

SUFRAGIO UNIVERSAL Y CAPACIDAD POLITICA (*)

El principio según el cual en un Estado democrático, todos los ciudadanos deben poder concurrir con su voto a la formación de las leyes, eligiendo a los órganos legislativos, se acepta hoy generalmente como postulado fundamental.

Pero, aun aceptando el principio, quedan ciertas dificultades en su aplicación. Es claro que del electorado político deben excluirse los niños y los enfermos mentales; se comprende también fácilmente que de semejante función sean excluidos los condenados por delitos graves. Pero, aparte esto, es digno de atención el hecho de que, por ejemplo, en Suiza las mujeres no tengan en la actualidad el derecho de voto, si bien nadie duda de que Suiza sea un Estado democrático, o hasta se la considera generalmente como un modelo de democracia. En un reciente *referéndum*, el electorado masculino ha rechazado un proyecto de ley gubernativo, destinado a enmendar la Constitución confederal en el sentido de conceder a las mujeres el derecho de voto, como también la eligibilidad para cargos confederales. Sólo en tres Cantones, entre veinticinco, la mayoría fué favorable al mencionado proyecto. La deliberación (es casi supérfluo decirlo) se basó en la consideración de la mayor aptitud de los hombres para la vida política, lo mismo que para la defensa de la patria; mientras a la mujer —se declaró— «corresponde tutelar la santidad del hogar doméstico».

Cuando en 1912 se introdujo en Italia el sufragio universal (1), tal reforma fué ampliamente discutida en el Parlamento y fuera de él, no dejando de hacerse contra ella serias objeciones. Aún hoy, si bien nadie o casi nadie pone en duda el principio, se atribuyen a dicha reforma consecuencias perjudicia-

(*) Este escrito está dedicado al ilustre jurista Paul Roubier, decano honorario de la Facultad jurídica de Lyon, y será publicado en francés en un volumen dedicado a dicho jurista.

(1) Nótese que la ley de 30 de junio de 1912 concedía ciertamente el derecho de voto a los analfabetos, pero sólo con la condición de que hubieran cumplido los treinta años o hubieran prestado el servicio militar. Se excluía también del electorado a las mujeres. Pero estas restricciones fueron eliminadas por leyes posteriores, que ampliaron cada vez más el derecho de sufragio.

les. Que el voto de individuos ignorantes y analfabets tenga exactamente el mismo valor que el de los más sabios, no parece justo ni útil; y a tal equiparación se atribuye, entre otras cosas, el hecho de que no pocos hombres de cultura y de estudio se abstengan de participar en la vida política e incluso en las votaciones. Dado que el número de los indoctos o semi-doctos, que constituyen la llamada masa electoral, es en gran medida mayor que el de los doctos, la consecuencia práctica es que a los primeros, y no a los segundos, está confiada la suerte de la nación.

¿Es posible un sistema que, sin abandonar el principio de la universalidad del sufragio, corrija los defectos de una aplicación mecánica e irracional? A esta pregunta trataré de responder con algunas sencillas observaciones y propuestas.

Como es sabido, las modernas legislaciones establecen en diversas formas los límites de edad en lo referente a la capacidad jurídica, incluso en el campo del Derecho privado. Así, por ejemplo, el Código civil italiano, mientras fija la mayoría de edad en los veintiún años cumplidos (art. 2.º), declara, sin embargo, que el menor que ha cumplido los dieciocho, puede prestar su propio trabajo, estipulando los contratos correspondientes y ejerciendo los derechos y las acciones que de ello se derivan (art. 3.º). El mismo Código admite también que son capaces de hacer testamento quienes han cumplido la edad de dieciocho años (art. 591); y que pueden contraer matrimonio el hombre que ha cumplido los dieciséis años y la mujer que ha cumplido los catorce (art. 84), salvo, para esto, el consentimiento de la persona que ejerce sobre el menor la patria potestad o la tutela (art. 90). La ley de 22 de abril de 1941, sobre la protección del derecho de autor y de otros derechos relacionados con su ejercicio, establece que el autor que haya cumplido los dieciocho años de edad tiene capacidad para ejecutar todos los actos jurídicos referentes a las obras por él creadas y de ejercer las acciones que de ello se derivan (art. 108). Si nos fijamos en el Derecho público (dejando aparte el Derecho penal, en el cual, como es sabido, las leyes hacen también varias distinciones con respecto a la edad) hallamos que, por ejemplo, la Constitución de la República italiana declara que son electores todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad (art. 48); pero a la elección de los senadores son admitidos solamente quienes hayan superado los veinticinco años de edad (art. 58); restricción que, a decir verdad, no parece muy plausible, dada la sustancial paridad de las dos ramas del Parlamento.

Distinciones y restricciones aún mayores, siempre con respecto a la edad, se observan en lo relativo a la elegibilidad; así, son elegibles a diputados sólo quienes hayan cumplido los veinticinco años de edad (art. 56), y a sena-

dores, quienes hayan cumplido los cuarenta años (art. 58); análogamente, no puede ser elegido para Presidente de la República quien no haya cumplido los cincuenta años de edad (art. 84).

Estos ejemplos son suficientes para demostrar que, salvando el principio de la universalidad del sufragio, es lícito tener en cuenta los diversos grados de madurez en las diversas edades de la persona humana, y que algunos derechos pueden atribuirse también a los menores de edad, mientras que otros se niegan a veces a los mayores. Materia opinable, pues, que puede discutirse con la debida ponderación, *de jure condendo*.

Algunos escritores antiguos consideran este problema, cuando no había surgido aún la exigencia del sufragio universal como fundamento de la legitimidad de los gobiernos, solamente con relación a la edad más a propósito para ejercer las funciones públicas. En general, se pensó que tales funciones debían confiarse a personas de edad madura. Son clásicas en este sentido las ideas de Platón (especialmente en *Rep.*, VII, 18, 540), las cuales, sin embargo, no fueron nunca aplicadas, ni creo que lo puedan ser, en su extrema rigidez. Recordemos más bien las consideraciones de Dante, el cual en el *Convivio* (L. IV, c. CXXIII-XXVII) sostiene que el «punto supremo» del arco que describe nuestra vida se halla entre los treinta y los cuarenta años, e indica precisamente en los treinta y cinco el mayor grado de perfección, edad a la que conviene esa virtud, que debe ser una luz y una ley para los demás, esto es la justicia; por lo que con razón (afirma él) los antiguos encargaron de gobernar a las ciudades a aquellos que se hallaban en tal edad.

Viniendo a los tiempos modernos, puede observarse cómo en algunos períodos se hizo una distinción bastante neta entre la capacidad civil y la capacidad política. Así, por ejemplo, en Italia: mientras para la primera capacidad se fijó constantemente el requisito de los veintiún años cumplidos, para la segunda se exigió primeramente el cumplimiento de los veinticinco años. Sólo con la ley electoral del 22 de enero de 1882 se fijó el límite de edad, incluso para el electorado, en los veintiún años, límite que, según ya hemos indicado, se trasladó más tarde a los veinticinco para la elección de los senadores. Por lo demás, en Italia, como acontece aún en Suiza, las mujeres estuvieron durante mucho tiempo excluidas del electorado político, a pesar de haberseles atribuido siempre la capacidad civil. Esto demuestra suficientemente la diferencia entre los dos criterios, aunque dicha diferencia no siempre se traduzca en normas legislativas distintas. Por otra parte, la diferencia se hace evidente en cuanto que a los extranjeros, según es sabido se les conceden los derechos civiles, pero no los políticos.

En un estudio publicado en 1904 con el título *La maggiore età politica*

e la funzione elettorale, mi padre, Giulio Salvatore Del Vecchio, profesor de Estadística en la Universidad de Génova, expuso el estado de la legislación vigente entonces, recordando, entre otras cosas, que la ley (texto único) de 28 de marzo de 1895 exigía para la capacidad electoral, además de los veinticinco años cumplidos, otros requisitos, entre los cuales el de saber leer y escribir; mientras dichos requisitos no eran en absoluto contemplados por el legislador para el reconocimiento de la plena capacidad civil. Además, en aquel tiempo las mujeres estaban aún excluidas del electorado, y esto no por una dignidad, menor, sino porque la actividad de la mujer se desarrollaba esencialmente en la familia. Después de una serie de consideraciones sobre algunos fenómenos sociales importantes, basándose en numerosos y precisos datos estadísticos, el autor llegaba a la conclusión de que la edad en que el hombre empieza, en general, a tener desarrolladas en una medida suficientemente alta las aptitudes que constituyen la capacidad política es la de los veinticinco años. Nótese que este estudio tenía un carácter puramente científico, y es claro que se refería a las condiciones de aquel tiempo, algunas de las cuales se modificaron posteriormente.

No hay duda, por ejemplo, de que en este siglo la actividad de las mujeres se ha ido extendiendo más allá del ámbito tradicional de la familia, lo cual ha sido, al mismo tiempo, causa y efecto de la concesión a las mismas del electorado político, efectuada en Italia como en otros países; concesión que hoy nadie pretendería revocar. También puede observarse que la difusión de la instrucción y de la prensa, la mayor facilidad y rapidez en las comunicaciones, y otras causas, han hecho posible en nuestro tiempo que los jóvenes, especialmente después de haber realizado algunos estudios, sean capaces de participar en la vida pública antes de lo que habría sido posible en otras épocas. Sobre lo cual, por lo demás, convendría hacer distinciones y reservas, de las cuales nos ocuparemos en seguida.

El sufragio universal, introducido en Italia, según hemos dicho, con la ley del 30 de junio de 1912 y sancionado nuevamente, en términos aún más amplios con la ley de 7 de octubre de 1947, modificó profundamente las bases de la vida política del Estado. En vez de a un cuerpo electoral cualificado, la elección de los representantes de la nación y, por lo tanto, en última instancia, la suerte de la misma, se confiaron a una masa que comprendía, además de las mujeres, los analfabetos, en la cual enorme masa indiferenciada los hombres más capaces a causa de su mayor experiencia y cultura quedaron, por decirlo así, sumergidos. Un principio igualitario, justo en abstracto, pero aplicado de una manera mecánica, produjo una nivelación irracional, es decir, un total desconocimiento de las diferencias de capacidad entre las diversas personas. Cier-

tamente, una consideración de los méritos individuales en esta materia sería imposible; pero nada impediría que se tuvieran en cuenta, con amplitud de criterio, los diversos grados de madurez y cultura, atribuyendo mayor peso al voto de quienes hubieran alcanzado una determinada edad o preparación intelectual, sin excluir a los demás del electorado. En lo cual no quedaría resto algunos de antiguos privilegios, ya que se trataría de criterios puramente objetivos y de carácter general.

El enorme aumento del número de electores y la falta de toda distinción entre los mismos ha producido como consecuencia la formación de los partidos, dominados frecuentemente por unos cuantos profesionales de la política y vinculados por una rígida disciplina (2). Por una especie de paradoja, la reforma que pretendía consagrar un derecho individual de libertad ha producido, por el contrario, una nueva forma de servidumbre. En grandes estratos de la población el sentido de la individualidad ha ido cediendo el puesto a lo que podría llamarse *sentido de grey*. De hecho, la llamada *partitocracia* ha reducido al *mínimum* el peso efectivo del criterio individual en la vida política, tanto para aquellas que, perteneciendo a un partido, dependen de las deliberaciones de los dirigentes, como para aquellos que, no habiendo dado su nombre a ningún partido, permanecen generalmente fuera de la palestra política y sólo indirecta y saltuariamente pueden hacer valer sus opiniones.

El sistema vigente en Italia para la elección de la Cámara de Diputados (texto único de 5 de febrero de 1948) quita al ciudadano el derecho de votar por un candidato de elección propia, aunque se halle dotado de los requisitos de elegibilidad, ya que las listas de los candidatos para cada colegio deben ser presentadas por al menos 500 electores. En la práctica, estas listas son deliberadas por las direcciones de los partidos, que por lo tanto ejercen una función preponderante en la formación del Parlamento, con menoscabo de las apreciaciones individuales. Es cierto que a los electores individuales se les reconoce el derecho de manifestar sus preferencias entre los candidatos de la lista por que votan; pero esto, por evidentes razones, tiene en la práctica una eficacia muy limitada. También es verdad que para la elección del Senado vige un sistema diverso, y el voto se refiere a un solo candidato; pero las candidaturas son admitidas solamente si son presentadas al menos por trescientos electores (art. 9 de la ley de 6 de febrero de 1948). Por consiguiente, también aquí queda limitada la facultad de elección de los individuos, y la parti-

(2) Sobre los inconvenientes y peligros de los partidos, pueden recordarse (aunque no se dividan enteramente) las ideas de ROSMINI: *Filosofía della Política* (2.^a ed., Milán, 1858), pag. 174 y ss.

toocracia despliega prácticamente su imperio. El restablecimiento del colegio uninominal, incluso para la Cámara de Diputados, sin previa presentación de listas o de propuestas colectivas, significaría indudablemente un mayor reconocimiento de un derecho fundamental del ciudadano.

Pero prescindiendo de esta y de otras reformas particulares, y considerando el problema en su generalidad, podemos preguntarnos: «¿Es posible eliminar los graves inconvenientes anteriormente indicados, adoptando un nuevo sistema electoral más racional que los actualmente vigentes en Italia y también en otros países?»

Declaro inmediatamente que, a mi parecer, debe mantenerse firme el principio de que todos los ciudadanos deben poder concurrir, en alguna manera, a formar con su voto los órganos del poder legislativo. El problema se refiere sólo a los modos y, en cierta medida, a los límites de tal derecho. Aun teniendo en cuenta, según diremos, los diversos grados de edad y de cultura, no creo que deba aprobarse el expediente de atribuir a una determinada clase de ciudadanos un voto plúrimo o votos suplementarios (como se experimentó ya en el pasado, por ejemplo en Bélgica, de 1893 a 1921), ya que esto vulnera directamente el principio de la igualdad jurídica de los ciudadanos. Por la misma razón, no cabe la menor duda de que, especialmente en las actuales condiciones de la vida social, deba mantenerse la concesión del derecho electoral a las mujeres.

Ninguna exclusión de tal derecho —salvo para los niños, los enfermos mentales y los culpables de graves reatos— es, a mi parecer, admisible; por consiguiente, tampoco debería excluirse a los ignorantes, si bien es sumamente deseable, con especial referencia a tal función, que la plaga del analfabetismo desaparezca completamente tanto de nuestro país como de los demás. Más bien debería limitarse la eficacia del voto de quien se halla exento de cultura y también del de quienes están dotados escasamente de la misma.

Esta limitación podría consistir en que a las personas carentes de un determinado título de estudio (por ejemplo, una licencia de escuela media o cualquier otro título equivalente) se reservara sólo una cuota, verbigracia, del veinte y del cuarenta por ciento, respectivamente, sobre el total de la representación por elegir, según sean de edad inferior o superior a los treinta y cinco años. Tal diferencia estaría, a mi parecer, justificada por el hecho notorio de que la experiencia que se logra con la edad hace más ponderado el juicio y, por lo tanto, más válido el voto de los hombres maduros.

A quienes se hallen en posesión del título de estudio aludido, o de otro que demuestre su aptitud o competencia cualificada, sea cual fuere la edad, se asignaría consiguientemente la cuota restante del cuarenta por ciento. Se en-

tiende que estas cifras tienen un carácter meramente indicativo y deberían confrontarse y eventualmente modificarse en relación con los datos estadísticos sobre las tres categorías de personas, de tal modo que se asegure (ya que éste es el fin esencial del sistema propuesto) un valor proporcionalmente mayor a los votos de la segunda categoría respecto a la primera, y a los de la tercera respecto a la segunda (3). Por lo demás, ninguna diferencia debería establecerse entre los elegidos, los cuales tendrían todos la misma dignidad, ya que toda asamblea legislativa resultaría siempre perfectamente unitaria y homogénea.

Se equivocaría gravemente quien atribuyera a este sistema una secreta intención política, como si tendiera a favorecer a uno u otro partido entre los que hoy se disputan el campo. Semejante cálculo está absolutamente fuera de mi pensamiento, que se funda tan sólo en la confianza que razonablemente se debe tener en el valor de la experiencia y de la cultura.

Reconocer prácticamente este valor en la organización de la vida política no tiene ni puede tener un significado antidemocrático, a no ser que por democracia se entienda el predominio de la parte ínfima del pueblo. Como confirmación de lo dicho añado que —teniendo siempre en cuenta las distinciones mencionadas— no sólo deberían ser admitidas al electorado las personas incultas e incluso los analfabetos, sino que también podría bajarse el límite de edad para la admisión a la primera categoría, poniéndolo, por ejemplo, en los veinte años, o bien en los diecinueve o dieciocho.

En virtud de las distinciones y limitaciones propias de su estructura, el sistema propuesto constituiría en cierta medida una garantía contra deliberaciones precipitadas e inconsideradas. Podría, por consiguiente, valer igualmente para las elecciones de los dos ramos del Parlamento, sustituyendo con ventaja al sistema diferencial actualmente en vigor, tanto para el electorado activo

(3) Según los datos del Instituto Central de Estadística, los individuos entre los veinte y treinta y cinco años, en diciembre de 1957, eran en Italia 12.006.606, es decir, el 24 por 100 de la población, y los de edad superior a los treinta y cinco años 21.453.560, es decir, el 43,1 por 100. Tomando como base estos datos, y atribuyendo a los dos grupos, para la respectiva representación política, las cuotas indicadas anteriormente del 20 por 100 y del 40 por 100, la ventaja del segundo grupo respecto al primero sería gravemente peligrosa. Es evidente que, si se quisiera hacerlo mayor, sería necesario, aumentando la cuota asignada al segundo grupo, disminuir en la misma medida la del primero o bien la del tercero. Pero no es necesario detenernos en semejantes cálculos (en los cuales debería también considerarse el número de personas que deberían restarse de los dos primeros grupos para sumarlas al tercero), ya que, según se ha indicado, las cuotas mencionadas tienen solamente la finalidad de aclarar el concepto de la reforma propuesta.

como para el pasivo. De todos modos, si se quisiera establecer normas distintas para el Senado, podría hacerse basándose en el mismo sistema.

El problema considerado en el presente ensayo es tan grave y complejo que no presumo haber propuesto una solución definitiva. Me juzgaría satisfecho si mis breves consideraciones dieran ocasión a estudios más amplios y profundos, e incluso a una solución mejor, en orden al fin supremo del bien común.

GIORGIO DEL VECCHIO

(Traducido por J. MARCOS DE LA FUENTE.)