse en forma práctica por medio del mandato del legislador.

Obedeciendo á estas convicciones se ha presentado este proyecto, no porque el poder ejecutivo lo considere perfecto, ni tampoco, y mucho menos, un invento maravilloso, destinado á corregir por su sola virtud todos nuestros males reinantes, ni á desarraigar los vicios tradicionales de nuestra vida política, ni á corregir, tampoco, las tendencias extraviadas, manifestadas en el revuelto es-

cenario de nuestra historia: lo presenta solamente como una etapa más del progreso institucional del país; y si he de decir toda la verdad, como un homenaje debido á las constantes sollicitaciones de la opinión pública, manifestada por sus órganos más autorizados, entre los cuales debemos considerar, en primer término, precisamente los que la constitución establece como representantes directos del pueblo argentino, y son los representantes que él envía á esta cámara, en donde hemos visto aparecer, como se ha recordado con acierto, en distintas y gloriosas épocas de nuestros anales parlamentarios, la misma idea, el mismo pensamiento de la reforma electoral, fundado sobre la base de la transformación del sistema de sufragio que nos rige.

Y para trazar mejor, y con palabra mucho más autorizada, este pensamiento, reproduciré aquí las que Macaulay pronunció el año 1831, durante el debate de la gran reforma electoral del año siguiente, diciendo: «Todo lo que yo sé de los tiempos pasados, todas las observaciones que soy capaz de formular sobre las condiciones de la vida presente del país, me han convencido de que ha llegado el tiempo de hacer una gran concesión á la democracia de nuestra tierra, y que la cuestión de saber si el cambio es en sí mismo malo ó bueno, es una cuestión de importancia secundaria.»

El señor miembro informante de la comisión, en rápida, sintética y vigorosa pincelada, nos ha hecho desfilar todas las iniciativas anteriores á la presente. No necesito, por cierto, renovar el recuerdo de los señores diputados, nombrando á aquellos políticos ilustres que desde el principio de nuestra vida parlamentaria han levantado como bandera de sus anhelos patrióticos y políticos esta reforma. Ellos se han dirigido siempre al cambio del sistema vigente bajo sus dos aspectos: la ampliación de la cifra de los electores reales, y la nueva distribución de los sufragios con relación al territorio.

El hecho que se ha mencionado también, y con aspecto de aparente triunfo, de que cada vez que esta iniciativa se ha presentado á las puertas del honorable congreso, ella ha sido desechada por votaciones negativas, no vendría á probar que la iniciativa era desacertada ó infundada, porque, para demostrar lo contrario, tendríamos que hacer la historia de casi todos los progresos científicos, filosóficos y políticos de la humanidad;

pues en todo tiempo la idea de progreso ó la idea reformadora ha debido herir precisamente en su fundamento la fuerza más poderosa que se opone siempre al progreso humano: la de la rutina que desconoce las leyes nuevas que acompañan cada época del desarrollo de la civilización. (*¡Muy bien! ¡muy bien!*)

Recordemos, señor presidente, que la Magna Carta de las libertades inglesas, sobre la cual se asienta todo el edificio de las libertades modernas, fué conseguida sobre el campo de batalla de Runnymede, después de un siglo de inútiles y estériles tentativas. (*¡Muy bien! ¡muy bien!*) El «bill de derechos» y el acto de *habeas corpus*, que con el anterior constituyen todo el derecho político y el caudal de la libertad civil en el mundo contemporáneo, fueron obtenidos debido á aquella profunda conmoción que contagió á todo el continente europeo y al americano, y en cuyo centro centellea la larga y vigorosa espada de Cronwell.

A fines del siglo XVIII, en 1771, Chatham, anunciaba al parlamento que la reforma electoral tendría que venir fatalmente antes del final del siglo. Siete años más tarde el duque de Richmond proponía en forma de proyecto de ley el pensamiento de devolver al ciudadano inglés el uso de todos sus derechos naturales, de participar en la formación de su gobierno, nombrando los miembros del parlamento. Spencer Walpole, un expositor del sistema institucional inglés, llama á la reforma del año 1832 la revolución pacífica más fecunda que se haya verificado en los tiempos modernos.

Más tarde, estrechadas de nuevo las filas del absolutismo, que la revolución francesa había dispersado, la revolución de 1848, liberal en todo sentido, fecundó de nuevo el mundo civilizado con la semilla del sufragio universal y de las instituciones republicanas, que prendieron no solamente en los países predispuestos á regirse por tales instituciones, sino que conmovió las bases de las monarquías más seculares y más tradicionales de la Europa antigua; y no citaré aquí, por haberlas ya mencionado, las revoluciones americanas, cuyo principal fundamento fué la negativa secular del derecho de representación que todas las colonias reclamaban de la antigua metrópoli española.

Si de este rápido cuadro hemos deducir alguna ley histórica, podemos decir que la civilización y la libertad contemporáneas se asientan sobre las

bases de las conquistas negadas durante siglos por los regímenes tradicionales y rutinarios, pero impulsados de nuevo á través de todas sus vicisitudes y desastres por sus iniciadores.

Yo no espero, señor presidente, porque estoy perfectamente convencido de la alta ilustración y del patriotismo activo de esta honorable cámara y de todo el congreso de mi país, que ha de negar su asentimiento, que ha de negar el curso de su opinión y de su autoridad á una reforma que, en sus términos generales, sintetiza una de las más nobles conquistas de la civilización moderna, á la que por primera vez la República Argentina se incorpora.

Para demostrar esta afirmación, trazaré una breve síntesis del derecho electoral en el siglo XIX, sin referirme, no obstante, para no molestar demasiado á la honorable cámara, á todas las naciones contemporáneas, sinó sólo á cuatro de ellas, tomando como tipos representativos dos monarquías y dos repúblicas de razas y caracteres diversos, y vinculadas á nuestro país por lazos intelectuales de sentimiento é intereses: Inglaterra, Francia, Italia y Estados Unidos.

La historia de la reforma electoral inglesa está condensada en tres fechas memorables. La de 1832, que tuvo por efecto conmover los cimientos de los antiguos privilegios feudales, ampliar las bases del sufragio, llamar al ejercicio del voto á una inmensa parte de la población, excluida por razones económicas y por el peso de los impuestos tradicionales, y modificar las bases territoriales del sufragio, comenzando entonces la evolución favorable al sistema uninominal como expresión más directa de la soberanía.

El resultado de esta reforma, aparece de relieve cuando se recuerda que de los seiscientos cincuenta y ocho diputados que en el antiguo régimen constituían la cámara de los comunes, 300 eran nombrados por los pares, 187 por otras influencias personales, y sólo 171 por elección independiente; pero aquel acto cambió de tal manera las bases de la representación, que un autor contemporáneo la juzga de esta manera: «Esta reforma de los colegios electorales, concurrió, no menos que el aumento de medio millón de electores, á quitar el monopolio del poder á la vieja aristocracia hereditaria, y á aumentar el de la burguesía, el de la gente nueva, el de las clases industriales y comerciales.»

Por la segunda reforma de 1867, se hacen nuevas permutaciones en la distribución territorial de los burgos, condados y ciudades, se modifica la base financiera del voto, y se amplía mucho más la cifra de los electores, hasta llegar ésta á dos millones cuatrocientos cuarenta mil.

En esta reforma, que ya se ha juzgado como el triunfo más grande del espíritu democrático en una sociedad tradicionalmente aristocrática, á punto de que autores y filósofos como Summer Maine llegan á presentarla como el principio de la absoluta transformación del carácter del pueblo inglés, se llega, como resultado, á la adopción casi completa del sistema uninominal como base territorial para el sufragio: 377 diputados de los 670 que componen el parlamento, son elegidos por el sistema uninominal; y al decir de todos los autores que juzgan esta reforma, no pasará mucho tiempo sin que toda la representación sea ya nombrada por este sistema igualitario. El total de los electores, y es otra de las grandes reformas de esta época, aumenta á 5.700.000 votantes. Pero estos datos, que llamaré de forma, están ilustrados por una interesante discusión doctrinal, que me conviene exponer á la honorable cámara.

La discusión se condensó alrededor de la conveniencia del sistema uninominal. Russell sostiene el escrutinio de lista en nombre de las tradiciones del pueblo inglés, y dice que él no pertenece ni al bando de aquellos que quisieran que la constitución, como los templos antiguos, jamás fuese sacudida del polvo que la cubre, ni tampoco la de aquellos que prefieren incendiar el santuario. Objetaba lord Russell, que se renunciaba al sistema tradicional inglés de los colegios variados y la unidad orgánica de los burgos, como se decía, y que se rebajaba el nivel intelectual de la representación; á cuyo argumento un historiador político de los más respetables de este siglo, contesta con la enumeración de los más grandes hombres políticos ingleses, que fueron formados en el parlamento, elegidos todos casi niños, por los más humildes burgos de Inglaterra. Entre ellos menciona á Pelham, Chatham, Fox, Pitt, Canning, Peel, Burke, Grey, Palmerston, Stanley, Russell, etc. Todos ellos fueron enviados, como decía, muy jóvenes al parlamento. Y es así, por la virtualidad de este sistema, que se ha formado en Inglaterra esa escuela que ha gobernado la política con-

temporánea y que sigue imprimiendo á una gran parte del mundo civilizado su dirección y su consejo.

Otros espíritus igualmente ilustrados y bien inspirados, como Lubbeck, iniciaron otros sistemas, como el que se denominaba *the single transferable vote*, que es una modificación del sistema de Hare, y que Gladstone, cuando fué leído en la cámara, calificó, en medio de la hilaridad general, diciendo que era un *pons asinorum*.

Le acompañaban en esta iniciativa Courtney, Grey y otros grandes personajes políticos, proponiendo distintos sistemas, de esos que se aparecen á la mente del estudioso, cuando en la soledad de la biblioteca se recorren los volúmenes y los tratados teóricos. Todos tenemos un ideal político, y cuando nos encerramos con el tesoro de nuestros libros, á meditar sobre el mejor gobierno para nuestro país, nos entretenemos en combinar las formas más preciosas para dar realización á los ensueños de nuestra fantasía. Pero la enorme distancia que hay entre el pensador ó el filósofo y el hombre político, mejor dicho, entre la fantasía y la realidad, no se puede descubrir sino cuando se llega al terreno de los hechos; cuando se ve funcionar las instituciones, y cuando personalmente tenemos que chocar con las dificultades materiales de la vida práctica. (*Muy bien!*)

No se puede proponer, y mucho menos en un país como el nuestro, que apenas lleva cincuenta años de vida regularmente ordenada, introducir en la práctica sistemas preciosos, sistemas quintesenciados, sistemas matemáticos, científicos, fuera de toda conveniencia práctica, destinados sólo á producir las más profundas perturbaciones en el orden político, si algún gobierno ó algún parlamento los adoptan sin meditación y experiencia, porque el criterio de la realidad es el criterio invariable y el que funda las grandes cosas. Los sistemas de lista in completa, de voto acumulativo, de voto limitado y todos cuantos ha inventado la fantasía política, fueron iniciados y discutidos en aquel gran torneo político, inclusive el escrutinio de lista, que fué prestigiado por Russell; pero un notable escritor en la *Edinburgh Review*, lo juzgaba diciendo que «en él la importancia del individuo votante es mínima, imposible el conocimiento de los candidatos, inevitable la dominación de los *managers*, del *caucus*, del comité de los politican-

tes más activos. Toda independencia en la elección se extingue; y la lista victoriosa proscribire en su totalidad á los representantes de la oposición: injusticia evidente. El escrutinio de lista—concluye—es la más funesta invención del despotismo burocrático.»

El mismo Courtney, que había sido uno de los *leaders* en la reforma del 67, en su último libro, publicado el año 1901, bajo el título de «The working Constitution of the United Kingdom», historiando la reforma electoral general de Inglaterra, dice:

«El último gran ordenamiento de las *constituencias* en 1884, se hizo sobre el plan de subdividir los condados y las ciudades más populosas en circunscripciones, cada una de las cuales mandase un representante, aunque un pequeño número de ciudades que enviaban dos, quedaran sin dividirse. La reorganización envolvía también una aproximación de igualdad en la extensión de las *constituencias*. Pero dejando por ahora de lado todo esto, puede afirmarse con seguridad que la tendencia en la Gran Bretaña es ahora hacia las *constituencias* iguales en magnitud y con un solo representante por cada una, envolviendo una absorción de los burgos más pequeños, algún nuevo arreglo de condados, y una subdivisión de los burgos más extensos que hoy envían dos representantes.»

Es decir, marca la tendencia á que antes me refería, hacia el dominio absoluto del sistema uninominal, como la expresión más completa de la libertad electoral, y la tendencia á la igualdad en el ejercicio de la vida cívica, tendencia que allí se expresa en esta fórmula: «*one man one vote; one vote one value*».

Y voy á citar todavía la opinión de otro ilustre jurisconsulto italiano, que ha escrito uno de los libros más autorizados sobre la historia política de los pueblos modernos. Luigi Palma, el eminente profesor de derecho constitucional de la universidad de Roma, juzgando, en el más hermoso de sus capítulos, las varias fases de la reforma electoral inglesa, dice: «Lo que se puede concluir en justicia de todo esto, es que en Inglaterra se ha preferido el colegio uninominal no sólo al escrutinio de lista sino también al sistema Hare, aunque simplificado, y al del voto limitado. El que ha vencido en realidad ha sido el principio de la representación de los varios elementos sociales, que, en las

condiciones inglesas, se ha juzgado que se obtenía mejor con el colegio uninominal.»

Me he detenido, señor presidente, en la historia de la reforma electoral inglesa, porque quiero hacer notar á la honorable cámara que tratamos de la nación que ha alcanzado el nivel más alto en la civilización contemporánea; que hoy, se puede decir, imprime su dirección, graba con su sello é inspira sus principales ideas á una gran porción de la humanidad; que es el imperio más grande del mundo, que cada día vemos ensancharse no sólo en el sentido del valor moral, sino en el de las influencias económicas y del predominio político. Y ¿cuál es el secreto de esa fuerza extraordinaria que despliega la nación británica alentada por el espíritu de su raza? Es que la vitalidad de ese país está representada por el parlamento más poderoso de la tierra, por la cámara de los comunes, que tiene más poder que la cámara de los lores, más poder que la corona misma; y si esa nación que ha logrado imponer su ley al mundo, profesa el sistema electoral uninominal, para la constitución de su parlamento, no podremos menos que confesar que el sistema propuesto por el poder ejecutivo tiene profundas raíces y una inmensa fuerza civilizadora y expansiva. (*Muy bien*)

Pero hablemos de la Francia, cuya historia tan accidentada como interesante, se asemeja á un romance, lleno de todas las tonalidades, desde el idilio hasta la tragedia, y donde todas las maravillas del espíritu artístico y de la ciencia tienen su origen; que por muchos siglos ha sido como la inspiradora de los más fecundos ideales de la cultura humana, y por eso tiene en nuestro corazón tan profundas raíces de simpatía y de amor, ha sido el teatro de las experiencias más diversas. Desde su revolución colosal del 89 hasta la de 1848, y hasta la última, mucho más profunda y dolorosa, resultado de su gran desastre del año 70, en la cual, como decía el padre Didon, «la espada del adversario había penetrado hasta el corazón de la patria», nos da hoy el ejemplo de la práctica más ordenada, más respetada, y que muchos autores consideran insuperable, de la libertad del sufragio.

Y no es poco decir que la Francia, con ese espíritu vivaz, siempre dispuesto á la revolución y á los grandes movimientos extraordinarios y anormales,

se aquietase de tal manera y pareciera entrar en una vía definitiva de orden constitucional que durante todo el siglo XIX no pudo fundar; cuando pensamos que también ha organizado su poder legislativo, su congreso, algo semejante al parlamento inglés,—no daré las pruebas, por no distraer con digresiones la atención de la cámara,—sobre las mismas bases del escrutinio uninominal, á través de mil vicisitudes diversas.

Bodley, en su libro «La Francia», conocido, sin duda, de todos los señores diputados, que pertenece á aquella constelación brillante que empieza en Tocqueville, que comprende á Laboulaye, Janet, Noailles, Lecky, Nicol, y concluye en Bryce, juzga esta reforma, adoptada en 1889, con estas palabras:

«Fué el temor de la dictadura el que impuso el escrutinio de circunscripción en 1889, después de una corta experiencia del de lista. Gambetta veía en el escrutinio de lista un medio de elevar el carácter de la representación nacional; lo creía más apto para comprender los grandes movimientos de opinión, producir una raza de hombres de estado para reemplazar á los delegados oscuros de los corrillos de aldea, que no se ocupan sino de los mezquinos intereses del campanario. De nada nos sirve discutir si el espíritu del campanario es menos admirable que el que nace entre los bastidores del palacio de Borbón. Lo cierto es que los diputados elegidos por escrutinio de lista en 1885, nada hicieron por elevar el nivel moral de la cámara, la que no se distinguió por ninguna de las cualidades que faltaron á las asambleas nombradas por el sistema uninominal. Su más hermosa proeza fué restablecer el escrutinio por circunscripción en un momento de pánico. Sean cuales fueren las bellezas teóricas del escrutinio de lista, podría convertirse en manos de un ambicioso, en un instrumento formidable, del punto de vista de los parlamentarios, en esas estaciones en que el espíritu plebiscitario se apodera del pueblo francés.» El ministerio Floquet restableció el escrutinio por circunscripciones por ley de febrero de 1889, como se sabe, para detener la acción del boulangierismo triunfante.

«El escrutinio uninominal, dice Moreau, es una barrera opuesta á los ambiciosos, que tienden al poder por el plebiscito. Es más difícil organizar la lucha electoral en 581 circunscripciones que en 86. Los éxitos parciales tienen

menos importancia por el número de los votos y por la repercusión.» Y Villey en su obra de la «Legislación electoral» en que optaría, en teoría, por un sistema mixto, reconoce que la tendencia universal contemporánea es hacia la consolidación del escrutinio uninominal.

Voy á citar también las instituciones de Italia. Y lo hago con tanto más agrado, cuanto que estoy verdaderamente seducido por el desarrollo extraordinario de la ciencia política en aquella nación tan simpática á nuestro país.

La mezcla de razas intelectuales, si puedo decirlo; el llamamiento generoso hecho á los maestros de raza anglosajona; la entrada libre y triunfal de éstos á las universidades italianas, ha producido una generación de escritores tan extraordinarios, y ha modificado de tal modo las bases tradicionales del derecho público moderno, que es realmente un placer para los que tienen gusto de ocuparse de los estudios de este género, el poder echar una mirada sobre aquel campo prodigioso de producción.

Las alternativas que sufrió la reforma electoral en Italia son muy semejantes á las de Francia; y por eso, no me detendré en sus preliminares, sino en sus últimos actos legislativos. También, como la Francia, vacila y cambia siempre entre los dos sistemas, el escrutinio de lista y el escrutinio por distritos uninominales; lo que hizo decir á un jurisconsulto, que le recordaba la enferma aquella de que habla el Dante:

*«Che non può trovar posa in sulle piume
E con dar volta al suo dolore scherma.»*

Así es como se dictó la ley del año 1882 que establece el escrutinio de lista, y que el 14 de junio del 91 es derogado definitivamente para establecer el escrutinio uninominal. El resultado fué que de seiscientos mil electores que votan por el antiguo régimen, aumenta á 2.826.000 la cifra de los que votan según el nuevo, y que los 508 diputados que forman la cámara popular son elegidos por 508 colegios electorales.

Necesitaríamos leer las páginas de Orlando,—otro de los grandes jurisconsultos que imprimen su dirección á los estudios jurídicos en Italia,—para tener un juicio sintético sobre la importancia de esta reforma, que se la juzga, no solamente fundada en los mejores consejos de la ciencia política, sino que parece asegurar para el poverir de Italia días muchos más serenos y de más larga duración.

¿Los Estados Unidos? La historia de este país, del punto de vista de la reforma electoral, no es ni accidentada ni sombría. Entregada la legislación electoral á los estados, desde los principios de la organización nacional, cada uno de ellos estableció un sistema diferente, hasta que en 1842 el congreso dictó la primera ley que indicó una norma uniforme para la distribución del sufragio, disponiendo que todos los estados dispongan sus distritos de manera contigua, de modo que cada elector elija un solo representante. Esta ley se repite cada vez que se renueva el censo, y se hace al propio tiempo la redistribución de los asientos parlamentarios.

Se ha hablado mucho, señor presidente, de los vicios, de las corruptelas, de las grandes perturbaciones morales por que pasa el elemento electoral en los Estados Unidos. Sería ocupar con exceso la atención de la cámara si yo fuese á analizar este conjunto de grandes fenómenos sociales y políticos que se llama la Unión americana.

Por regla general, los espíritus analistas, por su afán de buscar en la génesis de los sucesos sus más pequeños orígenes, llegan á ver toda la humanidad y todos los movimientos sociales, del punto de vista del microscopio, y reducen tanto la acción de las fuerzas sociales, que empequeñecen en realidad, ante su propio concepto y por obra inconsciente, la propia magnitud de las cosas.

Cuando una nación llega á tener 70 millones de habitantes, cuando votan en los comicios cerca de 20 millones, no se puede juzgar con el criterio atómico los movimientos ó los fenómenos políticos que ella presenta; es necesario juzgarlos de arriba, elevarse á las grandes alturas y verlos como se ven de las altas montañas los valles: las grandes masas moviéndose en conjunto, porque es ese el escenario histórico, y cada gran nación que extiende su territorio y aumenta su población, se acerca cada vez más á la realización de la síntesis más perfecta de la humanidad. Las leyes internas se confunden entonces con las leyes universales, y no es posible juzgarlas con ese criterio analista del químico ó del botánico que busca una célula en el silencio de su gabinete. (*¡Muy bien!*)

No podemos hacer un capítulo de acusación, ni erigir en un vicio el sistema electoral de los Estados Unidos, del hecho de que espíritus suspicaces ó demasiado analistas observen

esos vicios y esas corruptelas, algunas de las cuales han llegado á constituir términos vulgares en el lenguaje político. Lo que ha venido á demostrar la experiencia y la vida política de un siglo, en los Estados Unidos, es que el sistema electoral vigente, en virtud del cual se forma su cámara de representantes y otros poderes públicos, en general, ha sido capaz de contener, de encauzar, de conducir y de detener todas las fuerzas que contribuyen á formar la gran entidad social y política; y cuando un sistema electoral como ese no ha estallado ni siquiera en la gran prueba de la secesión del año 1862, ni siquiera en la gran prueba de la expansión territorial y social que ha experimentado esta nación en los últimos tiempos, es prueba de que contiene, pues, todos los elementos de elasticidad y de vitalidad suficientes para abarcar las más grandes proyecciones en el desarrollo político de un pueblo. (*¡Muy bien!*)

Se puede, pues, señor presidente, hacer deducciones nuevas de este otro cuadro histórico del siglo XIX. Dos órdenes de hechos se imponen como resultados políticos y como leyes sociales: el espíritu democrático, ensanchado siempre, por esfuerzo propio y por vitalidad propia, el ejercicio del sufragio, y el mayor número de hombres que ocupan un territorio determinado; el criterio experimental de los políticos en los consejos ejecutivos y en los congresos, traduciendo, como forma práctica, estas leyes generales, en el sistema uninominal, como medio de dar realización eficaz á toda esta amplitud de fuerzas electivas. Y extendiendo un poco más todavía el concepto de esta ley histórica, podemos decir que la marcha general de la civilización durante el siglo XIX, se manifiesta en el orden político, por las concesiones sucesivas que el legislador hace al derecho del sufragio en una forma irrestrictida y segura; y es que cada época, señor presidente, trae una serie nueva de fenómenos que buscan su traducción y su representación en la fórmula legal, lo que ha hecho decir á un filósofo político contemporáneo, comparando el crecimiento de las sociedades con el crecimiento del organismo individual, que los átomos que permanecen átomos, son átomos anárquicos, y su reunión en el conjunto de la vida general, constituye ese mal que caracteriza la sociedad del día y que es la anarquía en la paz de la calle, en el silencio de las viviendas hacinadas y

en el corazón de esas colmenas humanas del trabajo, que se llaman las fábricas.

¿Cuál ha sido, señor presidente, la posición, el papel de la República Argentina durante esta sucesión de transformaciones políticas y sociales del mundo contemporáneo?

He dicho ya que desde 1857, en que se establece la primera ley electoral sobre la base del escrutinio de lista, se ha mantenido inmóvil, como petrificada en presencia de ese desfile luminoso de reformas liberales, de reformas políticas que han hecho la dicha de otras naciones más venturosas que la nuestra, cuyo espíritu ha sido menos sordo á las innovaciones de la experiencia y de la ciencia, y que no han puesto diques á las transformaciones sociales, que son la única manera de evitar estas soluciones siempre violentas, que caracterizan nuestros pasos adelante; lo que hace decir á un juríconsulto francés, comparando su pueblo con el inglés: «Nosotros—dice, hablando de nuestra raza, que al fin es común—preferimos siempre el camino más corto de las revoluciones al largo y dispendioso de las evoluciones sucesivas.»

Hemos permanecido estacionarios é inmóviles durante todo este siglo de innovaciones liberales, á pesar de que nuestra constitución abre las puertas del territorio á todas las ideas y á todos los hombres; á todas las ideas, que al difundirse en nuestro suelo, al inocularse en nuestras conciencias por medio del estudio, del contacto común de las gentes, forma esta especie de limbo luminoso en que podemos personificar la cultura nacional actual; y á los hombres, que, al derramarse en nuestro suelo, vienen á formar la masa común de las fuerzas que elaboran la producción económica del país.

Se ha hablado de la oportunidad de la reforma propuesta por el poder ejecutivo; y es justo consagrar unos breves momentos á esta cuestión.

La oportunidad de una reforma se determina: ó por el agotamiento de los elementos antiguos, ó por la exigencia imperiosa de los elementos nuevos. Debemos recordar que desde la constitución de nuestro orden actual, los esfuerzos hechos por los gobiernos para ilustrar la masa común del pueblo y educarlo para el ejercicio de la vida republicana, no pueden ser sino altamente loables, y han merecido los elogios de los escritores de todos los países; y en la hora presente, otro escritor

francés, que hace una comparación del estado de cultura de todos los pueblos, tomando por base sus escuelas, coloca á la República Argentina en el séptimo lugar.

Cuarenta y cinco años, señor presidente, llevamos de educación y de enseñanza popular, y no es posible suponer, aun con el criterio más pesimista, que ellos no hayan producido ningún resultado, en el sentido de aumentar la media general de cultura del pueblo argentino. Esto conduce á este resultado: el pueblo en general ha aumentado la suma general de su cultura en la proporción que suponen cuarenta y cinco de enseñanza, y la ley electoral, que es la que mide la capacidad activa del pueblo argentino para el ejercicio de la vida cívica, permanece exactamente igual; lo que quiere decir, en definitiva, que todos los elementos de cultura que han superado á la capacidad de la ley, están fuera de la ley, no están representados en el gobierno del país! (*¡Muy bien! ¡muy bien!*)

De aquí resulta esta intensa anomalía entre la transformación progresiva del espíritu público y la inmovilidad del sistema político, lo que hace que se produzcan á cada momento fenómenos nuevos, fenómenos sorprendentes en que generalmente es el gobierno, son los poderes legislativos los que padecen en el juicio público, porque se atribuye á insuficiencia de los que gobiernan, á falta de capacidad legislativa, lo que es un resultado fatal de la falta de representación de la suma total de las energías nacionales. (*¡Muy bien!*)

Bajo el imperio de la ley actual se han producido tres grandes revoluciones. Ellas han procedido de un doble origen. En 1860 la organización nacional sufrió, como todos saben, una general transformación. ¿Cuál fué la causa que se invocaba para aquella revolución? La injusticia política. El año 74, otra revolución general se levantó con la misma bandera de la injusticia política. El año 1890 la violenta crisis se fundaba también sobre el abuso del poder político.

Vamos á analizar más tarde estos fenómenos bajo la única faz que podemos analizarlos: la de las leyes generales.

La segunda causa de estas revoluciones es la escasa proporción que existe entre los que eligen y los llamados á elegir; la ninguna relación, comparativamente, que resulta entre la cifra de electores reales y los que ejercen en el

gobierno su representación efectiva. Porque el defecto principal del sistema actual es alejar al elector del elegido; no establece relación directa, inmediata, íntima, entre la voluntad del elector y el representante, desde el momento que el elector puede votar por una lista general sin conocimiento de las personas que la constituyen, lo que hace que el voto sea mecánico, que la relación sea puramente matemática, y que ningún calor, ningún impulso directo establezca esta relación íntima. El resultado, pues, de este sistema anómalo es el que presenciamos actualmente y que en varias formas ha sido juzgado en esta misma cámara: es la indiferencia, es el desaliento, es el ausentismo de los comicios, que por todos los medios posibles los gobiernos procuran corregir; pero no hay ley humana capaz de transformar un estado del alma, porque el sistema vigente, al cifrar las relaciones entre el origen del mandato y el mandato mismo, mata todo movimiento de voluntad, mata toda energía, y es esta la razón por que se eclipsan todas las fuerzas sociales destinadas á contribuir á la formación del gobierno. (*¡Muy bien!*)

Por otra parte, señor presidente, la misma civilización nuestra está formando cada día focos nuevos de poder y de energía, que merced á las leyes civiles modernas, tienden á presentarse corporativamente, tienden á unificarse en virtud de una ley de cohesión, ya ineludible. Si es verdad que hasta ahora los agricultores, los ganaderos, los vicultores, los comerciantes, podían ejercer sus industrias y vivir aisladamente como individuos separados de un conjunto general, hoy ya no es posible esto: la multiplicación enorme de la población humana hace que estos distintos elementos se agrupen, tiendan á formar fuerzas colectivas, y cuando llegan á formarlas, son fuerzas peligrosas, si no tienen la representación en la ley.

Y es este el fenómeno que han presenciado los más grandes políticos europeos, que se han adelantado mucho antes que nosotros, hace más de cincuenta años, á presentarle esta salida, esta válvula, que significa la representación en los congresos, donde tienen por lo menos un eco, una voz y una probabilidad de triunfo para sus ideales comunes.

Sr. Presidente—Si el señor ministro desea que pasemos á cuarto intermedio...

Sr. Ministro del interior—Voy

á concluir muy brevemente esta parte de mi exposición.

Quiero referirme ahora á la oportunidad inmediata que se ofrece al pueblo argentino para la adopción de esta reforma.

Se ha hablado por uno de los señores diputados adversarios á esta reforma, de que es precisamente la proximidad de la renovación de esta cámara, y la proximidad de la renovación del poder ejecutivo, lo que hace peligroso poner en sus manos este instrumento nuevo, desconocido por el pueblo elector.

Pero es, precisamente, señor, y siento diferir tan profundamente en la manera de apreciar las cosas, es, precisamente, esta circunstancia la que induce al poder ejecutivo á presentar este nuevo elemento de acción, en vísperas en que el pueblo argentino debe renovar los más importantes de sus poderes públicos, porque tiene la convicción de que esta reforma ofrece al pueblo en general, á todas las fuerzas políticas, la mayor amplitud de acción para que pueda concurrir á los comicios la mayor suma de los elementos que constituyen la voluntad nacional, para que desaparezcan todas las exclusiones existentes, y en cuanto dependa de la virtualidad de la ley misma, en cuanto no se opongan los inconvenientes prácticos, inherentes á nuestro estado social.

De esta manera ofreceremos al pueblo, ofreceremos á la civilización actual, una prenda de paz y de cultura indudables, en un régimen que ha sido reconocido por todos los pueblos que lo han adoptado, como la última expresión de la cultura pública, como la más segura garantía de la libertad y como el homenaje más grande al espíritu democrático, á la verdad y á la sinceridad de las instituciones.

Ahora pediría un momento de descanso. (*¡Muy bien! Aplausos.*)

Sr. Presidente—Invito á la cámara á pasar á cuarto intermedio.

—Así se hace.

—Vueltos á sus asientos los señores diputados, continúa la sesión.

Sr. Ministro del interior -- El proyecto enviado por el poder ejecutivo ha sido combinado en sus cláusulas de tal manera, que concurren todas á realizar los dos resultados que he dicho han sido los de la evolución política electoral de otros países; es decir, ensanchar la cifra total de los electores,

de manera que concurra en realidad á la formación del gobierno la mayor suma posible de voluntades, y disponer la distribución de estos sufragios con relación al territorio, de modo que sea posible esa concurrencia.

Tenía que ser otro de los pensamientos de la ley, dar al derecho del sufragio una verdadera seguridad en su ejercicio, fundando un sistema judicial y penal capaz de realizar este fin, indudablemente esencial. Para que los derechos sean garantidos por la organización judicial, se necesita que ellos sean bien definidos, y el objeto del primer capítulo de la ley, que podemos llamar el estricto derecho electoral de la misma, es hacer posible por medio de la interpretación judicial la garantía efectiva del sufragio.

La ley actual es á este respecto incoherente, excesivamente concisa, de tal manera que lo que pudiera llamarse hoy nuestro derecho electoral, ha sido formado más bien por la jurisprudencia de los tribunales desde que la ley vigente ha sido aplicada. Tan es así, que una de las fuentes principales de donde el poder ejecutivo ha tomado muchas disposiciones del proyecto, es la recopilación de las sentencias de nuestros tribunales federales, y aun algunos de sus artículos no son sino la reproducción de la parte dispositiva de los fallos que han hecho jurisprudencia en materia electoral, siguiendo así el buen consejo jurídico que nos lleva á traducir en formas imperativas las conclusiones de la interpretación judicial.

El proyecto mantiene igualmente la extensión del sufragio tal como está establecida, no solamente por no creer oportuna la introducción de restricciones, siquiera sean ellas bien fundadas en teoría, sino porque no las cree el poder ejecutivo fundadas en el espíritu ni en la letra de nuestra constitución.

Indudablemente que si el gobierno republicano ha de tender á ser el gobierno de la clase más ilustrada, habría que restringir el ejercicio del sufragio sólo á esa clase; pero no es esa la intención de nuestra constitución: ella ha querido establecer el gobierno republicano democrático del pueblo argentino en la totalidad de su capacidad moral, y no existe ningún fundamento en la constitución para restringir el derecho de sufragio al que habiendo nacido en el territorio nacional, hubiese cumplido la edad mínima que determina la capacidad política, en el sentido de determinar

una voluntad consciente en el ejercicio del voto.

Ciertamente, muchas de las teorías son muy bellas, pero no siempre aplicables á nuestro país bajo el régimen de la constitución actual; y ellas quisieran transformar su espíritu democrático por un espíritu visiblemente aristocrático que, sin duda alguna, es hacia donde tiende la selección del espíritu humano.

Pero no es esa la intención de nuestra carta orgánica. Ella quiere, como he dicho, que todos los ciudadanos argentinos sean llamados á participar en la formación de su gobierno, y mientras no exista en toda la República la instrucción primaria universal y totalmente difundida, no podemos establecer como regla que sólo los que saben leer y escribir tienen derecho al ejercicio del voto. Así, los iletrados, los analfabetos concurren al ejercicio de su derecho de voto con los elementos de convicción de que una persona iletrada pueda disponer; pero la voluntad no se forma sólo por ejercicio de facultades intelectuales; la voluntad se forma de un conjunto de elementos psíquicos entre los cuales concurre el sentimiento. ¿Y por qué hemos de desconocer que una persona iletrada ó analfabeta no tiene el sentimiento de su deber cívico, no tiene el sentimiento del amor á su tierra, no tiene la confianza, la convicción de que tal persona ha de representar mejor que otra los intereses de su vecindario?

Además, las personas analfabetas que obedecen la voluntad de otras que las dirigen, gobiernan ó sostienen, forman masa de opinión, y esas aglomeraciones de opiniones individuales manifestadas en el comicio, no están excluidas de los términos de la constitución, desde que no es prohibido á ninguna persona aunar voluntades individuales para presentarlas al acto electoral. Este reclutamiento de votos se hace en todas partes, ya rija el sistema del escrutinio restringido, ya rija el sistema del escrutinio universal; lo mismo que las sugerencias del más ilustrado sobre el menos ilustrado, la influencia legítima del capital, la influencia del que paga, del que sostiene, del que da elementos de vida á las personas que tienen menos que él. Pero no se puede desconocer como elemento esencial en la evolución de este fenómeno de la voluntad nacional, esta fuerza visible de la subordinación humana, de la dependencia de unos hombres respecto de otros.

Por otra parte, señor presidente, la

cifra de los analfabetos en nuestro país es todavía, por desgracia, muy grande; no se debe esta magnitud de la cifra á abandono de los gobiernos ni de las clases ilustradas, ni á la falta de cuidado con que los poderes legislativos han atendido siempre á la difusión de la instrucción en la República. Se debe á la corta vida institucional de nuestro país; á que muchos de los que eran niños cuando la constitución se dictó, son todavía hombres viriles; y á que aún no ha alcanzado la evolución histórica del país á transformar la generación que vivía en la época en que las instituciones fueron adoptadas. (*¡Muy bien!*)

De manera que la inmensa masa de la población adulta que no sabe leer ni escribir, estaría naturalmente excluida del ejercicio del sufragio, y sería necesario hacer un esfuerzo colosal de dinero y de voluntad para hacerla llegar á las escuelas, cuando viven de su trabajo, distribuidos en grandes extensiones de territorio, en aldeas pequeñas, donde hasta ahora no ha podido penetrar la acción educadora del estado; pero por eso no podemos privarles del ejercicio del derecho de sufragio. Son ciudadanos argentinos; y hay que recordar que la asamblea del año 13 establecía la igualdad de los indios con los ciudadanos de raza blanca. Y si los indios fueron equiparados á los ciudadanos, ¿cómo podríamos restringir los derechos políticos de éstos?

Será una deficiencia de nuestra constitución, pero nosotros no tenemos facultad para cambiarla. Tenemos que aceptar todos los resultados de la historia tal como ellos son, é incorporar, guiar hacia el mejor destino posible, haciendo uso de nuestras facultades superiores, á esas masas ignorantes, para hacerlas colaborar en la fundación de un orden de cosas estable y constitucional. (*¡Muy bien!*) Es, por lo tanto, la responsabilidad de las clases dirigentes la que debemos mirar en el ejercicio de estos derechos, ya que á ellas, por selección natural, les corresponde esa especie de tutela sobre los que saben menos ó pueden menos.

Por manera que, en mi opinión, es la condición del ciudadano la que determina el voto; y en esto también podrían encontrar fundamentos las teorías más generales de la ciencia política. Así como hay espíritus superiores que desearían que el sufragio fuese un ejercicio consciente, ilustrado de la voluntad, yo, por mi parte, como republicano sincero, pienso que todo hombre que viene á este

mundo tiene derecho á tomar parte en la deliberación de la soberanía á que pertenece. (*¡Muy bien!*)

Por igual consideración, no ha sido posible aumentar la edad para el ejercicio del sufragio, porque si aumentamos la edad, por ejemplo, hasta la mayoría civil, privamos del ejercicio del voto á todos los que se encuentran comprendidos en la ley actual desde los 17 á los 22 años; y más habría sido si hubiéramos adoptado el sistema más restrictivo de otros países, que limitan á 25 años la franquicia del voto.

De igual manera, las incapacidades definidas por primera vez de modo sistemático en el proyecto, se han reducido solamente á aquellas que hacen imposible la concurrencia del individuo al acto electoral; las incapacidades físicas, las morales, las determinadas por crímenes ó delitos que hacen á su autor indigno de la confianza popular; ya que el primer grado en el ejercicio de la representación, que es el elector que concurre á las urnas, es una función pública, y esta función pública que representa una suma de soberanía determinada, no puede ser confiada á un criminal que en vez de dirigir hacia buen designio el voto de sus comitentes, lo deshonra y lo desvirtúa. Por igual motivo se han establecido también incapacidades transitorias de parte de los funcionarios públicos, á quienes les está confiada la garantía del ejercicio del voto, y cuya intervención en las operaciones electorales sería causa de sospechas, de desconfianzas, y de implicancia en muchos casos. A estos tres puntos están reducidas las incapacidades de la ley. Casi todas ellas son, en realidad, transitorias, desde que nuestras leyes penales en general son benignas, y no gravan con la incapacidad permanente á los que caen bajo la sentencia legal, salvo excepciones.

Del punto de vista de esta extensión numérica del sufragio, el poder ejecutivo funda las más grandes esperanzas, desde que una buena parte de los fenómenos políticos que la crítica suele señalar como un mal de nuestra actualidad, se fundan en la falta de ejercicio del derecho de voto de las mayorías efectivas de los ciudadanos que deben concurrir á la formación del gobierno. Sea cual fuere la causa de la abstención en nuestro país, el poder ejecutivo con criterio práctico ha debido idear un sistema que reemplace las deficiencias donde quiera que se encuentren, é invitar, conminar, estimular á todos los que se hallen en

condiciones de votar, á concurrir efectivamente al ejercicio de este derecho.

A este efecto, acepta la idea ya conocida, porque nada en esta materia es una novedad, de un censo electoral *ex officio*, es decir, por funcionarios públicos. Este censo electoral se haría á domicilio, para conciliar así las dificultades existentes en una inmensa parte del territorio argentino, donde los transportes son difíciles y caros, y los electores gente absolutamente pobre, que necesitaría hacer gastos exorbitantes si tuviera que trasladarse, cada vez que los registros electorales se abren, á inscribirse en ellos.

Como una promesa práctica, como una garantía de efectividad en este aumento de la suma total de electores, se dispone que se realice un censo general á domicilio, que se ejecutaría en las mismas condiciones que el censo general de la población de la República, ó en otras semejantes. Muchos dicen que esta operación es difícil, dispendiosa, molesta. Pero si no vamos á molestarnos para el ejercicio de nuestros derechos; si no vamos á cumplir con esta carga pública, así llamada por antonomasia, para mejorar un tanto las condiciones de la vida política y perfeccionar el sistema de nuestras instituciones, vale más cambiar de sistema de gobierno, no llamarnos una república, ya que los ciudadanos no han de tomar la parte de la carga que les corresponde, así como participan del conjunto de los beneficios que aquéllas les proporcionan.

Es claro que habríamos completado este sistema con la adopción lisa y llana de la obligación del voto con sanción penal, que en alguna de las últimas legislaciones ha sido introducida, como en la de Bélgica. Pero aun cuando en teoría esta sea una gran innovación, desde que á los remisos, á los apáticos, á los indiferentes, no se les puede, en realidad, inducir al cumplimiento del deber sin una sanción penal, que es un medio supletorio de la voluntad inactiva, no podríamos pasar sobre este grave inconveniente: la difusión de la campaña argentina, la pobreza general que reina en ella, las dificultades que conocemos todos los que hemos vivido en el interior de la República, para mover las masas de electores hacia los centros donde deben depositarse los sufragios. Son inmensos los gastos con que tienen que cargar los comités directivos de los partidos, si no se resuelven á dejar á los electores en-

tregados á su propia voluntad, lo que vale decir, á la inacción.

Una vez realizado el censo, la República sabrá á ciencia cierta, ó por lo menos muy aproximativamente, cuál es en realidad, la fuerza política de que dispone; y podrá determinar igualmente este dato utilísimo para la convicción del legislador y del político: cuál es la suma de la abstención voluntaria, cuál es la suma de la abstención que la acción directiva de los comités ó del gobierno en la parte que le corresponde, no ha podido vencer. Será un dato muy sugestivo é ilustrativo para el porvenir de las instituciones nacionales.

Sobre la ventaja del padrón permanente, no me parece que pueda haber discusión. Encomendada su conservación, después de realizado el censo, á las oficinas del registro civil, cree el poder ejecutivo que está garantida, en cuanto esta institución, semijudicial, ha alcanzado el respeto de todas las gentes.

Puede confiarse en que las oficinas del registro civil serán guardianes celosos y fieles de este depósito que llamaré sagrado, desde que á su guarda y conservación está encomendada la integridad del derecho electoral del ciudadano. No podemos creer que el interés político lleve su osadía hasta pretender adulterar y corromper una institución de la cual depende no sólo la seguridad de un derecho ó franquicia política, sino la conservación de los actos civiles, los más sagrados vínculos de la familia y de la propiedad.

Al tratar de las asambleas electorales, además de adoptar todas las disposiciones de forma que las últimas leyes vigentes han aconsejado, y que nosotros hemos creído aceptables, se ha establecido una considerable descentralización de los comicios, de manera á hacer posible la concurrencia efectiva de todos los ciudadanos que por el censo electoral resulten habilitados para el ejercicio del sufragio.

Habría sido ilusoria la promesa de una garantía eficaz y efectiva á todos los ciudadanos, si no se hubiese ofrecido los medios prácticos de realizarla. A esto concurre igualmente la limitación en el número de inscriptos que debe contener cada lista electoral. Doscientos electores constituyen una serie, de manera que en las siete horas del comicio no puede suponerse que no alcancen á votar los doscientos ciudadanos que están llamados á concurrir á cada comicio.

Por lo que respecta á la penalidad, el problema es tan vasto, tan profundo, tan lleno de dificultades para las soluciones prácticas, que el poder ejecutivo ya ha tenido ocasión de exponer sus desconfianzas y dudas en su mensaje. No sólo la electoral, sino la penalidad común es de difícil fundamento en las sociedades humanas, desde que los actos criminales dependen, en una inmensa parte, del estado transitorio de la cultura pública, en mucha parte de las convenciones sociales, á punto de que hay razas, hay civilizaciones que erigen en delitos cosas y hechos ó series de hechos que otras han erigido en instituciones sociales.

¿Con qué criterio el legislador va á adoptar un sistema benigno ó cruel? En materia política el legislador tiene que ser necesariamente tolerante.

Casi todas las pasiones humanas se desencadenan en el alma, cuando se trata de ejercer esta suma de actividad y de capacidad que determina la personalidad política, especialmente en los pueblos de nuestra raza, donde los mayores excesos han manchado los que en la literatura política suele llamarse los «sagrados lugares» donde el voto público se ejercita. O habría que adoptar un sistema draconiano, para conducir á la última pena á los que adulteran, falsean y corrompen este instrumento tan delicado de la voluntad nacional; ó habría que obrar con un criterio más educativo y más benigno y llegar, así, por gradaciones sucesivas, á la cultura política, por medio de disposiciones moderadamente represivas.

El sistema de penalidad que la ley ha adoptado ocupa un término medio prudente; ha adoptado una escala de penas proporcionada á la escala de nuestro actual código penal común y ha tenido en cuenta todas las circunstancias atenuantes que pueden conducir á los ciudadanos en el ejercicio de la vida cívica, á faltas que, juzgadas con un criterio estricto, podrían merecer penas mucho mayores; pero mientras dependa la eficacia de una penalidad política de la cultura general del pueblo, no podemos menos que relacionar la gravedad de las penas con el estado efectivo de esa cultura política: y tal es el criterio á que se ha ajustado el poder ejecutivo.

Cuando se discute el proyecto en particular, si el caso llega, tendré ocasión de dar á la cámara las explicaciones de detalle que ella me pida.

Llego ahora, señor presidente, al punto que se ha considerado más funda-

mental en la discusión de esta ley, el cambio del sistema de distribución de los sufragios con relación al territorio; el abandono del actual sistema de lista plural por la adopción del sistema llamado de escrutinio uninominal.

Creo que en todo el curso de mi exposición he dicho lo bastante para demostrar á la honorable cámara que el sistema vigente es ya insostenible; que la cultura del pueblo argentino, razones de equidad, de justicia política exigen ya un cambio de método, que si no cura de golpe todos los males existentes, que si no nos acerca al término anhelado de esta evolución, por lo menos nos haga dar un paso adelante, y ofrezca siquiera la esperanza de mayor perfección en el porvenir.

Al decidirse á adoptar un nuevo sistema, el poder ejecutivo ha debido estudiar todos los conocidos, todos los inventados por la ciencia política; y sin duda alguna ha encontrado muchos mejores que el que ha propuesto, pero todos ellos adolecen de dos defectos generales: ó son prácticamente imposibles dentro del territorio argentino y en el sistema de gobierno que nos rige, ó son tan perfectos en su combinación teórica, que no han calculado sus autores la suficiencia de las fuerzas sociales destinadas á realizarlos.

Desde luego, ninguno de los sistemas electorales conocidos y practicados parcialmente en diversos países, se ajusta á las bases estrictas de nuestra constitución. Ella ha establecido una base triangular, diré así, para todo el derecho electoral que surja de sus cláusulas: la división en distritos electorales de la nación como un solo estado; la simple mayoría como medio de determinar la superioridad en el comicio, y la condición personal del ciudadano, ó sea su capacidad especial para ejercer el sufragio.

Los dos sistemas que he nombrado han luchado en el campo de la teoría y de la práctica durante todo el siglo XIX. Podría formarse dos pirámides bastante elevadas con los libros que sostienen uno y otro sistema; no me atrevería á asegurar que en el terreno de la teoría se haya llegado á fallar en definitiva este pleito secular; pero sí hay una regla de criterio invariable, que cuando en el terreno de la teoría no es posible la solución definitiva, es la experiencia la que determina la única solución. (*Muy bien!*)

De ahí, señor presidente, este otro

problema científico, que ha hecho que la ciencia experimental se imponga sobre la ciencia metafísica, y es que la sucesión de los hechos constituyen las mejores leyes generales, mientras que las leyes metafísicas no siempre corresponden á sucesiones de hechos. Por eso, admitiendo que la ciencia política no ha pronunciado su fallo definitivo sobre la bondad teórica de los dos sistemas, dirijamos una mirada al mapa político contemporáneo. ¿Cuál de los dos sistemas ha triunfado en esta lucha de un siglo?

Indudablemente, señor, los pueblos directivos de la civilización contemporánea se rigen para la formación de sus parlamentos nacionales, en su inmensa mayoría, por el régimen del distrito uninominal; conviene, sin duda,—como lo aconsejan los filósofos experimentales, en países grandes, divididos en pequeñas regiones ó provincias ó estados más ó menos autonómicos,—conviene, hacer los ensayos parciales de los nuevos sistemas que la ciencia política ó que la meditación de los sabios inventa, y de ahí resulta que en muchos estados de Alemania, que en muchos estados de la Unión americana y que en muchos cantones de Suiza se practican sistemas diferentes por vía de prueba, ó porque la experiencia local, en poblaciones circunscriptas y reducidas, ha hecho posible la aplicación de sistemas complicados, que en las grandes naciones, en estos inmensos «latifundios» nuestros, no son absolutamente posibles.

En Suiza ha llegado hasta ser posible el gobierno directo de la democracia, el gobierno por el régimen del *referendum*, que interviene no solamente en la sanción de las leyes, sino en las reformas constitucionales; pero estos son, en la actualidad, para nuestro país, geográfica y étnicamente considerado, verdaderos sueños de la imaginación. En cambio, podemos presentar como una conclusión de la experiencia de los pueblos más adelantados, representada la civilización por los tipos dominantes en ella, los cuatro pueblos que he citado, á los que podría agregar otros más. De manera que no puede citarse como ejemplo, para probar la tesis favorable á la conservación del sistema actual, ni á la adopción de otros sistemas más complicados, los ejemplos seccionales, parciales y enteramente limitados, ó á un ensayo, ó á un territorio completamente restringido.

Tiene, por otra parte, la adopción de

los sistemas experimentales, la ventaja de que vienen ya provistos con todo un caudal de jurisprudencia, que los hace aplicables á los conflictos de la vida real; y este sistema que el poder ejecutivo reconoce, no como el mejor de todos, sino el mejor en el orden gradual de los progresos políticos sobre el que actualmente tenemos, es preferible á todos los demás, porque él tiene una larga jurisprudencia en los Estados Unidos, en Inglaterra y en los demás países que lo practican.

Conocemos las fórmulas políticas mediante las cuales el legislador le ha dado eficacia y realización; y, por lo tanto, el trabajo de adaptación es mucho más sencillo; y, como dijeron los autores de la constitución argentina, cuando adoptaron el modelo norteamericano—lo dice el informe, escrito, como se sabe, por el doctor Juan María Gutiérrez,—tiene este sistema la inmensa ventaja de adaptarse mejor que cualquiera otro á las condiciones físicas del país, de tener un gran caudal de doctrina y de jurisprudencia acumuladas, que nos servirá, como tesoro propio, para la dilucidación de los conflictos que se operen en la vida diaria.

La ley electoral, señor presidente, debe tener una relación tan íntima, tan directa, con la constitución, que sea como su propia realización práctica. A este respecto, y comparando el conjunto de las instituciones nacionales con una inmensa fábrica arquitectónica, diríase que la ley electoral es como la pieza de resistencia; y, comparándolo con el organismo humano, diríase que constituye su sistema muscular. El sistema muscular anima el esqueleto, le imprime dirección, le comunica energía; es el que lucha, es el que resiste, es el que combate, en una palabra, por la vida.

La ley electoral es, pues, en relación á la constitución, el sistema viviente, el sistema activo, el que le da eficacia. Así, debemos elegir un sistema que se adapte á la formación nacional, á la formación del conjunto de nuestras instituciones; de tal manera que obedezca lisa y llanamente á los mandatos de la voluntad nacional, sin que el revestimiento extremo, sin que el ornamento que la cubre sean un estorbo, sean un inconveniente para la acción más rápida y eficaz. (*Muy bien! Aplausos*).

Debe existir, pues, una armonía íntima y directa entre la ley práctica y la ley substancial; principio que se combina

con esta otra verdad: que la sola voluntad del legislador no funda iniciativas duraderas; que es necesario que su voluntad consulte las leyes íntimas del organismo social, que sea una traducción de ellas, es decir, que al germinar la voluntad en el cerebro del legislador, cuente de antemano con los elementos de acción preestablecidos por la misma naturaleza de las cosas.

Voy á mostrar cómo nuestra formación federativa ha seguido un curso inverso á las leyes naturales de nuestra sociedad, porque de esta demostración derivaré una conclusión muy importante.

Bryce ha expuesto en su reciente libro esta teoría que, indudablemente, flotaba ya en el ambiente de la ciencia contemporánea (la había expuesto ya Mougelle no hace mucho, en un gran libro desgraciadamente poco conocido): la teoría de las fuerzas sociales comparadas á las fuerzas físicas, y la de las fuerzas centrífugas y las fuerzas centrípetas, obrando en la producción de los fenómenos históricos. La formación natural y social de las naciones procede de acuerdo con la fuerza centrífuga, mientras que la historia suele á veces, por combinaciones caprichosas, disponer el proceso de las fuerzas políticas de tal manera que obran la formación de las naciones á la inversa.

Hay, pues, un punto de conjunción de estas dos fuerzas, las centrífugas y las centrípetas, conjunción que determina el punto inicial de la regeneración de las naciones (*¡muy bien!*), porque es donde todas las fuerzas activas se concilian, se armonizan y se aunan; y el ojo del legislador debe observar el momento preciso de esa conjunción para colocar allí la semilla de la verdad! (*¡Muy bien! Aplausos.*)

Desde 1820 á 1853 la unión de la nación argentina ha venido formándose por pactos artificiales, subscriptos por conductores de masas más ó menos numerosas, más ó menos felices en los campos de batalla; y tan es así que estas fuerzas eran voluntarias, extrañas á las leyes físicas é íntimas de la voluntad humana, y que no lograron sino después de grandes trastornos y sangrientas convulsiones fundar situaciones de hecho, y éstas desgraciadamente transitorias. Llega, sin embargo, un instante, el de 1853, en que la mayor suma de estas voluntades externas se reúnen y llegan á formalizar un pacto, el más general de todos: la constitución.

Empieza entonces la era de la reconstrucción nacional. Un orden de instituciones secundarias, armónicas en cuanto era posible en aquellos tiempos, da existencia á una sucesión de fenómenos que nos acercan al orden definitivo constitucional.

No escasearon tampoco los trastornos posteriores hasta llegar al momento presente, en que creo que las fuerzas artificiales que construyeron nuestra nacionalidad, representadas por la constitución del 53, vigente, con modificaciones, han terminado, han dejado de dar toda la elasticidad de que eran susceptibles y que ha comenzado el reinado de las nuevas fuerzas sociales que por conjunción externa, por drenaje universal, han venido á constituir la nueva nacionalidad. (*¡Muy bien!*)

Aprovechemos, pues, esta conjunción feliz, diremos así, del pasado con el porvenir; aprovechemos este nimbo de luz brillante que se nos ofrece, en que todos los elementos propicios para la formación nacional se han combinado y nos invitan á obrar con acierto. (*¡Muy bien!*)

Aquella conjunción feliz, señor presidente, representada por la constitución del 53, fué un convenio tácito de todos los fundadores de la nacionalidad presente, en el sentido de confiar al tiempo, á las generaciones sucesivas, la realización práctica de los ideales incompletamente definidos en las cláusulas de aquel estatuto. Pesa sobre nosotros, sobre las generaciones posteriores, esta gran responsabilidad, y no podemos tampoco exigir á aquellos hombres que, habiendo asistido, niños, al sacudimiento inicial de nuestra vida libre, pasaron por las sangrientas y tormentosas vicisitudes de la anarquía nacional y de la tiranía, y que llegaron, en realidad, sangrando las plantas por la dura peregrinación, desgarradas las entrañas y el corazón por centenares de luchas y batallas fratricidas. Y cuando llegan á ese momento, hay algo como una detención por la fatiga y la desesperación, como si dijese: no podemos más; nuestros hijos realicen el resto de la obra que no hemos podido cumplir. (*¡Muy bien!*)

Pero, señor presidente, esta profunda contradicción en nuestra vida social y en nuestra vida institucional, procede, seguramente, del desequilibrio entre los elementos sociales reales y las formas políticas que hemos adoptado para darles cumplimiento. La realización práctica de la constitución federativa no era po-

sible con un sistema electoral—que, como he dicho, es la forma que toma la constitución para realizarse en la vida, —con un sistema electoral contrario por su espíritu y su tendencia, á la forma, al espíritu y la naturaleza del gobierno forma federativo. Si la institución federativa importa proliferación de vida, multiplicidad de centros orgánicos, división de fuerzas, fortaleza de conjunto por medio de la fortaleza de los detalles y de los órganos, no podíamos lógicamente haber adoptado un sistema que no se inspirase en la misma tendencia; y si hemos vivido hasta ahora por efecto de aquellas fuerzas centripetas, que han obrado sobre la formación artificial de nuestro federalismo, no podemos desconocer que hemos adoptado un sistema contrario á las leyes de la naturaleza geográfica y étnica de nuestro país.

El sistema de lista tiende á la unidad, desde que es la unidad su mayor base de acción; tiende á centralizar, y lo hemos visto en la organización de todos los partidos políticos que han actuado en la República.

El escrutinio uninominal, como lo dice su nombre, distribuye el ejercicio del sufragio colectivo en tantos centros de acción como determina un cociente electoral, constitucionalmente establecido. Su acción natural y lógica es por tanto dar vida, fomentar la formación de centros locales, distribuir el ejercicio de las fuerzas sociales en tantos centros de acción como lo determina aquel cociente electoral. Luego es el que realiza en la forma más fácil y práctica la tendencia federativa, que es la división, la descentralización y, por un efecto de conjunto general, viene á formar la nacionalidad orgánica y atómicamente más fuerte.

Existe otra teoría, concurrente con la que acabo de enunciar, y que viene á confirmar mi tesis: la del crecimiento orgánico de las nacionalidades, comparado con el crecimiento orgánico de los individuos.

Puede decirse que el funcionamiento político de una federación se compara, —como ha sido ya comparado hasta con el movimiento de las fuerzas cósmicas,— según la teoría conocida, con el funcionamiento de los órganos del cuerpo humano. La perfección de la vida debe ser el desarrollo armónico é igualmente autónomo de todos los órganos, cada uno de los cuales tiene una comunicación directa con el centro común de todos los

fenómenos generales: con el cerebro. El órgano bien educado, el órgano lógico y naturalmente desarrollado, debe tender á ejecutar la voluntad del centro directivo de la manera más directa y rápida posible.

Bien, pues: el sistema electoral que se propone realizar los mandatos de la voluntad nacional por medios prácticos y eficaces, debe procurar establecer la menor distancia posible entre la producción del mandato superior y la ejecución de ese mandato. Deben, por lo tanto, los órganos regionales estar en comunicación más directa con el centro productor de la voluntad.

El sistema llamado de lista difunde la acción de los centros locales en un centro mayor, que es la provincia. Un gran período de detenimiento, una pérdida de tiempo considerable, y por consiguiente, una pérdida de fuerza se produce en aquella confusión de todos los centros locales en el centro general de la provincia; mientras que el otro sistema, que establece la relación directa entre el elector y el elegido, realiza el resultado contrario: el sistema directo y rápido de la ejecución y manifestación de la voluntad nacional, desde el centro directivo hasta el órgano que la ejecuta.

No es desconocida en nuestro país la reclamación unánime en favor de un mayor fomento de la vida local. De hace largo tiempo, y por efecto de la centralización, que es implícita en el sistema vigente, se produce algo como una extracción lenta de las fuerzas locales, aglomerándolas en los centros directivos, y especialmente en la capital de la República, produciendo así el debilitamiento general de los extremos, para traer en esta gran masa humana un estado de congestión, cuyas manifestaciones críticas no nos son desconocidas. El sistema que propone el proyecto lleva implícitas todas las soluciones inherentes á la naturaleza de nuestras instituciones federativas y las que reclama la naturaleza física de nuestro país.

Aparte de esto, señor presidente, el sistema actual ha sido clasificado por todos los autores como el que mejor realiza esa monstruosidad de la exclusión definitiva y absoluta de las minorías en plena constitución republicana; y este carácter de exclusión de las minorías, en el escrutinio de listas, ha sido la causa de todos nuestros desastres, de todas nuestras convulsiones internas, como lo he demostrado.

El sistema propuesto, en cambio, al

difundir los centros de acción, los focos directivos de la actividad nacional, abre numerosas salidas á las fuerzas comprimidas y en vez de concentrar las explosiones del sentimiento popular, de todas las pasiones contenidas, en un solo punto, difunde, los multiplica, y les ofrece diversos derivativos.

La injusticia política, inherente al sistema de lista, ha hecho por mucho tiempo el descrédito de las asambleas políticas argentinas. Obligadas, por la organización de los partidos, por la naturaleza misma de las elecciones colectivas y múltiples, á dar fallos generales de conjunto sobre todas las elecciones procedentes de un distrito, tienen por fuerza que envolver en el mismo fallo á los que están en la verdad y á los que están en el error, á los que vienen bien elegidos y á los que vienen mal elegidos: y el fallo de la asamblea política, que es siempre político, no siempre suele inspirarse en una verdad legal.

El escrutinio uninominal permite establecer el caso legal, y traerlo á la deliberación de la cámara, y entonces es mucho más difícil dar un fallo injusto contra una persona determinada que no un fallo injusto contra un conjunto de personas. En el primer caso, la responsabilidad es directa; en el segundo, la responsabilidad se difunde en la totalidad. (*¡Muy bien!*)

La falta de control de las minorías lleva indefectiblemente á los partidos que gobiernan, á la irresponsabilidad, á la convicción de su impunidad; porque las minorías tienen en la vida republicana la gran ventaja de que, por lo menos, hacen oír la voz de la censura ó del control reclamando y recordando la ley en el momento de los extravíos colectivos. Estos excesos no son posibles por el sistema del distrito uninominal, que asegura indefectiblemente, en ciento veinte constituciones de la República, por lo menos la presencia de una voz, como decía Kent hablando de la virtualidad del sistema, en representación de la minoría.

Se ha dicho ya, pero voy á abonarlo con la opinión de un jurisconsulto, que el sistema uninominal establece la relación directa del elector y del elegido.

Moreau dice: «Además, y es la razón decisiva, el escrutinio uninominal permite al elector saber lo que hace: votará por un solo hombre que conoce ó puede conocer, elegirá á su representante con conocimiento de causa. El escrutinio de lista obliga al elector

á abstenerse, ó á votar por una serie de candidatos cuya mayor parte le es desconocida. Para evitar el conflicto entre una elección difícil y otra ciega, aceptará una lista forjada de antemano, que llevará al frente un nombre popular ó simpático (el *candidato remolcador*, como se le llama en gráfico lenguaje en Francia) á cuyo favor pasarán otros nombres indignos ú oscuros. La elección carecerá pues de sinceridad y de verdad.»

Esta relación directa entre el elector y su elegido lleva, pues, por su propia naturaleza, á la representación nacional el calor de vida, el calor de la convicción, la simpatía personal que vincula al votante y al candidato; y así, la suma de todos estos elementos representados en la cámara popular, será, pues, la traducción más viviente, más calurosa, del estado del alma nacional en el momento en que la elección se verifica.

Por lo demás, el escrutinio de lista suprime por completo la voluntad del elector; hace del hombre, en realidad, una máquina, una cantidad, una cifra. Contraria, pues, en su esencia la base del sistema republicano representativo de gobierno, que se funda en un mandato, y el mandante no es una relación mecánica del mandante al mandatario, sino una relación íntima de confianza, la cual no es posible cuando hay desconocimiento del mandatario por parte del mandante. La representación, lo dice la palabra, es una relación de confianza.

El escrutinio de lista influye, pues, en contra de la autoridad de la ley, quitándole ese vínculo cálido del conocimiento directo, de la simpatía personal; y la ley que sale de ese órgano formado de tal manera, viene á ser algo como extraña á su origen primitivo, realizando así lo que Portalis decía de la ley bajo el antiguo régimen monárquico, que se parecía al rayo que se incubaba en el silencio de la nube, y sólo es conocido cuando hiere de muerte.

En nuestro sistema de gobierno no es aceptable un procedimiento por el cual el elector desaparece como persona; es contrario á la esencia de nuestro gobierno, de nuestras leyes civiles, porque solamente es un número, una cantidad, una cifra. Sólo figura, pues, el hombre, el elector, el ciudadano, como elemento numérico, en una combinación matemática, que servirá para producir, tal vez, y así ha sucedido siempre

con el sistema de la lista plural, la anhelada piedra filosofal de las alquimias políticas.

Reuniendo todos los elementos que contribuyen á dar al sistema uninominal su gran vitalidad, podemos decir que con él se busca la consolidación de la paz interna, por la supresión de todos los medios violentos que ofrece la proliferación de los centros de acción de las fuerzas electorales; el llamamiento seguro de las minorías al ejercicio del sufragio y á participar en la formación de la ley. Y si todas las enseñanzas de nuestra historia nos indican que los errores proceden de las antinomias entre las formas sociales y las formas políticas, — la unidad, la armonía entre estas dos formas, entre estos dos órdenes de leyes nos llevarán á fundar una era de paz duradera y estable.

Se ha dicho también que el sistema riñe con la constitución nacional, trayendo así el debate al terreno de la constitucionalidad estricta, que, á mi juicio, no corresponde tratar en este período de la discusión. Estamos ocupándonos de la ley en su aspecto general; en ese aspecto la he considerado, aun en algunos de sus puntos fundamentales en cuanto influyen en su concepto general. Dejaré indudablemente, como es de mi deber, para cuando se trate en particular este proyecto, demostrar su más absoluta, su más perfecta constitucionalidad dentro de los términos estrictos de nuestra constitución. Pero debo anticipar, para acercarme al término de esta larga exposición, algunas observaciones de este carácter, que concurren á cimentar este juicio, el juicio que antes he expuesto sobre las generalidades de esta ley.

La cuestión constitucional debe ser mirada bajo diversos puntos de vista: la proporcionalidad que establece la constitución entre los representantes y la población de cada provincia ó distrito electoral, como las llama la constitución; la simple mayoría como medio de determinar la decisión en cada comicio; y la personalidad de la provincia, á efecto de determinar las condiciones de residencia de los candidatos, y la jurisdicción en el procedimiento electoral. Por último, la personalidad del elector ciudadano, determinada por estas cualidades: igualdad, individualidad y libertad.

Es necesario, porque es indispensable por la lógica de las cosas, comparar nuestro sistema con el sistema norteamericano.

Se ha dicho que son desiguales los términos de una y otra constitución. Efectivamente, son desiguales los términos, pero lo que podemos asegurar es que las condiciones esenciales del sistema son exactamente iguales en una y otra constitución.

Por la constitución de los Estados Unidos, artículo 1.º, sección 2.ª, cláusula 3.ª, tenemos que «los representantes serán distribuidos entre los diversos estados, según su población respectiva, y no excederá su número de uno por cada treinta mil habitantes». Exactamente, nuestro principio. El principio de la mayoría no lo determina la constitución americana, pero lo determinará una ley del estado.

El candidato debe ser nativo ó naturalizado, ó residente del estado en que se elige. El mismo principio de nuestra constitución. La igualdad de los ciudadanos, la libertad del sufragio: principio igualmente consagrado en la nuestra.

La única diferencia fundamental, en apariencia, porque es una diferencia de forma, es que á la ley electoral la dictan los estados en los Estados Unidos, y aquí la dicta el congreso. En este punto el raciocinio se relaciona con la definición de «distritos de un solo estado» que la constitución hace de nuestras provincias.

Como la constitución ha de ser interpretada, no solamente por sus términos literales, que es el más estricto, el más restrictivo y el más estéril de los sistemas de interpretación, sino por todo el conjunto de sus disposiciones, ó por la naturaleza del sistema constitucional general, por el espíritu de las disposiciones que la animan, no podemos sino llegar á esta conclusión: que cuando la constitución ha dicho que las provincias son distritos electorales de un solo estado, ha querido referirse por oposición á la manera como se constituye el senado, porque el artículo 37 habla de la manera como se constituye la cámara de diputados. La cámara de diputados debe, pues, representar la nación en su conjunto; y así ha podido adoptarse, no solamente el sistema de lista, sino el escrutinio uninominal y aun el sistema del colegio único, si no se opusiera á esta última forma la preexistencia de las autonomías provinciales que determinan esta división seccional por distritos.

La denominación, pues, de «distritos electorales de un solo estado» tiene por objeto establecer la base de la distribución ó prorrateo entre las provincias,

de la representación que como tales entidades regionales les corresponde en la cámara popular. Así se pone más de relieve, *a contrario sensu*, por argumento adverso ó contradictorio, con la existencia del senado nacional, para dar así á entender claramente esta dualidad de representación: la colectiva de la nación argentina y la corporativa ó autonómica de las entidades provinciales.

No ha podido la constitución, y mucho menos ha podido la ley, abolir las fronteras internas de las provincias al establecer las bases del prorrateo de la representación, porque la misma constitución ha tenido en cuenta que las provincias eran personalidades preexistentes, tenían sus fronteras históricas y jurídicas.

Luego había que respetar esas divisiones regionales al distribuir matemáticamente los sufragios, de manera á producir la representación que le corresponde á cada una.

Por otra parte, la constitución argentina habla, lo mismo que la de los Estados Unidos, de *elección directa* de los representantes en la cámara popular.

Comentan igualmente los artículos citados—el 16, el 22 y el 33—que concurren á definir lo que es el derecho electoral, la igualdad de los ciudadanos ante la ley civil y política, y esta frase, generadora de tantas conclusiones interesantes: *la soberanía del pueblo*.

He oído decir en el curso de esta discusión, que había una diferencia á este respecto, entre la constitución americana y la argentina, diciendo que no era lo mismo la elección *en* los estados, y la elección *por* las provincias.

No alcanzo la distinción que puedan importar estas dos preposiciones. Hay que sutilizar, hay que quintaesenciar en exceso el significado de las palabras para llegar á establecer conclusiones tan absolutas sobre el empleo diferencial de simples preposiciones ó conjunciones de una frase gramatical en una y otra constitución.

Decir que los miembros de esta cámara son elegidos *por* las provincias, y decir que en la Unión Americana son elegidos *en* los estados, no importa una diferencia; lo que vale, en el lenguaje de la constitución, es esto: la elección *directa* por el pueblo; y por lo tanto, la ley que organice el ejercicio del sufragio, ya sea local, ya sea general, tendrá que respetar esta condición fundamental de igualdad que le da existencia.

Luego el problema de la constitucionalidad de la circunscripción uninominal, es el mismo, específicamente, en la constitución argentina y en la norteamericana; y así, se puede discutir la constitucionalidad de la ley nacional que distribuye el sufragio entre las provincias ó que establezca la manera de emitirlo, y la constitucionalidad de la ley de estado, en la Unión Americana, según la cual se adopta este sistema de elección. Y así se ha hecho en los Estados Unidos.

Paso por alto diversas concordancias de las dos constituciones, en concurrencia con este orden de ideas, para ver la forma cómo en los Estados Unidos se ha dado realización al sistema electoral; cómo la elección directa es la base esencial para la formación de la cámara popular del congreso, y la base única de criterio en el examen constitucional de las leyes que se dictan para darle realización; y por fin la manera cómo el congreso de los Estados Unidos la ha realizado por sus leyes y cómo los autores han consagrado la constitucionalidad de éstas.

El congreso de los Estados Unidos no se había creído en el deber de dictar una ley general, en presencia del artículo constitucional que dice que cada estado determinará el tiempo, lugar y manera de realizar las elecciones; pero á medida que la doctrina centralista, la doctrina democrática y la amplitud en los juicios interpretativos de la constitución fué haciendo escuela en los Estados Unidos, fueron «sacudiendo el polvo que cubría la antigua imagen», según la frase de Russell, y se llegó á descubrir que el congreso tenía facultad de establecer reglas que obligasen á los estados respecto á la manera como habían de llevar sus diputados á la representación.

Aprovechando la realización del censo general de la población, se dictó la ley de distribución de los asientos en la cámara popular del año 1842, renovada en 1872 y, últimamente, por la vigente del año 1891; las cuales invariablemente disponen que «cada estado que deba enviar más de un representante al congreso, elegirá dichos representantes por distritos compuestos de territorios contiguos que contengan tan aproximadamente como sea posible un número igual de habitantes. Cada estado se dividirá también en tantos distritos como representantes deba elegir, sin que en ningún caso pueda el distrito elegir más de un representante».

Kent, el gran comentador, fuente consagrada de la doctrina jurídica, de las decisiones de las cortes y de las leyes de los Estados Unidos en cerca de un siglo de vida constitucional, juzgando la ley de 1842, dice estas palabras: «La elección de miembros del congreso por distritos había sido hasta entonces adoptada en algunos de los estados, no en otros. La uniformidad en esta materia era necesaria, y el sistema en sí mismo era recomendado por el acierto y la justicia de dar en cuanto fuese posible á las subdivisiones locales del pueblo de cada estado la debida influencia en la elección de representantes: de manera que no se dejase á la minoría conjunta del pueblo de un estado—que acaso se aproximase á la mayoría—sin una voz, por lo menos, en los consejos nacionales».

Burgess (tomo un autor más moderno saltando sobre una inmensa serie de grandes escritores), estudiando este mismo problema á la luz de la constitución norteamericana y de los principios generales del sistema federativo, en su obra sobre la Ciencia política, concluye: «Para mí no ofrece dudas que la facultad de prescribir el modo de hacer las elecciones del congreso, *comprende de la de prescribir el escrutinio de «arrondissement» (ó distrito) en oposición al escrutinio de lista, ó viceversa*»; viniendo á confirmar así el que yo llamo axioma político: que los dos únicos sistemas que caben dentro de nuestra constitución son la elección por circunscripciones y la elección por lista, y que la cuestión se reduce, no ya á discutir si es constitucional ó nó, sino á discutir si en el momento actual de la cultura nacional es más conveniente uno ú otro sistema. (*¡Muy bien!*)

Por otra parte, si bien es cierto que la suprema corte de los Estados Unidos no ha podido traer á su juicio ningún caso de elección, desde que todos esos casos son de jurisdicción local, sin embargo, aquel alto tribunal, formado de jueces tan sabios, verdaderos jurisconsultos que no se creen, como en nuestro sistema, obligados á circunscribirse á las indicaciones de los autos, sino que se creen en el deber de ilustrar la constitución, de comentarla, de vivificarla con la doctrina, para enseñar á las generaciones sucesivas y al pueblo á entenderla é interpretarla, ha expresado también su opinión en el caso de Mac Pherson versus Blacker, en el tomo 146 de sus fallos. Resuelve el punto indirectamente,

como tenía que ser, no siendo un caso directo de jurisdicción federal, en el sentido de la validez de una ley local que reglaba la elección de electores y representantes bajo el sistema de distritos uninominales.

Y, señor presidente, ¿para qué voy á renovar otra vez el recuerdo de los jurisconsultos y políticos argentinos, quienes, desde que esta idea, como se dice, golpea las puertas del congreso, han venido proponiéndola y sosteniéndola como concurrente con los fines de la constitución, perfectamente encuadrada dentro de sus términos, es decir, absolutamente constitucional, si ya, como he dicho, en su elocuente enumeración el señor miembro informante de la comisión nos hizo conocer sus opiniones?

Sé también que es la primera preocupación de los señores diputados, cada vez que se trata una cuestión de importancia, el recorrer los anales parlamentarios é inspirarse en las opiniones de los que les precedieron en los asientos que hoy dignamente ocupan. Puedo, pues, nombrar, para llenar este programa de mi exposición, á Vélez, Sarmiento, Avellaneda, Achával Rodríguez; entre los contemporáneos, á Pellegrini, Zeballos, Pinedo, Sáenz Peña, Bermejo, Daract, Balestra, y podría mencionar muchos otros.

No creemos, como no lo creyeron ellos, deber detenernos en análisis atómicos de la constitución. No desmenecemos tanto este prolijo tejido de prescripciones, porque en este análisis de detalle, minucioso, infinitesimal, empequeñecemos un tanto las cláusulas, los fragmentos que componen esta inmensa fábrica de nuestro organismo constitucional.

No vayamos á quintaesenciar su significado, ni á hacer decir á las frases, como por medio de percusiones violentas, lo que en la intención de sus autores jamás estuvo; no le imprimamos movimientos capaces de romper sus piezas, porque ellas fueron concebidas de una manera elástica, de una manera amplia y comprensiva, para que en ninguno de los conflictos que se produjesen en la vida real, dejasen de tener vasto campo de acción las fuerzas providenciales,—diré, ya que no hallo otro término más preciso,—las fuerzas imprevistas ó fatales, llamadas á resolver esas crisis que, indudablemente, debían producirse con el choque de los hechos y de las formas legales preestablecidas.

La constitución no es un lecho de hierro, se ha dicho, y no lo es, en rea-

lidad. Si fuese eso, se habría despedazado ya en muchas de las incidencias sangrientas de nuestra vida política. Lo dicen todos los comentadores americanos. En la crisis profunda del año 1862, cuando había que optar entre la salvación de la constitución y la salvación de la nación, ningún espíritu ilustrado vaciló, y optaron todos por salvar la nación, teniendo presente que las generaciones posteriores, la jurisprudencia de los tribunales y la ciencia política se encargarían de dar á las prescripciones prácticas de la constitución el alcance capaz de contener las más grandes expansiones del alma nacional. (*Muy bien!*)

Para nosotros, la reforma que proponemos, es una reforma de civilización y de cultura; es de libertad política; es una ofrenda de paz para todos los partidos, de armonía y de ejercicio legal y ordenado de todos los derechos políticos.

Con el llamamiento que hace á las minorías, en la forma única que todos los pueblos más grandes de la civilización contemporánea han encontrado, que es la del escrutinio uninominal, la de la relación directa del centro local con el representante, de la separación de los centros directivos de la opinión pública; con ese sistema se hace posible la entrada al congreso de la representación de las fuerzas directivas de la sociedad argentina en la formación de las leyes, en la dirección general del gobierno, de todas las opiniones contrarias, de manera que se compensen, que tengan aquí su parte de acción proporcional, la parte de influencia que les corresponda, según su predominio local, ya que no es posible que las influencias sociales, de grupo, de gremio ó región, puedan imponerse fácilmente, quebrando las leyes físicas é históricas, sobre toda la extensión del país.

Desde este punto de vista, y desde que es axiomático en la ciencia política que el escrutinio de lista es el escrutinio de la injusticia, que ese escrutinio importa la incitación á la revuelta y á la obstrucción de las asambleas parlamentarias, desde que en nuestro país es sabido que minoría que no gobierna, conspira, y que nuestros hábitos políticos nos llevan á optar entre el gobierno ó la revolución.

Esto desaparecerá con una práctica más ó menos duradera de este nuevo sistema, cuya virtud principal consiste en ofrecer representación á las divisio-

nes fraccionarias de la opinión, no sólo con relación á la población, sino con relación á todo el territorio.

Señor presidente: voy á concluir. El proyecto de ley que el poder ejecutivo ha remitido al honorable congreso no se propone conseguir una ley de partido; no es tampoco una ley que condense fórmulas doctrinales ó científicas, más ó menos predilectas de sus autores, y por las cuales estuvieran dispuestos á reñir batallas intelectuales. Es una ley de orden constitucional; es una ley de carácter permanente; es una ley de gobierno que se ofrece á todos los partidos, á todos los intereses, porque es la realización más general de la constitución, que es la ley común de todos. Ha creído el poder ejecutivo que llegaba para el congreso la oportunidad de utilizar el inmenso poder que la constitución ha puesto en sus manos para imprimir impulsos robustos hacia el porvenir á esta nación privilegiada, con dones múltiples, nacida en los albores de una revolución universal de principios democráticos republicanos, y que á la mañana siguiente cae de nuevo en las sombras más desoladoras de la anarquía y del desgarramiento interno; porque en esa hora sombría tuvieron más influencia sobre el ánimo, sobre la voluntad de los hombres, los sentimientos exclusivos y excluyentes de las facciones; se impusieron las pasiones sobre los consejos de la buena política, y así hemos visto, desde aquella noche triste del año 20 hasta el año 52, que nuestro país se asemeja en realidad á aquel reino doloroso que el gran poeta pinta cuando describe el fragor terrible de las pasiones y de los delitos en la región de las eternas sombras.

Cuando tenemos en nuestra historia períodos tan oscuros, tan llenos de enseñanzas, es nuestro deber, al discutir una ley que después de la constitución se considera la más fundamental de todas, dirigir la mirada hacia el escenario retrospectivo de nuestra vida política y observar esta profunda ley histórica: que á cada uno de los actos de abnegación que han realizado nuestros grandes hombres, ya fuesen civiles ó militares, ha seguido siempre una gran conquista institucional, y que al día siguiente de una guerra civil, el espíritu de unión, de fraternidad y de concordia ha sellado siempre, en el nombre de la amistad y del patriotismo, otras nuevas fundaciones del derecho.

Así hemos visto levantarse del campo

de batalla de Caseros una palabra de perdón y olvido, es decir, un llamamiento á la acción organizadora á todos los elementos dispersos por la tiranía. Así hemos visto después de la batalla de Cepeda, á vencidos y vencedores alzarse igualmente á la altura de su misión histórica, y ofrecer á la nación la prenda más segura de su porvenir, en la forma de una constitución que realiza no solamente las aspiraciones tradicionales del pueblo argentino, expresada en diversas formas en las épocas de anarquía y nunca realizadas, sino también los principios de la ciencia llevados á aquella asamblea memorable por los más altos representantes de la cultura nacional.

Recordemos igualmente, señor, que las libertades políticas no han sido acordadas por nuestros mayores á ningún partido determinado: ellas han sido acordadas al pueblo argentino, y claramente nos hablan de su posteridad, de todas las generaciones que viniesen después de ellos. Su objetivo supremo fué consolidar la obra de la independencia y de la constitución; y este es el deber impuesto á todas las generaciones: á los que gobiernan y á los que deliberan en las asambleas populares. Los gobiernos son también parte del pueblo, y no hay, como es la creencia vulgar, una perpetua antinomia entre gobierno y pueblo. El gobierno es el brazo del pueblo, es el ejecutor de las decisiones de la voluntad nacional; y el deber de la ley, de la ley política constitucional, es mantener, como norma constante, en la ejecución de las leyes fundamentales, esa armonía suprema.

No debemos olvidar, en esta hora, las incertidumbres, los dolores que precedieron á la adopción de nuestra carta fundamental, que nosotros heredamos con el suelo sobre el cual nos hicieron soberanos, sin otra condición, sin otra carga, que perfeccionarla en el tiempo, inoculándole en sus cláusulas todos los resultados, todas las enseñanzas

que la civilización trae con cada generación; es decir, animarla con un espíritu, dotarla de vida, destruyendo así la esterilidad de la letra muerta. Las generaciones son así, en esta obra de engrandecimiento de este legado hereditario, semejantes á los grandes ríos de nuestras inmensas llanuras, que en cada una de sus avenidas depositan sobre los campos próximos una capa más de limo fecundo que traen de sus nacientes ignotas.

Levantemos, pues, el pensamiento y el corazón, ya que hacemos una obra fundamental, sobre estas vanas y transitorias posiciones que ocupamos, siempre en servicio público, sobre nuestras frágiles divisiones de partido, ya que es ley histórica, ya que es ley del patriotismo, que en nombre de este alto sentimiento hemos de sellar con un abrazo las más profundas divisiones de nuestra vida política. Fijemos sólo la vista y el pensamiento en el espectáculo que se desarrollará en el porvenir, cuando todas las leyes é instituciones fundamentales que hemos heredado y que adoptemos en adelante, inspiradas en estos amplios ideales, nos permitan ver á nuestro país, disfrutando de ese elevado respeto, de esa inmensa autoridad de que tienen la suerte de gozar naciones que se hallan hoy á la cabeza del movimiento civilizador del mundo; pensemos sólo en el beneficio común del pueblo argentino, á quien Dios proteja y la libertad ampare hasta el fin de los tiempos.

He dicho. (*¡Muy bien! ¡muy bien!*
Aplausos en la cámara y en la barra.)

Sr. Carbó—Pido la palabra.

Sr. Presidente—Siendo la hora avanzada, quedará con la palabra el señor diputado para la sesión próxima.

Invito á la cámara á pasar á cuarto intermedio.