

En busca de la “democracia real”: el debate sobre la representación política durante el último tercio del siglo XIX

Erika Pani

Instituto de Investigaciones Históricas “Dr. José María Luis Mora”

La de la representación política es una historia compartida. Las sociedades occidentales, de distintas formas y con ritmos propios, se vieron obligadas a asimilar el legado de las revoluciones de los siglos XVII a XIX, fenómenos tan complejos que los historiadores han podido describir, con términos que se antojan antitéticos, como revoluciones “democráticas” y “burguesas”.¹ En efecto, digerir la herencia revolucionaria significó asumir el resquebrajamiento –cuando no la disolución– de muchos de los principios que habían regido la vida política durante lo que de ahí en adelante se convertía en el “Antiguo Régimen”. Las más de las veces, las revoluciones no alteraron de un día para otro las estructuras económicas, sociales y de dominación, menos aún en aquellas sociedades que se vieron “libres” del “contagio revolucionario”, como la Rusia imperial, o donde los conatos revolucionarios fueron violentamente reprimidos, como los dominios de los Habsburgo después de 1848, por ejemplo.²

No obstante, podemos afirmar, simplificando quizás, que tanto en los estados europeos como en sus extensiones americanas se vieron alterados los supuestos del poder, aquella madeja de ideas y creencias que legitiman y hacen efectivos los resortes de la autoridad.³ En diferentes momentos, y con un desarrollo accidentado y desigual, tanto hacia adentro como hacia afuera de unos estados que buscaban constituirse como “modernos”, las viejas premisas del “derecho divino” perdieron vigor y credibilidad. En este contexto, ubicar el origen del poder, definir sus límites y dirección legítima, designar, en fin, el asiento de la “soberanía”, se volvió particularmente problemático. Actores y conceptos antiguos como “pueblo”, “ciudadano” y “representación” adquirieron nuevos sentidos y nuevo espesor para ocupar progresi-

¹ La naturaleza de las revoluciones “modernas” o “atlánticas” ha provocado uno de los debates historiográficos más importantes del siglo XX, y una copiosísima literatura. Véanse Robert R. Palmer, *The Age of Democratic Revolution: A Political History of Europe and America*, 2 vols., Princeton, NJ, Princeton University Press; François Furet, *Penser la Révolution Française*, París, Gallimard, 1978; Eric J. Hobsbawm, *Echoes of the Marseillaise. Two centuries look back on the French Revolution*, New Brunswick, NJ, Rutgers University Press, 1990; Demélas-Bohy, Marie-Danielle y François-Xavier Guerra, “La révolution de Cadix”, en *La pensée politique*, 1, 1993, pp. 152-176.

² De ahí el dinamismo, bien documentado por Arno Mayer, de los elementos del Antiguo Régimen, en una Europa supuestamente revolucionada. Arno Mayer, *The persistence of the Old Regime: Europe to the Great War*, Nueva York, Pantheon Books, 1981.

³ Aquí sigo de cerca los argumentos de Edmund S. Morgan, *Inventing the People. The rise of popular sovereignty in England and America*, Nueva York/Londres, W.W. Norton and Co., 1988.

vamente el centro del escenario político. En muchos aspectos, la historia política del siglo XIX es la historia del surgimiento, transformación, manipulación y digestión de estos conceptos.

De esta manera, la conformación progresiva de un “pueblo soberano”, compuesto por “ciudadanos-individuos” iguales, que regularmente expresan su voluntad a través de “cuerpos representativos”, independientemente de la forma de gobierno, se convirtió en uno de los elementos centrales de la “modernidad”. No obstante, esta “marcha hacia la democracia” fue mucho menos triunfante y gloriosa de lo que nos describe una historiografía que difícilmente se sacude la carga positivista. Gran Bretaña, con la extensión relativamente ordenada y progresiva del sufragio efectuada a través de las reformas de 1832, 1867, 1884 y 1918, con la conquista sucesiva de los derechos civiles, políticos y sociales que ha descrito Marshall, es quizás la única de las grandes potencias occidentales que reproduce este esquema de desarrollo lineal y evolucionista. Y esto con unos bemoles –lo tardío de las reformas, la supervivencia de esquemas antiguos como la Cámara de los Lores y el voto plural, por ejemplo– que deberían incomodar a algunos historiadores.⁴ Y es que los obstáculos que surgieron a lo largo de estos caminos no fueron tan sólo las resistencias e inercias de una “reacción” empedernida, sino a menudo también las dudas, decepciones y perplejidades de quienes se consideraban defensores del gobierno representativo y artífices del “progreso”.

Quisiéramos explorar aquí uno de esos momentos de cuestionamiento y recelo. Se trata del malestar, difuso y soterrado, que durante el último tercio del siglo XIX despertaron los resultados del sistema representativo, en países con instituciones “liberales”, en donde el gobierno representativo era ya un hecho: Gran Bretaña, Francia, Bélgica, los Estados Unidos y las repúblicas latinoamericanas. Durante este período, paralelamente a aquellos que luchaban por la ampliación del sufragio para integrar a la vida pública a trabajadores, hombres de color, mujeres, etc., surgieron hombres que consideraron que los problemas del sistema representativo no se limitaban a la marginación de ciertos sectores de la población –problema sin duda agudo en estos países, con las excepciones posibles de algunos países americanos y de Francia después de 1848– sino que se debían sobre todo a lo defectuoso de su funcionamiento. ¿Quiénes fueron estos hombres de poca fe? ¿Qué peligros percibían en la práctica del sistema representativo democrático? Si el sistema era nocivo, ¿qué alternativas podían ofrecerse?

I. La zozobra

Todos imaginamos que sabemos todo acerca de la Democracia y la Libertad y la Representación [...] y no tenemos causa alguna para auto-felicitarnos.⁵

Como se ha mencionado, las sociedades occidentales tuvieron que hacer frente a una concepción revolucionaria de la soberanía y de su corolario, la representación política. En algunas de ellas, como las repúblicas americanas, e incluso en el Brasil imperial, dada quizás la urgencia de constituir un Estado propio que sustituyera a las antiguas autoridades metropolitanas, el gobierno representativo fue adoptado de forma precoz, entusiasta y prácticamente irreversible, independientemente de las formas de cierta manera disfuncionales que adoptara a lo

⁴ Véase, por ejemplo, Enrique Krauze, *La Historia cuenta. Antología*, México D. F., Tusquets, 1998.

⁵ Simon Sterne, *Representative government: its evils and their reform. A lecture delivered February 27, 1869, at the invitation and under the auspices of the trustees of the Cooper Union*, Nueva York, CS Wescott and Co., 1869, p. 5.

largo del siglo en Iberoamérica.⁶ Por su parte, estados de mayor antigüedad y menor prosapia revolucionaria tuvieron que acomodar viejos intereses a tiempos nuevos, poniendo al día prácticas antiguas, dando origen, a menudo, a sistemas de sorprendente complejidad.

El Imperio austrohúngaro ofrece quizás la mejor ilustración de esto. En 1874 promulgó la elección de la Cámara Baja por parte de los ciudadanos del Imperio. Cuatro “curias” elegían cada una a sus representantes. Éstas estaban compuestas por los grandes propietarios de bienes raíces –entre los cuales podían votar “personas morales” como asociaciones y fundaciones, y aquellas mujeres que dispusieran de propiedad “de forma independiente”–, los electores censitarios urbanos y rurales –que pagaran una contribución de cinco florines, con elecciones indirectas en el caso de los segundos– y los miembros de las Cámaras de comercio. En 1896, a estas cuatro categorías se sumó la de la “clase general de electores”, que en efecto estableció el sufragio universal masculino, conservando los miembros de las curias un voto adicional.⁷

En aquellos países donde el legado revolucionario imponía de manera explícita –aunque sin duda a veces artificial– un rompimiento con el pasado, y la desaparición de viejas instancias de representación –Cámaras de Pares, corporaciones de oficios, etc.– puede pensarse que la historia hubiera sido menos tortuosa, asegurándose progresivamente la extensión cada vez más amplia del derecho individual al voto y la consagración del principio del gobierno de la mayoría. No obstante, fueron precisamente estas premisas las que se cuestionaron, durante el último tercio del siglo XIX, y sobre todo en tierras revolucionarias. Naciones como Inglaterra y Bélgica se resistían a una ampliación del sufragio que por la situación económica y política parecía inevitable. En las repúblicas “democráticas”, los observadores concordaban en que el tan incensado “gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo” no había dado los frutos deseados.

a) La reforma: ineludible y amenazante

Para la década de 1860, Inglaterra y Bélgica compartían, de cierta manera, un problema común: frente a los desórdenes que cíclicamente desquiciaban al resto del continente, ambos estados gozaban de una economía pujante y de un sistema de gobierno monárquico-constitucional arraigado y estable, pero que se mantenía, a pesar de las transformaciones sociales –apabullantes en el caso inglés– sobre las mismas bases que en los años treinta. La “constitución antigua” de la cual los ingleses se sentían tan orgullosos, puesta al día por la “Revolución gloriosa” de 1688, había resistido a los trastornos ocasionados por la Revolución Francesa y a la agitación cartista. No obstante, como argumentaba John Stuart Mill, era una aberración que una parte tan importante de población inglesa como eran las “clases trabajadoras” fuera excluida de la comunidad política.

Así, para quien fuera quizás el más reconocido de los abogados de la reforma al sufragio, en una sociedad dividida en dos –trabajadores por un lado, empleadores por el otro–, si se excluía a una de las dos partes, se abría la puerta a “uno de los mayores peligros [...] de cualquier tipo de gobierno: [...] la legislación de clase, un gobierno [...] para el beneficio inmediato de la cla-

⁶ Las elecciones se convertirán a la vez en “irregulares e imprescindibles”. François-Xavier Guerra, “Les avatars de la représentation au XIX^{ème} siècle”, en Georges Couffignal (dir.), *Réinventer la démocratie. Le défi latino-américain*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992, pp. 49-84.

⁷ Antoine Lefèvre-Pontalis, *Les élections en Europe à la fin du XIX^{ème} siècle*, París, Librairie Plon, 1902, pp. 164-166.

se dominante, en detrimento persistente del bien común”.⁸ La restricción del sufragio era además notablemente injusta, y por lo tanto fracturaba y debilitaba a la comunidad nacional:

Se comete una injusticia personal cuando se niega a alguien, a menos que sea para prevenir males mayores, el privilegio común de que su voz sea tomada en cuenta al despachar asuntos en los que tiene tanto interés como otras personas. Si ha de pagar, si pudiera verse obligado a pelear, si implícitamente se requiere que obedezca, legalmente debe estar enterado de las razones, se debe pedir su consentimiento, y su opinión debe ser considerada por lo que vale, aunque no por más de lo que vale.⁹

Tal era el discurso del liberal. No obstante, también hubo conservadores que abogaron por las reformas electorales. Entre éstos, James Lorimer aseguraba que para el buen funcionamiento de la máquina gubernamental, el sufragio debía simplemente “expresar los poderes de la comunidad, *tal y como son*, sin tratar de acercarlos a un nivel superior de integridad, *real o imaginario*”. Las fuerzas canalizadas por la instancia representativa siempre serían menos nocivas que si tuvieran que ser reprimidas por el Estado. Por lo tanto, el único sufragio efectivo era aquel que era “coextensivo a la comunidad”, y no excluía “ni lo bueno ni lo malo” que ella contenía.¹⁰ El profesor de derecho público de la Universidad de Edinburgo hacía notar lo artificial y poco congruente que era una legislación electoral que excluía por medio de cortes rígidos y absolutos que desdeñaban las complejidades sociales. La reforma de 1832 otorgaba el voto, en los burgos, a los *householders* que ocuparan un inmueble con una renta mínima de £10 anuales. Se trataba de una medida arbitraria, pues

[...] la que separaba al que gozaba de £10 del que gozaba de £9 era claramente una distinción de grado, no de naturaleza [...] Decir que la ciudadanía empieza con diez libras es peor que decir que “la humanidad empieza con el Barón” [...] Si £10 significan todo, entonces £9 deben significar algo... Pero ni £6 ni £9 pueden representar tanto como £10.¹¹

Así, parecería que tanto la lógica como la justicia y la eficiencia gubernamental imponían la extensión del sufragio. El avance de la democracia parecía incontenible: un autor anónimo belga deploró incluso “el arrastre inseparable que ejercen esas ideas de apariencia generosa”.¹² Sin embargo, a pesar del impulso que parecía animar el reclamo sufragista, las clases políticas en Inglaterra y Bélgica avanzaron con pasmosa cautela. Bélgica redujo en muy poco el censo electoral en 1878, y no estableció el sufragio universal masculino sino hasta 1893, y sólo en el marco de un complicado sistema de voto plural y de representación proporcional. Éste otorgaba un voto suplementario, en primer lugar, a los padres de familia –con descendencia legítima– que pagaran un mínimo de 5 francos de contribución; en segundo lugar, a

⁸ John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, Londres, Parker, Son and Bourn, 1861, pp. 127-128.

⁹ *Ibid.*, p. 159.

¹⁰ James Lorimer, *Constitutionalism of the Future, or, Parliament the Mirror of the Nation*, Edinburgo, Adam and Charles Black, 1865, pp. 109-110 (cursivas en el original).

¹¹ *Ibid.*, pp. 19-21. En el campo, la base del electorado era el *freeholder* que pagaba una renta de 40 shillings. Tanto artesanos y clases medias-bajas quedaban excluidos.

¹² *La question électorale. Le droit de suffrage en Belgique et à l'étranger*, Bruselas, Office de publicité, A.-N. La-bègue et Cie. Imprimeurs éditeurs, 1882, p. 9.

los antiguos electores censitarios, mayores de 25 años; y por último, a aquellos que dieran prueba de su “capacidad” con diplomas de educación media y superior, o por haber desempeñado, durante por lo menos cinco años, funciones públicas, incluyéndose en esta categoría a los maestros de escuela.¹³

La reforma inglesa fue más gradual, y combinó con típica habilidad privilegios medievales y exigencias modernas: la tan traída y llevada reforma de 1867, que Benjamín Disraeli calificara como “un salto en la oscuridad”, introdujo en las zonas urbanas el voto de los inquilinos, manteniendo el mínimo de £10 de renta, lo cual multiplicó por dos el número de electores. Sin embargo, habría que esperar el Acta de 1884 para que la clase obrera entrara de lleno a la vida política del Imperio, y hasta 1918 para que se consagrara el sufragio universal, que, en el caso inglés, se extendió también a las mujeres mayores de 30 años que pagaran impuestos.¹⁴ Paralelamente a estas reformas se mantuvieron privilegios antiguos, como aquel del que gozaban los propietarios rurales de votar en todos los condados en donde tuvieran tierras, y el de los graduados de las universidades de Oxford y Cambridge que elegían un representante que no puede describirse más que como el de la corporación.

¿Por qué esta reticencia, esta aprensión, a un siglo de los sacudimientos de las revoluciones democráticas? En el caso particular de Bélgica, las minorías religiosas y nacionales se resistían por temor a ser sofocadas por una mayoría católica hostil. El autor arriba mencionado aseguraba que “armar a todo el mundo con el voto [sería] consagrar el fanatismo [católico] y convertirlo en amo absoluto”.¹⁵ Además, tanto como sus colegas del otro lado del canal, los políticos belgas preferían no manosear un sistema que los había servido bien. En palabras de este autor:

Abandonar el camino trazado, cerrar los ojos ante los males que engendra el sufragio demasiado extendido, significa olvidar la tradición liberal; significa desconocer el carácter belga, al que repugnan las innovaciones aventuradas. Cuando nuestro país se halle cansado de ser feliz [...] cuando quiera contaminarse de corrupción, encontrará el experimento [del sufragio universal] al alcance de la mano.¹⁶

No obstante, como lo ha señalado Pierre Rosanvallon, las inercias surgieron sobre todo de las maneras en que, en estos dos países, incluso los reformistas imaginaban al ciudadano y a la representación política.¹⁷ El ciudadano-individuo abstracto seguía siendo impensable; la igualdad política por lo tanto inadmisibles. La resistencia a la abstracción de diferencias económicas, sociales y culturales acarrearía, en ambos países, intentos por vaciar la inasible categoría de ciudadano en moldes con connotaciones de estabilidad e inserción social bien específicas: las de padre de familia legítima, contribuyente, o *citoyen capacitaire* en Bélgica; en Inglaterra, de *free-*

¹³ Lefèvre-Pontalis, *Les élections...*, cit., pp. 220-230. El número de electores pasó de 135.000 a 1.418.480.

¹⁴ Eduardo Posada-Carbó, “Introduction. Elections before democracy: some considerations on electoral history from a comparative perspective”, en Eduardo Posada-Carbó (ed.), *Elections before Democracy: the History of Elections in Europe and Latin America*, Londres, Institute of Latin American Studies, University of London, 1996, pp. 1-16, p. 1.

¹⁵ *La cuestión...*, cit., p. 373.

¹⁶ *Ibid.*, p. 423.

¹⁷ El autor analiza específicamente las diferentes concepciones en Francia e Inglaterra. Pierre Rosanvallon, *Le sacre de Citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, París, Gallimard, 1992, pp. 21-40.

holder y *householder* primero, y después de inquilino y jornalero. Así, el voto no podía ser un derecho individual abstracto, sino un privilegio social, o, como decía John Stuart Mill, un encargo –*trust*– que la comunidad confiaba al ciudadano responsable, cuidadosamente definido.

De este modo, tanto Mill como Lorimer exigieron, en la década de 1860, una extensión del sufragio lo más amplia posible. No obstante, el liberal consideró “completamente inadmisibles” que participaran de las elecciones aquellos que no sabían leer, escribir y efectuar operaciones de aritmética básica. Dado el estado de la educación en Inglaterra, quien no asegurara para sí estas habilidades daba prueba de no poder “cuidarse a sí mismo”, y era por lo tanto incapaz de ver por los demás. Al contrario, con una visión más orgánica y jerárquica de lo social, el conservador consideraba que el mero estado de hombre adulto, libre de discapacidades –indigencia, criminalidad, bancarrota– debía asegurar el sufragio, pues todos eran “hombres, antes de ser propietarios o estudiosos”, y como hombres conformaban la unidad básica de cualquier sistema de gobierno.¹⁸ No obstante, para que la representación política fuera auténtica, tenía que reflejar a la comunidad “como un espejo [...] como un todo orgánico, que consiste de muchas partes subordinadas pero no separadas y no [...] como un agregado de unidades independientes e iguales”.¹⁹

El profesor escocés, como los políticos belgas, afirmaba que la igualdad política era una peligrosa quimera, producto de teóricos movidos por el “sentimentalismo humanitario”, que no basaban sus observaciones en el estudio del hombre “tal y como actúa bajo nuestros ojos”.²⁰ Pero mientras los diputados de la monarquía católica y liberal procuraron dar mayor peso a aquellos que consideraban eran los elementos vitales del organismo social –familia, propiedad, capacidades–, Lorimer pensaba asegurar la “igualdad relativa” de los ciudadanos representados a través de un sistema más sofisticado de votos suplementarios en que, según la edad, la experiencia política, el pago de contribuciones, el nivel educativo y la profesión, un solo elector podía llegar a acumular hasta veintidós votos.²¹

Así, durante el último tercio del siglo, estas monarquías liberales e industrializadas avanzaron hacia la “democracia” a regañadientes y con pies de plomo, pero conscientes de que tenían que avanzar. Las reformas tardaron en llegar; el espantapájaros de la anarquía demagógica se sacudió una y otra vez, y se barajaron propuestas diversas. Finalmente, ambos estados constituyeron sistemas electorales complicados en que la calificación del perfil del votante, a un tiempo vaga y específica, así como el mayor peso otorgado a ciertos sectores de la sociedad debía erigir un dique en contra del gobierno del número, de la masa de individuos sin rostro, sin antecedentes y vínculos conocidos, y por lo tanto impredecible.

b) Los reparos de la democracia

Si las monarquías liberales se mostraron reticentes, las cosas no marchaban mucho mejor en aquellas naciones que ya habían dado el paso. Para fines de siglo, el país que en Europa se

¹⁸ Lorimer, *Constitutionalism...*, cit., pp. 165-166.

¹⁹ *Ibid.*, p. 23.

²⁰ *La cuestión...*, cit., pp. 15-23.

²¹ Lorimer, *Constitutionalism...*, cit., p. 173. Este super-electoral tendría un voto por ser hombre y mayor de edad, tres por tener 51 años y treinta de experiencia electoral, o por haber servido como ministro en el Parlamento, diez por pagar impuestos sobre £10.000, cuatro por tener un grado universitario y otros cuatro por ejercer la profesión de médico, abogado o ministro de la fe.

había adelantado a todos no solucionaba todavía la cuestión. En Francia, a pesar del optimismo de febrero de 1848, el advenimiento de la igualdad política y su consecuencia lógica, el sufragio universal, habían desembocado en los sangrientos días de junio, y en la entronización de Napoleón el Pequeño. Según James Lorimer, el Segundo Imperio francés era el resultado fatal de la igualdad política, cuya “primera consecuencia” no podía ser más que la guerra “de todos contra todos”: Napoleón III era, en su opinión, “la viva encarnación del Leviatán de Hobbes”, cuyo despotismo representaba la única alternativa a la anarquía.²² Tras la caída del Imperio, los sobrios políticos de la Tercera República se mostraron menos alarmistas que su cofrade inglés, pero estuvieron lejos de pensar, como lo habían hecho los hombres del ‘48, que el sufragio universal era la panacea política y social, la apoteosis de la unidad nacional, el casi mágico mecanismo de auto-corrección gubernamental.²³

De esta manera, Antoine Lefèvre-Pontalis lamentaba que el sufragio universal cortara “de tajo y sin piedad alguna” cualquier superioridad de talento o de elocuencia en los diputados de la Nación.²⁴ El elector común y corriente —o sea la enorme mayoría— lógicamente buscaba en su representante un “mandadero”, que cuidara en París de sus pequeños y provincianos asuntos. Por lo tanto, el nivel y el “espíritu” de la Cámara se veían reducidos a los del “Consejo municipal de una aldea”.²⁵ Las campañas políticas, para atraer al “gran público”, no eran sino “arenas en las que se debitaban bobadas, se subastaba la baja popularidad, se actuaba para bandas de silbadores a sueldo, de sicarios, de golpeadores”.²⁶ Según este desolado autor, la “tiranía del número era tan temible como todas las otras”, y se había enseñoreado en Francia, adquiriendo formas diversas. El sufragio universal, desgarrante y terrible en 1848, mutilado e instrumento del déspota bajo el Segundo Imperio, se traducía, domesticado bajo la Tercera República, en el gobierno “tan poco francés” de la “mediocracia”.²⁷

Del otro lado del Atlántico, la República norteamericana también se debatió indecisa, durante los últimos treinta años del siglo, ante las apuestas de la representación política. Por un lado, con el fin de la Guerra Civil y con afán de “reconstruir” a los estados del Sur, el partido Republicano, aunque de forma a veces ambivalente y hasta contradictoria, intentó integrar a la masa de antiguos esclavos negros a la vida política.²⁸ Jurídicamente, las enmiendas constitucionales Catorce y Quince marcan el ensanchamiento y la abstracción de los conceptos de ciudadanía y sufragio, haciendo al primero contingente tan sólo al nacimiento o naturalización, desligando al segundo de la raza y de la antigua condición de servidumbre.²⁹ Pe-

²² Lorimer, *Constitutionalism...*, cit., p. 35.

²³ Pierre Rosanvallon ha estudiado, con la lucidez acostumbrada, el “malestar de la democracia” en el caso francés. Pierre Rosanvallon, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, París, Gallimard, 1998. Mucho debemos a su análisis.

²⁴ No se eliminaba, sin embargo, el poder del dinero, pues con 100.000 francos, cualquier candidato podía comprar la elección en su distrito. Lefèvre-Pontalis, *Les élections...*, cit., p. 33.

²⁵ *Ibid.*, pp. 8-10.

²⁶ *Ibid.*, p. 9.

²⁷ *Ibid.*, p.10.

²⁸ Así, mientras que entre 1867 y 1876 los republicanos cabildearon activamente para que el negro sureño votara, fueron mucho más reticentes al promover el voto negro —asunto notablemente impopular— en los estados del Norte. Véase Paul Finkelman (ed.), *Race, Law and American History, 1700-1990. The African-American Experience*, 11 vols., vol. VI, *African-Americans and the right to vote*, Nueva York/Londres, Garland Publishing Inc., 1992. Para las ambivalencias de los republicanos norteamericanos, véase en especial Willis Dunbar y William G. Shade, “The Black Man gains the vote: The Centennial of ‘Impartial Suffrage’ in Michigan”, pp. 106-121.

²⁹ “The Constitution of the United States of America”, en Robert M. Hutchins (ed.), *American State Papers*, Chica-

ro como en el Viejo Continente, se despertaron en los Estados Unidos toda una serie de cuestionamientos sobre los efectos de un gobierno democrático en el que participaban indiscriminadamente hombres de origen incierto, de ocupación precaria y que tan sólo ayer habían descendido del barco o sido esclavos.

Como en Francia, algunos políticos norteamericanos sentían que el gobierno había caído en un marasmo de mediocridad. Simon Sterne, el más escandaloso de los miembros de la *Personal Representation Society* de Nueva York, fundada en 1867, afirmaba que la “gran mancha de cáncer” del cuerpo político estadounidense era “la corrupción de los hombres públicos, consecuencia de [su] bajo carácter en cuanto a intelecto y cultura”. Este abogado, especialista en derecho constitucional y ferroviario, se preguntaba si “el tener las instituciones más liberales [...] significaba necesariamente empantanar a la parte intelectual de la comunidad”.³⁰ En un estado como Nueva York, cuya ciudad más importante representaba la principal puerta de entrada para la inmigración, parecía un peligro apremiante que el voto de hombres sin propiedad, de lengua extranjera y extrañas ideologías sofocara el buen sentido del pueblo norteamericano. En voz del diputado Barhite en la Convención Constituyente de 1894:

Vivimos una extraña e innatural circunstancia, en que hombres que todavía son sujetos de un gobierno extraño se mezclan con nuestros ciudadanos; e influyen con sus voces y votos el curso de nuestro gobierno [...] Todavía no ven en las barras y las estrellas su escudo y defensa. La anarquía y el socialismo pueden todavía agitar su corazón, y el fuego su mente. Extranjeros por nacimiento, extranjeros por educación, extranjeros en propósitos, no han aprendido aún que la libertad no es licencia, y la mano que asesina hoy a Hipolyte Carnot [presidente de Francia, asesinado por un anarquista] puede mañana empuñar ese tesoro de valor incalculable que es la boleta de voto del ciudadano americano.³¹

Pero si bien no eran pocos los que temían que el “delicado estómago político de la nación” sufriera disturbios dada la exótica dieta que se le administraba, o que la voz de la meritocracia se viera ahogada en el barullo democrático, el principal problema de la democracia americana era, en opinión de sus críticos, el sistema de partidos.³² El sistema bipartidista norteamericano, orgullo de tantos, estaba plagado, en opinión de los reformistas finiseculares, de multitud de vicios: estructurado alrededor del *spoils system* y de una competencia electoral en la que el ganador tomaba todo, implicaba la movilización de grandes masas alrededor de dos

go/Londres, Toronto, Encyclopedia Britannica, 1952, pp. 18-19. James H. Kettner, *The Development of American Citizenship, 1608-1870*, Chapel Hill, Institute of Early American History and Culture, by the University of North Carolina Press, 1978.

³⁰ Simon Sterne, *Representative government: its evils and their reform. A lecture delivered February 27, 1869, at invitation and under the auspices of the Trustees of the Cooper Union, by...*, Nueva York, C. S. Wescott y Co., 1869, p. 6. El supuesto bajo calibre y “falta de refinamiento” del debate y el personal políticos estadounidenses era también lo que más llamaba la atención a los observadores europeos. Véase Lorimer, *Constitutionalism...*, cit., p. 24; Mill, *Considerations...*, cit., pp. 145-146; *La cuestión...*, cit., pp. 262-263.

³¹ *Revised Record of the constitutional convention of the State of New York. May 8, 1894 to September 29, 1894*, 5 vols., Albany, NY, The Argus Co., 1900, vol. I, p. 622.

³² Simon Sterne, *Suffrage in cities*, Nueva York, G. P. Putnam and Sons, 1878, p. 11. En estos años, el sistema bipartidista atravezaba la que fuera quizás la más grave crisis de su historia. Véase Garland A. Haas, *The politics of disintegration. Political Party Decay in the United States. 1840-1900*, Jefferson, NC, Londres, McFarland, 1994.

plataformas a fuerza vulgares. En un sermón predicado a los miembros de la generación de 1875 de la Universidad de Harvard, el Doctor A. P. Peabody declaraba que

La integridad del sufragio se ve constantemente atacada, las elecciones se aseguran por medio del soborno, los puestos públicos se compran y venden abiertamente, y a todo triunfo político sucede, o más bien precede y es influido por, la rebatiña por el botín. En vez de tener un gobierno del pueblo, nos amenaza [...] la oligarquía de los demagogos, frente a la cual daríamos la bienvenida a una monarquía constitucional decente.³³

Así, mientras que en Francia la fragilidad de los partidos políticos se traducía en el provincialismo y la dispersión de objetivos y estrategias, que impedían “la cohesión de la cual no puede prescindir” una asamblea legislativa,³⁴ los Estados Unidos eran víctima del éxito de la organización política moderna. La eficiencia del operador político no sólo para movilizar en el sentido correcto el voto de los sectores más numerosos de la sociedad, sino también para vincularse con el gran capital, entregaba el gobierno a los “demagogos y a los intrigantes” que se vendían al mejor postor. La política de la posguerra, sobre todo tras la promulgación de la ley de reforma al servicio público de 1883, se había convertido en “un gran negocio, que [requería] de capital para funcionar”.³⁵

De esta forma, los partidos, para captar el voto de un cuerpo electoral notablemente diverso y conflictivo, no podían sino postular como candidatos a “hombres descoloridos y de compromiso [...] que no dan voz a ningún interés en particular [...] y que, por lo mismo [se vuelven] instrumentos de los intereses especiales”.³⁶ Se referían aquí a la influencia política de los *Robber Barons*, los grandes monopolistas de la industria y de la banca, a los “Reyes del Ferrocarril” que provocaban el horror de los reformistas tanto como de las organizaciones laborales y de granjeros.³⁷ En palabras de Charles Goepf:

¿Que vivimos en una República? ¡No! La substancia del poder no está en manos de los funcionarios electos. ¿Que nuestras instituciones son democráticas? ¡No! Pues las masas no dirigen las corporaciones. ¿Que gozamos de los mismos derechos? ¡No! Los derechos disponibles son las franquicias de innumerables corporaciones, tan diversas, tan incongruentes y tan arbitrarias como pueden hacerlas los accidentes, las intrigas y la corrupción. Nuestra supuesta república se ha convertido en un montón de pequeñas oligarquías.³⁸

³³ Citado en Josiah P. Quincy, *The Protection of Majorities; or considerations relating to electoral reform. With other papers*, Boston, Roberts Bros, 1876.

³⁴ Lefèvre-Pontalis, *Les élections...*, cit., p. 38.

³⁵ Simon Stetson, *The People's power. Or how to wield the Ballot*, San Francisco, W. M. Hinton y Co., 1883, p. 13 (cursivas en el original); Haas, *The politics...*, cit., p. 160.

³⁶ John R. Commons, *Representative Democracy*, Nueva York, Bureau of Economic Research, 1900, pp. 22-23. Commons coordinaría la primera gran historia sistemática de los trabajadores en los Estados Unidos, *A documentary History of American Industrial Society, prepared under the auspices of the American Bureau of Industrial Research*, publicada en diez volúmenes en 1910-1911.

³⁷ De ahí la multiplicación de organizaciones políticas y sociales que canalizarán el malestar de estos sectores de la población: Greenbacks, Granges, Knights of labor, American Federation of Labor, People's Party, etc. Haas, *op. cit.*, pp. 134-140 y 160-168. Alan Dawley, “Caminos hacia el poder después de la Guerra Civil”, en Paul Buhle, Alan Dawley (eds.), *Trabajar para la democracia. Los trabajadores norteamericanos desde la revolución hasta el presente*, México, NOEMA Editores, 1987.

³⁸ Citado en Sterne, *Representative...*, cit., p. 17.

¿Cómo curar entonces los males que producían en ambos continentes los problemas del sufragio y del carácter de la representación política? No obstante tanta lamentación, pocos fueron los que pensaron dar marcha atrás, incluso en aquellos países en que algún sector de la clase política decía suspirar por las bondades del Antiguo Régimen, como podía ser el caso de los legitimistas franceses. Como políticos, pensaban que alterar el sufragio era “la empresa más temeraria, y la más ilusa de las teorías”.³⁹ Podían opinar, como el diputado Cassidy, que haber dado el sufragio a todos los hombres ciudadanos era “el mayor desatino” del siglo XIX. Sin embargo, la boleta electoral había adquirido el brillo atractivo de una franquicia que se consideraba a la vez derecho y privilegio, signo de pertenencia e instrumento de poder.⁴⁰ Más valía, en opinión de este representante del pueblo, conservar un sistema vicioso que “cometer una injusticia” –tan poco popular– retirando algo tan valioso.⁴¹ Había entonces que organizar el sufragio sin violentarlo; había que corregir los defectos de la representación política –el resultado del sufragio– sin alterar sus componentes. Durante las últimas décadas del siglo XIX, muchos de los que buscaban esta reforma creyeron encontrar respuesta en un mecanismo maravilloso: la representación proporcional.

II. *Strange bedfellows*: los abogados de la representación proporcional

De esta manera, mientras que un conservador inglés como James Lorimer o los arquitectos del sistema electoral belga buscaron reflejar las jerarquías sociales disfrazándolas con esquemas de “igualdad relativa”, la mayoría de los reformistas, tanto en Europa como en América, dijeron abogar por la representación proporcional –o “personal” o “real”, como muchos preferían llamarla– precisamente porque aseguraba un sistema de representación más igualitario y verdaderamente “democrático”. El gobierno de la mayoría no era el gobierno del pueblo, pues las partes vencidas en la contienda electoral quedaban automáticamente excluidas de la cosa pública. El suizo Ernest Naville explicaba que:

Podría llamarse simplemente *democracia* al estado de una sociedad en que todos los ciudadanos desempeñaran un papel libre de influencia sobre la cosa pública, y *demagogia* [...] el estado de las sociedades en las cuales la soberanía de la nación queda suprimida por el sistema electoral. En este sentido, la democracia no existe aún en ninguna parte, y los países que usurpan su nombre están en un estado demagógico.⁴²

Incluso el neoyorkino Simon Sterne, quien sin ambages reclamaba la representación proporcional para elevar “el nivel de la inteligencia política”,⁴³ y exigía que las elecciones municipi-

³⁹ Lefèvre-Pontalis, *Les élections...*, cit., p. 36.

⁴⁰ En voz de Wendell Phillips, “El hombre con la boleta en la mano se convierte en el amo de la situación. Con ella define todos sus demás derechos [...] El voto es oportunidad, educación, juego limpio, derecho a gobernar y espacio de maniobra”. Citado en Brainerd Dyer, “One hundred years of Negro Suffrage”, en Finkelman, *Race*, vol. VI, p. 142.

⁴¹ Citado en *Revised Record*, 1894, vol. II, p. 292.

⁴² Ernest Naville, *La réforme électorale en France*, París, Librairie Académique, Didier et Cie, Libraires Editeurs, 1871, p. 25.

⁴³ Simon Sterne, *On representative government and personal representation. Based in part upon Thomas Hare's treatise entitled "The election of representatives, parliamentary and municipal"*, Filadelfia, J. B. Lippincott & Co., 1871, p. 177.

pales fueran censitarias para combatir “el comunismo organizado y la destrucción de la propiedad bajo el disfraz de la fiscalización”,⁴⁴ adoptó, ante la Convención constitucional estatal de 1867, el discurso democrático y la defensa del derecho de todos y cada uno de los ciudadanos no sólo a sufragar sino a legislar:

Si la doctrina de la soberanía del individuo y los argumentos a favor del derecho nacional al sufragio no son una vacía retahíla de palabras, implican que cada individuo del cuerpo político que tiene el derecho al voto debe tener, directa o indirectamente, voz en la elaboración de aquellas leyes a las que, como ciudadano, debe obediencia.⁴⁵

Así, bajo la bandera de la “democracia real”, la cuestión de la representación proporcional fue discutida a partir de la década de 1860, en Frankfort, Sidney, Melbourne, Londres, Neuchâtel, Zurich, Munich, Bruselas y París. Se estableció efectivamente en Dinamarca, siguiendo un esquema diseñado por el secretario de Finanzas Andrae, desde 1855. En los Estados Unidos, ya en 1844, Thomas Gilpin, un fabricante de papel quáquero, proponía un esquema de representación proporcional para la ciudad de Filadelfia. Se fundaron sociedades de “ciudadanos preocupados” para promoverla en Londres, Ginebra (1865), Nueva York (1867), Zurich (1868) y Chicago (1869).⁴⁶ La obra más difundida sobre el tema, *A Treatise on the Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*, del inglés Thomas Hare, publicada por primera vez en 1859, tuvo por lo menos tres reediciones. Para 1875, se habían vendido mil quinientas copias y todavía en 1885 se vendían en promedio veinticinco ejemplares al año.⁴⁷

Los entusiastas defensores de la representación proporcional prometían combatir con ésta “los males y peligros de la falsa democracia por medio de la verdadera”, corrigiendo “no sólo el error aritmético sino la gran injusticia” que constituía la representación de las mayorías.⁴⁸ Se trataba entonces de perfeccionar al sistema electoral, de modernizarlo para que los funcionarios electos practicasen “la ciencia” y no “el arte [...] de la economía pública y la legislación”.⁴⁹ En palabras del liberal francés Lucien-Antoine Prévost-Paradol, “la representación proporcional [era] un adelanto tan evidente y casi tan importante para el sistema representativo [...] como lo [había sido] la aplicación del vapor a las empresas industriales”.⁵⁰

La comunidad de temas y de tono de los múltiples debates en torno a la representación proporcional ponen de manifiesto no sólo la existencia de un malestar compartido, sino la conciencia que de esto último tenía una clase política cosmopolita. Así, los abogados de la re-

⁴⁴ Sterne, *Suffrage...*, cit., p.13

⁴⁵ Simon Sterne, *Report to the Constitutional Convention of the State of New York on Personal Representation, prepared at the request and printed under the auspices of the Personal Representation Society*, Nueva York, A. Simpson & Co., 1867, p. 7.

⁴⁶ Naville, *La réforme...*, cit., p. 40.

⁴⁷ Jennifer Hart, *Proportional representation. Critics of the British Electoral System. 1820-1945*, Oxford, Clarendon Press, 1992, p. 24.

⁴⁸ John Stuart Mill, *Personal Representation. Speech of... delivered in the House of Commons, May 29, 1867. With an appendix*, Londres, Henderson, Rait & Fenton Printers, 1867, pp. 16 y 19.

⁴⁹ Thomas Gilpin, *On the representation of minorities of electors to act with the majority in elected assemblies*, Filadelfia, John C. Clark, 1844, p. 8. El trabajo de Gilpin fue presentado a la American Philosophical Society, y fue reeditado en 1896 por la American Academy of Political and Social Science, a la cual pertenecían académicos notables como Woodrow Wilson y Josiah Quincy Adams, así como nuestro conocido Simon Sterne.

⁵⁰ Citado en Sterne, *Representative...*, cit., p. 1.

forma electoral se identificaban unos a otros como “pensadores serios, honestos y entusiastas”, entregados a una especie de cruzada universal.⁵¹ En sus textos hacían referencias obli- gadas a los sistemas del inglés Hare y del danés Andrae; citaban al suizo Ernest Naville, al francés Émile de Girardin, al norteamericano Edward Fisher; copiaban las “frases célebres” de publicistas ideológicamente tan disímiles como John Stuart Mill y Louis Blanc. James Lorimer dedicaba a Mill, su rival político, sus reflexiones sobre la representación política, mien- tras que Emilio Castelar prologaba la obra en la que el argentino Luis Varela exclamaba:

Ello es indudable: la época de la reorganización política de las democracias ha llegado, y por primera vez en los siglos, ella preocupa simultáneamente a todos los pueblos de la tierra y a todas las generaciones viriles que la habitan.⁵²

Estos publicistas se deleitaban de ver a tanta “mente viril” integrada a un proyecto que perci- bían como compartido. No obstante, lo que llama la atención del grupo de promotores de la representación proporcional es precisamente que hombres con objetivos distintos hayan creí- do encontrar en un mismo instrumento la respuesta que buscaban. Como ya se ha visto, la in- tención de hombres como John Stuart Mill y Simon Sterne era sobre todo asegurar, a través de la representación proporcional, la presencia dentro del cuerpo legislativo de grupos mino- ritarios y muy especialmente de la “minoría ilustrada”. Poco importaba incluso que los miem- bros de ésta fueran escasos: de manera no poco ilusa, Sterne aseguraba que si los “mejores intelectos” del país se integraban al Congreso, educarían a los demás, pues “en medio de cin- cuenta diputados deshonestos pero ignorantes, tres hombres honestos y capaces pueden controlar al intrigante y al bribón”.⁵³

Pero además de aliviar las angustias de los pensadores elitistas que temían verse ahoga- dos por la vulgar multitud, la representación proporcional parecía corregir dos de las limita- ciones de la elección por mayoría numérica. Por una parte, dentro de esquemas de “voto li- bre” que eliminaban los distritos electorales como el que proponía el inglés Thomas Hare, resquebrajaba los restos de la representación comunitaria: el ciudadano votaba como miem- bro individual de la Nación, no como vecino de alguna localidad; el diputado representaba un sector de opinión, no un espacio geográfico. Por la otra, la representación proporcional per- mitía una reproducción más exacta de la sociedad y de los intereses en ella contenidos, con su organicidad y sus particularidades. Permitía vestir a la democracia, aterrizarla, darle ros- tros y voces definidos, poniendo un dique a la disolución social que implicaba pensar en tér- minos abstractos la igualdad absoluta del individuo-ciudadano.⁵⁴

En un artículo en el periódico *Le Temps*, el socialista francés Louis Blanc, antiguo miembro de la Comisión de Luxemburgo, ilustraba en 1864 las ventajas de la representación proporcional, en un momento en que la maquinaria electoral del Imperio imponía su direc-

⁵¹ Sterne, *Representative...*, cit., pp. 36-38.

⁵² Luis V. Varela, *La democracia práctica. Estudios sobre todos los sistemas electorales propuestos para dar re- presentación proporcional a las mayorías y minorías*, París/México, Librería de A. Bouret e hijo, 1876, p. 1.

⁵³ Sterne, *Representative...*, cit., p. 37. Para Mill también era importante dar mayor dimensión y profundidad al de- bate político, pues no podía ser suficiente para los electores que su representante “simplemente no se sentara del lado equivocado” del la Cámara de los Comunes. Mill, *Personal...*, cit., p. 8.

⁵⁴ Rosanvallon, *Le peuple...*, cit., especialmente pp. 57-62, pp. 104-121.

ción al sufragio universal. Pero aunque este pensador atacaba un problema específico –las candidaturas oficiales bonapartistas–, las imágenes que utilizó serían reproducidas una y otra vez, en diversos puntos del globo y hasta los albores del siglo xx:

El pueblo no es la *pluralidad*, sino la *universalidad* de los ciudadanos [...] Se habla siempre de la soberanía del pueblo como si el *pueblo* fuera un ser simple, único, inamovible, del cual pudiera decirse lo que se dice de un individuo: quiere eso, no quiere aquello. [...] Con la representación proporcional [...] ninguna opinión que tuviera alguna importancia numérica estaría en peligro de verse reducida al silencio, o de ser desarmada [...] En la Cámara, no se representaría a las piedras [de las localidades], sino a los hombres.⁵⁵

La representación proporcional reflejaba a la nación “tal cual era” y permitía la representación de los intereses diversos que la animaban... y la dividían. Por esto abogaron por ella publicistas tan disímiles, desde un respetable liberal como Mill hasta un socialista utópico como Blanc, para mencionar tan sólo a los más notables. Este sistema de representación atrajo a pensadores de corte más tradicional, pues sentían que reproducía a la sociedad como un todo orgánico, con sus jerarquías y vinculación interna,⁵⁶ mientras que, al contrario, aquellos que podríamos describir como de “izquierda” se inclinaron por ella porque de manera concreta abría el espacio público a los distintos sectores sociales –y especialmente, como se verá, a los trabajadores–, dando voz a sus intereses particulares como clase. Así, tanto en las naciones del occidente europeo como en los Estados Unidos, la representación proporcional fue percibida como una panacea universal, que podía curar los diversos males que aquejaban a la democracia. En el caso particular de la república norteamericana, la discusión en torno a este sistema de representación se insertó en el debate político de la posguerra, años inciertos de espectacular crecimiento industrial aunado a dolorosos ajustes sociales, ambiguo ensanchamiento democrático y desgaste del sistema bipartidista.⁵⁷ Tuvo, no obstante su aparente atractivo, singular poco éxito. ¿Por qué? ¿Cómo evolucionó ahí la discusión en torno a la representación proporcional? ¿Qué nos explica su fracaso?

III. Una búsqueda frustrada: el caso norteamericano

Frente a la cultura política de, por ejemplo, unos jacobinos franceses obsesionados por un Bien Común sacralizado y en pos del sacrificado Ciudadano Virtuoso, podemos decir que la de los Estados Unidos, desde los orígenes de la República, estuvo más abierta a la idea de bus-

⁵⁵ Apéndice D, en Mill, *Personal...*, cit., pp. 60-62 (cursivas en el original).

⁵⁶ No obstante, estos escritores de “derecha” opinaban que el papel de esta amplia representación nacional debía reducirse a la crítica y a la defensa de los derechos de la nación. En voz de J. S. Mill, “en vez de gobernar, función para la cual es radicalmente inadecuada, la asamblea de representantes debe vigilar y controlar al gobierno; arrojar la luz de la publicidad sobre sus actos; exigir una exposición y justificación completas de todo lo que alguien considera cuestionable [...] Éste seguramente es un poder amplio, y seguridad suficiente para la libertad de la nación”. Mill, *Considerations...*, cit., p. 104.

⁵⁷ Véase Michael Schudson, *The Good Citizen. A History of American Civic Life*, Londres, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1998, pp. 144-232; Alan Dawley, *Struggles for Justice. Social responsibility and the liberal State*, Cambridge, MA, Belknap Press, 1991, cap. 1; Michael E. McGerr, *The Decline of Popular Politics: The American North, 1865-1928*, Oxford/Nueva York, Oxford University Press, 1986.

car el interés general a través de la competencia y la negociación entre intereses particulares plurales.⁵⁸ No obstante, y también desde los inicios de la vida nacional, el representar con exactitud todos y cada uno de estos intereses sociales parecía totalmente impracticable. En voz de *El Federalista*:

La idea de una representación real de todas las clases del pueblo, por personas que pertenezcan a cada una de estas clases, es absolutamente quimérica. A menos que se prevea explícitamente en la Constitución [...] el hecho no se daría nunca en la práctica. Los obreros y manufactureros se inclinarán siempre, con pocas excepciones, a dar su voto a comerciantes, antes que a hijos de su propia profesión u oficio.⁵⁹

Así, Alexander Hamilton argumentaba que, dentro de una asamblea deliberativa, las “grandes habilidades naturales” de los trabajadores manuales serían “inútiles”, y que, por lo tanto, mejor harían éstos confiando sus intereses, en lo político, a los comerciantes, hombres de “influencia, peso y talentos superiores”.⁶⁰

El advenimiento del sistema bipartidista, en el que los dos partidos nacionales tenderían por fuerza a convertirse en un revoltijo de intereses y posiciones conflictivas, dificultaría aún más la organización política de intereses particulares y de su representación directa. Al estructurar la política alrededor de dos órganos que se reconocían mutuamente como legítimos, se daba cabida a la “pluralidad social” de la sociedad estadounidense, pero también se la encauzaba, se la contenía.⁶¹ Este endurecimiento del escenario político se vio favorecido por un sistema de elección por mayoría simple, que desincentivaba la formación de grupos políticos alrededor de plataformas limitadas y sobre bases sociales menos extensas, pero también porque la división de las alternativas políticas en dos, encarnadas por dos grandes máquinas políticas, fue percibida como natural e inevitable.⁶²

De este modo, incluso John C. Calhoun, precoz defensor de las minorías y recurrentemente citado por los defensores de la representación proporcional a fines de siglo, no vio a la sociedad norteamericana como un agregado de grupos distintos, con intereses varios, que debían ser protegidos de una mayoría potencialmente abusiva. Al contrario, como ha hecho notar Richard Hofstadter, en la visión del destacado político sureño, la República estaba dividida de forma tajante y fija entre una mayoría agresiva y una minoría vulnerable: el Norte y el Sur; los estados libres y los estados esclavistas. Si no se hacía algo por proteger a esta minoría, el gobierno “vibraría”, de manera cada vez más violenta y peligrosa, entre dos facciones, hasta desembocar en una guerra civil. Calhoun fue aparentemente mejor profeta que constructor político: propuso, para remediar esta peligrosa situación, el poco practicable gobierno de la “ma-

⁵⁸ Véase Thomas L. Paden, *The spirit of Modern Republicanism. The Moral Vision of the American Founders and the Philosophy of Locke*, Chicago/Londres, University of Chicago Press, 1988; Joyce Appleby, *Liberalism and Republicanism in the Historical Imagination*, Londres, Cambridge MA, Harvard University Press, 1992, especialmente “Republicanism in Old and New Contexts”, pp. 320-338.

⁵⁹ *El Federalista*, No. 35, en Hutchins, *American...*, cit., p. 113.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Richard Hofstadter, *The Idea of a Party System. The rise of legitimate opposition in the United States. 1780-1840*, Berkeley, Los Ángeles. Londres, University of California Press, 1969, pp. 72 y 246.

⁶² Gerald M. Pomper, “The Place of American Political Parties”, en Theodore J. Lowi y Joseph Romance, *A Republic of Parties? Debating the Two-Party System*, Lanham/Boulder/Nueva York/ Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1998, p. ix. Hofstadter, *The Idea...*, cit., pp. 26-27 y 262.

yoría con asentimiento” –*concurring majority*–, en el que la amenazada minoría tendría poder de veto sobre toda decisión legislativa. Su esquema, por razones obvias, nunca fue puesto en práctica.⁶³

De este modo, fueron las particularidades de la cultura y las prácticas políticas estadounidenses, tanto como la problemática a la que se enfrentaba su clase dirigente, las que darían forma a las discusiones en torno a la representación proporcional, y, hasta cierto punto, determinarían su efecto. Como se ha apuntado ya, en los Estados Unidos, a diferencia de lo que sucedía en los países europeos, el blanco principal de la reforma electoral propuesta fue el sistema de partidos. No obstante, las razones que alimentaron este afán por corregir el régimen bipartidista cambiaron a lo largo de las tres últimas décadas del siglo. De esta forma, durante los difíciles años de la Reconstrucción, los abogados de la representación proporcional alegaron sobre todo que ésta permitiría dirimir los enfrentamientos de una lucha política de posguerra, agresiva y polarizada. Al contrario, para 1880, las voces que se elevaron en favor de este mecanismo pretendían sobre todo abrir el paso hacia el poder a las clases trabajadoras. A continuación, analizaremos estos dos momentos, para descubrir los términos del debate, y la manera en que estas propuestas fueron recibidas.

Como ya se ha mencionado, al finalizar la Guerra Civil la clase política norteamericana se enfrentó a un doble reto: por un lado, tenía que sanar las heridas que habían dejado tanto la guerra como el sistema esclavista; por otro, había que asegurar la primacía de la Unión, eliminando todo germen secesionista. Se trataba, hasta cierto punto, de objetivos antitéticos: el ansia de los republicanos radicales por extirpar a sangre y fuego los restos de rebeldía sureña que animara a los gobiernos militares de la Reconstrucción estaba reñida con la reconciliación que había anunciado Abraham Lincoln antes de su muerte. Fue dentro de este ambiente de resentimientos y de ánimos caldeados que algunos pensaron que la tan socorrida representación proporcional podría tender puentes, zanjar diferencias, resolver tensiones.⁶⁴

Así, en 1867, Simon Sterne aseguraba que las elecciones por mayoría simple, al no representar el verdadero pulso de la opinión pública, no podían sino provocar bandazos en las acciones del Estado, pues el sistema “arrojaba el poder gubernamental de manos de una mayoría desenfrenada a las de otra mayoría desenfrenada”.⁶⁵ Este mecanismo producía “cambios repentinos y violentos en la política pública”, y podía incluso verse en él la semilla de la Guerra Civil, pues se había pasado súbitamente de un gobierno adicto a la “peculiar institución” del Sur a uno empeñado en destruirla de golpe. Resuelta la cuestión de la esclavitud mediante largo y sangriento conflicto, lo mismo podía pasar con otras cuestiones importantes, como era, en opinión de este abogado, la del “Libre Comercio”:

Un día de éstos, los proteccionistas encontrarán a los librecambistas en el poder, y otro de los grandes progresos en la historia de la civilización se verá despojado de la mitad de su atrac-

⁶³ Hofstadter, *The Idea...*, cit., pp. 253-256; John C. Calhoun, “A Disquisition on Government” (1851), en John M. Anderson (ed.), *Calhoun: Basic Documents*, State College, PA, Bald Eagle Press, 1952, p. 57.

⁶⁴ Algo similar sucede en Francia en 1871, tras la traumática derrota frente a Prusia y la experiencia de la Comuna. Véase Naville, *Réforme...*, cit., especialmente p. 33. Agradezco los comentarios que me hizo, sobre este punto, la Dra. Josefina Vásquez.

⁶⁵ Sterne, *Representative...*, cit., p. 39.

tivo y privado de su gloria y beneficios por el grito de tristeza y desesperación que va a oírse en todo lo largo y ancho del país, dado lo repentino de la transición.⁶⁶

En cambio, la representación proporcional relativizaba el triunfo electoral, reducía los miedos de la competencia: así, amansaba la lucha política, la desactivaba; los cambios se darían entonces de forma gradual y progresiva. Esto era, en opinión de muchos moderados, lo que urgía en un momento en que los radicales de ambos bandos buscaban el poder para empuñarlo como espada vengadora, ya para castigar a los rebeldes, ya para “mantener en su lugar” a los antiguos esclavos. En una sociedad dividida, sólo un sistema de representación que no excluía a ningún grupo garantizaba que nadie se sintiera aislado, enajenado de la comunidad política, y por lo tanto tentado a recurrir a medios extralegales para promover sus demandas. En cambio, bajo el sistema prevaleciente, era

[...] claramente falsa [...] la teoría de que [los electores] se ven representados por el candidato exitoso en contra de quien votaron. Un funcionario electo representa las opiniones y la voluntad de quienes lo escogieron, y no de quienes se opusieron a su elección. Este [funcionario] es su antagonista, y no su representante, pues sus opiniones son las opuestas a [las de estos electores], y no ejecutará su voluntad.⁶⁷

Por esto, para permitir sanar las heridas de una guerra fratricida y del legado esclavista, el senador Charles R. Buckalew propondría una y otra vez, en los años que siguieron a la Guerra Civil –en 1867, 1869, 1870–, esquemas que permitieran la representación proporcional, ya fuera a través del voto acumulado, en el que cada elector disponía de tantos votos como escaños dentro del cuerpo representativo había que llenar, permitiéndose que los repartiera o acumulara entre los candidatos como mejor le pareciera, o del voto libre, por medio del cual se borraban las delimitaciones geográficas de los distritos electorales. Esto era especialmente importante en los antiguos estados secesionistas, donde el voto cumulativo era “indispensable” para asegurar la armonía entre dos razas que se enfrentaban como enemigas en la cabilia electoral. De pervivir el sistema de escrutinio por mayoría simple, “votarían en contra la una de la otra, venciendo periódicamente la una a la otra [...] produciendo mala sangre, y asonadas y turbulencia”.⁶⁸

Sin embargo, las predicciones apocalípticas de Buckalew y de Sterne tuvieron pocos efectos concretos. El temor a los esclavos emancipados sólo empujó al estado de Carolina del Sur a establecer el voto cumulativo en 1871. No obstante, en 1877, en cuanto se retiraron las tropas de la Unión y la clase política blanca logró afianzar su control sobre la maquinaria electoral, excluyendo efectivamente al voto negro, el estado regresó a las elecciones por mayoría.⁶⁹ A diferencia de los belgas, los norteamericanos aparentemente no resintieron la necesidad de asegurar cuidadosamente el acceso y el equilibrio de grupos antagónicos dentro del

⁶⁶ Sterne, *Representative...*, cit., p. 41.

⁶⁷ Reporte al Senado, 2 de marzo de 1869, en Charles R. Buckalew, *Proportional Representation or the representation of successful majorities in Federal, State, Municipal, Corporate and Primary Elections*, Filadelfia, John Campbell and Son, 1872, p. 75.

⁶⁸ Discurso al Senado, 11 de julio de 1867, en Buckalew, *Proportional...*, cit., p. 19.

⁶⁹ Kathleen L. Barber, *Proportional Representation and Election Reform in Ohio*, Columbus, Ohio State University Press, 1995, p. 32.

espacio público, dentro de una sociedad que amenazaba con resquebrajarse. Así, al acercarse el fin de siglo, la representación proporcional como garante de la armonía social pasó a segundo plano. Quienes tomaron el relevo fueron no los que suspiraban por asegurar la cohesión de la sociedad nacional y por sublimar sus desavenencias, sino al contrario aquellos que exigían se reconocieran sus divisiones y se diera voz a sus diferencias.

Ya en 1867, el representante Gould, miembro de la Convención revisora de la Constitución del estado de Nueva York, exigía que los pescadores, trabajadores y granjeros debían ser representados, no por los hombres cosmopolitas, de experiencia y *savoir-faire* que antaño había aplaudido Hamilton, sino por quienes “simpatizaran con sus derechos, entendieran su peculiar lenguaje técnico y pudieran traducirlo para los demás diputados”.⁷⁰ A lo largo de la década de 1880, y hasta principios del siglo XX, fue éste el principal razonamiento de quienes abogaron por los sistemas de representación proporcional: era imprescindible, en su opinión, que las distintas clases de la sociedad hablaran dentro del recinto legislativo, con su propio idioma y para defender, sin intermediarios, sus propios intereses.

Así, en 1883, al llamar al Pueblo norteamericano a derrotar al “poder oligárquico que controlaba todo interés importante, industrial o político”, Simeon Stetson aseguraba que, salvo momentos de crisis, “dos o tres partidos no podían representar al pueblo”.⁷¹ Al contrario, los distintos grupos de opinión e intereses comunes debían organizarse para enviar al Congreso “hombres de ideas vivas y habilidad práctica” para promover abiertamente sus objetivos y propuestas ante los de otros grupos. Con un esquema de representación proporcional, no haría falta, para elegir o ser electo, someterse a la férrea disciplina del partido, ni sacrificar opiniones personales ante posiciones partidistas. Se liberaría así a “las masas” –al *rank and file*– del control, enredador y corrupto, de los operadores del partido, y se lograría una auténtica representación popular, “no de tierras, ni de ladrillos y cemento [...] sino de hombres”.⁷²

A la vuelta del siglo, en exposiciones más académicas, John R. Commons y el profesor Jeremiah W. Jenks insitían en la decadencia e ineficiencia del sistema representativo y de partidos. Según Commons, la existencia misma de grupos de presión, externos al cuerpo representativo –los característicamente norteamericanos *lobbies*– era sintomática de esta corrupción.⁷³ El sistema vigente no sólo bloqueaba las demandas de ciertos sectores, como el de los trabajadores industriales, pues no “reconocía” a sus líderes como “representantes”,⁷⁴ sino que se prestaba a toda serie de manejos turbios entre legisladores y grupos de presión: dados los supuestos prevalecientes, según los cuales el Congreso debía representar el interés general por encima de los particulares, los partidos aseguraban las votaciones “atizando cuestiones falsas, que los ignorantes no pueden percibir como tales. Les hacen creer que sir-

⁷⁰ *Report of the Proceedings and Debates of the Convention for the Revision of the Constitution of the State of New York. 1867-1868*. Reported by E. F. Underhill, 5 vols., Albany, NY, Weed, Parsons and Co., 1868, vol. 1, p. 822.

⁷¹ Stetson, *People's...*, cit., pp. 2 y 48.

⁷² *Ibid.*, pp. 30 y 3.

⁷³ Commons, *Representative...*, cit., pp. 23-25 (cursivas en el original).

⁷⁴ Por esto Matthias Forney expondría la necesidad de implementar un sistema de representación proporcional, que permitiría a los trabajadores elegir a sus representantes, ante la Convención Constitucional del estado de Nueva York en 1894. Matthias N. Forney, *Political Reform by the Representation of Minorities*, Nueva York, Clark and Zuggala, 1894, p. 5.

ven su propio interés, cuando en realidad no hacen sino servir el de los amos [de los partidos], el de la minoría pudiente”.⁷⁵

No obstante, estos alegatos iban en contra de la idea incluyente y solidaria que de la representación política se hacían muchos estadounidenses, que creían, como explicaba Jenks, que “una democracia no debía reconocer clases, pues la democracia implicaba igualdad y fraternidad”.⁷⁶ Pero de nada servía tratar de negar la existencia de divisiones, de “clases” sociales –Jenks insistiría en el término– con intereses distintos y a menudo encontrados. El hacerlo permitía a los partidos seguir disfrazando a los intereses especiales de “cuestiones de interés nacional”; equivalía a permitir que “la clase más fuerte [...] tomara el pelo a las más débiles”, asegurando el triunfo “del más rico y del más pillo”.⁷⁷ Así, en opinión de estos hombres, la representación política no debía tratar de articular un difuso, impalpable y quizás inexistente “bien común”, sino canalizar y resolver de forma pacífica los conflictos que fragmentaban a la sociedad política.

Por otra parte, a decir de Jenks, la representación consciente y “justa de todas las clases sociales e industriales dentro de nuestros cuerpos legislativos” tendría una ventaja adicional, en un momento en que las relaciones entre trabajo y capital alcanzaban un punto particularmente álgido. Para 1900, la producción industrial de los Estados Unidos había rebasado las de Alemania, Gran Bretaña y Francia juntas; casi la mitad de la mano de obra había pasado a trabajar dentro de establecimientos de más de 250 trabajadores; la creciente desigualdad –el 1% más rico de la población poseía más propiedad que el 99% restante– había producido la precariedad e inseguridad entre los trabajadores que alimentó los grandes conflictos laborales de finales de siglo: Homestead, Pullman, Coeur d’Alene, Chicago.⁷⁸

Ante este escenario de violencia y represión, Jenks esperaba que a través de la representación proporcional, al enfrentarse dentro del recinto legislativo los intereses plurales de la sociedad –agrícolas, manufactureros, mercantiles, transportistas–, de forma abierta y franca a la vez que controlada, se desactivaría el lacerante enfrentamiento entre “ricos” y “pobres” que tantos estragos hacía extramuros. El profesor esperaba incluso que frente a la multitud de grupos y propuestas, obrero asalariado y patrón, otrora enemigos, reconocieran, a pesar de lo contencioso de su relación, que valía la pena cerrar filas para defender los intereses de la industria frente a los de otras clases productoras.⁷⁹

La representación proporcional parecía entonces aliviar muchas de las ansiedades que provocaba, entre los sectores más diversos de la opinión norteamericana, una época de cuestionamientos y transformaciones vertiginosas. Sin embargo, no obstante encarnar, según sus abogados, la “más importante” de las cuestiones de gobierno que estaban en debate,⁸⁰ sus efectos fueron más bien modestos: además del caso de Carolina del Sur arriba mencionado, sólo el estado de Illinois estableció un sistema de voto cumulativo en 1870 para las elecciones de la cámara baja, sistema que perviviría durante más de un siglo. De ahí en más, el mecanismo se

⁷⁵ Jeremiah W. Jenks, *The Social Basis of Proportional Representation. A Paper submitted to the American Academy of Political and Social Science*, Filadelfia, American Academy of Political and Social Science, 1895, pp. 25-26.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 32.

⁷⁷ *Ibid.* Véase también Commons, *Representative...*, cit., p. 25.

⁷⁸ Eric Foner, *The Story of American Freedom*, Nueva York/Londres, W.W. Norton and Co, 1999, pp. 116-117.

⁷⁹ Jenks, *The Social...*, cit., p. 31.

⁸⁰ John G. Freeze, citado en Buckalew, *Proportional...*, cit., p. VII.

limitó a experimentos urbanos. La ciudad de Nueva York instauró en 1873 el voto limitado para las elecciones municipales, mediante el cual cada elector disponía de un número menor de votos al de posiciones a elegir, votos que, como en el caso del voto cumulativo, podía repartir como mejor le pareciera entre los diferentes candidatos. Lo mismo hicieron ciertas ciudades de Ohio y de Pensylvania. Estos experimentos no sobrevivieron más allá de la Primera Guerra Mundial.⁸¹

¿Cómo explicar este fracaso? Muy sugerente para ello es el análisis de las dos Convenciones constitucionales del estado de Nueva York que se reunieron en estos años, la primera en 1867, la segunda en 1894. Este estado representaba quizás, como insistía su inquieta *Personal Representation Society*, el terreno ideal para la representación proporcional: ésta permitiría preservar un lugar para la élite intelectual ante la avalancha de inmigrantes que desembarcaba en sus costas; rompería con el monopolio político del Partido Demócrata en la ciudad de Nueva York, el mismo que había dado al país las vergonzosas corruptelas de Tammany Hall y el *Tweed Ring* y aseguraría, como alegaba Matthias Forney, la representación responsable de los trabajadores.⁸²

Por esto, en ambas convenciones se promovieron reformas para garantizar algún tipo de representación proporcional: la ampliación de los distritos electorales y el escrutinio de lista aunados a esquemas de voto cumulativo o limitado, pero también la más ambiciosa reconcepción del diputado como *proxy-holder*, mandadero directo de sus representados, que dispondría de tantos poderes como de votos emitidos a su favor.⁸³ A nivel estatal no se logró nada. ¿Por qué? A pesar de la comunidad intercontinental de lenguaje y de objetivos que compartían los promotores de nuevos mecanismos de representación, en los Estados Unidos parece que éstos se vieron refrenados tanto por las formas en que los norteamericanos imaginaban la política y la representación como por las realidades de poder en manos de los partidos.

Así, dejando a un lado las complicaciones operativas que significaba el optar por un sistema de representación proporcional –la impresión y difusión de listas electorales; un margen de error y confusión más amplio dentro de los esquemas de voto limitado y cumulativo–, los convencionistas neoyorkinos desdeñaron adoptar “una planta exótica de origen inglés” por razones ideológicas.⁸⁴ Descalificaron el deseo de la *Personal Representation Society* de “purificar la atmosfera política y elevar el tono de todo el cuerpo legislativo”.⁸⁵ Desde la Independencia, los norteamericanos, rebelándose ante un Parlamento que sentían distante y ajeno, habían enfatizado la necesidad de cierta cercanía geográfica entre diputado y electores.⁸⁶ Pa-

⁸¹ Barber, *Proportional...*, cit., pp. 32-35. Hoy en día, la ciudad de Cambridge en Massachusetts rige sus elecciones por medio de la representación proporcional.

⁸² Véase sobre todo *Memorial on Personal Representation addressed to the Constitutional Convention of the State of New York by the Personal Representation Society*, Nueva York, A. Simpson and Co., 1867; Forney, *Political*. Se calcula que el control que ejerció William Marcy “Boss” Tweed sobre la maquinaria electoral y gubernativa de la ciudad de Nueva York en la década de 1860 costó a la ciudad entre 75 y 200 millones de dólares. Haas, *The politics...*, cit., pp. 132-133.

⁸³ *Memorial*, cit., pp. 7-10. En la Convención de 1867-1868, el tema se discutió de forma específica cuatro veces; en la de 1894, por lo menos tres. *Report, 1868*, pp. 862-863, 1624, 1092-1097, 683-687. *Revised Record, 1894*, vol. 1, pp. 436, 667 y 698.

⁸⁴ Duganne, en *Report, 1868*, vol. 1, p. 687.

⁸⁵ *Memorial*, cit., p. 10.

⁸⁶ Rosemarie Zagarrri, *The Politics of Size. Representation in the United States, 1776-1850*, Londres, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1987, pp. 4-10 y 34-40.

ra 1867, los adversarios neoyorkinos de la representación proporcional se rehusaron a ampliar los distritos electorales no sólo para asegurar la representación de la población local por uno de los suyos, sino también para impedir que el representante se sintiera superior a sus representados. Sus adversarios reclamaban la inserción de “caballeros eminentes” en la Asamblea legislativa, “independientes” de la opinión de un electorado burdo; ellos contestaban que el “sirviente” no tenía por qué ser “independiente del amo”.⁸⁷

Por otra parte, los proyectos de representación proporcional tropezarían con la retórica de los partidos. Difícilmente podía esperarse que en asambleas compuestas en su gran mayoría por hombres de partido se implementaran medidas diseñadas para debilitar a las dos grandes máquinas políticas, incluso frente a la crítica cada vez más acerba que sufrieron en estos años. En opinión del representante Smith,

[...] el gobierno por el pueblo debe necesariamente ser conducido por un partido. Es la única forma en que un individuo puede hacer sentir su influencia [...] Si los individuos actuaran de forma independiente, no podrían ni afectar lo principal ni asegurar algún resultado práctico.⁸⁸

A pesar de sus defectos, aseguraba casi treinta años antes el representante Opdyke, el sistema bipartidista era imprescindible para el buen funcionamiento de las instituciones republicanas, porque el principio de la organización partidista era “poner a un lado las diferencias de opinión en torno a puntos menores y asuntos de detalle, para asegurar el triunfo de medidas más importantes”. Sólo la “vigilancia y perspicacia inherentes al gobierno de partido, esenciales para su triunfo”, así como el temor a verse desbancados por una oposición siempre dispuesta a sacar a relucir las fallas del contrincante, hacían que el partido en el poder se mantuviera sobre la senda del bien.⁸⁹

La lucha entre dos partidos era entonces central a la buena administración pública, pues la posibilidad de castigar al partido mayoritario en las siguientes elecciones convirtiéndolo en minoría representaba “un correctivo accesible al pueblo en todo momento”.⁹⁰ Esta defensa del sistema bipartidista refleja quizás una concepción particularmente estadounidense de los partidos políticos menos como órganos de grupos, intereses y opiniones específicos que como cuerpos casi desideologizados, sobre todo mecanismos de acceso al poder, vehículos de ideas cambiantes, cuya competencia –y no los programas políticos de cada partido– permitía asegurar el buen gobierno. La complejidad del papel y la función de los partidos dentro de lo que Richard Hofstadter ha apodado “el curso moderado del desarrollo político” norteamericano rebasa en mucho el enfoque de este trabajo.⁹¹ No obstante, sugerimos que también contribuyó a malograr de los proyectos de representación proporcional en los Estados Unidos.

Como ya se ha mencionado, algunos abogados de la representación proporcional promovían la aceptación y la organización de distintas “clases” sociales antagónicas –y específicamente la de los trabajadores– para la defensa de sus intereses dentro de la arena política. Lo hacían a contracorriente: los más insistían en la naturaleza solidaria y consensual de la República, en

⁸⁷ *Report, 1868*, vol. 1, pp. 819-820.

⁸⁸ *Revised Record, 1894*, vol. 1, pp. 1089-1090.

⁸⁹ *Report, 1868*, vol. 1, p. 827.

⁹⁰ *Ibid.*, vol. 1, p. 687.

⁹¹ Hofstadter, *The Idea...*, cit., p. 74.

la posibilidad de construir un aparato administrativo que cumpliera con los “objetos de gobierno que por siempre deben ser los mismos –el proteger a todos los hombres y a todas las clases de la sociedad en el gozo de ‘la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad’”.⁹² El sistema de partidos, constituido sobre el consenso republicano, democrático y constitucional heredado de la Revolución de Independencia y del proceso constituyente, era su mejor garante.

Así, el trascendentalista Samuel Johnson deploraba que los que asumían con arrogancia un “derecho exclusivo al honorable título de hombre trabajador” clamaran por los derechos de la “clase productiva” en contra de los del resto de la comunidad, explotando “el término anti-republicano de ‘clase’”.⁹³ El trabajo no representaba un interés “abstracto y distinto” que exigiera una voz política distinta; era, al contrario,

[...] el hecho constante [...] todo el significado de la política Americana [...] que sus grandes cuerpos políticos estuvieran compuestos principalmente [por productores], y que éstos, por lo tanto, representaran naturalmente el buen sentido instintivo del pueblo. De esta manera, un partido que necesitaba organizarse por fuera y en su contra ofrecía pocas posibilidades de transmitir las verdaderas demandas del trabajo.⁹⁴

Por otra parte, mientras los adictos a la representación proporcional suspiraban por la participación en la política de hombres ajenos a la podredumbre de la actividad partidista, el republicano Thomas Nichol defendía la preeminencia de los políticos profesionales que sabían como hacerlo, y que habían llegado hasta donde estaban navegando la estructura partidista con tesón y fidelidad:

El gobierno debe mantenerse en manos de sus *trabajadores exitosos* –aquellos que han ascendido por medio del esfuerzo–. Así se rinde honor al trabajo y al mismo tiempo se le da seguridad. ¿Por qué denigrar al trabajador exitoso llamándolo ladrón, mientras que el haragán fracasado es ensalzado como patriota?⁹⁵

De esta manera, el ambiente político estadounidense mostró ser particularmente hostil a la implementación de mecanismos de representación proporcional. El dinamismo y arraigo del “sueño americano” en política, de discursos y prácticas estructurados alrededor de un legado común de republicanismismo democrático tanto como de las exigencias de la competencia electoral, tendían hacia la amalgama y conciliación de elementos diversos bajo la bandera de los grandes partidos. Por esto, las propuestas de representación proporcional, en tanto que buscaban reconocer la dispersión social, articular intereses antagónicos y encasillar diferencias, fueron consideradas “peligrosas”, no sólo por representar “caprichosas teorías de doctrinarios políticos”, sino por ser percibidas como singularmente *unamerican*.⁹⁶

⁹² John Seitz, candidato del *Union Labor* para la gubernatura de Ohio, citado en S. M. Jelley, *The Voice of Labor*, Nueva York, Arno y The New York Times, 1969 (ed. facsim. de la de 1888), p. 339.

⁹³ Samuel Johnson, *Labor Parties and Labor Reform*, Boston, Cochrane printer, 1871, pp. 5 y 7.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 21.

⁹⁵ Thomas M. Nichol, *The Labor Question, in its relation to Political Parties. An Address to Workingmen*, Milwaukee, WI, sin pie de imprenta, 1886, p. 23. Nichol parafrasea a Abraham Lincoln.

⁹⁶ *Report*, 1868, pp. 827 y 863.

IV. América Latina ¿a la zaga?

Como se ha visto, el debate sobre la representación respondió a un desasosiego que compartieron muchas de las naciones occidentales durante las últimas décadas del siglo XIX. Por esto, los temas y las propuestas se repiten, aunque, como hemos visto para el caso estadounidense, cada sociedad les imprimió una forma particular, para desembocar en resultados distintos. No nos hemos ocupado hasta aquí más que de las naciones “adelantadas” de Occidente. ¿Qué sucedió con las que no lo eran tanto? Las “repúblicas hermanas” de la norteamericana, ¿quedaron al margen de este debate? La “Leyenda Negra” que todavía permea la historia de los sistemas electorales y de representación política en América Latina⁹⁷ nos empujaría a decir que sí.

De este modo, parecería que para la década de 1880, la clase política de los grandes países latinoamericanos había perfeccionado aquellos “métodos criollos” —como los ha descrito Natalio Botana para el caso argentino—⁹⁸ que le permitían afianzar su hegemonía y asegurar regímenes estables de “orden y progreso”. En el interior de éstos, las elecciones se limitaban supuestamente a meras farsas que adornaban el poder de ficticia legitimidad. De esto parecen dar testimonio unas tasas de participación dramáticamente bajas en todo el Continente, independientemente de las restricciones legales al voto.⁹⁹ De ser así, el eficiente control de la maquinaria electoral y de la representación política por parte del “gobierno elector” inspiraría satisfacción antes que malestar a la clase política. En este contexto, una discusión como la que agitara al Parlamento inglés o a las Convenciones neoyorkinas hubiera ya estado limitada a grupos contestatarios, o sido producto de un preciosismo extranjerizante.

No obstante, como lo han demostrado trabajos recientes,¹⁰⁰ la historia del sufragio y la representación política en Iberoamérica es mucho más compleja y multifacética de lo que sugiere una visión superficial que asume sin más la “tradicción de caudillismo” y la “cultura del fraude” latinoamericanas. Analizar los debates que en torno a la representación se desataron en este vasto y diverso territorio durante el último lustro del siglo XIX rebasa en mucho el enfoque de este trabajo y el estado de nuestra investigación. Baste sin embargo apuntar ciertas aristas que ponen de manifiesto la peculiar relación, a la vez inmediata y distante, que el “Extremo Occidente” ha mantenido con lo que llamamos “modernidad”.

Así, la “extraordinaria precocidad” —para recuperar una expresión de Antonio Annino—¹⁰¹ y el indudable arraigo del hecho electoral y representativo en América Latina desde 1812, obligaron a los políticos latinoamericanos a enfrentar sus retos, asumir sus peligros y tratar de idear soluciones. Sus respuestas, aunque no siempre practicables, no eran necesariamente arcaizantes y anacrónicas. Éste es el caso, por ejemplo, de la búsqueda, ya para noso-

⁹⁷ Antonio Annino, “Introducción”, en Antonio Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, FCE, 1995, pp.7-8.

⁹⁸ Natalio R. Botana, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Sudamericana, 1977, pp. 14-16.

⁹⁹ Como ha escrito François-Xavier Guerra, durante la segunda mitad del siglo XIX, vota aproximadamente el 5 por mil de la población, tanto en México donde existe el sufragio universal como en Chile donde está limitado a quienes saben leer y escribir. François-Xavier Guerra, “Les avatars...”, cit., p. 52.

¹⁰⁰ Annino (coord.), *Historia...*, cit. Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, El Colegio de México, FCE, 1999.

¹⁰¹ Annino (coord.), “Introducción”, en *Historia...*, cit., p. 10.

tros conocida, de una representación más “auténtica”, que diera cuenta de las estructuras, jerarquías y vínculos que daban cuerpo a la sociedad, percibida como más que una masa de individuos indiferenciados. A lo largo del siglo, en México, ciertos grupos de la clase política intentaron “organizar” la representación para lograr precisamente aquel propósito.

De esta manera, tanto el congreso imperial de 1821, el que convocara Mariano Paredes y Arrillaga en 1846, como la comisión de Hacienda cuya elección ordenara el emperador Maximiliano en 1864, buscaron la representación de la sociedad organizada, y de los “valiosos” intereses, conscientes de sí mismos, que la animaban: establecían la elección de propietarios de bienes raíces, mineros, comerciantes e industriales, mientras que los dos primeros incluyeron además a clérigos, miembros de las profesiones literarias, magistrados y militares. Se trataba, si se quiere, de una representación corporativa. No obstante, estos políticos habían dejado a un lado –con la excepción posible del clero y el Ejército– a los cuerpos y categorías del Antiguo Régimen, para adoptar una concepción más moderna: la de la representación funcional de categorías económicas y profesionales.

La comparación con Francia es aquí especialmente ilustrativa: 1789 hizo explotar la concepción antigua de representación. No obstante, en 1843, Ferdinand Béchard afirmaba todavía que

[...] lo que distingue esencialmente al sistema electoral de la derecha de aquellos de los otros partidos [...] es que tiende a representar no las opiniones individuales, fuente de turbulencia y desorden, sino los intereses de familias, de cuerpos y de ciudades: elementos conservadores, vínculos del orden social.¹⁰²

Así, una ley relativamente parecida a la que Lucas Alamán había redactado en 1846 sería propuesta a la Asamblea Nacional francesa en 1894, por un “católico social”, el abate Lemire.¹⁰³ James Lorimer en Inglaterra y los diputados belgas habían lidiado con el mismo tipo de interrogantes a partir de la década de 1860, ideando soluciones distintas, más compatibles, quizás, con el principio individualista de la representación. La original solución belga sería a su vez retomada conscientemente por los católicos mexicanos durante el Porfiriato. Así, el diario *La Voz de México* promovió el voto plural para que el sufragio de cada individuo tuviera “un valor proporcional a las circunstancias del que lo emite”.¹⁰⁴

No obstante, en el otro extremo del espectro político mexicano tampoco reinaban incuestionados el individuo-elector y la fuerza de la mayoría. El novelista y político Nicolás Pizarro, identificado con el ala “pura” de la generación de la Reforma,¹⁰⁵ advertía ya en 1855 que “la razón y el derecho” no podían consistir “únicamente en el número”. Para evitar su tiranía, había que asegurar a los electores, como “principio de justicia [...] una parte proporcional de la elección, según su número”.¹⁰⁶ Para esto, y a diferencia de lo que más tarde se

¹⁰² Citado en Rosanvallon, *Le peuple...*, cit., p. 121.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 116.

¹⁰⁴ “El derecho electoral de las mujeres”, en *La Voz de México*, 11 de junio de 1892.

¹⁰⁵ Su *Catecismo constitucional*, publicado por primera vez en 1861, se convertiría en el libro de texto de las escuelas del Distrito Federal. No obstante, sus novelas *La Coqueta* y sobre todo *El Monedero* promueven un ideal comunitario fourierista. Véase Carlos Illades, “Dos catecismos”.

¹⁰⁶ Nicolás Pizarro, *La libertad en el orden. Ensayo sobre derecho público, en el que se resuelven algunas de las más vitales cuestiones que se agitan en México desde su Independencia*, México, Imprenta de Andrés Boix, 1855, p. 65.

postularía en Europa y en los Estados Unidos, los electores secundarios debían designar a su candidato en su propio distrito, sin acudir a juntas electorales en la capital del estado, donde los capitalinos se imponían a los “representantes naturales” de las localidades, “menos diestros o menos afortunados”.¹⁰⁷ Por otra parte, Pizarro consideraba “indispensable” crear un cuerpo conservador “de las costumbres, las leyes, el lustre y el esplendor de la República”. Éste debía reunir en su seno, en un esquema que más evoca al Antiguo Régimen que al de Alamán, a “la vejez y la constante influencia en los negocios” de los antiguos presidentes de la cámara de diputados, de los jefes militares de superior graduación, de los arzobispos y de las “cabezas de las clases respetables”, como los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia, Comercio y Minería.¹⁰⁸

De esta forma, y sin quererlo, Alamán, el decano del conservadurismo mexicano, y Pizarro, liberal que coqueteara con el socialismo utópico, se adelantaron, en ciertos aspectos, a las propuestas de sus cofrades europeos. Sus proyectos, no obstante, tuvieron limitada resonancia. En cambio, el argentino Luis G. Varela escribía en 1876 que no había podido reprimir “un movimiento de orgullo, pensando que [...] los argentinos, pueblo apenas conocido en Europa, habíamos resuelto ya esa cuestión trascendental, y practicábamos, con éxito, la verdadera democracia, desde 1873”.¹⁰⁹ Este autor se refería a la sanción, en la constitución de la provincia de Buenos Aires, de un sistema de elección proporcional. La erección de éste respondía quizás a los temores de las élites porteñas que, como ha apuntado Hilda Sabato, para 1870 veían con preocupación creciente la “violencia persistente del juego electoral y la recurrencia a los sectores subalternos para solucionar los problemas que surgían entre las élites”.¹¹⁰ Coincide, además, como ha apuntado Elías Palti, con una nueva forma de imaginar lo social, ya no como mera asociación de individuos autónomos, sino como un todo orgánico en el que convivían distintas racionalidades, distintas expresiones políticas, distintas clases sociales constituidas por intereses propios, los mismos que, por legítimos, debían dotarse de expresión política.¹¹¹

Sin embargo, llama la atención lo complejo y sutil de la visión de Varela sobre lo que debía ser la representación. Para este autor, las elecciones por distritos uninominales y mayoría simple no podían cumplir con lo que exigía una representación política correcta. El gobierno debía ser “anónimo”, pero tomar su origen “en una colectividad homogénea como pueblo, heterogénea como opinión”, para “revestir todos los caracteres de ese pueblo y de esa opinión”.¹¹² La representación debía entonces dar voz a todos los ciudadanos –incluidos “los pobres ignorantes”– por igual, pero debía reconocer y articular sus intereses. Por esto, Varela, al igual que Lefèvre-Pontalis en Francia más de veinte años después, exigía que las leyes elec-

¹⁰⁷ Pizarro, *La libertad...*, cit., pp. 66-67. Según este autor, era insuficiente la protección a las minorías que se había establecido en la Ley sobre elecciones del 3 de junio de 1847, que determinaba que en las juntas electorales secundarias de Estado o Distrito no podría negarse a las secciones de electores “reunirse para nombrar por unanimidad tal número de eligiendos, cual le corresponda según la proporción en que estén el número de electores presentes”. Antonio García Orozco (coord.), *Legislación electoral mexicana. 1812-1977*, México, Reforma política, 1978, p. 121.

¹⁰⁸ Pizarro, *op. cit.*, p. 39.

¹⁰⁹ Varela, *La democracia...*, cit., p. XIV.

¹¹⁰ Hilda Sabato, “Elecciones y prácticas electorales en Buenos Aires, 1860-1880. ¿Sufragio universal sin ciudadanía política?”, en Annino (coord.), *Historia...*, cit., p. 142.

¹¹¹ Elías Palti, “Orden político y ciudadanía. Problemas y debates en el liberalismo argentino en el siglo XIX”, en *Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, vol. 2, julio-diciembre de 1994, pp. 95-124 y 111-119.

¹¹² Varela, *La democracia...*, cit., p. 11.

torales fueran aún más lejos, requiriendo la formación de listas, para obligar así a la institucionalización de partidos políticos,

[...] que en el diccionario de la democracia [eran] lo contrario del Partido Personal. Aquéllos hacen la felicidad de la patria, discutiendo las conveniencias de todos, y defendiendo la libertad del país; éstos engendran el despotismo iconoclasta, convirtiendo a un hombre en un ídolo, y sacrificando la libertad en sus altares.¹¹³

Conclusiones

De esta forma, durante las últimas décadas del siglo XIX, diversas dudas, insatisfacciones y exigencias aguijonearon la búsqueda de un sistema electoral y representativo mejor calibrado, más auténtico. En ella participaron, blandiendo una agenda compartida de problemas y propuestas, miembros de la clase política de diversos países occidentales, sin quedarse al margen los de zonas “periféricas” como América Latina. Los arquitectos de estos sistemas alternativos, entre los cuales destaca la representación proporcional, buscaban cosas distintas: la representación de la sociedad “tal cual era”, y no de una confusa colección de individuos indistintos; la ampliación del sufragio al máximo sin caer en el caos de la multitud; la representación de la élite intelectual; la apertura del espacio público a grupos específicos, como el de los trabajadores; la desactivación de luchas electorales potencialmente desestabilizadoras; la promoción del enfrentamiento franco y abierto, aunque pacífico, de intereses sociales antagónicos; el debilitamiento de los partidos políticos o la obligación de conformarlos. Lo que llama la atención es que, ante una problemática tan diversa, tantos se inclinaron hacia una solución similar: un sistema de representación política más sofisticado, más complicado, aritméticamente más preciso.

No obstante, para 1914, la representación proporcional se había puesto en práctica sólo de forma limitada, en Bélgica, “laboratorio político” de Europa,¹¹⁴ en algunas ciudades y estados de la Unión americana, en ciertos miembros autónomos del Imperio británico y en algunos cantones suizos, sin resultados particularmente espectaculares. La representación proporcional era víctima quizás de las expectativas de sus promotores: como lo percibieron quizás más acertadamente los políticos prácticos –como los convencionistas neoyorkinos– que los teóricos –Sterne, Commons, Jenks–, un sistema que tanto abarcaba, poco podía apretar.

La representación proporcional domesticaba sin duda la lucha electoral, pero al mismo tiempo hacía que la victoria fuera más insípida y mucho menos útil. Representaba a la sociedad de forma más fiel, pero también construía un órgano legislativo que era más torpe y menos eficiente. Sus detractores condenaron sobre todo el hecho de que introduciría en el cuerpo legislativo a hombres rígidos de tan idealistas, obsesionados con un tema –fuera la abolición de la esclavitud, el libre cambio o la reforma de la administración pública– y que no estarían abiertos a la concertación.¹¹⁵ No obstante, quienes abogaban por el sistema por-

¹¹³ Varela, *La democracia...*, cit., p. 412.

¹¹⁴ Charles Seymour, Donald P. Frary, *How the World Votes. The story of democratic development in elections*, 2 vols., Springfield MA, C. A. Nichols Co., 1918, vol. II, p. 202.

¹¹⁵ Forney, *Political...*, cit., p. 128.

que daba voz a las diferencias, al mismo tiempo, las encasillaba y de cierta manera las desarrollaba. Quizás por esto el sistema sedujo a hombres que a pesar de reconocer el conflicto de clases, todavía se aferraban al ideal cristiano de una comunidad solidaria: socialistas utópicos como Louis Blanc, o académicos norteamericanos como Jeremiah Jenks, quien fuera el autor de *The political and social significance of the life and teachings of Jesus*.¹¹⁶

No obstante, el debate en torno a la representación política durante el último tercio del siglo XIX representa un capítulo interesante de la historia del gobierno representativo. Nos muestra que ésta no relata el avance glorioso, al son de trompetas invisibles, de la democracia. Al contrario, constatamos que ésta recorre un camino accidentado y multidimensional, y que su historia es más la de ajustes incómodos y resultados mediocres que la de progresos inmediatamente palpables. Sin embargo, las carencias y contrariedades que empujaron a los hombres de finales del XIX a buscar respuestas alternativas, si bien éstas parecen ser insuficientes, también ponen de manifiesto que ésta es una historia que vale la pena seguir escribiendo. □

¹¹⁶ Obra publicada en 1906 por la *Young Men's Christian Association*.