

Democracia, elecciones y modernización en Europa. Siglos XIX y XX

Salvador Forner
(coord.)

Edit. Cátedra

Madrid, 1997

Este material se utiliza con fines
exclusivamente didácticos

Sistemas electorales y estructuras sociales.

El siglo XIX europeo

RAFFAELE ROMANELLI

1. LOS HISTORIADORES Y LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA. UNA CRÍTICA

Durante mucho tiempo la historia política fue el objeto dominante de los estudios históricos. Al identificarse con el acontecimiento y con el poder estatal, y separarse por ello del conjunto de la vida social, la historia política tradicional ha sido la víctima más ilustre en la batalla llevada a cabo por los historiadores sociales a favor de una historia estructural de más larga duración. En los últimos años, sin embargo, la historia social ha ganado mucho terreno en el panorama de los estudios históricos, igualándose a la historia política y adquiriendo incluso alguna superioridad, por lo menos numérica. Pero, a pesar de ello, en la actualidad la historia política ha adquirido un nuevo protagonismo, una especie de *retour en grâce* que algunos definen como «l'un des faits historiographiques majeurs des quinze dernières années», basándose en una concepción de la política que va más allá del acontecimiento y que, reinterpreta la transmisión y la distribución del poder, se adentraría en el análisis de las creencias, normas y valores que confieren una identidad a los sujetos sociales: una visión, en suma, en la cual todo es política.¹

Tanto el enfrentamiento, como la confusión entre ambas interpretaciones de lo político, han tenido el efecto de dejar en el olvido el hecho de que las naciones europeas del siglo XIX se construyeron sobre la base de una nueva definición institucional de las relaciones entre sociedad y política, que quedaban organizadas en torno a los regímenes constitucionales; a los parlamentos y a los sistemas políticos.

Recordemos, de hecho, que cuando hablamos de representación política nos referimos a las elecciones a los parlamentos nacionales en el marco de los sistemas constitucionales. En términos muy generales, puede decirse que el objetivo principal de la introducción del sistema representativo fue el de reducir la lucha política y el conjunto de las relaciones sociales a normas comunes, de carácter universal y controladas por la opinión pública. Esta transformación de la política es similar al proceso de codificación de lo social que acontece en el terreno de las leyes civiles y administrativas. Pero la nueva política tal como ha sido conceptualizada entre finales del siglo XVIII y la primera mitad del XIX, hace referencia a una sociedad fuertemente deshomogénea, atravesada de profundos desequilibrios territoriales, económicos y sociales. Al estudiar la representación política, se plantea por ello el problema de analizar en qué modo los sistemas constitucionales se orientaban a conseguir este objetivo con su actuación sobre las doctrinas, leyes y prácticas sociales.

Definir la naturaleza de la representación política constituye, por consiguiente, una premisa imprescindible para el estudio de la historia política. Para el análisis de los conflictos entre grupos y partidos es, sin embargo, necesario evitar cualquier consideración que, más o menos implícitamente, contemple las asambleas parlamentarias electivas como una proyección directa de los intereses, las orientaciones y los grupos del país estudiado. Dicho de otra forma, no debe atribuirse a los resultados de la competición electoral y a la composición de las cámaras electivas una inmediata significación social, como suele suceder en los trabajos de historia política donde, por ejemplo, los partidos conservadores son considerados como la expresión de los grupos agrarios tradicionales; los liberales, o demócratas liberales, como representantes de grupos urbanos progresistas; y los partidos socialistas como la proyección política de las clases obreras en ascenso, etc. Naturalmente, los historiadores son conscientes de que los parlamentos decimonónicos no son elegidos con criterios de proporcionalidad, y conocen bien la diversidad de los regímenes electorales. En la historia política, los debates electorales conservan un papel central. Pero en general lo hacen considerando las distintas reformas como etapas de «un proceso de modernización» que es identificado sobre todo con la "ampliación del sufragio», entendido como un proceso de progresiva inclusión de sectores de la población cada vez más amplios, hasta llegar al sufragio universal, primero masculino y después también femenino. Los «estadios» de este proceso, conforme han sido definidos por la ciencia política, serían el resultado de la extensión del sufragio, de la gradual estandarización de las normas electorales, del sufragio igualitario universal y de la obtención de una relación equilibrada entre electores y diputados a través de la representación proporcional.²

¹ J. F. Sirinelli, "Les cultures politiques", en *Proceedings of the 18 th International Congress of Historical Sciences*, Montreal, 1995, pág. 476-478.

² S. Rokkan, *Citizens, Elections, Parties*, Oslo, 1970, págs. 148-149.

En mi opinión, esta visión no es muy pertinente para el estudio de la lucha política. Se trata de una versión elaborada con posterioridad al periodo considerado, y muy próxima a la «concepción sociológica» de la representación típica de la democracia del siglo XX.³ Desde este punto de vista la representación universal del siglo XX se proyecta hacia unas aparentes raíces en el intento de reconstruir sus orígenes y fundar su legitimación histórica. El problema es que esta lectura evolucionista condiciona la selección de los materiales y establece una jerarquía de los ejemplos a tomar en consideración para cada uno de los distintos países, y una consiguiente escala de valores

Los modelos de referencia de este proceso son extraídos de la experiencia de algunos países de la Europa noroccidental: por un lado, Francia, donde los problemas ligados al sufragio universal se plantean ya durante la Revolución y después con carácter definitivo en 1848 y durante la Tercera República; por el otro, Inglaterra, donde las reformas de 1832, 1867 y 1884 ofrecen por el contrario un modelo de evolución más gradual hacia los mismos objetivos, que serán perfeccionados más tarde por los sistemas escandinavos o el proporcionalismo del siglo XX. Quedan en la sombra, como objetos misteriosos un poco aparatosos, las vicisitudes de muchos países que tuvieron una larga experiencia de sufragio, pero con una historia menos lineal y que se adapta en menor medida a los esquemas fundamentales, como son los países ibéricos con sus imperios americanos o los países germánicos, por no hablar de los países ajenos al área euroatlántica a los cuales se fue trasplantando paulatinamente el sistema representativo. El modelo se resiente sin embargo de una especie de comparativismo ficticio derivado de los debates políticos actuales, que condicionan de esta forma el análisis con el establecimiento de una jerarquía de valores. Si los casos inglés y francés constituyen la norma, los latinos constituyen el paradigma negativo de la distorsión (el caciquismo español del periodo de la Restauración, que hoy interesa tanto a los historiadores, junto con la «corrupción» de los sistemas latinoamericanos son los ejemplos clásicos), mientras los sistemas alemán y austríaco, con la convivencia entre el sufragio universal y la representación estamental parecen ofrecer por el contrario un ejemplo de los «residuos» de órdenes sociales premodernos. La crisis de la representación sufrida por muchos países europeos en la primera mitad del siglo XX, la emergencia de las dictaduras o de los sistemas de representación no electiva, se explican, de forma paralela, como alteraciones graves de dicho proceso — debidas por lo demás a la reaparición de impulsos reaccionarios residuales — a las cuales la segunda guerra mundial habría puesto fin.

2. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA COMO CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA

Aquí se propone una lectura distinta del camino seguido por la representación política, contemplándola no tanto como mecanismo más o medio eficiente de «representación» del orden social; sino más bien como instrumento de «construcción» de la ciudadanía política. Recordábamos antes que el objetivo principal de la introducción del sistema representativo en los regímenes constitucionales era el de reducir a normas comunes la lucha política en una sociedad fuertemente deshomogénea, atravesada por profundos desequilibrios sociales.⁴

Desde esta óptica, puede decirse que las leyes electorales no se proponen de hecho “reflejar”, la realidad social, reproduciendo su división interna, sino que por el contrario tienen la finalidad de negar esta división dando vida a algo completamente diverso y nuevo, que precisamente es lo que llamamos «representación política» y que podríamos también definir como un instrumento de “emancipación de lo político” con respecto a lo social.⁵ Las diversas leyes electorales cumplen un fin normativo: encarnar un

³ A partir de esta concepción se han desarrollado los *electoral studies* de carácter estadístico, que miden el comportamiento electoral a través de la distribución de los votos entre partidos y grupos políticos. Es significativo que los estudios de estadística electoral nazcan en torno a los años 69 y 70 del siglo XIX, cuando se pone de relieve el problema del sufragio universal y de la representación proporcional. Pero, como explican S. Roklian y J. Meyral en *International guide to electoral statistics. Guide internationale des statistiques electorales*, vol. I, *National elections in Western Europe*, París La Haya, Mouton, Maison des Sciences de l'Homme, 1969, tanto la recogida de los datos como su elaboración adquieren interés en una etapa avanzada de la evolución de los sistemas electorales en relación a la extensión a las masas del derecho de voto, la estandarización de los sistemas electorales y la garantía del secreto del voto según las formas alcanzadas en la primera mitad del siglo xx.

⁴ Véase a este respecto A. Pizzorno, “I sistemi rappresentativi: crisi e corruzione”, en *Parolechiave*, núm. 5 1994, pág 69, quien afirma que “la representación es un método de gobierno que se aplica a sociedades caracterizadas por alguna forma de hendidura profunda o de división. Para subsanar esta hendidura se adoptan los mecanismos de representación”. Pizzorno usa el término italiano *spaccatura* (hendidura) —*cleavage* en el texto original inglés— en el sentido del término alemán *Entzweiung*.

⁵ En este sentido, como también observa Pizzorno, “puede parecer sorprendente que esta visión literal, que entiende la representación como un proceso de reunificación de los componentes dispersos y divergentes de una entidad social,

modelo de relaciones sociales que no coincide de hecho—y que no se piensa que coincida—con el existente. La construcción de la representación política es, pues, un instrumento para la construcción de la ciudadanía, que sirve para introducir al individuo y a la nación como valores fundamentales. Cuando se refiere a elecciones políticas, el discurso decimonónico enfatiza siempre un papel de unificación, de nacionalización, de socialización y de educación del ciudadano, en la acepción dada al *Representative Government* de J. S. Mill. El fenómeno es próximo, y en parte coincide, con lo que los historiadores de hoy llaman «construcción de la identidad nacional», y que en muchos sentidos sirve para contemplar el cuerpo electoral como una especie de *imagined community*, una comunidad ideal.⁶

Si el primer objetivo de la representación política es el de componer, el de mediar, las fracturas sociales, fundamentales sobre todo su negación. La nueva representación política ignora las antiguas formas de representación, de tipo municipal, corporativo o de orden y por consiguiente niega legitimidad a las formas de identidad política no individual-igualitaria, y no nacionales-unitarias. Se trata de un proceso bastante complejo, que la propia doctrina conceptualiza de forma gradual y con mucha dificultad. Desde nuestro punto de vista, conviene subrayar que la reflexión doctrinaria no constituye un objeto cultural en sí mismo, alejado de la práctica social, sino que por el contrario se confunde con la construcción del sistema político y contribuye activamente a modelar los comportamientos electorales y políticos. Es un proceso de cambio gradual, del cual los historiadores frecuentemente sólo conocen los aspectos más conceptuales. La expresión conceptual del esfuerzo de nacionalización asociado a la construcción de la representación política es el principio de “prohibición del mandato imperativo”. Dicho principio fue proclamado abiertamente en la Constitución francesa de 1791—por el cual cada diputado representa a la nación y no al colegio—y aparece también implícitamente en la apelación de Burke a los electores de Bristol en 1774 y, aún antes, en las declaraciones que los representantes *Whig* oponen a la idea *Tory* de la representación.⁷ Sólo con el tiempo, a partir de estos fragmentos de textos y de experiencias, se elabora una doctrina, mientras que la idea —con toda la indeterminación de su contenido—se difunde en la opinión pública y llega a ser parte integrante de la imagen con la cual los candidatos se presentan a los electores durante el siglo y de los propios comportamientos del electorado. La idea de la «prohibición del mandato “imperativo concierne por lo demás al modo de entender la naturaleza de las asambleas parlamentarias y al modo de funcionar de las mismas. Pero más complejos son los aspectos técnicos de esta especie de “desterritorialización” que afectan a la definición de los colegios electorales, la construcción del electorado las relaciones entre candidatos y electores, y sobre todo el nexo entre el proceso electoral político y los poderes territoriales existentes (urbanos, rurales, comunitarios, provinciales, etc.). La negación de los poderes intermedios no implica de hecho que todo sistema representativo sea nacional y que prevalezca y excluya todo otro tipo de representación no política paralela (ya sea ésta territorial, municipal, corporativa, económica, etc.), pero sí requiere, por principio, que el derecho de voto sea reconocido sólo a los individuos en cuanto iguales, y no a los grupos sociales, a la familia, a las asociaciones o a otras instituciones colectivas o corporativas.

Ahora bien, el conjunto de estos principios —a los cuales me referiré como «convención individualista» que inspira las normas electorales—debe ser conciliado con la realidad de identidad social y poderes efectivos que no son ni individualista-igualitario; ni nacionales ni fijados geoméricamente sobre el

acaba siendo no muy diversa a la visión preabsolutista. También en aquel caso la representación era el momento en el que el Estado, normalmente sostenido por una multiplicidad de fuentes de poder, alcanzaba la unidad. En ciertos casos (por ejemplo, las Cortes castellanas) la conciencia de esta función de reunificación en tal que se pensaba que el Estado existía sólo cuando el Parlamento estaba reunido en sesión. Cada sesión de las Cortes constituía otro reino. Se formaba un nuevo reino cada vez que los representantes se reunían. Después la autoridad del Estado era nuevamente dispersa” (*ibid.*)

⁶ La referencia es a los escritos de E. Hobsbawn, *Nationas and antinationalismo since 1780: programme, Mit., reality*, Cambridge, 1990; E. Gellner, *Nationas and nationalism*, Oxford, 1983; y B. Anderson, *Imagined communities. Reflections on the origins and spread of nationalism*, Londres, 1983.

⁷ Según el célebre discurso de Burke, el parlamento “is not a congress of ambassadors from different hostile interests, which interests each must maintain, as an agent and advocate; but Parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest that of the whole”. Sin embargo, desde otro punto de vista, ya en 1698 Algernon Sidney había sostenido que “it is not therefore for Kent or Sussex, Lewes or Maidstone, but for the whole nation, that the members chosen to serve in these places ate sent to serve in Parliament”. Ambos son citados en A. H. Birch, *Representation*, Londres, 1971, págs. 38-39. En la defensa del sistema no reformado, Sir Robert Inglis repetía en 1831 que: “This House is not a collection of Deputies (...) We are not sent here day by day to represent the opinions of our constituents. Their local rights, their municipal privileges, we are bound to protect; their general interests we are bound to consult at all times; but not their will, unless it shall coincide with our own deliberate sense of right (...) We are sent here to legislate, not for the wishes of any set of men, but for the wants and the rights of all” (cit. en H. J. Hanham, *The Nineteenth Century Constitution. Documents and Commentary*, Cambridge UP, 1969, págs. 140-141).

territorio, sino enraizados en estructuras de poder fuertemente no igualitarias y territorialmente definidas por la tradición. Creo que este carácter «corporativo» de la sociedad investida de la representación política no concierne solamente a la sociedad “tradicional”, o de «antiguo régimen»—como con frecuencia se tiende a hacer creer—, sino que es una característica de todo tipo de sociedad, de modo que la historia de los sistemas representativos decimonónicos no está marcada tanto por la progresiva homologación social que tiende a hacer desaparecer los antiguos sujetos “corporativos”, como por la continua propuesta de nuevas y diversas formas de agregación de los sujetos sociales y de los intereses.

De ser ello cierto, la descripción “evolutiva”, de la historia de los sistemas electorales, atendiendo a una “historia interna”, pierde gran parte de su capacidad explicativa en lo que se refiere al nexo entre política y sociedad. Lo demuestran, entre otras cosas, los desarrollos y las crisis que han atravesado los sistemas después de la restauración democrática ocurrida tras la segunda guerra mundial, tales como la crisis del sistema de partidos en las democracias occidentales, la puesta en discusión de los sistemas proporcionales, el tránsito a una “democracia del público”, ligada a los *media* (que recuerda la larga experiencia de las elecciones plebiscitarias),⁸ e incluso la extensión de los sistemas electivos en tantos países extraeuropeos. Países con condiciones políticas y sociales tan lejanas a las de la vieja Europa, a sus procesos políticos y a su jerarquía de valores.

Estos desarrollos más recientes nos llevan a reconsiderar con más atención la relación entre formas electorales y estructuras sociales también para el pasado, y en particular en la fase decimonónica de construcción de la ciudadanía política, y a concentrarnos no tanto en los momentos de simple inclusión o exclusión, sino sobre el diálogo que se desarrolla entre el “input” individualista y nacionalizante y las estructuras sociales “corporativas” antiguas y nuevas. La historia del sufragio puede ser vista como un escenario sobre el que se representa una obra abierta que no conduce a un feliz final universal, y en la que se desarrollan algunas de las posibles configuraciones que la relación entre concepto del mandato y realidad social asumen en los diferentes países y en las distintas fases de la historia, con continuos avances y retrocesos. Las cronologías se hacen inciertas. El escenario se agranda enormemente, y obliga a entrar en escena a muchísimos sujetos, provenientes en particular de los países menores, sobre los cuales sabemos poquísimos. Se abre, fundamentalmente, un nuevo objeto de trabajo, sobre el cual intento sólo ofrecer aquí algunos puntos de discusión.⁹

3. EL SISTEMA CENSITARIO

Sobre el escenario arriba descrito se presentaría el sistema electoral que paulatinamente se fue configurando desde los inicios del siglo XIX. En el fondo de la escena se encontraría el modelo francés. Esta imagen serviría para manifestar la universalidad del sufragio, la atribución del voto igual y directo a todos los ciudadanos y la articulación de los colegios electorales con métodos racionales, en principio sobre base poblacional, es decir, sin tomar en consideración las organizaciones comunales preexistentes.¹⁰ Este último modelo —que podía considerarse como el producto de un utopismo radical—se difundió en toda Europa (influyendo en gran manera sobre las formas de análisis de los sistemas electorales en Bélgica, Italia, España, los estados alemanes meridionales, etc.). Pero a dicho modelo se superpone un segundo que sigue el caso inglés, en el cual son por el contrario las diversas comunidades—ya sean estas *counties* o *boroughs*—las que

⁸ “Democracia del público”, es una expresión utilizada por B. Manin para diferenciar la actual fase de representación, en la cual los candidatos son elegidos sobre la base de su imagen pública, la comunicación política se apoya en los medios de comunicación y los sondeos de opinión, y las decisiones políticas son tomadas sobre la base de negociaciones directas con los representantes de los intereses privados. Cfr. *La democrazia dei moderni*, Milan, 1992, y *Principes du gouvernement représentatif*, París, 1995.

⁹ Este trabajo reproduce la tesis que presenté en un encuentro internacional que tuvo lugar en Florencia en abril de 1995, cuyas actas se hallan en proceso de publicación. Cfr. R Romanelli (ed.), *How did they become voters? The history of Franchise in Modern European representation*, The Hague London-Boston Law Int., 1997.

¹⁰ 10 Para una rápida visión del sistema francés, cfr. A. Cole y P. Campbell, *French electoral systems and elections since 1789*, Gower, 1989, y M. Offerlé, *Un homme, un evoix? Histoire du suffrage universel*, París, Gallimard, 1993. Una nueva reflexión historiográfica sobre los fundamentos del sistema se ha desarrollado en torno a algunos estudios aparecidos casi contemporáneamente en los últimos años: R Huard, *Le suffrage universel en France, 1848-1946*, París, 1991; P. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, París, 1992; A. Garrigou, *Le vote et la vertu. Comment les français sont devenus électus*, París, 1992, y P. Gueniffey, *Le nombre et la raison. La révolution française e' les élections*, París, 1993.

se afianzan en igualdad de voto entre los individuos, sin reglas universales y con persistencia de la antigua representación corporativa.¹¹

El conjunto formado por las tradiciones parlamentarias británicas y las doctrinas políticas y los experimentos que se suceden en Francia entre la revolución y la monarquía orleanista, ofrece a Europa un modelo de representación que muchos llaman “censitario” porque basa el sistema electoral sobre el censo definido por el pago de impuestos. La atribución de la ciudadanía política está, pues, estrechamente ligada a los sistemas fiscales vigentes en los distintos países, a las formas de imposición y de exacción de los impuestos. Pero también la naturaleza de los sistemas fiscales de la época ayuda a entender que no es tanto la riqueza o la producción lo que otorga la ciudadanía política, sino la propiedad inmobiliaria y, en particular, la propiedad de la tierra. También en aquellos países en los cuales una economía mercantil o industrial más desarrollada atribuye mayor peso a los impuestos sobre las actividades comerciales o industriales, la propiedad inmobiliaria permanece como la vía principal para el derecho del voto. Aunque este criterio de selección de los sujetos políticos se justifique generalmente con el argumento de la independencia de juicio que garantiza el bienestar económico, o el acceso a la instrucción y a la cultura, es evidente que el requisito de la propiedad inmobiliaria corresponde a un determinado tipo de enraizamiento socioterritorial. La propiedad de la tierra, sobre todo en la forma no capitalista vigente en gran parte de Europa, representa una estructura de relaciones sociales. Con la misma se incorpora a la figura del propietario “burgués”, la responsabilidad que deriva de su posición como vértice de un microcosmos social configurado a base de lazos de dependencia personal y de subordinación productiva. En el mismo sentido deben contemplarse muchas normas que asocian el derecho al voto no sólo a la residencia en un lugar, sino a una residencia estable en el tiempo (principio en teoría contradictorio con la dimensión “nacional” por excelencia de la ciudadanía política). De esta manera, la representación «individualista censitaria», aunque medida en términos anónimos e igualitarios (el nivel monetario de los impuestos) refleja la estructura «orgánica» de las sociedades de la época que están fuertemente enraizados sobre el territorio y en las cuales los representantes son idealmente los dirigentes reconocidos y «naturales» de la comunidad.

En muchos casos en los que dentro de este horizonte social se declara en principio el sufragio universal, muchas medidas técnicas permiten después recomponer en su interior la realidad de las estructuras jerárquicas. Algunos de estos recursos parecen meramente conceptuales, como la distribución entre *citoyen* y *citoyen actif* realizada por los franceses y distintamente modelada a través de variables como la edad, la condición social, la residencia, etc., mientras que, típicamente asociada a los representantes *Whig* ingleses, aparece la idea de “representación virtual”, por la cual los intereses de los electores de Manchester o Sheffield pueden también ser «virtualmente» representantes de los diputados de los *rotten boroughs*.¹² A concretar estas abstracciones contribuyen también una serie de dispositivos técnicos menores, que merecen ser estudiados con más detalle. Algunos se refieren a la definición formal de “ciudadano elector”, que permite de hecho dar el voto a sectores determinados de la población, en particular a los hombres adultos independientes y potencialmente cabezas de familia, excluyendo a quienes viven en condiciones estructurales de dependencia como los sirvientes y las mujeres, en muchos casos, los militares. Nada más significativo como la no consideración de las mujeres para mostrar el carácter “corporativo” del voto político, ya que la mayor parte de las argumentaciones al respecto no discuten la plena titularidad de los derechos civiles de las mujeres como individuos—por otra parte sancionada por la ley civil—, si bien señalan la subordinación estructural al mando en la relación conyugal y en la familia.¹³

¹¹ Para una información sintética sobre el sistema inglés, cfr. H. J. Hanham, *The Nineteenth Century Constitution...*, op. cit., y, del mismo autor, “Government Parties and Electorate in England. A commentary to 1900”, en S. Noiret (ed.), *Political strategies and electoral reforms: Origins of the Voting System in Europe in the 19th, and 20th Centuries*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1990; y V. Bogdanor, “Literature, Sources and Methodology for the Study of Electoral Reform in the United Kingdom”, en S. Noiret (ed.), op. cit.

¹² Apoyada en el siglo XVII por los parlamentarios *Whig*, que así justificaban la oposición a la reforma electoral, la idea de la representación virtual era la culminación lógica de la concepción “nacional” del mando parlamentario. Cfr. también E. Biagini, «Reppresentanza virtuale e democrazia di massa: i paradossi della Gran Bretagna vittoriana», en *Quaderni Storici*, núm. 69, 1988, págs. 809-838.

¹³ Por este motivo, la cuestión de la ciudadanía política de las mujeres guarda relación con el problema de la propiedad. Como consecuencia del carácter patrimonial de la representación municipal, en muchos casos las mujeres solas que eran propietarias (viudas o solteras) tenían el voto administrativo, del mismo modo que en algunos casos lo tenían los entes morales. Pero se trata de un derecho que no se extiende al derecho político, de lo que se puede extraer la impresión de que el desarrollo de la ciudadanía política había limitado el voto femenino, también en los casos en los que la participación femenina en la administración de los entes locales fue aumentando a lo largo del siglo (*Hollis, Ladies elect*). Se plantea así la cuestión del nexo entre ciudadanía municipal y ciudadanía política. Por otra parte, hay que

Pero en los sistemas del sufragio muy amplio—casi universal— otros instrumentos técnicos permiten individualizar a aquellos a los que se supone capaces de tomar decisiones políticas responsables, distinguiéndolos de los demás. Uno de éstos es, por ejemplo, la distinción entre electorado activo y pasivo (entre aquellos que podían votar y aquellos que podían también ser elegidos). Si el sistema radical de tipo francés no distingue en principio los dos derechos, en muchos países europeos la distinción si se produce, y por lo general existe una relación inversa entre la amplitud del electorado activo y la amplitud del electorado pasivo. En otras palabras, cuanto más amplia es la base electoral tanto más la ley limita a una elite más restringida la posibilidad de ser elegida. Una jerarquía social similar es la configurada por el sistema de voto indirecto, que en muchos casos constituye la base de una auténtica representación escénica de una sociedad jerarquizada.

Un buen ejemplo de voto indirecto son los setenta artículos que la Constitución de Cádiz (1812) dedica a materia electoral.¹⁴ Producto de la oleada revolucionaria que abole los antiguos órdenes, la Constitución de Cádiz tuvo una corta vida y una escasa aplicación en España (dado que reguló sólo dos elecciones entre 1820 y 1823 de las que sabemos poco), aunque junto a los textos electorales de la Francia revolucionaria constituye un modelo en el que se inspiraron muchos movimientos liberal-democráticos de aquel momento, sin contar que constituye la base para la extensión del sistema representativo liberal en el continente latinoamericano. En la misma se establecía un sufragio muy amplio que en principio comprendía a todos los ciudadanos, quienes se reunían en las Juntas de parroquia para nombrar a los delegados que debían a su vez elegir al elector de parroquia. Todos electores de parroquia se reunían con gran solemnidad civil y religiosa y con pomposos ceremoniales para elegir—esta vez mediante voto secreto, del cual no se hacía mención en los estadios precedentes— los electores del distrito, los cuales se reunían a nivel provincial e iban a la capital para elegir al diputado a Cortes.

En mi opinión textos como el de Cádiz ofrecen una representación detallada (en términos teatrales) de la forma en la que los principios fundamentales del liberalismo estaban adaptados a las configuraciones de los poderes sociales en la Europa de la primera mitad del siglo XIX, reconociendo la jerarquía de poderes que ligaba las comunidades locales a las asambleas nacionales. Por ello, el sistema de Cádiz tuvo efectos de gran importancia para la inserción de las comunidades americanas en los sistemas liberales.¹⁵

Puede sostenerse que el ceremonial jerárquico descrito en las normas de Cádiz representa a una sociedad del antiguo régimen. Sin embargo, recordemos que aquella ley fue asumida como modelo por muchos movimientos liberales innovadores, a pesar de que sus mecanismos y ceremoniales no son muy distintos a los descritos para el sistema de las tres clases (*Dreiklassenwahlrecht*) adoptado en Prusia, que distribuía al electorado de cada colegio en tres grupos, según los impuestos pagados, de modo que cada uno de los grupos, compuesto de muy distinto número de contribuyentes, elegía el mismo número de electores (*Wahlmänner*). El procedimiento establecía que la primer clase, más numerosa y pobre, ejercía su voto de forma no secreta en presencia de las otras dos clases, después se retiraba, a continuación votaba la segunda, y por último la primera, compuesta de muy pocos contribuyentes, los más ricos.¹⁶

Modelos sociales no muy distintos se encuentran, por otro lado, en muchos sistemas electorales que después del periodo napoleónico, en el área de influencia francesa sustituyeron el sufragio ampliado a doble tomo por uno más limitado con voto directo, como el francés el belga o el español, llegando así a parecerse

destacar que en general las mujeres titulares del derecho de voto no podían ejercitarlo personalmente, sino solamente a través de un representante masculino.

¹⁴ Para una primera aproximación a los sistemas españoles, cfr. A. Fernández Domínguez, *Leyes electorales españolas de diputados a Cortes en el siglo XIX. Estudio histórico y jurídico político*, Madrid, 1992; y J. Varela Ortega y R. A. López Blanco, “Historiography, Sources and Methods for the Study of Electoral Laws in Spain”, en S. Noiret (ed.), op. cit.

¹⁵ Todos los nuevos estudios sobre los sistemas electorales latinoamericanos critican la “nueva Leyenda Negra según la cual la representación política moderna en este continente fue fundamentalmente un fracaso”. Cfr. A. Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995, pág. 7. Este planteamiento consiste no sólo en analizar mejor la historia de los regímenes representativos en América Latina, sino también en encontrar nuevos principios para una mejor comprensión del funcionamiento del sistema en Europa. Cfr., en este sentido, E. Posada-Carbó (ed.), *Elections before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America*, Londres, Macmillan, 1996.

¹⁶ Un estudio de Thomas Kühne sobre el funcionamiento del *Dreiklassenwahlrecht* en Prusia revela extraordinarios aspectos de deferencia y ceremonial en los comportamientos electorales colectivos hasta la época de la Gran Guerra. Cfr. *Dreiklassenwahlrecht und Wahlkultur in Preussen, 1867-1914. Landtagswahl zwischen korporativer Tradition und politischen Massenmarkt*, Düsseldorf, 1993.

al sistema inglés reformado y que a su vez influyeron en algunos de los sistemas adoptados también después de 1848, como en Italia y Alemania.¹⁷

El caso italiano es significativo por cuanto varios estados italianos no conceden representación política hasta 1848, momento en que se aprueba la Constitución del reino de Cerdeña, y en los restantes casos hasta 1860, cuando aquella Constitución se extendió a toda Italia. Anteriormente, solamente durante las fases revolucionarias habían tenido los italianos breves experiencias de regímenes representativos, inspirados en modelos extranjeros, como la cámara consultiva del imperio napoleónico, similar en cierto sentido a la representación por «órdenes» del *vormarz* alemán, o el modelo de Cádiz, aplicado en Sicilia en el año 1820.¹⁸ En 1848, se introdujo un sistema «restringido» de tipo francés orleanista, es decir basado en el principio igualitario, censitario, con voto directo y paridad del electorado activo y pasivo. Es cierto que se trataba de un sistema ya superado por la propia evolución constitucional europea, dado que en ese mismo año de 1848 el modelo orleanista había sido sustituido por el sufragio universal en Francia. Pero para la Italia de la época se trataba de un sistema avanzado, que no se adaptó fácilmente a las condiciones del país, no sólo por la escasa experiencia de las instituciones representativas, sino sobre todo porque faltaba un grupo de electores-notables suficientemente extenso y políticamente maduro. El electorado se configuró así, desde el principio, con características muy restringidas, y la reforma electoral se convirtió inmediatamente en un asunto candente para la política italiana. Los principales problemas en discusión en la Italia de la segunda mitad del siglo fueron, por un lado, cómo ampliar un sufragio que nacía ya muy restringido respecto a los modelos coetáneos europeos y, por otro, superar el localismo que padecía la política italiana. Aunque todos quisieron adecuar las dimensiones del electorado a los modelos europeos, durante bastante tiempo no se encontró una fórmula que individualizase un grupo político-electoral homogéneo sobre todo el territorio nacional, mientras que la mayoría de las veces se buscaron instrumentos para ampliar el horizonte de la política más allá del cerrado mundo del municipio. Con este propósito, en 1882, además de ampliarse ligeramente el sufragio, fue introducido el escrutinio mayoritario de lista (pero sin votación de lista, dado que no existían “partidos políticos”). Pero en los colegios electorales así ampliados se reprodujeron fenómenos de “clientelismo”, de los notables y nueve años después se volvió al sistema de los pequeños colegios uninominales.¹⁹

El caso italiano muestra la persistente dificultad de dar horizontes más amplios, si no propiamente nacionales, a la política, y sugiere otra consideración general sobre la extensión del electorado. Lo que indica cuánto puede haber de anacrónico en considerar que el sufragio restringido excluya a sectores de la sociedad dispuestos a participar políticamente. Si es cierto que en la fase de la restauración postnapoleónica la dimensión del electorado fue “reducida” en varios países en el momento de pasar del sistema de voto indirecto al de voto directo, y que por tanto una parte del electorado fue virtualmente excluida del derecho a voto, es también cierto que los procesos de inclusión o exclusión formal deben ser valorados asimismo a la luz de los procesos de “movilización” social efectiva y de “participación” efectiva en la política. En algunos casos, como se ha dicho, la mayor amplitud del electorado correspondía a una mayor gradualidad del voto, es decir, que cuanto más amplia era la concesión de la ciudadanía política tanto más se alejaba a las masas electorales de las decisiones políticas finales. Desde este punto de vista, se reduce mucho, como resulta obvio, la distinción formal entre electores y no electores. En otros casos pueden observarse muchos modos de actuación política de los sectores de la población privados del voto por medio de su participación, en los

¹⁷ Sobre los sistemas alemanes, cfr. B. Volgel, D. Nohlen., R. Schultze, *Wahlen in Deutschland, Theorie-Geschichte-Dokumente 1848-1970*, Berlín-Nueva York, 1971. Para una discusión de los sistemas precedentes a 1848, cfr. C. Paolucci, “Between Körperschaften and Census: political Representation in the German Vormärz”, R. Romanelli (ed.), *How did they become voters?..., op. cit.*

¹⁸ Sobre la introducción de la Constitución de Cádiz en Sicilia, cfr. G. Candeloro, *Storia dell’Italia moderna, II, Dalla Restaurazione alla Rivoluzione nazionale*, Milán, 1958, págs. 75 y ss.; y A. de Francesco, «Ideologie e movimenti politici», en G. Sabbatucci y V. Vidotto (dirs.), *Storia d’Italia, 1, Le premesse dell’unità*, Bari-Roma, Laterza, 1994, páginas 256 y ss.

¹⁹ Sobre el sistema italiano cfr. P. L. Ballini, *Le elezioni nella storia d’Italia dall’Unità al fascismo. Profilo storico-statistico*, Bologna, nueva edición, 1995, págs. 157-277. No es posible discutir aquí si el “clientelismo” italiano (particularmente el de la Italia meridional), junto al caciquismo español y portugués, constituyen formas del comportamiento político meridional o «latino», diferente del «patronazgo» o de la “corrupción” existentes en los sistemas nordeuropeos. Para una primera aproximación al caso italiano en el contexto de la historia comparada, cfr. L. Graziano (dir.), *Clientelismo e mutamento político*, Milán, Piretti, 1974. Para un debate reciente en el ámbito histórico, cfr. E. Franzina, «Le strutture elementari della clientela», en R. Camurri (dir.), *La scienza moderata. Fedele Lampertico e l’Italia liberale*, Milán, 1992. Véase también el estudio empírico de L. Musella, *Individui, amici, clienti. Relazioni personali e circuiti politici in Italia meridionale tra Otto e Novecento*, Bologna, 1994. Para una discusión del caso portugués, cfr. P. Tavares de Almeida, *Eleicoes e caciquismo no Portugal oitocentista (1868-1890)* Lisboa, 1991.

rituales electorales. Basta recordar a este propósito la presión colectiva que podía ejercerse sobre el proceso electoral en un sistema de voto no secreto como el inglés—pero también en el americano o el español de Cádiz.²⁰ En otros casos, los electores excluidos presionan sobre el sistema para obtener su inclusión, y de esta forma participan en la lucha política, como ocurrió en las campañas por el sufragio que han caracterizado la historia francesa de la primera mitad del siglo XIX o la historia del sufragismo femenino.

En otros casos, por el contrario, ocurría que las normas “incluyentes”, no resultaban suficientes para movilizar una efectiva participación, y amplios sectores de la población permanecían de hecho excluidos de dicha participación, o se excluían por falta de interés. Éste era el caso de Italia, donde el abstencionismo ha sido interpretado como manifestación política, como en el caso del abstencionismo anarquista, o en el del abstencionismo de los católicos italianos tras la unificación, en el seguimiento de las indicaciones del Papa. Pero falta la prueba de esta interpretación ideológica de la no participación, y es muy difícil de admitir que un electorado poco politizado como el italiano diera muestra de una alta conciencia política. Como han demostrado los historiadores franceses que han estudiado la historia del sufragio universal de su país, la «construcción de la ciudadanía» es un complejo proceso social, político y administrativo que ocupa durante decenios la vida política de la Tercera República.²¹ Se añade además que fenómenos de exclusión acontecen también en los sistemas de sufragio universal consolidado, como muestra la caída de la participación que caracterizó al sistema representativo estadounidense entre finales del siglo XIX y principios del XX.²²

En la primera construcción del sistema representativo, el problema no es tanto el de proceder a nuevas inclusiones, sino el de adaptar el “principio individualista” a las fuertes asimetrías sociales y a las relaciones de respeto y de paternalismo que caracterizan la sociedad de la época. Así lo revela también el análisis de las prácticas electorales: la organización del voto, los métodos de propaganda, la distribución de regalos y de dinero, el ofrecimiento de banquetes, fiestas y ceremonias de todo, son recursos colectivos que se cambian en el mercado electoral fuera de cualquier lógica de naturaleza político-ideológica o contractual, de tipo individualista y mercantil. Como ya se ha dicho, la práctica del voto no secreto constituye una representación teatral muy eficaz de este tipo de relación. En los primeros años del siglo XIX son muy comunes sin embargo las elecciones *uncontested*, en las que no hay candidatos contrapuestos. En una sociedad tradicional, caracterizada por fuertes asimetrías “naturales”, las elecciones mismas no son sino la ratificación de una preeminencia social reconocida. No es algo fortuito que las leyes electorales del siglo XIX en general no regulen a través de procedimientos formales la presentación de las candidaturas ni la campaña electoral. En una comunidad que conoce a sus dirigentes naturales, la candidatura puede ser un hecho implícito y no es necesario presentarse a los electores sobre la base de un programa. Es significativo, en este sentido, que en las elecciones francesas de 1791 las candidaturas estuvieran prohibidas, según una antigua regla del derecho canónico, por la cual ser candidato, ponerse en evidencia, llamar la atención sobre sí mismo era considerado un principio aristocrático incompatible con una verdadera democracia radical. No faltan en algunos textos electorales de principios del siglo XIX -como en la primera Constitución española de Bayona- huellas de la extracción a suerte de los candidatos, una práctica típica de los más antiguos cuerpos privilegiados igualitarios.²³

Los modelos de relaciones sociales representados por el sistema electoral se percibían de formas clara si, siguiendo algunas indicaciones de los estudiosos franceses, analizásemos con detalle el procedimiento de voto como ritual social. Se trataría de estudiar minuciosamente el conjunto del hecho electoral, desde la convocatoria de los electores en determinados lugares y días hasta el procedimiento del voto. En el caso del voto escrito y secreto, cabría destacar cómo los individuos son llamados para entregarlo

²⁰ Los “no voters” frecuentemente están presentes en los rituales electorales ingleses descritos por F. O’Gorman, *Voters, Patrons, and Parties. The Unreformend Electoral System of Havoverian England 1734-1832*, Oxford, 1989. Del mismo autor, cfr. También “Campaign, Rituals, and ceremonies; the social meaning of elections in England 1780-1860”, en *Past and Present*, núm. 135, mayo de 1992, págs. 79-115.

²¹ Como ejemplo de la colaboración entre historiadores y sociólogos políticos en esta misma dirección, véase *Explacation du vote. Un bilan des études electorales en France*, bajo la dirección de D. Gaxie, París, 1985. Véase asimismo A. Garrigou, *Le vote...*, op. cit., y M. Offerlé, “La nationalisation de la citoyenneté civique en France”, R. Romanelli (ed.), *How did they become voters?...*, op. cit.

²² Sobre este fenómeno se ha detenido A. Testi en “La crisi dei partiti politici di masa negli Stati Uniti, 1890-1920”, en *Quaderni Storici*, núme. 71, agosto de 1989, páginas 493-536; *La política dell’exclusion. Riforma municipale e declino della partecipazione elettorale negli Stati Uniti del primo Novecento*, Bolonia, 1994; “The construction and desconstruction of the U.S. Electorate in the Age of Manhood suffrage, 1830s-1920s”, en R. Romanelli (ed.), *How did they become voters?...*, op. cit.

²³ Para una teoría del carácter aristocrático de la elección como selección de los mejores respecto al carácter igualitario de la extracción a suerte, cfr. B. Manin citado en la nota 8. Sobre las consecuencias de la ausencia de candidaturas en las elecciones de 1791, cfr. P. Gueniffey citado en la nota 10.

a la mesa electoral, cómo se debe escribir la papeleta, si está previamente impresa o no, etc. Si el voto no secreto expresa la representación ritual de una participación colectiva, no por ello el voto escrito secreto realiza automáticamente el ideal del individualismo político. Pocos objetos como la cabina electoral simbolizan hoy de mejor manera el concepto de individuo abstracto, separado de cualquier relación social, que sólo con su conciencia expresa su propia opinión en un pequeño lugar cerrado y anónimo construido alrededor de su persona. Pero tampoco la cabina electoral nació de improviso, sino que tiene una historia. Por lo demás, eran muchos los sistemas intermedios, que contemplaban al mismo tiempo el reconocimiento del voto y el secreto de la opinión, como en los sistemas de los estados alemanes del *Vormarz* en los cuales cada elector depositaba un voto con su propio nombre, o una señal, o un número, y sólo después de haber sido publicada la lista de los que habían votado, los votos eran separados de los nombres, señales, o números, y escrutados.

Raramente los estudios históricos nos informan sobre estos detalles. Conviene sin embargo detenerse un momento en el procedimiento sobre el cual tenemos más información, la formación de las listas electorales. La inscripción en las listas puede realizarse de forma voluntaria —en este caso constituye una primera fase de la movilización electoral y del nacimiento de los partidos— o a través de procedimientos de oficio de tipo administrativo. En este último caso, que es el más difundido, la confección de las listas —y por tanto la atribución de la ciudadanía política sucede necesariamente sobre una base local, siendo por lo general tarea desarrollada por los administradores municipales, es decir, por aquella “comunidad intermedia”, de la cual la “convención individualista”, en principio desconoce su existencia. En efecto, solo en un estado administrativo moderno, que ha llevado a cabo un proceso radical de juridificación de lo social, identificando a cada ciudadano en particular por motivos fiscales, militares, etc., la atribución de la ciudadanía política es obra del Estado (aunque de hecho puede desarrollarse también localmente).²⁴

Cuando por el contrario el proceso de juridificación es incompleto, o no existe, la definición de ciudadanía no es sólo extremadamente incierta, sino que queda confiada a la naturaleza de los poderes municipales, que se confirman como la verdadera dimensión natural de la identidad política con la que la nueva representación debe tratar, a veces a través de procesos de negociación entre centro y periferia. No por casualidad la ley inglesa de 1832 atribuía esta competencia a los *overseers of the poor*, que no tenían nada que ver con las elecciones, pero que a falta de un estado administrativo, eran los únicos «sujetos administrativos» presentes en todas las parroquias del país. Para los historiadores de hoy, tanto como para los contemporáneos de la época, puede resultar difícil extraer el elenco de los “ciudadanos” de las listas de contribuyentes, registros parroquiales, catastros o estatutos de asociaciones. El *status* de *Bürger* en la ciudad alemana podía depender de la inclusión de los particulares en listas de grupos “corporativos” formados de distinta forma en una u otra ciudad. No es siempre fácil individualizar los sujetos políticos indicados en las leyes españolas, que pedían al mismo tiempo el requisito de “ciudadano” (como aquel que reside en la parroquia o en el distrito) y de “vecino”, antiguo término que a la vez indicaba ser propietario. No es menos difícil componer las listas de electores sobre la base de la calificación profesional o del pago de los impuestos, que a su vez pueden ser impuestos locales o impuestos nacionales. En el sistema italiano, por ejemplo, las listas eran confeccionadas de oficio por la autoridad administrativa; pero al ser diversos los canales de inclusión, tanto en lo relativo al censo como a determinadas «capacidades» (títulos académicos, funciones profesionales), la inscripción automática realizada por la administración era bastante difícil, por lo que de hecho la inscripción, según censo o capacidad, dependía de las peticiones presentadas por los particulares, convirtiéndose en instrumento de movilización política.²⁵ Debido, por otra parte, a que los impuestos constituían un requisito para el derecho al voto, el sistema tributario podía ser manipulado con

²⁴ M. Offerlé: “la reconnaissance de la citoyenneté vicique est le résultat du triomphe progressif de la juridicisation (jamais totalement atteinte) et donc de la croissance de l’efficacité d’un état neutre, producteur de technologies rationnelles d’identification et d’identités sociales et standardisées”. Cfr. “La nationalisation de la citoyenneté civique en France a la fin du XIX siècle”, en R. Romanelli (ed.), *How did they become voters?...*, *op. cit.*

²⁵ El problema ha sido objeto de discusión por parte de algunos historiadores sociales que han intentado, sobre la base de distintas aportaciones francesas, utilizar las listas como fuentes para el análisis de los grupos sociales. Acerca de los primeros estudios franceses en esta dirección, cfr. A. Tudes, “La bourgeoisie de Breneis sous la monarchie de juillet d’après les listes electorales censitaires”, en *Comité des travaux hist et scient. Actes du quatre-vingt-troisième congrés national*, 1958; C. H. Pouthas, “Les listes electorales sous la monarchie censitaire et leur utilisation”, en *Comité... Bulletin de la section d’histoire moderne et contemporaine*, 1961. Para el caso italiano, cfr. P. Villani, “Gruppi sociali e classe dirigente all’indomani dell’Unità”, en *Storia d’Italia*, Annali, I, Turín, 1978; A. Polsi, “Per lo studio dei ceti proprietari ottocenteschi: le liste elettorali nel circondario di Pisa”, en *Quaderni Storici*, núm. 42, septiembre de 1979, págs. 1101-1125; A. Signorelli, “Partecipazione politica, diritto al voto, affluenza alle urne: contribuenti ed elettorali a Catania negli anni settanta dell’800”, en *Quaderni Storici*, núm. 69, diciembre de 1988, págs. 873-902.

finances electorales. Es significativo el caso de Bélgica, donde el requisito del pago de impuestos directos estaba recogido en la Constitución, de modo que los distintos partidos en el poder modificaban a su favor no la ley electoral, sino el sistema fiscal. Así un gobierno liberal abolía la imposición sobre los caballos en las zonas rurales, que los domingos eran usados como caballos de tiro por los campesinos católicos, mientras las tasas sobre los licores introducidas en Bélgica por los católicos hicieron así que antes de 1870 un elector de cada ocho fuese un mesonero, con evidentes efectos sobre la orientación del electorado.²⁶

4. EL SUFRAGIO AMPLIADO Y LA REPRESENTACIÓN DE INTERESES

El análisis hasta ahora esbozado del primer escenario -el del sufragio “censitario”- nos permite presentar con mayor rapidez el segundo, en el cual se busca conciliar la nueva presencia de las masas con los valores del “modelo paternalista”.

Es muy notable cómo la opinión pública estuvo profundamente influenciada por los hechos que se desarrollaron entre 1848 y 1870. Después de la irrupción del sufragio universal en Francia y de la experiencia napoleónica, en la que «los excesos de la igualdad condujeron a la pérdida de la libertad», al miedo a las masas y al «dominio del número», se planteó de nuevo el debate sobre la naturaleza de la representación. El tema es muy importante para los estudiosos del pensamiento político, pero para nuestro objetivo nos interesan más las medidas que durante los decenios siguientes fueron propuestas, discutidas o adoptadas en el campo electoral. Puesto que no se pretendía simplemente extender los viejos derechos electorales a las masas, era preciso abrir una nueva fase de experimentos de ingeniería electoral, que a mi juicio sería difícil insertar en los hipotéticos «estadios» de la historia electoral, o clasificar *a priori*, como “progresistas” o “reaccionarios”. Hay que recordar que a menudo los conservadores eran partidarios del sufragio universal en contra del sufragio ampliado, y que en los países católicos, como Italia, se defendía que el sufragio no demasiado ampliado era más liberal porque excluía a las masas de campesinos controladas por el clero, un argumento muy utilizado a menudo contra la inclusión de las mujeres.

Pero sobre todo hay que recordar que los distintos sistemas (universal, restringido, directo, indirecto, abierto o secreto, etc.) no se suceden cronológicamente, sino que coexisten en varios niveles. El sistema de las tres clases adoptado para las elecciones del *Landtag* prusiano permaneció en vigor en las formas tradicionales indicadas anteriormente, hasta la primera guerra mundial. Pero estas formas tradicionales se combinaban con el sistema universal con voto directo igual y secreto con el cual se elegía el *Reichstag*. En este caso, como se puede observar, coexistían el voto directo y el indirecto, el sufragio universal secreto y el restringido y público.

En sistemas de este tipo, resulta de escasa utilidad distinguir las formas electorales “tradicionales” de las “modernas”. Cabe recordar que uno de los mecanismos electorales más típicamente modernos, estudiado desde comienzos de los años 60 y después adoptado por las democracias, es decir, el método aritmético de contar los votos y asignar los escaños para obtener una representación “proporcional”, fue originariamente apoyado por las elites conservadoras para garantizarse al menos una cuota de los escaños parlamentarios frente al peligro del voto de masa.²⁷ Al mismo fin apuntaban muchos mecanismos estudiados a fines de siglo para corregir el peso de los números, dando más valor a algunos votos individuales con el voto simple y el voto múltiple. Votos individuales añadidos estaban previstos en muchos sistemas del pasado, y en Inglaterra y Escocia supervivieron hasta mitad del siglo XX. Pero el voto múltiple fue introducido en Bélgica en el momento de adoptar el sufragio universal en 1893. Es un caso significativo, porque Bélgica está considerada como uno de los países que atravesaron con una secuencia regular las cinco etapas de la evolución clásica.²⁸ La reforma fue muy discutida, también porque, como hemos señalado ya, el nexo entre censo y voto estaba inscrito en la Constitución de 1831, así que la introducción del sufragio universal requería una reforma constitucional. Cuando fue adoptada en 1893 fueron también introducidos los votos añadidos —no más de tres por persona— para el cabeza de familia, para quien tuviera una educación superior o para quien pagara

²⁶ Sobre el primer caso, cfr. A. M. Carstairs, *A short history of Electoral Systems in Western Europe*, Londres, 1980, pág. 51; sobre el Segundo, J. Stengers, “Histoire de la législation électorale en Belge”, en S. Noiret (ed.), *Political strategies...*, op. cit. pág. 79.

²⁷ El problema del recuento matemático de los votos fue ya planteado a finales del siglo XVIII en Francia por Mirabeau, Borda y Condorcet. No obstante, el nacimiento del proporcionalismo volvió a producirse en los años 60 y 80 del siglo XIX. Cfr. A. M. Carstairs, *A short history...*, op. cit., y para Italia, M. S. Piretti, *La giustizia dei numeri. Il proporzionalismo in Italia (1870-1923)*, Bolonia, 1990.

²⁸ Según S. Rokkan, op. cit., pág. 149, “only three of the nations-states of the West passed through these five stages in a regular sequence: England, Belgium, and Sweden”.

impuestos inmobiliarios. Sobre esta base, en 1899-1900, 901.000 electores tenían un solo voto, 313.000 dos votos y 237.000 tres votos.²⁹ Por lo tanto, los votos múltiples sobrepasaban los votos individuales.

Si bien en el caso belga esta desigualdad fue pronto abandonada, es significativa del intento de introducir una distorsión del principio igualitario a la hora de aplicar el sufragio universal. Obviamente, esta distorsión no puede ser considerada «corporativa», dado que los tres grupos de votantes no constituían grupos sociales distintos. Pero es discutible si el mismo argumento puede ser adoptado en los casos del sistema prusiano de las tres clases o en el de las *Curiae* vigente en Austria. En principio, los dos sistemas tenían una lógica completamente diferente, dado que el primero consistía, como el introducido por los belgas medio siglo más tarde, en una mera distribución estadística del electorado sobre bases fiscales, mientras que el segundo se parecía más bien a un sistema de órdenes, siendo el electorado dividido en tres grupos, representando respectivamente a los grandes propietarios terratenientes, a la ciudad, cámaras de comercio e industria, y a la comunidad rural. En realidad, para averiguar el carácter más o menos «corporativo» de estos sistemas, tendríamos que estudiar el grado distintivo de cohesión interna de los distintos grupos electorales, además de su comportamiento electoral y sus estrategias.

A pesar de estar arraigados en contextos sociales diferentes, los sistemas a los que nos hemos referido tienen un elemento en común, pues, como hemos dicho, son todos concebidos al objeto de equilibrar los efectos del sufragio universal igualitario en la época del ascenso de las masas, de la segunda revolución industrial y del *party system*. No eran residuos de estructuras sociales «tradicionales»; al contrario, revelaban la tensión entre la naturaleza corporativa de la sociedad y la convención individualista que había dominado desde el inicio la noción misma de representación política y que, en la segunda mitad del siglo, estaba asumiendo nuevos aspectos.

¿Es posible decir que en este largo periodo el paradigma individualista había vencido, como sugiere una visión democrática desde el siglo XX? En parte, y sin lugar a dudas, es así. Sin embargo, muchos indicios sugieren que el principio individualista y organicista coexistieron a través de los dos siglos de historia de la representación hasta la crisis de los regímenes liberales del siglo XX, cuando en media Europa fueron experimentados nuevos proyectos de representación de naturaleza declaradamente «corporativa», como los elaborados en la Italia fascista, en el Portugal de Salazar, en la España franquista o en la Francia de Vichy.³⁰

Desde la mitad del siglo XIX, y de manera creciente después de los años 60, la crítica a la «ley de los números» llevó a poner en discusión la naturaleza misma de la representación política. El *Manifeste des Soixante*, redactado por un grupo de obreros parisienses en 1864 —y que Pierre Rosanvallon considera «uno de los textos políticos más importantes en la Francia del siglo XIX»³¹— abre el camino a la reivindicación de las candidaturas directas de los trabajadores como tales, y por tanto constituye un rechazo a la noción misma de representación política. En una carta enviada siete años más tarde a la *Revue de deux Mondes*, el historiador Foustel de Coulanges sugería que el despropósito del sufragio universal podía ser resuelto atribuyendo la representación no a los colegios territoriales, sino a los intereses:

Depuis quatre-vingt ans nous n'avons su partager le corps électoral que suivant les divisions matérielles et très superficielles du territoire; il s'agit de le partager suivant les divers intérêts et les diverses classes qu'il renferme. Il n'y a pas assez d'unité dans la population française pour qu'on puisse exiger qu'elle ait les mêmes députés et la même opinion. La société moderne est composée d'éléments très complexes. Nous ne sommes pas un peuple; nous sommes dix ou quinze peuples qui vivons sur le même territoire, qui nous mêlons, mais qui différons d'intérêts, d'habitude, de manière de penser, et même de langage.³²

Estos ejemplos quieren sólo sugerir que de los lados opuestos de la alineación política, desde el ala izquierda del movimiento obrero hasta la opinión liberal-conservadora, nace una nueva solicitud de formas de representación más orgánicas y “fisiológicas”, que hacían referencia no a la cohesión de las comunidades

²⁹ Cfr. J. Stengers, *op. cit.*, pág. 95.

³⁰ Sobre las elaboraciones constitucionales corporativas italianas, cfr. A. Aquarone, *L'organizzazione dello stato totalitario*, Turín, 1965, págs. 151-154; P. Pombeni, *Demagogia e tirannide. Uno studio sulla forma-partito del fascismo*, Bolonia, 1994, págs. 173-178; F. Perfetti, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Roma, 1991, Cfr. También M. Cointet, *Le Conseil National de Vichy, 1940-1944*, París, 1989.

³¹ P. Rosanvallon, *La question syndicale. Histoire et avenir d'une forme sociale*, París, 1988, pág. 204, nota.

³² La carta aparece publicada en F. Hartog, *Le XIX siècle et l'histoire. Le cas Fustel de Coulange*, París, 1988. El texto citado se encuentra en la pág. 276. P. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen...*, *op. cit.*, pág. 322, cita el mismo texto en un *catalogue des nostalgies* que sigue a la conmemoración de 1871.

naturales o a las tradicionales divisiones clasistas o territoriales, sino a las nuevas fracturas sociales que atravesaban la sociedad contemporánea, y a las que se quería dar representación. Me parece que se trata de un punto de inflexión muy significativo, ya que volvieron así a estar de actualidad muchos conceptos del pensamiento contrarrevolucionario, junto a otros de la tradición radical –como la democracia directa, el mandato imperativo y el rechazo de la representación. En esta vuelta atrás, no era el sufragio universal el que se veía sometido a contestación, sino los principios liberales de igualdad, ciudadanía política y representación territorial.

Estas corrientes nuevas de opinión reflejaban los cambios sociales que daban un nuevo contenido a lo que suele llamarse “intereses corporativos”. Se recordará que hemos definido la representación política como un instrumento para dar expresión unitaria a intereses fragmentarios en el ámbito nacional. Ahora bien, durante la segunda mitad del siglo XIX, la naturaleza misma de esta fragmentación, de esta fractura, estaba cambiando. En lugar de los intereses más tradicionales, que conservaban algunas huellas de los órdenes antiguos o eran expresión de poderes territoriales, estaban surgiendo otros nuevos, expresión de grupos económicos y sociales más modernos. Los historiadores y los científicos sociales han discutido mucho sobre el tema de los intereses organizados y de su papel en los sistemas políticos contemporáneos. A este aspecto quisiéramos llamar la atención no tanto sobre el problema del papel del corporativismo en el ámbito de los sistemas constitucionales contemporáneos, sino sobre todos aquellos proyectos o propuestas de reforma que sugerían abandonar la representación política y adoptar nuevas formas de expresión política del poder. Es éste un tema descuidado por los historiadores, que quizá lo han considerado de escasa importancia en los debates políticos de aquel tiempo, probablemente porque a pesar de la difusión de las propuestas de representación «corporativa», y del hecho de que señalaran las contradicciones constitutivas de la representación política, en realidad no se tradujeron nunca en reformas constitucionales eficaces y operantes, ni siquiera en aquellos países donde la crisis del régimen liberal dejó espacio a nuevos experimentos constitucionales.

Pero, a pesar de esta incapacidad de producir una reforma general del sistema, la nueva “opinión corporativa” sometió a una dura prueba el fundamento mismo de la moderna representación política y de hecho influyó en numerosas innovaciones institucionales introducidas en los regímenes representativos democráticos.

Si bien es cierto que la representación política es un instrumento para reconducir hacia la unidad intereses fragmentarios del ámbito nacional, es necesario reconocer que desde hace dos siglos este esfuerzo continuamente renovado no ha alcanzado nunca su objetivo. La convención nacional e individualista sobre la que se basa el concepto de representación política ha debido siempre confrontarse con formas de identidad social que en diverso modo la contradicen. Esta dialéctica entre el principio y la realidad social no parece destinada a deshacerse, y es el fundamento mismo de la historia de la representación y de los sistemas representativos. Ello sugiere a los historiadores de hoy que han de leer la historia de los sistemas electorales abandonando el esquema evolutivo clásico, «progresista» y, por lo tanto, reelaborando su jerarquía de valores y emprendiendo así el camino de un verdadero estudio comparativo de los diversos casos nacionales.