

Trasformaciones experimentadas por las sociedades de Europa occidental a partir del siglo XVIII

*Reinhard Bendix**

Tocqueville prosigue su análisis examinando los comienzos de la “era de la igualdad”. Luego de escribir el efecto de las ideas igualitarias sobre las relaciones entre señores y servidores, pasa revista a la crisis resultante en las relaciones humanas. Dado que escribía en la década de 1830, sus especulaciones se refieren al futuro –sobre todo su brillante comparación entre a igualdad ya consolidada en América y la inestable situación en Francia– hoy podemos evaluar tales especulaciones, así como las de Karl Marx, desde la perspectiva de una época posterior. Si estos hombres no se hubieran esforzado por discernir el futuro en sus líneas fundamentales, careceríamos de toda orientación para un estudio crítico.

Ya hemos visto que la vida política medieval se funda en el lazo existente entre el rango hereditario o espiritual en la sociedad, el control de la tierra como principal recurso económico y el ejercicio de la autoridad pública. Los excluidos, por su rango o status, del acceso al control de la tierras quedan por ese mismo motivo excluidos de la participación directa en los asuntos públicos. Los derechos y libertades se amplían grupos, corporaciones, estamentos, mas que a sujetos individuales; la representación en los organismos judiciales y legislativos se canaliza a través de los estamentos tradicionalmente privilegiados. Dentro de este esquema, no se acuerda ningún derecho inmediato a quienes se hallan en una posición de dependencia económica, como los arrendatarios, jornaleros, trabajadores regulares y servidores: en el mejor de los casos, se los considera pertenecientes a la casa de su señor y representados por este y su estamento. Este sistema se viene a pique con las dos revoluciones gemelas de Occidente –la política y la industrial– que llevan al eventual reconocimiento de los derechos de ciudadanía para todos los adultos, inclusive los ubicados en posiciones de dependencia económica.

El análisis que sigue parte de la crisis del “gobierno doméstico” estudiada por Tocqueville, de la cual surge una nueva pauta de relaciones de clase, que reemplaza la tradicional por una relación individualista de la autoridad. Esa nueva pauta da origen, a su vez a nuevas formas de agitación, vinculadas con la idea de la igualdad de derechos para

* En: Bendix, Reinhard, *Estado Nacional y Ciudadanía*, Cap. 3. Amorrortu Editores, Buenos Aires. 1964. pp. 61-104.

todos los ciudadanos. Trataremos de reinterpretar la radicalización de las clases bajas en el curso de la industrialización europea, examinando contra este telón de fondo el proceso de la creación de naciones, de acuerdo con un análisis comparativo de los derechos de ciudadanía. En los incipientes Estados nacionales de Europa occidental el problema político fundamental era la posibilidad de adecuarse a la protesta social mediante la ampliación de la ciudadanía a las clases bajas, en que medida a hacerlo.

Las relaciones de clase en la era del contrato

Relaciones individualistas de autoridad

La reciprocidad de las relaciones sociales encuadra en determinadas pautas a causa de que los hombres orientan con respecto a las expectativas de los demás y de que cada acción del “otro” limita la gama de respuestas posibles.

El término “autoridad” significa que los pocos que dirigen cuentan con una vasta gama de opciones; su opuesto, la “subordinación”, significa que los muchos que acatan órdenes tienen un ámbito de elección restringido. Pero, aun cuando el poder de que disponen los pocos es avasallador, sus opciones están limitadas. Uno de los límites consiste en que aun la subordinación más drástica deja abiertas ciertas posibilidades a quienes obedecen. La renuencia tácita a cooperar puede presentarse en variadas y sutiles formas y asumir más importancia que la protesta manifiesta. Los subordinados tienen una capacidad de raciocinio que los lleva a cooperar o negarse a cooperar en diversos grados, y esto introduce importantes variables en toda pauta establecida de autoridad.

A esta luz debe verse la ideología tradicional que defiende los privilegios de la aristocracia en nombre de sus responsabilidades. Tocqueville destaca los aspectos positivos de las relaciones sociales que corresponden a esta visión del mundo. Por caprichosos y elusivos que fueran los señores, es razonable suponer que durante un tiempo su sentido de la responsabilidad aristocrática que les incumbía con respecto a sus inferiores y sus consecuentes acciones prácticas se mantuvieron en un nivel relativamente alto, y que la lealtad y obediencias de sus subordinados era auténtica. En verdad, sí no hubiera existido dicha responsabilidad de un lado y lealtad del otro carecería de sentido decir que las relaciones tradicionales de autoridad se vieron quebrantadas. Teniendo en cuenta los violentos conflictos que caracterizan también a la sociedad medieval, conviene considerar la pauta tradicional como si fuera en parte un esquema de conducta y en parte un ideal. En este sentido, los ideales son esenciales, porque influyen incluso en la orientación de quienes no

se atienen a ellos. Las relaciones tradicionales de autoridad permanecen incólumes en tanto las acciones y creencias que se apartan de esta pauta, así como las que la sostienen, no socavan la reciprocidad básica de expectativas.

Decir que cuando los hombres cuestionan concienzudamente acuerdos y convenciones antes aceptados por ellos se produce una crisis de transición no nos ayuda a distinguir tal cuestionamiento de los continuos ajustes que tiene lugar en los derechos y obligaciones mientras las relaciones tradicionales de autoridad permanecen "incólumes". Tales ajustes implican modificaciones minúsculas, que solo al acumularse se transforman en un cuestionamiento de los supuestos básicos. Por lo general al observador contemporáneo le cuesta admitir esta distinción. Vislumbra una crisis (ninguna época carece de Casandras), pero no puede decir si es *la* crisis, ni en qué habrá de desembocar. En su estudio de las decadentes relaciones de autoridad tradicionales, Tocqueville apunta que los amos eluden cada vez más su responsabilidad de "proteger y remunerar" pero conservan sus privilegios consuetudinarios como un derecho inalienable. Este proceso dura siglos, durante los cuales el rechazo real de la responsabilidad es totalmente ocultado por la ideología tradicional. ¿Cuándo se pone de manifiesto esta discrepancia entre los derechos de los señores y sus responsabilidades?

Con respecto a este punto, las ideas concernientes a la situación de los pobres no proporcionan la mejor pista. A lo largo de centurias, se les ha inculcado a los pobres que su deber era trabajar y su virtud sentirse, satisfechos por el lugar que Dios les ha señalado. La condena de su indolencia y de su vida disipada ha sido constante pero se piensa que estas flaquezas son incurables, un signo del bajo rango social. Se cree, que la calidad humana y la responsabilidad social marchan juntas. La baja condición y calidad de los pobres los exime de toda responsabilidad; no es mucho lo que puede exigírseles. Por el otro lado, un alto rango implica también gran responsabilidad, aun en los casos en que se abandonan las prácticas tradicionales resulta cómodo continuar esgrimiendo el conveniente: pretexto de que los ricos y poderosos tratan a los pobres que trabajan como los padres a sus hijos. Durante gran parte del siglo XIX el paternalismo sigue conservando su atractivo: una concepción profundamente arraigada no se destruye tan fácilmente. Por ello es tanto más sorprendente que en la primera fase de la industrialización en Inglaterra se rechace en forma explícita la responsabilidad de proteger a los pobres contra las vicisitudes de la vida. Este rechazo de su responsabilidad parte de la clase alta, que contrasta con el paternalismo, es un fenómeno notoriamente nuevo.

En la segunda mitad del siglo XVIII, un cierto número de hombres de la Iglesia, escritores y especialistas en economía política comienzan a oponerse a la “responsabilidad de los ricos”, juzgándola una mentira piadosa. El disloque producido por la revolución industrial y sus crueles efectos en las masas llevan a nuevas interpretaciones de las causas de la pobreza o exigen tales reinterpretaciones. Citaremos aquí tres de ellas, estrechamente vinculadas entre sí pero que representan, sin embargo, temas diversos, que aparecen en el pensamiento social inglés a fines el siglo XVIII, cuando la beneficencia tradicional y las antiguas leyes destinadas a ayudar a los indigentes se convierten en problemas controversiales.¹

Uno de esos enfoques ve la causa de la pobreza en los mismos esfuerzos tendientes a aliviar el padecimiento de los pobres. Esto no muestran inclinación a empeñarse en nada; carecen del orgullo, el honor y la ambición de sus superiores. Con anterioridad, esta observación había servido de base a la concepción de que los pobres debían ser guiados; ahora, viene en apoyo de la idea de que la caridad no hace más que eliminar los incentivos y por ende, intensifica la pobreza. Cuando se toman recaudos para socorrer a los pobres, aumenta la indolencia; la necesidad extrema es la motivación más natural para el trabajo, pues, ejerce en los pobres una presión permanente. “Al esclavo debe obligársele a trabajar; en cambio, para el hombre libre ello corre por cuenta de su discernimiento y discreción”.² El acento se coloca en este caso en el supuesto de que los ricos no pueden ayudar a los pobres, aun cuando quisieran hacerlo, y, además, las órdenes inferiores deben bastarse por sí solos. El rechazo de su responsabilidad por parte de la clase alta marcha de la mano con la exigencia de los pobres basten a si mismos.

El segundo enfoque e combina los efectos perniciosos de la caridad con la teoría del mercado de trabajo. Debe dejarse que el hambre haga lo suyo, para que se vean forzados a poner empeño en su tarea; de lo contrario, se verían privados de lo único que los salva de morir de inanición. Se concibe la mano de obra como una mercancía igual que todas las demás, cuyo salario esta determinado por la demanda que haya de ella, más que por las necesidades del trabajador o su capacidad para sobrevivir. Lo único que cuenta es el grado en que la mano de obra le es útil al empleador, pues este último está sujeto a las mismas necesidades de la oferta y la demanda que el trabajador, lo cual significa, a la larga, que no puede pagarle más que lo que le paga sin poner en peligro su empresa —y, por consiguiente,

¹ No es menester que nos ocupemos aquí de los detalles vinculados con este cuestión; para un examen y citas más extensos, véase mi estudio *Work and authority in industry*, *** Nueva York, John Wiley, 1956, pág. 73 y sigs.

² Declaración del reverendo Townsend citada en *ibid.*, pág. 74.

que los intereses del capital y del trabajo son idénticos-. La teoría del mercado implica que el empleador no puede actuar irresponsablemente sin dañar sus propios intereses, y que el trabajador no tienen otro recurso que su esfuerzo y carece de toda garantía contra la inanición.

El tercer enfoque, que está particularmente representado por la obra de Malthus, vincula esta teoría de trabajo con la teoría de la población: en lugar de presuponer una armonía de intereses entre los ricos y los pobres, Malthus sostiene la inevitabilidad de crisis periódicas agudas, fenómeno que atribuye a que la población tiende a aumentar con mayor rapidez que los medios de subsistencia, ley de la naturaleza que las clases altas son incapaces de alterar. Malthus afirma que la pobreza es ineludible y constituye un estímulo imprescindible para el trabajo, que la caridad y el socorro brindado a los pobres no hacen sino intensificar la indolencia y la falta de providencia, que las clases altas no son ni pueden ser responsables de la suerte de los pobres. Pero añade algo que resulta importante en nuestro contexto presente: si es una ley de la naturaleza que los pobres aumenten en cantidad mayor a las reservas alimenticias disponibles, las clases altas tienen la responsabilidad de comprender esta ley e instruir a los órdenes inferiores en consecuencia. La falta de providencia puede ser quizás una tendencia natural, pero también es el resultado de la ignorancia y la ausencia de restricciones morales, Y estas fallas pueden ser combatidas mediante la educación.

La educación es, pues, la tónica de la nueva ideología empresarial, puesto que los empleadores a no la omnicompreensiva autoridad personal del amo aristocrático. Se confía mucho más en fuerzas impersonales como la necesidad económica y la presión de la población para obtener recursos –mucho más que cuando el señor ejercía un dominio totalmente personal sobre su casa-. Pero, aun así, los empleadores deben dirigir a seres humanos y ya en los comienzos del siglo XIX se escuchan quejas vinculadas con la creciente distancia personal que dificultan tal dirección –sobre todo en la antigua pauta paternalistas-. Con la difusión de las ideas igualitarias disminuye el énfasis en el rango social, se ensancha la brecha entre las clases, como observa Tocqueville, y se reduce la influencia personal de los empleadores. Concomitantemente, ya no se confía solo en fuerzas económicas impersonales sino también en la influencia impersonal de las ideas de la educación. Es en este contexto que ciertos propagandistas independientes, como Samuel Smiles, formulan la nueva ideología empresarial con su hincapié en “la enorme influencia” que tienen los empleadores que deciden acercarse a sus obreros “en actitud confiada

benevolente” y “ayudarlos en forma activa en la creación de hábitos juiciosos”³. De ahí en más, las ideologías empresariales consistirán en una combinación temática de los tres elementos siguientes: 1) el elemento paternalista, que toma como modelo la casa tradicional la cual, la tónica esta dada por la dominación personal del señor sobre su familia y sus servidores; 2) el elemento impersonal que toma como modelo la concepción del mercado de los economistas clásicos, en el cual la presión anónima de la oferta y la demanda y de la lucha por la supervivencia obliga a los trabajadores a prestar acatamiento a sus empleadores; y 3) el elemento educativo, que toma como modelo la clase escolar, el laboratorio de psicología o la sesión terapéutica, en los cuales se recurre a la instrucción, a incentivos castigos o a motivaciones indirectas para disciplinar a las personas y alentarlas a intensificar sus esfuerzos.

En lo que respecta al curso seguido por la industrialización de Europa occidental, podemos postular una secuencia que, partiendo de una declinación del elemento paternalista y una intensificación del impersonal, pasa luego a una confianza cada vez menor en las fuerzas del mercado y una confianza cada vez mayor en los procedimientos educativos. Esta secuencia guarda la correspondencia más estrecha con la evolución en Inglaterra y Estados Unidos si bien aun en estos casos no es más que una burda aproximación, ya que el paternalismo siempre incluye un elemento educativo, la confianza en las fuerzas del mercado a menudo se esboza a la manera paternalista, y la dimensión educativa es compatible tanto con un enfoque impersonal como con uno personal. Los distintos antecedentes culturales, así como la cambiante estructura organizativa de las empresas económicas, dan cuenta de los variados énfasis que presentan las ideologías empresariales del tipo de las de Estados Unidos, Alemania y Japón.⁴

La dimensión política de estas ideologías reviste, empero, especial importancia. En un Estado nacional incipiente, que ha barrido con la antigua división de autoridad pública, los organismos nacionales de gobierno ofrecen a los empleadores protección legal en cuanto a sus derechos de propiedad. Estos derechos integran una amplia tendencia igualitaria que también encuentra expresión en el elogio de la frugalidad el trabajo duro cualidades que permiten a cualquier individuo adquirir propiedades y status. En el nivel impersonal de las exhortaciones ideológicas, este enfoque genera ciertas paradojas típicas, de gran significación política.

³ Citado en *ibid.*, pág. 112.

⁴ *Ibid.*, cap. 5; Heinz Hartmann, *Authority and organization in German management*, Princeton, Princeton University Press, 1959, y J. G. Abegglen, *The Japanese factory*, Glencoe, The Free Press, 1958.

Las interpretaciones individualistas de la relación de autoridad no se limitan a la empresa. La noción de un mercado impersonal que alentaría a los trabajadores a ofrecer sus diligentes servicios exige políticas que faciliten su funcionamiento. Por otra parte, las apelaciones a la ideología y a los métodos educativos sugieren que los incentivos impersonales no bastan. Los empresarios procuran también inculcar los hábitos y motivaciones deseados, pero al estimular la autosuficiencia de los trabajadores corren el riesgo de que ese individualismo desemboque en la protesta política y social, antes que en la cooperación en y el acatamiento.

Porque el elogio de las buenas costumbres y del trabajo duro se presta a juicios abominables y muy indignantes. El trabajador bueno y honrado como modelo que debe seguirse se contrapone al perezoso e impróvido, cuyos defectos se promulgan por doquier para beneficio de todos los que quieran escuchar y a modo de advertencia que incita al desdén y la condena. La forma pública en que se analizan estos “atributos colectivos” hace de estos un problema político. La división moral de las clases bajas en diligentes e impróvidos no solo implica un desafío a la complacencia de los perezosos, sino que amenaza el respeto por sí mismos de quienes siguen en la pobreza pese a los ingentes esfuerzos que hacen para salir de ella. Y ese respeto se ve aún más amenazado cuando el éxito económico se interpreta como sinónimo de virtud y el fracaso económico como signo de infamia. En un marco de creciente agitación, tales juicios contribuyen a que la posición cívica de los órdenes inferiores se transforme en un problema político nacional. Desde este punto de vista, la interpretación individualista de las relaciones de autoridad en la industria se presenta como una tentativa de negar los derechos de ciudadanía a los que fracasan en el terreno económico, tentativa que puede generar un nuevo sentido del derecho en las clases bajas y conducir a esfuerzos tendientes a definir la posición de estas clases en la comunidad política nacional. De la misma manera Tocqueville centró la atención en una transición en las relaciones domésticas, signada por un cambio en el carácter del mando y la obediencia, el siguiente análisis se centrará en una transición en las relaciones grupales a nivel nacional, signada por un cambio en las ideas concernientes a los derechos y obligaciones de las clases bajas.

La agitación de la clase baja se vuelve política: Inglaterra

Cuando la evolución política se atribuye a factores económicos, los cambios producidos en la situación de las clases bajas y la aparición de la ciudadanía nacional aparecen como productos colaterales de la industrialización. Esta línea interpretativa se desarrolla a fines del siglo XVIII. Aparentemente es admisible, en el sentido de que las revoluciones de

Estados Unidos y Francia “reflejan el auge de la burguesía”, en tanto que la revolución industrial en Inglaterra conduce a la movilización política de una incipiente fuerza de trabajo industrial. Pese a su simplificación extrema, estos enunciados aluden a fenómenos históricos más que a principios generales; pero a la luz de estos fenómenos *históricos*, todos los sucesos políticos se interpretaron en un primer momento como subproductos más o menos directos de procesos sociales y económicos.⁵

Hoy sabemos que, en otros lugares, han tenido lugar revoluciones políticas a pesar de la ausencia de una clase media económicamente poderosa y políticamente bien articulada – o tal vez a causa de ella-: así ocurrió en Rusia o Japón. Asimismo, en Estados Unidos, por ejemplo, la movilización política de las clases bajas fue anterior a la industrialización en vez de ser resultado de esta. Por consiguiente, si bien los cambios en las esferas económica y política están íntimamente relacionados, sus influencias actúan en ambas direcciones. De ahí que no nos sirva de mucho aceptar tácitamente como modelo a Europa occidental, y en especial a Inglaterra. Es verdad que allí las ideas democráticas surgieron en circunstancias en que los cambios socioeconómicos ejercían hondo efecto en la estructura política, pero esas ideas se difundieron a partir de entonces por todo el mundo, aun donde no prevalecían tales circunstancias. La ciudadanía y el industrialismo moderno se han combinado con una amplia variedad de estructuras sociales; es por ello que concebiremos la democratización y la industrialización como *dos procesos* distintos, por estrecha que hay sido su vinculación en ciertas ocasiones.

Esos dos procesos estuvieron íntimamente ligados en Inglaterra. Durante mucho tiempo, el desarrollo inglés ha servido como modelo para comprender el crecimiento económico en relación con la modernización política –quizá por la simple causa de que Inglaterra fue el primer país en crear una industria moderna-. Por este mismo motivo, convendrá demostrar que incluso en Inglaterra es posible distinguir el elemento político en medio del cambio económico. Ya vimos que, con anterioridad al siglo XVIII, las clases bajas habían tratado de arrancar concesiones a los poderes gobernantes merced a una postura “legitimista” mezclada con violencia, o que habían compensado su exclusión del ejercicio de los derechos públicos con fantasías milenaristas o bandolerismo. No obstante, luego de que el despotismo ilustrado y los filósofos de la Ilustración formularan los principios de igualdad de derechos para todos los hombres, se le hicieron viables a la clase baja otras formas de protesta. No cabe duda alguna de que la industrialización. contribuyó a que esta idea se difundiera, hecho reconocido muy tempranamente:

⁵ Las modernas teorías sociales y la situación y económicas aún reflejan hasta cierto punto la situación histórica en la que surgieron, pero un siglo y medio más tarde ya tendría que ser posible evitar esta parcialidad.

“Puede declararse como cosa cierta que los trabajadores, al menos en los países más avanzados de Europa, no volverán a estar sometidos al sistema patriarcal o paternal de gobierno. Esa cuestión quedó resuelta cuando se les enseñó a leer y se les dio acceso a los periódicos y a los panfletos políticos; cuando se toleró que fuera predicada entre ellos la rebeldía y se apelara a sus facultades y sentimientos contrarios a los credos profesados y defendidos por sus superiores; cuando se los hizo trabajar socialmente en gran número bajo un mismo techo; cuando las vías férreas les permitieron desplazarse de un lugar a otro y cambiar de patronos y empleadores con la misma facilidad con que cambiaban de vestimenta; cuando se los alentó a participar en el gobierno, por medio del sufragio”.⁶

En este párrafo, Mill describe un país relativamente industrializado, y hace referencia a situaciones más o menos características de la Inglaterra de la época, como el sufragio y las prédicas disconformistas; pero señala también varios factores generalmente asociados con el reclutamiento de una fuerza de trabajo industrial: la instrucción de los trabajadores; la difusión de material impreso entre ellos; la concentración física del trabajos; el aumento de movilidad geográfica y la despersonalización del vínculo entre empleador y empleado. La descripción de Mill puede considerarse equivalente a lo dicho por Mannheim: “... la moderna sociedad industrial [merced a la movilización física e intelectual de la gente] lleva a la acción a aquellas clases que antes solo desempeñaban un papel pasivo en la vida política”.⁷

Bajo la influencia de las ideas igualitarias, esta movilización de la protesta de la clase baja llega a orientarse, hablando en términos generales, hacia el logro de una plena participación en la comunidad política existente o el establecimiento de una comunidad política nacional en la cual fuera posible dicha participación. Esto es aplicable en principio a algunos de los disturbios populares ocurridos en Inglaterra a comienzos del siglo XIX. Para, Marx tales disturbios son análogos a las rebeliones esporádicas de campesinos y artesanos durante siglos, en las cuales destruían las máquinas como instrumentos más inmediatos de su opresión.⁸ Autores posteriores han demostrado que esta violencia no se dirigía

⁶ John Stuart Mill, *Principles of political economy*, *** Boston, Charles C. Little and James Brown, 1848, vol. 2, págs. 322-23. La formulación de Mill se cita aquí por su excepcional claridad, pero en apariencia se trataba de un tema de discusión corriente. Véase el esclarecedor estudio de Asa Briggs sobre la creciente conciencia de las relaciones de clase “The language of “class” in early nineteenth century England”, en A. Briggs y J. Saville, eds., *Essays in labour history in memory of G. D. H. Cole*, Londres, Macmillan 1960, págs. 43-73.

⁷ Esta es la definición de Karl Mannheim de la “democratización fundamental”, la cual es compatible con distintas formas de gobierno, no solo con la “democracia”. Sin embargo, la definición es útil, pues pone de relieve el surgimiento de una comunidad política nacional en la que todos los adultos, con independencia de su clase, son ciudadanos y por ende participantes. Véase Karl Mannheim, *Man and society in an age of reconstruction*, *** Nueva York, Harcourt, Brace, 1941, pág. 44.

⁸ Véase Karl Marx, *Capital*, *** (Nueva York, Modern Library, 1936, págs. 466-78), donde se hallará su examen e interpretación de tales rebeliones.

únicamente a las máquinas sino también a los banqueros y prestamistas, y que a despecho de su insurgencia manifiesta los trabajadores ingleses de comienzos del siglo XIX exhibieron un sorprendente respeto por la propiedad ajena, que no guarda relación directa con sus padecimientos. Al distinguir, en la práctica, el saqueo de la destrucción “justificada” de la propiedad, puede decirse que los trabajadores participaban en una “negociación colectiva mediante las revueltas,”⁹ en una época en que las asociaciones eran prohibidas por la ley. Tales datos son compatibles con la idea de que, al mismo tiempo que intervenían en hechos de violencia, los trabajadores querían demostrar que eran dignos de respeto. Al enfrentarse cara a cara con una de evidente desigualdad legal, al impedirseles asociarse para la negociación pacífica colectiva mientras se toleraba y aun se fomentaba la de los empleadores, su “negociación colectiva mediante las revueltas es el concomitante directo de la demanda por los derechos civiles que se les han negado, pese a la aceptación de su igualdad formal ante la ley.”¹⁰

Si bien en un comienzo fue muy desarticulada, la lucha contra las desigualdades legales implica una nueva dimensión de la agitación social. Para entender la relativa novedad esta experiencia debemos apoyarnos en datos circunstanciados de ese período, En las postrimerías del siglo XVII y durante todo el siglo XIX la situación cívica del hombre común se convirtió en un tema de debate nacional en Europa. A lo largo de varias décadas, se polemizó en torno de la educación elemental y el sufragio; el interrogante era sí un aumento en la instrucción de la gente o la concesión de sus derechos electorales servirían como antídoto contra la propaganda revolucionaria o constituirían un peligroso incentivo para la insubordinación.¹¹ Es difícil saber qué sentimientos suscitaba ese debate en el propio pueblo. Frente a su desigual situación jurídica y al debate público acerca de su confiabilidad

⁹ La frase fue acuñada por E. J. Hobsbawm, “The machine breakers” *Past and Present*, vol. 1, 1952, págs. 57-70. En Frank O. Darvall, *Popular disturbances and public order in regency England* (Londres, Oxford University Press, 1934, págs. 314-15 y *passim*) se analizan datos concernientes a la distinción entre el saqueo y disturbios como las famosas revueltas de los luditas.

¹⁰ Obsérvese, con respecto a esto, el hincapié de Marx en la forma en que se estimulaban mutuamente las organizaciones de trabajadores y empleadores, y la posterior referencia que hacemos en el texto a la conciencia que tenían los magistrados ingleses de esta falta de equidad. Un estudio de las disputas en el agro y en la industria del Japón sugiere el funcionamiento, en un marco cultural muy distinto, de un mecanismo bastante análogo. Leemos el siguiente comentario de George O. Totten: “... un creciente número de arrendatarios agrícolas se convencieron de la necesidad de una acción política cuando advirtieron con qué frecuencia los perjudicaban los veredictos de los tribunales, que se basaban en las leyes vigentes” (“Labor and agrarian disputes in Japan following World War I”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 9, octubre de 1960, parte 2, pág. 194).

¹¹ Se plantearon cuestiones similares con referencia a la conscripción universal, ya que se estimaba que la gente común munida de armas constituía una amenaza revolucionaria. Un estudio de caso sobre el problema de la conscripción y su importancia para el desarrollo de las relaciones de clase en Alemania fue el llevado a cabo por Gerhard Ritter, *Staatskunst und Kriegshandwerk*, Munich, R. Oldenbourg, 1954, págs. 60-158 y *passim*. Véase también un análisis conexo en Katherine Chorley, *Armies and the art of revolution*, Londres, Faber & Faber, 1943, págs. 87-107, 160-83. Los debates sobre el grado de instrucción se analizan en detalle, con relación a la experiencia inglesa, en M. G. Jones, *The charity school movement*, Cambridge, Cambridge University Press, 1938, *passim*.

cívica, es natural que el pueblo tuviera muchas vacilaciones. Parece haber alternado entre la insistencia en los antiguos derechos y los violentos levantamientos contra las causas más notorias de la opresión, entre la afirmación de su respetabilidad y el clamor por una revolución sangrienta, entre la propuesta de reformas concretas y una sorprendente gama de planes utópicos. Pero esa diversidad de manifestaciones, puede tener como núcleo común la experiencia de transición caracterizada por Tocqueville:

“... casi siempre sobreviene una época en que la mente de los hombres actúa entre la noción aristocrática de sometimiento y la noción democrática de obediencia. Esta última pierde entonces importancia moral ante los ojos de quien obedece, que ya no la considera como una especie de obligación divina, pero aún no la concibe en sus aspectos puramente humanos; para él no presenta ninguna característica de santidad o justicia, y se somete a ella como a una situación degradante pero que reporta beneficios”.¹²

En el plano, esta ambivalencia se resuelve en Inglaterra medida que gana aceptación la idea de que es injusto privar al pueblo de derechos de ciudadanía, ya que los trabajadores poseen tales derechos en virtud de su aporte a la riqueza nacional.

Aun cuando sea imposible probar esta interpretación, hay varios motivos para juzgarla admisible. Uno de ellos es que la desigualdad jurídico y el debate público acerca de la falta de confiabilidad cívica del pueblo representan un rechazo cada vez mayor de su respetabilidad, que tiene lugar en el preciso momento en que la industrialización y la difusión de las ideas igualitarias “llevan a la acción a aquellas clases que antes solo habían desempeñado un papel pasivo en la vida política” (Mannheim). En ocasiones, este rechazo de su respetabilidad equivale a un rechazo de su derecho a la existencia, como en el siguiente pase de Thomas Malthus que llegó a ser objeto notorio de los ataques socialistas:

“Si un hombre que ve la luz en un mundo del que otros ya se han adueñado puede ser mantenido por sus progenitores, con respecto a los cuales tiene exigencias legítimas, y si la sociedad rechaza su trabajo aquel no puede arrogarse ninguna prerrogativa al menor trozo comida y, en verdad, no tiene ningún derecho a ocupar el lugar que ocupa. En el gran festín de la Naturaleza no hay ningún cubierto reservado para él; es echado por ella, quien prontamente ejecuta sus propias órdenes”¹³

¹² Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, *** Nueva York, Vintage Books, 1945, vol. 2, págs. 194-95.

¹³ Thomas Malthus, *An essay on the principle of population*, Londres, J. Johnson, 2ª ed., 1803, pág. 531. Este pasaje fue modificado en ediciones posteriores del *Ensayo*.

Las formulaciones extremas de esta índole –como la referencia de Burke a la “cochina multitud” –provenían de intelectuales y es posible que no fueran muy conocidas. Sin embargo, la altivez y el temor estaban muy difundidos en los círculos de clase media, y es razonable suponer que, pese a su carácter inarticulado, el pueblo se volviera cada vez más sensible en respuesta a este cuestionamiento público de su respetabilidad.

Los observadores de la época hicieron frecuentes comentarios sobre la reacción popular. A menudo muy desconectados de la vida de la clase trabajadora, tales observadores no eran imparciales en el debate concerniente a “las clases bajas”, y estaban divididos entre ellos. Muchas eran sus tendencias; pero si el embanderamiento deforma a veces la comprensión de los hechos, puede despertar también la sensibilidad con respecto a ellos. En Inglaterra, hombres tan diferentes entre sí como Thomas Carlyle, William Cobbett, Benjamin Disraelí y Harriett Martineau se ocuparon del sentimiento de injusticia entre los trabajadores, la pérdida del respeto por sí mismos, los abusos personales que los gobernantes cometían con ellos el movimiento cartista como expresión de desenfreno del hombre común frente a la negación de derechos civiles, y la sensación de los trabajadores de constituir un “orden proscrito” en su propia tierra.¹⁴

Esta hostilidad cívica del pueblo era seguida con gran preocupación por destacados dirigentes de muchas sociedades europeas. Vista en retrospectiva, tal preocupación parece justificada, en el sentido de que el carácter de ciudadano de los integrantes del “pueblo” era en verdad un problema¹⁵

Frente a la negación implícita o explícita de la respetabilidad cívica de los pueblos, os, se contraponen, en forma bastante natural la insistencia en los derechos que no deben serle abrogados. Esta insistencia se funda sobre todo, en una justa indignación ante la idea de que el trabajo, “piedra angular sobre la cual se erige la sociedad civilizada”, recibe “menos

¹⁴ Las fuentes de estas opiniones han sido el capítulo “Rights and might” en T. Carlyle, *Chartism*, Chicago, Belford, Clarke, 1890, págs. 30-39; G. D. a Cole Y Margaret Cole, eds., *The opinions of William Cobbett*, Londres, Cobbett, 1944, págs. 86-87, 123-24, 207 y *passim*; *Hansard's parliamentary debates*, vol. 49, 1839, cols. 246-47, y R. K. Webb, *The British working class reader*, Londres, Allen & Unwin, 1955, pág. 96. También es pertinente citar aquí el célebre símil establecido por Benjamin Disraeli en su novela *Sybil* (Baltimore, Penguin Books, 1954, pág. 73): “ ... dos naciones que no mantienen trato alguno ni se ven con ninguna simpatía; cada una de las cuales ignora los hábitos, ideas y sentimientos prevalecientes en la otra tanto como si habitaran en regiones separadas o en distintos planetas; plasmadas por una sangre diferente, nutridas de diferente alimento, organizadas según diferentes modalidades y gobernadas por leyes que no son las mismas”.

¹⁵ Se hallará una reseña de los esfuerzos propagandísticos llevados a cabo en Inglaterra para contrarrestar esta “hostilidad cívica” en R. K. Webb, *op. cit.*, *passim*, y R. Bendix, *op. cit.*, págs. 60-73.

(...) de lo indispensable a un hombre recto y sobrio para vivir con su familia de manera decente y cómoda”.¹⁶

Esta concepción del “derecho a la subsistencias”, con sus matices tradicionales, la noción del “derecho de los trabajadores al producto total” y la creencia de que todo trabajador apto tiene “derecho a trabajar” son los tres derechos intrínsecos o naturales que se oponen a los contractualmente adquiridos, los únicos que reconoce sistema jurídico prevaleciente.¹⁷ Sí bien la elaboración teórica de estos conceptos en la literatura socialista no revela cómo pensaba el hombre corriente, es razonable suponer que la temática común de tales teorías expresa los afanes del trabajador en el Estado nacional.¹⁸

En Inglaterra, las protestas de la clase baja parecen tener como objetivo el logro de la ciudadanía para los trabajadores. Quienes contribuyen a la riqueza y bienestar de su país tienen derecho a ser oídos en sus consejos nacionales y a gozar de una posición social que merezca el respeto ajeno. En Inglaterra, dichas exigencias no alcanzan nunca el clima revolucionario que aparece con cierta frecuencia en el continente, aunque de vez en cuando también la sociedad inglesa se ve perturbada por estallidos de violencia. Si la modernización política de Inglaterra, pese a todos sus conflictos, siguió un ritmo relativamente regular y pacífico una de las causas es, quizá, que durante gran parte del siglo XIX ese país estaba a la vanguardia en la industrialización y en la expansión de sus territorios de ultramar. Los obreros ingleses estaban en condiciones de exigir que se les conceda el lugar que les correspondía en la comunidad política de la primera nación del mundo.¹⁹

¹⁶ Frase extraída de un panfleto que circuló en Manchester en 1818 y es reproducido en J. L. y Barbara Hammond, *The town labourer*, Londres, Longmans, Green, 1925, págs. 306-08. Dentro del paradigma de Tocqueville, puede decirse que esta idea está a mitad de camino entre la creencia en los derechos antiguos erróneamente abrogados y la pretensión de que los servidores mismos debían ser los amos. Véase también el análisis de von Stein, quien sostiene que el antagonismo entre trabajadores y empleadores “procede, por una parte, de la creencia en los derechos y merecimientos de cada trabajador individual, y por la otra de la certeza de que en las condiciones actuales de producción mecánica los salarios de los obreros no pueden alcanzar un monto equiparable a sus reclamos como individuos”, Cf. Lorenz von Stein, “Der Begriff der Arbeit und die Prinzipien des Arbeitslohnes in ihrem Verhältnisse zum Sozialismus und Communismus”, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, vol. 3, 1846, pág. 263.

¹⁷ Para una exposición detallada de estas concepciones sobre los derechos naturales en el pensamiento socialista y su incompatibilidad con la ley de propiedad, véase Anton Menger, *The right to the whole produce of labour*, Londres, Macmillan, 1899 *passim*.

¹⁸ Presumiblemente, el gran efecto moral del uso que le dio Marx a la teoría del valor trabajo se basa en estas concepciones de los “derechos naturales”, tal como las analiza Menger.

¹⁹ Engels estimaba que entre los dos fenómenos había un vínculo causal, como se observa en su comentario a Marx de que “el aburguesamiento del proletariado inglés” era, en cierto sentido, “muy natural en una nación que explotaba al mundo entero”. Véase su carta a Marx del 7 de octubre de 1858, en K. Marx y F. Engels, *Ausgewählte Briefe*, Berlín, Dietz Verlag, 1953, págs. 131-32. No obstante, esta interpretación ignora la herencia histórica, que promueve una “reciprocidad nacional de derechos y obligaciones” pese a la amenaza de las ideas revolucionarias y a las tensiones producidas por el rápido cambio económico. Hasta ahora, solo se ha examinado en forma muy fragmentaria la coincidencia la privilegiada situación de Inglaterra con su privilegiada herencia para poner en práctica esta “incorporación” política del “cuarto Estado”. Cf. J. L. Hammond, “The Industrial Revolution and discontent”, *The Economic History Review*, vol. 2, págs. 227-28; Henri de Man, *The*

En ese marco favorable, el debate nacional acerca del status apropiado de las clases bajas se lleva a cabo en el lenguaje tradicional de la religión. Sin duda los trabajadores ingleses se hallan desilusionados con la Iglesia establecida y con los llamamientos religiosos, que con suma frecuencia no son más que defensas apenas disfrazadas del orden establecido. Pero el ateísmo doctrinario es raro entre ellos, y los dirigentes suelen expresar sus demandas en un lenguaje bíblico o cuasibíblicos²⁰ De modo, pues, que el sitio de prominencia ocupado por Inglaterra como potencia mundial y los comunes antecedentes religiosos de los trabajadores pueden haber facilitado su incorporación a la vida cívica, aunque nuevo equilibrio nacional al de derechos y obligaciones no se alcanzó sin tropiezos.

Un ejemplo tomado del ámbito de las relaciones industriales sirve para ilustrar las sutilezas de esta transición hacia una comunidad política, moderna en Inglaterra. A primera vista, parecería que la prohibición legal de los sindicatos a comienzos del siglo XIX hubiera acabado lisa y llanamente con ellos. Se dice que las “organizaciones de trabajadores” restringen los derechos formalmente otorgados por la ley a empleadores y obreros. Sin embargo, los Webb, en su reseña del sindicalismo primitivo, sostienen que la ineficaz organización policial, la ausencia de demandas judiciales efectivas y la pasividad de los empleadores hicieron que, a despecho de su inequívoca prohibición legal sugirieran un gran número de organizaciones clandestinas.^{21*}

En tiempos más recientes, la publicación de algunos documentos sobre los sindicatos primitivos reveló porque qué motivo ni los empleadores ni los funcionarios oficiales recurrieron a todos los expedientes legales de que disponían. Aparentemente, los

psychology of socialism, Nueva York, Henry Holt, 1927, págs. 3941, con referencia al papel del autorrespeto herido en la protesta radical en Inglaterra, y Selig Perlman, *A theory of the labor movement* *** (Nueva York, Augustus Kelley, 1949, págs 291, quien destaca la particular significación del problema del sufragio.

²⁰ En mi obra *Work and authority ...* (*op. cit.*, págs. 60-73) se analizan algunos datos sobre la relación entre el renacimiento religioso y la protesta de la clase obrera. En *Social bandits and primitive rebels* *** (Glencoe, The Free Press, 1959, págs. 126-49), Hobsbawm cuestiona el hecho de que hubiese disminuido el radicalismo de los movimientos religiosos obreros. K. S. Inglis, en *Churches and the working classes in Victorian England* (Londres, Routledge and Kegan Paul, 1963, págs. 329-32) reúne un cúmulo de datos que sugieren que los trabajadores ingleses mostraban en el siglo XIX marcada indiferencia hacia los preceptos religiosos; pero el propio Inglis admite que el ateísmo era raro entre ellos (aunque, en cambio, era acusado entre sus camaradas del continente), y que un gran número de hijos de obreros asistían a las escuelas dominicales. Una admisión como esta puede, empero, resultar decisiva, ya que la cuestión no reside en que los trabajadores ingleses fueran creyentes auténticos sino en saber si continuaban apelando a las ideas religiosas en su “búsqueda de respetabilidad”. Las ideas religiosas no pierden necesariamente su importancia cuando se asocian con las preocupaciones seculares. Véase el análisis de secularidad y religión en el contexto norteamericano de S. M. Lipset, *The first new nation* (Nueva York, Basic Books, 1963, págs. 151-59) y el qué realizara Guenther Roth sobre la exacerbación de las relaciones de clase en ausencia de un lenguaje religioso viable (*The social democrats in imperial Germany*, Nueva York, The Bedminster Press, 1963, *passim*).

²¹ Sidney y Beatrice Webb, *The history of trade unionism*, Nueva York Longmans, Green, 1926, pág. 74.

* Traducimos “*worker's combinations*” por “organizaciones de trabajadores”; la diferencia con las “asociaciones” (*associations*) se explica más adelante (pág. 83 y sigs.). (N. del T.)

empleadores deseaban que el gobierno iniciara querellas judiciales en contra de las organizaciones ilegales. Con respecto a esto, reviste especial interés la opinión formulada por el fiscal general al secretario del Interior en 1804, en la que citaba detalles de la “plaga” de organizaciones de trabajadores creadas en todo el país, y las acusaba de ser a todas luces ilegales y posibles de sanción. Pero si el gobierno, en el caso que entonces se consideraba, quería iniciar una causa legal, se podía prever que se le habría de solicitar que tomara medidas similares en relación con todos los demás gremios, puesto que “en casi todos los oficios del reino existen organizaciones”.

“Esto llevaría a la opinión de que la iniciación de la querella no es asunto de los maestros del oficio que se sienten afectados sino del gobierno (...) Debe admitirse que la trasgresión ha llegado a un punto de magnitud tales que se vuelve desalentador para cualquier individuo iniciar una querella... ya que sus acusados contarían durante el juicio y en la prisión, con apoyo de las contribuciones de sus aliados, y es probable que sus trabajadores abandonarían el taller. Pero resulta claro que si la conspiración ha llegado a este punto, ello obedece a la inercia y pusilanimidad de los maestros, y de temer que dicha inercia aumente en vez de disminuir por la intervención del gobierno (...) Una vez que hayan llegado a creer que el castigo de tales trasgresiones es asunto del gobierno, también pensarán que es asunto de este y no de ellos procurar la evidencia del caso, de modo tal que la futura detección y enjuiciamiento de tales trasgresiones se volverá con toda probabilidad, más dificultosa. Además (...) el gobierno se vería en una situación embarazosa en cuanto a su imparcialidad si luego de iniciar una causa legal contra la conspiración de los jornaleros a instancia de los maestros, debiera aplicarse a la causa iniciada por los jornaleros contra esos mismos maestros por conspirar contra sus compañeros”.²²

Esta opinión es instructiva, aunque su sensatez no puede considerarse representativa.

Sea cual fuere su parcialidad en favor de los empleadores, los magistrados son responsables de mantener la ley y el orden, tarea que se complica, en frecuentes ocasiones, por la renuencia de los empleadores a recurrir a la ley que prohíbe las organizaciones, por sus repetidas tentativas de que el gobierno actúe en lugar de ellos, por su tendencia a hacer la vista gorda frente a tales organizaciones si conviene a sus propósitos, y, por último, por su inclinación a rechazar toda responsabilidad por, las consecuencias de sus propias acciones, en la creencia de que en definitiva el gobierno mantendrá la ley y el orden y protegerá sus intereses. No cabe sorprenderse de que los magistrados se muestren a menudo muy críticos con respecto a los empleadores, arguyendo que Actúan con poca prudencia, que bien podrían pagar salarios más altos y que las quejas de los obreros están justificadas, aun

²² Aspinall, edc. *The early English trade unions. Documents from the Home Office Papers. In the Public Record Office*, Londres, Batchworth Press, 1949, págs. 90-92

cuando sus organizaciones sean ilícitas. A veces, llegan incluso a actuar mediadores informales en las disputas suscitadas entre unos y con vistas a mantener la paz.²³ De manera que ni la parcialidad de los magistrados, ni el principio de aplicar la política de la no interferencia, ni el evidente oportunismo de los empleadores equivalen a la supresión de las organizaciones, en la práctica poco se hace para satisfacer las quejas los trabajadores, salvo en formas calculadas de antemano para que dañen su condición de miembros de la comunidad que se respetan a sí mismos.

Tocqueville ve en este período transición una gran amenaza revolucionaria El señor sigue esperando servilismo pero se rehúsa a hacerse responsable de sus servidores, al par que estos demandan igualdad de derechos y se vuelven intratables. En el plano social, el caso de Inglaterra se aproxima a este modelo. Muchos de los primeros empresarios ingleses rechazan, sin duda, toda responsabilidad por sus empleados, pero esperan su obediencia; rechazan toda interferencia del gobierno en la conducción de la empresa, pero procuran hacerlo responsable de las consecuencias públicas infortunadas de sus propios actos.²⁴ Los funcionarios oficiales apoyan en muchos casos a los empresarios porque la agitación truculenta les preocupa hondamente; mas es preciso hacer unas cuantas salvedades. Hay industriales que reconocen las obligaciones tradicionales de una clase gobernante. Algunos magistrados adhieren al principio de la no interferencia del Estado (incluso en las primeras décadas del siglo XIX) con actitud de distanciamiento crítico. Por último, la exigencia de igualdad de la incipiente clase obrera se vertió en un molde más o menos conservador, en el sentido de que, en definitiva, no implicó más que el reclamo de que se aceptara públicamente la igualdad de los ciudadanos. En otras palabras: la sociedad inglesa demostró ser capaz de hacer lugar a clase baja en la comunidad política nacional como un participante igual a todos los restantes, si bien incluso en Inglaterra esta evolución extrañó una lucha prolongada, y la igualdad tal como hoy la entendemos, con todas sus repercusiones, no se logró sino en forma paulatina.

Implicaciones teóricas

El análisis anterior se limita a los procesos ocurridos en Inglaterra. La industrialización solo comienza una vez; luego, sus técnicas son tomadas en préstamo. Ningún país

²³ Se encontrarán ejemplos de estos diversos aspectos en *Ibid.*, Págs. 116, 126, 168-69,192-93, 211-19, 229, 234-35, 237-38, 242, 259-60, 272, 283, etcétera.

²⁴ En estos casos, hasta los más fieles voceros ideológicos del *laissez-faire* intervenían activamente en la ampliación de los controles del gobierno. Para detalles al respecto véase Marion Bowley, *Nassau Senior and classical economics*, Londres, Allen & Unwin, 1937, págs. 237-81; S. E. Finer, *The life and times of Edwin Chadwick*, Londres, Methuen, 1952, *passim*; J. B. Brebner, "Laissez-faire and State intervention in 19th century Britain", *Journal of Economic History*, vol. 8, suplemento de 1948, págs. 59-73.

embarcado desde entonces en el proceso puede comenzar en el mismo punto en que comenzó Inglaterra en el siglo XVIII. Inglaterra es la excepción más que el modelo. Durante un tiempo, poseyó casi un monopolio en las técnicas más avanzadas de la producción industrial, y otros países aprendieron de ella. A lo largo de casi todo el siglo XIX se mantuvo a la vanguardia al combinar su preeminencia industrial con su preeminencia política. Vistas las cosas desde nuestra actual posición, sabemos que, como resultado de estas condiciones y otras conexas, a su incipiente “cuarto estado” se le permitió a la postre participar en la comunidad política nacional, gracias a una redefinición gradual de derechos y obligaciones mas que ha consecuencias de una guerra o de una revolución. Pero en el estudio comparativo del cambio social y político la comprensión de un caso tan singular como este resulta valiosa, ya que indirectamente señala qué es lo que tienen en común muchos de los otros “casos” al comparar los países industriales recientes con Inglaterra y los países democráticos recientes con Francia podemos plantear la siguiente pregunta: ¿Qué ocurre cuando un país no posee una comunidad política viable, o cuándo la que posee está tan “atrasada” con relación a la de los países avanzados (desde el punto de vista democrático e industrial que para que la exigencia de “plena ciudadanía” adquiera sentido debe reconstituirse? Nada tiene de novedoso sostener que la protesta de la clase baja puede pasar, de la exigencia de plena ciudadanía dentro la comunidad política prevaleciente, a la exigencia de que se modifique esa comunidad para que la plena ciudadanía se vuelva posible. Pero aunque esta idea es compatible con la teoría marxista que afirma que de la destrucción de las máquinas se pasa a la acción política, debe observarse que yo hago hincapié en la alienación respecto de comunidad política, antes que en la alienación resultante de las “insatisfacciones creativas”, como hace Marx. Este desplazamiento del énfasis nos permitirá ver en conjunto dos movimientos de masas del siglo XIX, el socialismo y el nacionalismo, a diferencia de Marx, que explica el primero e ignora el segundo. La agitación socialista y la nacionalista guardan un vínculo estrecho: ambas persiguen como objetivo, de diversas formas, la integración política de las masas antes excluidas de la participación. Dicho vínculo resulta oscurecido por la separación marxista de ambos movimientos, y por el hecho de que la preeminencia de Inglaterra como potencia mundial volvía innecesario a su clase baja clamar por una comunidad política nacional a la cual pudiera pertenecer con respeto por sí misma.²⁵ Pero el excepcional

²⁵ Véase el siguiente pasaje extraído de un discurso que pronunció Hartwell, el líder cartista, en 1837: “Me parece una anomalía que en un país donde las artes y las ciencias han sido elevadas a tal altura fundamentalmente gracias a la laboriosidad, habilidad y esfuerzos de los artesanos (...) solo goce del voto un varón adulto de cada siete; que en un país de esta naturaleza las clases trabajadoras estén excluidas del seno de la vida política” Citado por M. Beer, *A history of British socialism*, Londres, Allen & Unwin, 1948, vol. 2, págs. 25-26. Es instructivo comparar lo anterior con esta declaración del líder nacionalista italiano Mazzini: “Sin Patria careceréis de nombre, de emblema, de voz y de derechos (...) No os engaños con la esperanza de emanciparos de la injusta situación social si antes no conquistáis una Patria para vosotros (...) No os dicéis extraviar por la idea de mejorar las condiciones materiales en que vivís sin resolver primero la cuestión nacional (

desarrollo de los sucesos en Inglaterra fue tomando durante un siglo por los teóricos sociales como modelo que, según suponían, debían seguir los otros países.

El enfoque que aquí proponemos no es una mera inversión de la teoría marxista. Marx concibe los movimientos sociales, del siglo XIX como protestas contra las privaciones materiales y espirituales que el proceso capitalista contribuye a acumular, y ve el anhelo fundamental de las masas por tener “satisfacciones creativas” en una sociedad “buena”. Yo interpreto tales movimientos como hechos políticos, y defino su carácter en términos del contraste entre la comunidad política premoderna y la moderna. Cuando se adopta este punto de vista, el siglo XVIII presenta un hiato básico en la historia de Europa occidental. Antes de él, las masas del pueblo estaban totalmente impedidas de ejercer sus derechos públicos; a partir de él, se han convertido en ciudadanos. y, en este sentido, en participantes de la comunidad política. La “era de la revolución democrática” se extiende desde esa época hasta el presente. En tal período, algunas sociedades han universalizado la ciudadanía en forma pacífica, mientras que otras no lograron hacerlo y sufrieron, por consiguiente, diversos tipos de levantamientos revolucionarios. Considerado de esta manera, el problema de las clases bajas en un Estado nacional moderno reside en el proceso político por el cual se amplían redefinen gradualmente, en el nivel de la comunidad nacional, los derechos y deberes recíprocos. Es totalmente cierto que este proceso se ha visto afectado en cada ocasión por fuerzas que emanaban de la estructura de la sociedad; pero sostenemos que la distribución y redistribución de los derechos y deberes no son meros subproductos de tales fuerzas, sino que en ellas influye vitalmente la posición internacional del país, las concepciones acerca de la distribución correcta en la comunidad nacional, así como también el toma y daca de la lucha política.²⁶

Mis tesis armonizan con la importancia asignada por Tocqueville a los derechos y obligaciones recíprocos como eje de la comunidad política. En Europa, la creciente conciencia de la clase obrera expresa ante todo una experiencia de *alienación política*, o sea, el sentido de no ocupar una posición reconocida en la comunidad cívica o de no tener

...) Vosotros (no sois hoy la clase obrera de Italia, sino solo fragmentos de esa clase (...)Vuestra emancipación no podrá tener un inicio real hasta que [haya sido establecido] un Gobierno Nacional”. Véase José Mazzini, *The Duties of Man and other essays*, Nueva York, E. P. Dutton, 1912. págs. 53-54.

²⁶ Este enfoque difiere del marxista, para el cual la política y el Estado son variables dependientes de la cambiante organización de la producción, El marxismo no llega a abordar la cuestión de la autonomía relativa de las acciones del Estado ni la existencia continua de comunidades políticas nacionales. También difiere del enfoque sociológico de la política y las instituciones formales, que interpreta la primera como un mero subproducto de la interacción de los individuos, y las segundas como la “caparazón exterior”, dentro de la cual las “interacciones proporcionan la clave para una comprensión realista de la vida social. Véase una crítica de este reduccionismo en Sheldon Wolin, *Politics and vision*, *** Boston, Little Brown, 1960, caps. 9-10. Un enfoque alternativo, que destaca la autonomía parcial, así como la interdependencia, de Estado y sociedad es el que presenta Max Weber, como ya vimos en las págs. 25-28.

una comunidad cívica en la cual participar a causa de que la participación política popular se ha vuelto posible por primera vez en la historia europea la protesta de clase baja contra el orden social descansa (por lo menos en un comienzo) en los códigos de conducta prevalecientes refleja por ende un espíritu conservador aun en los casos en que lleva a la violencia contra las personas y contra la propiedad.²⁷ Más que ir en busca de un nuevo orden social a la manera milenarista, las masas recién politizadas protestan contra su ciudadanía de segunda categoría, y exigen participar en términos de igualdad en la comunidad política del Estado nacional.²⁸ Si esta evaluación de los impulsos y anhelos a medias articulados que caracterizaron gran parte de la agitación popular de las clases bajas de Europa occidental es acertada, contaríamos con una clave para entender la decadencia del socialismo, pues la posición cívica de estas clases ya no es un problema primordial en aquellas sociedades que han logrado institucionalizar con éxito la igualdad de los ciudadanos.

En la sección siguiente haremos un análisis comparativo de dicha institucionalización.

La extensión de la ciudadanía a las clases bajas²⁹

Elementos de la ciudadanía

En el Estado nacional cada ciudadano guarda una relación directa con la autoridad soberana del país, en contraste con el sistema político medieval, donde únicamente los grandes del reino mantenían esa relación directa. Por ende, un elemento nuclear de la

²⁷ Véase sobre este punto la expresión de disgusto de Engels con referencia a la arraigada “respetabilidad” de los obreros ingleses y sus dirigentes, en su carta a Sorge del 7 de diciembre de 1889, *Ausgewählte Briefe*, op. cit., pág. 495.

²⁸ Varios de mis discípulos han desarrollado la perspectiva que acabamos de presentar. Ya hemos citado el estudio de Guenther Roth “Working-class solution and national integration”. Véase también Gaston Rimlinger, “The legitimation of protest: a comparative study in labor history”, *Comparative Studies in Society and History*, vol. 2, abril de 1960, págs. 329-43; del mismo autor, “Social security, incentives and controls in the US and the USSR”, *Comparative Studies in Society and History*, vol. 4, noviembre de 1961, págs. 104-24, y Samuel Surace, “The status evolution of Italian workers, 1860-1914”, tesis de doctorado, Berkeley, University of California, Department of Sociology, 1962.

²⁹ La sección que sigue fue escrita en colaboración con el doctor Stein Rokkan, del Instituto Christian Michelsen, Bergen, Noruega. He introducido algunas modificaciones en el ensayo original, de acuerdo con los propósitos que se persiguen en este volumen. Las formulaciones posteriores destacarán el sentido clasificatorio con que se emplea la expresión “clases bajas”. Queda abierto el interrogante sobre qué sectores de las “clases bajas” desarrollan la capacidad de una acción concertada, y en qué circunstancia. Si bien fue en alguna medida una respuesta a la protesta o el resultado de una protesta anticipada, la ampliación de la ciudadanía tuvo lugar con referencia a grupos definidos de modo muy general y abstractos: todos los adultos mayores de 21 años, o bien las mujeres o los adultos poseedores de determinadas propiedades, o que cumplieran con ciertos requisitos de residencia, etc. Tales grupos abarcan a mucha gente además de los que tienen pocas propiedades, bajos ingresos, escaso prestigio, etc., de quienes, a causa de todos estos impedimentos, suele decirse convencionalmente que “pertenecen” a las clases bajas. Aquí se hace referencia a la categoría, más amplia, integrada por todos aquellos que han sido excluidos de la participación directa o indirecta en los procesos políticos de toma de decisiones dentro de la comunidad (categoría que comprende a “las clases bajas”).

formación nacional es la codificación de los derechos y obligaciones de todos los adultos clasificados como ciudadanos. La cuestión reside en el grado de inclusividad con que se define la ciudadanía. Dejando de lado algunas aiosas excepciones, en un principio se excluyó de ella a todas las personas social y económicamente dependientes, restricción que fue poco a poco reduciéndose en el curso del siglo XIX, hasta abarcar a la postre a todos los adultos. En Europa occidental esta ampliación de la ciudadanía nacional se distingue del resto del mundo por las tradiciones comunes del *Ständestaat*.³⁰ La integración gradual de la comunidad nacional a partir e la Revolución Francesa refleja estas tradiciones cada vez que la ampliación de la ciudadanía se discute en términos del “cuarto estado”, o sea, en términos de hacer extensivo el principio de la *representación funcional* a los que estaban antes excluidos de la ciudadanía. Por otra parte, la Revolución Francesa promulgó también el *principio plebiscitario* según el cual debían eliminarse todos los poderes que mediaban entre el individuo y el Estado (como los estamentos, las corporaciones, etc.) para que todos los ciudadanos tuvieran, en su calidad de individuos, iguales derechos ante la autoridad nacional soberana.³¹

Deben agregarse algunas palabras con respecto a los adjetivos “funcional” y “plebiscitario”. La frase “representación funcional” deriva de la estructura política medieval, en la cual se estima apropiado, por ejemplo, que los integrantes de mayor edad o el gran maestro de una gilda represente a esta en una asamblea municipal. En este caso, el término “función” se refiere, en forma genérica, a todo tipo de actividad que se considera propia de un estamento. Empleado con mayor amplitud, designa *actividades, o derechos y obligaciones, específicos de un grupo*. Como tal comprende tanto la observación de determinada conducta cuanto los mandatos éticos sobre lo que se estima correcto. Sin embargo, esto último implica teorías muy diferentes sobre la sociedad. En la sociedad medieval, el rango y las funciones propias de los grupos constitutivos están fijados en un orden jerárquico. En las sociedades occidentales modernas esta antigua concepción ha dado paso a conceptos sobre la función de los grupos que suponen el ideal de igualdad, excepto en los casos en que persisten connotaciones medievales. El término “plebiscito” se refiere a la *votación directa, sobre un importante problema público, de todos los electores calificados* de una comunidad. Cuanto más amplia es la comunidad, menores son los

³⁰ Tanto es así que el historiador Otto Hintze niega que en ningún otro lugar haya habido un desarrollo *autóctono* del constitucionalismo. Véase su “Weltgeschichtliche Vorbedingungen der Repräsentativverfassung”, en *Staat und Verfassung*, Gotinga, Vandenhoeck & Ruprecht, 1962, págs. 140-85.

³¹ Estos dos modelos han sido examinados con referencia a la distinción entre los principios representativo y plebiscitario por Ernst Fraenkel, *Die repräsentative und die plebisitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, cuaderno 219-220 de *Recht und Staat*, Tubinga, J. C. B. Mohr, 1958. La ideología del plebiscitarismo está documentada en J. L. Talmon, *The origins of totalitarian democracy*, *** Nueva York, Frederick A. Praeger, 1960.

requisitos estipulados para los electores, y, por consiguiente cuanto mayor es el número de sujetos que mantienen relación directa con la autoridad pública, mayor será también el conflicto del principio plebiscitario con el funcional. Naturalmente, el significado concreto de ambos principios varía con la definición de las actividades específicas de cada grupo y con la amplitud de la comunidad y sus requisitos de pertenencia.

La secuencia de sanciones y codificaciones mediante la cual la ciudadanía llegó a ser nacional en muchos países de Europa occidental estuvo caracterizada por diversas transacciones entre los dos principios mencionados. Para analizar esta evolución en términos comparativos, es preciso distinguir y examinar los diversos derechos de ciudadanía. En su [...] tipología de los derechos:

“ –derechos *civiles*, tales como la libertad de la persona, la libertad de palabra, de pensamiento y de fe, el derecho a la propiedad personal y a establecer contratos válidos, y el derecho a la justicia;

“ –derechos *políticos*, como el sufragio y el derecho a ocupar cargos públicos;

“ –derechos *sociales*, que van desde el derecho a un mínimo bienestar y seguridad económicos hasta el derecho a compartir plenamente el patrimonio social y a vivir como un ser civilizado, de acuerdo con los patrones vigentes en la sociedad”.³²

A esos tres tipos de derechos les corresponden cuatro grupos de instituciones públicas:

“los *tribunales*, para salvaguardar los derechos civiles y, específicamente, para proteger en todos sus derechos a aquellos miembros menos articulados de la comunidad nacional a quienes se les han hecho extensivos;

“los *organismos representativos* locales y nacionales, como vías de acceso a la participación en la toma de decisiones públicas y en la actividad legislativa;

“los *servicios sociales*, que aseguren una protección mínima contra la pobreza, la enfermedad y otros infortunios, y las *escuelas*, que posibiliten a todos los miembros de la comunidad recibir siquiera los elementos básicos de la educación”.

Inicialmente, los derechos de ciudadanía aparecen con el establecimiento de la igualdad de derechos ante la ley. El individuo es libre de hacer contratos válidos, de adquirir

³² El ensayo a que se hace alusión ha sido reimpreso en T. H. Marshall, *Class, citizenship and social development*, Garden City, N. Y., Doubleday, 1964, págs. 71-72. El siguiente análisis debe mucho al del profesor Marshall.

propiedades y desprenderse de ellas. La igualdad jurídica gana terreno a expensas de la protección legal a los privilegios hereditarios. Cada hombre goza ahora del derecho a actuar como unidad independiente; pero si bien la ley define su capacidad jurídica, nada dice sobre su idoneidad para usarla. Además, los derechos civiles se hacen extensivos a los hijos ilegítimos a los extranjeros y los judíos; el principio de igualdad jurídica contribuye a abolir la servidumbre hereditaria, equipara el status de marido y mujer, circunscribe el poder de los progenitores sobre sus hijos favorece el divorcio y legaliza el matrimonio civil.³³ Concomitantemente, su ampliación [...] sentido libertario al reconocimiento legal de la individualidad.

Ahora bien: este incremento de la igualdad legal va acompañado por la desigualdad social y económica. Tocqueville y otros autores señalaron que en la sociedad medieval muchas personas dependientes eran protegidas en alguna medida contra los rigores de la vida por las costumbres y por la benevolencia paternalista, aunque tuvieran que pagar como precio a cambio de ello su sumisión personal. La nueva libertad del contrato de salario pronto acaba con toda protección de esa índole.³⁴ Al menos durante un tiempo, no se instauran nuevas medidas de protección en lugar de las antiguas; por lo tanto, los prejuicios de clase y las desigualdades económicas excluyen rápidamente a la vasta mayoría de la clase baja del goce de sus derechos jurídicos. El derecho del individuo a establecer y defender sus libertades civiles básicas en igualdad con los demás y mediante los procesos legales de rigor es un derecho formal, en el sentido de que se le garantizan facultades legales sin ayudarlo en absoluto a hacer uso de tales facultades. Como observó Anton Menger en 1899:

“Nuestros códigos privados no contienen una sola cláusula que asigne al individuo aunque más no sea los bienes y servicios indispensables para su mantenimiento”.³⁵

En este aspecto, la igualdad de ciudadanía y las desigualdades de clase social se desarrollan juntas.

³³ Véase R. H. Graveson, *Status in the common law*, Londres, The Athlone Press, 1953, págs. 14-32. Para detalles referentes a esta evolución legal en Alemania, Austria, Suiza y Francia, cf. J. V. Hedemann, *Die Fortschritte der Zivilrechts im Jahrhundert*, Berlín, Carl Heymanns Verlag, 2 vols., 1910 y 1935. Se incluye una breve reseña de los antecedentes y alcances de esta evolución en Europa en H. Thieme, *Das Naturrecht und die europäische Privatrechtsgeschichte*, Basilea, Halbing & Lichtenhahn, 1954. Para un tratamiento más amplio del tema, cf. F. Wieacker, *Privatrechtsgeschichte der Neuzeit*, *** Gotinga, Vandenhoeck & Ruprecht, 1952, esp. págs. 197-216 y *passim*.

³⁴ A. de Tocqueville, *op. cit.*, vol. 2, págs. 187-90.

³⁵ A. Menger, *op. cit.*, págs. 3-4.

La yuxtaposición de igualdad legal y desigualdades sociales y económicas inspiró los grandes debates políticos que acompañaron la creación de las naciones europeas en el siglo XIX. Tales debates giran en torno de los tipos y grados de desigualdad o inseguridad que deben juzgarse intolerables, y los métodos para aliviarlas. Los voceros de una coherente posición de *laissez-faire* procuran responder a este interrogante dentro del marco de los derechos civiles formales. Tras haber sido legalmente reconocidos en el ejercicio de sus derechos individuales, insisten en que un gobierno legítimo debe atenerse a lo que ordena la ley. Concuere con esta posición el hecho de que en la mayoría de los países europeos las primeras leyes fabriles están destinadas a proteger a las mujeres y niños, quienes a la sazón no son considerados ciudadanos en el sentido de la igualdad legal.³⁶ Por el mismo criterio, todos los hombres adultos lo son ya que gozan de la facultad de participar en la lucha económica y de cuidar de sí mismos. Consecuentemente, son excluidos de todo reclamo legítimo de protección. De este modo, los derechos formalmente garantizados benefician los hombres de fortuna o para ser más exactos, a aquellos a quienes se define legalmente como desiguales, en tanto que todo el peso del veloz cambio económico recae sobre los “trabajadores pobres”, sentando así en época temprana las bases de la agitación.

Dicha agitación es, desde un comienzo, política. Uno de los primeros resultados de la protección legal de la libertad de contrato es la prohibición legal de los sindicatos; pero allí donde los instrumentos legales se emplean a la vez para proteger la libertad individual de contrato y para negarle a las clases bajas el derecho indispensable a fin de gozar de esa misma libertad (o sea, el derecho, de asociación), necesariamente aumentan los ataques contra la desigualdad. Ya no se busca únicamente la igualdad merced a la libertad de contrato sino merced al establecimiento de hechos sociales y políticos. Si miran hacia atrás, los Estados nacionales de Europa occidental pueden ver la historia, larga o corta, según los casos de las medidas legislativas y decisiones administrativas que incrementaron la igualdad de los individuos pertenecientes a distintos estratos de la población en términos de su capacidad y situación legal.³⁷ En cada uno de los Estados nacionales y en cada conjunto

³⁶ El igualitarismo ideológico, así como el interés por romper con las limitaciones familiares a la libertad de acción económica fueron presumiblemente el motivo por el cual la protección se extendió en primer término a estos sectores –los más desarticulados de las “clases bajas”. Se hallará un análisis crítico del Código Civil Alemán de 1888 exclusivamente en términos de los intereses económicos que estaba destinado a servir en A. Menger, *Das bürgerliche Recht und die besitzlosen Volksklassen*, *** Tubinga, H. Laupp'sche Buchhandlung, 1908 (el libro fue publicado originalmente en 1890). Esta perspectiva omite el interés autónomo en la legalidad formal que constituye la tarea de los profesionales del derecho, y que conduce al prolongado conflicto entre el positivismo jurídico y la doctrina del derecho natural. Véase sobre este punto el análisis de Max Weber, *Law in economy and society*, Cambridge, Harvard. University Press, 1954, págs. 284-321, como también el esclarecedor estudio de la señora Darmstaedter, *Die Grenzen der Wirksamkeit des Rechtsstaates*, Heiderberg, Carl Winters Universitätsbuchhandlung, 1930, págs. 52-84.

³⁷ Cuando todos los ciudadanos adultos son iguales ante la ley y libres de emitir su voto, el ejercicio de estos derechos depende de la capacidad y voluntad de la persona para hacer uso de las facultades legales que le han sido concedidas. Pero el status legal de los ciudadanos entraña derechos y obligaciones que no pueden ser

de instituciones es posible señalar cronológicamente las medidas públicas adoptadas y trazar la secuencia de presiones y contrapresiones, de negociaciones y maniobras que están por detrás de la ampliación de los derechos mas allá de las capas privilegiadas tradicionales. La extensión de diversos derechos a las clases bajas ha seguido una evolución peculiar en cada país; su consideración detallada permitiría observar en qué grado notable se niegan o violan en la práctica las sanciones legales, poniendo de relieve cómo se enfrentó o eludió, en cada caso, el problema de la situación cívica de las clases bajas, qué cursos de acción alternativos se examinaron, y por medio de qué pasos sucesivos se fueron a la larga ampliando los derechos de ciudadanía. Un análisis completo echaría luz sobre cada etapa, pero también oscurecería el proceso global de la formación nacional.

Pues, tomados en su conjunto, los desarrollos experimentados por los diversos países europeos también constituyen el pasaje de las sociedades estamentales del siglo XVIII al Estado benefactor del siglo XX. Un estudio comparativo de este pasaje desde el punto de vista de la ciudadanía nacional inevitablemente resultaría abstracto si se lo yuxtapusiera a la cronología específica y al análisis detallado de las sucesivas sanciones legislativas en cada país. Pero tendría la ventaja de poner de manifiesto esta verdad: consideradas acumulativamente y a largo plazo, las sanciones legislativas extendieron los derechos de ciudadanía a las clases bajas y representan, de ese modo, un proceso auténticamente comparable en la Europa de los siglos XIX y XX.

El siguiente análisis se limita a un solo aspecto de la formación de naciones en Europa occidental: *la entrada de las clases bajas en la arena de la política nacional*. Solo se tomarán en cuenta las medidas de importancia inmediata para los movimientos de clase baja tendientes a ese ingreso en la política nacional.³⁸ Las decisiones vinculadas con el *derecho a la asociación* y con el *derecho a recibir una educación formal mínima* son: fundamentales, ya que tales derechos establecen el marco para la incorporación de las clases bajas y condicionan las estrategias y actividades de sus movimientos una vez que se les permite formalmente tomar parte en la política. Luego se examinan los *derechos de participación* reales, en términos de la extensión del *sufragio* y de las providencias referentes al *voto secreto*. En su conjunto, la ampliación de estos derechos es una señal indicativa de lo que podría denominarse la incorporación cívica de las clases bajas.

modificados a voluntad sin la intervención del Estado. Se encontrará un análisis de la distinción conceptual entre la capacidad como "facultad legal de hacer" y el status como "estado legal de ser" en R. H. Graveson, *op. cit.*, 55-57.

³⁸ En consecuencia solo se presta atención circunstancial a las fases inicial y final de este proceso de cambio: la quiebra de las sociedades estamentales a la extensión de los derechos civiles, y la codificación e implantación final de los derechos de asistencia social en nuestras sociedades modernas "de consumo".

Un derecho civil fundamental: el derecho de asociación y organización

En una economía competitiva de mercado, los derechos civiles son esenciales, por cuanto “dan a cada hombre, como parte de su status *individual*, la facultad de intervenir como unidad *independiente* en la lucha económica”.³⁹ Al reconocer únicamente a las personas que poseen medios para protegerse a sí mismas, la ley acuerda en la práctica derechos civiles a los dueños de propiedades o a los que tienen una fuente de ingresos asegurada. Todos los demás, según los puntos de vista prevalecientes a comienzos del siglo XIX, resultan condenados por su fracaso en la lucha económica. El principio abstracto de la igualdad subyacente en el reconocimiento legal e ideológico del individuo *independiente* es a menudo la causa directa de desigualdades gravemente acentuadas. En el contexto actual, el ejemplo más significativo de este efecto –es la insistencia jurídica en que el contrato salarial es un contrato entre iguales, en que el empleador y trabajador son igualmente capaces de salvaguardar sus intereses. Sobre la base de esta igualdad jurídica formal, se les denegó a los trabajadores de muchos países europeos *el derecho a organizarse* para negociar con sus empleadores. Sin embargo, esta denegación del derecho a organizarse planteó desde un principio dificultades políticas y conceptuales. Los derechos civiles no comprenden derechos de propiedad y contrato, sino también la libertad de palabra, de pensamiento y de fe, que incluyen la libertad de unirse a otras personas en la prosecución de fines privados legítimos. Tales libertades se fundan en el *derecho de asociación (right of association)* principio legal aceptado en varios países europeos (Francia, Inglaterra, Bélgica, Holanda) que, pese a ello, decidieron privar a los trabajadores del *derecho de organización (right of combination)*. Se sostenía que las condiciones de trabajo debían establecerse mediante convenios acordados libremente entre un individuo y otro.⁴⁰ No obstante, tal prohibición se distinguía del derecho a integrar asociaciones religiosas o políticas, en la medida en que las asociaciones no prohibidas específicamente por la ley eran legales. En consecuencia, se fijaron regulaciones especiales para los trabajadores de diversas categorías, con el fin de “sostener” el principio de la igualdad formal ante la ley.

La distinción entre asociación y organización no se estableció, empero, en todos los países. Para entender esta diferencia debemos recordar el enfoque tradicional de la relación señor-servidor, común a varios países de Europa. Las sanciones legales estatuidas tenían

³⁹ T. H. Marshall, *op. cit.*, pág. 87. Las bastardillas son mías.

⁴⁰ Véase la declaración de Le Chapelier –propulsor de la ley francesa de julio de 1791, que prohibía los sindicatos– citada en Oficina Internacional del Trabajo, *Freedom of associations*, ILO Studies and Reports, serie A, n° 28, Londres, P. S. King & Son, 1928, pág. 11. Las referencias posteriores a esta obra en cinco volúmenes se darán con la abreviatura *ILO Report*, citando el número de informe y las páginas correspondientes.

como finalidad regular la relación entre señores y servidores y controlar la tendencia de los maestros y oficiales a coaligarse con el objetivo de aumentar los precios o los salarios. La importancia de tales regulaciones aumentó al entrar en decadencia las organizaciones gremiales, si bien las medidas del gobierno a menudo resultaban ineficaces a causa de los nuevos problemas planteados por el acelerado desarrollo económico. Los esfuerzos para afrontar estos problemas podían adoptar diversas formas.

Una de ellas era la tentativa del Estado de ampliar los procedimientos tradicionales; este enfoque funcionó durante un tiempo en Inglaterra, pero luego cedió ante la distinción entre las asociaciones permitidas y las organizaciones prohibidas a los trabajadores. En los países escandinavos y en Suiza las políticas tradicionales tuvieron mayor éxito. Estos países siguieron siendo predominantemente agrícolas hasta bien entrado el siglo XIX; con posterioridad a la quiebra de la sociedad estamental, se produjo en ellos una notable proliferación de asociaciones culturales, económicas y políticas. Con excepción de unos pocos casos de violento conflicto, poco o nada hicieron sus gobiernos para restringir o dar legalidad a dichas actividades. También hubo diferencias en lo que respecta a las diversas medidas utilizadas para hacer frente a la creciente rebeldía de los jornaleros y trabajadores agrícolas; pero ninguno fue tan lejos como Inglaterra en la sanción de leyes prohibitivas especiales destinadas a eliminar (ya no a restringir) las organizaciones obreras. En un marco tradicional de esa índole, con la ideología estamental que lo caracterizaba, tal prohibición hubiera trasgredido el derecho de asociación, que gozaba de aceptación general. No imperaron tales reservas en Prusia y Austria, donde en las postrimerías del siglo XVIII los controles absolutistas convencionales sobre las asociaciones de jornaleros se ampliaron para convertirse en una prohibición general de todas las “asambleas secretas” – como en el Código Civil prusiano de 1794-. Dicha prohibición estaba dirigida principalmente contra los masones y otras formas primitivas de organización cuasipolítica que comenzaban a surgir en respuesta a las ideas y hechos de la Revolución Francesa (tales leyes se aplicaron asimismo contra las organizaciones de trabajadores). La prohibición específica de estas últimas no tuvo lugar en Prusia hasta la década de 1840, aunque en Austria ya se había producido en 1803. Este enfoque absolutista puede examinarse juntamente con otras políticas análogas implantadas en distintos lugares y que tuvieron efectos similares sobre las organizaciones de trabajadores. En Italia y España, la restricción de las asociaciones era tradicional y funcionaba a nivel local; apenas necesitaba sanciones legislativas concretas para asegurar su cumplimiento. En Francia, por el contrario, la tradición plebiscitaria de las relaciones directas entre el Estado y el ciudadano llevó a la promulgación de la célebre “Ley Le Chapelier” en 1791, y la tendencia a limitar las asociaciones se vio fortalecida con

Napoleón. He aquí una gran cantidad de datos que demuestran la compatibilidad mutua del absolutismo y el régimen plebiscitario.

Finalmente, en Inglaterra, la irritante distinción primitiva entre asociaciones y organizaciones demostró, a largo plazo, ser poco menos que insostenible. El derecho de asociación posibilitaba la agitación política, mediante la cual era posible oponerse a la supresión de los sindicatos. Aunque la Ley de 1824, que derogaba las antiguas leyes antiorganizativas, no se cumplía, su breve tránsito indica la oposición que levantó la férrea persecución de las organizaciones obreras. Ya hemos visto que estas medidas represivas deben balancearse con aquellas otras en las que las trasgresiones no eran castigadas, porque los empleadores no presentaban sus denuncias y los magistrados, en ausencia de tales denuncias, no tomaban medida alguna.

Cuando la decadencia del sistema de guildas, junto con el ritmo acelerado del desarrollo económico, sugirió la necesidad de nuevas regulaciones de la relación entre señores y servidores y las asociaciones de jornaleros, los diversos países de Europa occidental respondieron con tres tipos de medidas, distintas en líneas generales. Países como los escandinavos y Suiza continuaron con la organización tradicional de los oficios hasta el período moderno, preservando el derecho de asociación al par que ampliaban la regulación legal de las relaciones entre señores y servidores y de las asociaciones obreras, con el fin de hacer frente a los nuevos problemas. Esta variante representa, con algunas modificaciones, el concepto medieval de la libertad como privilegio, concepto que posibilita sin duda el fortalecimiento legal de los ordenamientos sociales existentes. El segundo tipo es el absolutista, y está ejemplificado por Prusia, con su prohibición inicial de las asociaciones de trabajadores, luego de todas las asambleas secretas y, por último, de las recientemente formadas organizaciones obreras, en armonía con la política del absolutismo ilustrado, que tiende a regular todas las fases de la vida política y social. Este tipo implica una quiebra capital de la tradición de la libertad como privilegio colegiado en la medida en que el rey elimina todos los poderes que se alzan entre él y sus súbditos (por más que esta eliminación podría ser igualmente cabal bajo los auspicios de un plebiscito). Finalmente, la política liberal ejemplificada por Inglaterra pasó de la regulación primitiva de las guildas y de la relación maestro-aprendiz a una mezcla de la prohibición específica de las organizaciones de trabajadores y el mantenimiento del derecho de asociación en otros aspectos. Así, pues, el liberalismo, con su irritante distingo de las asociaciones y las organizaciones, es un punto intermedio entre el mantenimiento del derecho de asociación (tal como era entendido en la estructura social premoderna de Europa) y su total rechazo, fruto de la oposición absolutista y plebiscitaria a los poderes independientes de los estamentos y corporaciones. Los países

del primer tipo se caracterizan porque en su historia la represión ha sido comparativamente insignificante, mientras que en los países de los otros dos tipos las organizaciones de los trabajadores fueron directamente prohibidas o sometidas a severas regulaciones estatutarias durante períodos que abarcaron entre 75 y 120 años. Es posible establecer un parangón entre las diversas naciones en función de este intervalo entre las primeras medidas importantes tendientes a reprimir la tendencia a la organización de los trabajadores, y la decisión final de aceptar los sindicatos. En Dinamarca, verbigracia, ese intervalo es de 49 años, en Inglaterra de 76, y en Prusia-Alemania de 105 o 124, según que tomemos como fecha de reconocimiento legal de los sindicatos 1899 o 1918. Pero la fijación de una fecha precisa para tales intervalos es problemática, ya que los primeros actos represivos inevitablemente oscurecieron la diferencia entre una mera ampliación de las regulaciones tradicionales y una nueva y más severa prohibición circunscrita a la incipiente clase obrera, y, por otra parte, también es difícil establecer con precisión la fecha definitiva en que fueron legalizados los sindicatos, pues en la mayoría de los casos esa legalización se produjo de manera gradual. No obstante, tales dificultades cronológicas no invalidan la triple tipología que describe, en forma aproximada, las políticas que guiaron la ampliación del derecho de asociación a las clases bajas en Europa occidental.

El derecho legal a crear asociaciones combina el principio plebiscitario con el principio funcional. Cuando *todos* los ciudadanos lo poseen, estamos ante un caso de plebiscitarismo, en el sentido formal de que todo el mundo goza de la misma capacidad legal para actuar. Sin embargo, en la práctica solo ciertos grupos de ciudadanos aprovechan esa oportunidad, en tanto que la gran mayoría permanece “desorganizada”. Así, en los nacientes Estados nacionales de Europa occidental, las asociaciones privadas ejemplifican el principio funcional de la representación sobre la base de los intereses comunes, en contraste con los estamentos medievales, que poseían en forma colectiva el privilegio de ejercer determinados derechos públicos a cambio de una común obligación legal. Pronto se advirtió que las organizaciones basadas en intereses económicos comunes mantendrían o restablecerían principios corporativos análogos a los del período medieval.⁴¹ Le Chapelier expresa este punto de vista en su oposición a las sociedades de socorro mutuo, manifestada en el discurso que pronunció ante la Asamblea Constituyente en 1791 y al que ya hicimos referencia:

“Los organismos en cuestión tienen como objeto declarado procurar auxilio a los trabajadores de un mismo oficio que caen enfermos o quedan sin ocupación. Pero en esto nadie debe llamarse

⁴¹ No nos internaremos en el problema de la continuidad o discontinuidad entre las corporaciones medievales y modernas, problema que ha sido tratado a detalle en los escritos de Figgis, Gierke, Maitland. y otros.

a engaño. Incumbe a la nación, y a los funcionarios públicos en su nombre, proporcionar trabajo a los que lo necesitan para vivir, y socorrer a los enfermos (...). No debe permitirse que los ciudadanos de cierta ocupación se unan en defensa de sus supuestos intereses comunes. No deben haber más gremios en el Estado; sólo el interés individual de cada ciudadano y el interés general. A nadie debe permitírsele que despierte en ningún ciudadano cualquier tipo de interés intermedio y que lo aisle del bienestar público a través de los intereses corporativos”.⁴²

Esta posición plebiscitaria extrema, que no tolera la organización de ningún “interés intermedio”, es difícil de mantener en forma congruente; pues las tendencias individualistas de la esfera económica, responsables en parte de tal posición, originan también la evolución legal que la socava. Una creciente economía de intercambio, con su rápida diversificación de las transacciones, plantea el interrogante: ¿de qué manera puede determinarse inequívocamente la importancia legal de cada transacción? En parte, este interrogante se resuelve adjudicando “personería jurídica” a organizaciones como las empresas comerciales, y separando así las esferas legales de los accionistas y directivos de la esfera legal de la organización en sí misma.⁴³ La constitución de una sociedad anónima establece la responsabilidad legal de la organización por separado, y limita la de los integrantes o agentes individuales. Durante un tiempo se condenó la “responsabilidad limitada” considerándola una trasgresión de la responsabilidad individual; pero este nuevo artificio era útil a muchos, y las objeciones basadas en el concepto de obligación pronto fueron superadas. La sociedad anónima abre una brecha importantísima en la posición estrictamente plebiscitaria: representa una primera limitación de ese individualismo extremo que aboga por la estricta igualdad formal ante la ley y se opone a la formación de “intereses intermedios”.

Marshall dice que en el campo de los derechos civiles “no se pasó (...) de la representación de comunidades a la representación de individuos [como en la historia del

⁴² Citado en *ILO Report*, n° 29, pág. 89. La declaración de Le Chapelier refleja el principio enunciado por Rousseau: “Si, cuando el pueblo –suficientemente informado- delibera, no tuvieran los ciudadanos ninguna comunicación entre ellos, del gran número de pequeñas diferencias resultaría siempre la voluntad general, y la deliberación sería siempre buena. Pero, cuando se forman grupos de intrigantes y asociaciones parciales a expensas de la grande, la voluntad de cada una de esas asociaciones deviene *general* con relación a sus miembros y *particular* con relación al Estado: se puede decir entonces que no hay tantos votantes cuanto hombres sino tantos votantes cuanto asociaciones. Siendo las diferencias menos numerosas, arrojan un resultado menos general. Por último, cuando una de esas asociaciones es tan grande que prevalece sobre todas las demás, ya no tenéis como resultado una suma de pequeñas diferencias sino una diferencia única; en tales circunstancias, ya no hay voluntad general, y la opinión que prevalece es solo una opinión particular. Interesa, pues, para que la voluntad general quede bien expresada, que no existan sociedades parciales dentro del Estado y que cada ciudadano emita únicamente su propia opinión...”. J. –J. Rosseau, *The contract social*, *** Nueva York, Hafner Publishing Company, 1957, págs. 26-27.

⁴³ Ver M. Weber, *op. cit.*, 156 y sigs. Los editores de esta obra han añadido referencias bibliográficas a la extensa literatura sobre la materia.

parlamento] sino de la representación de individuos a la de comunidades”.⁴⁴ El procedimiento de la sociedad anónima y el principio conexo de responsabilidad limitada permite a una empresa asumir riesgos y maximizar su activo en nombre y en beneficio de los accionistas individuales. A través de sus directivos, la empresa cumple una función representativa, en el sentido de que toma decisiones y asume responsabilidades por el conjunto de sus inversores, conjunto integrado a menudo por otros grupos asociados además de personas aisladas. Durante gran parte del siglo XIX, esta función representativa de la sociedad anónima se limitaba a los objetivos económicos. No obstante, conceptos como el de “fideicomiso colectivo”, el desarrollo de las relaciones públicas y la participación política directa de muchas grandes compañías sugieren que en las últimas décadas esta limitación ha sido abandonada. El significado de esta evolución con respecto a la ciudadanía todavía no ha sido estudiado.

Estas consideraciones proporcionan un marco útil para comprender la particular posición de los sindicatos, los cuales, según Marshall,

“... no procuraron constituirse a la manera de una sociedad anónima. Pueden, pues, ejercer colectivamente, en nombre de sus miembros, vitales derechos cívicos sin asumir una responsabilidad colectiva formal, en tanto que la responsabilidad individual de los trabajadores con relación al contrato es, en gran medida, imposible de hacer cumplir...”⁴⁵

Si tomamos como punto de partida la prohibición o restricción severa de las organizaciones de trabajadores, el desarrollo de los sindicatos ilustra también el tránsito que tuvo lugar, en el terreno de los derechos civiles, de la representación de individuos a la de comunidades. Esta representación colectiva de los intereses económicos de los miembros procede de la incapacidad de los trabajadores para cuidar de sus intereses en forma individual. Los sindicatos procuran elevar la posición económica de sus afiliados. Los trabajadores se nuclean con el objeto de alcanzar un nivel de remuneración al que se juzgan merecedores –nivel que depende, en la práctica, de la capacidad de organizarse y negociar “lo que el mercado permita”-. Estas conquistas de los sindicatos tienen vastos efectos en el status de los trabajadores como ciudadanos, ya que a través de los sindicatos y de las negociaciones colectivas el derecho a organizarse se emplea para afirmar “reclamos básicos con respecto a una justicia social elemental”.⁴⁶ De este modo, se le da a la ampliación de la ciudadanía a las clases bajas un significado muy especial: en su calidad de

⁴⁴ T. H. Marshall, *op. cit.*, pág. 94.

⁴⁵ *Ibid.*, pág. 93. El análisis siguiente se basa en el que expone Marshall en las págs. 93-94, aunque su tónica es algo distinta.

⁴⁶ *Ibid.*, pág. 94.

ciudadanos, los miembros de estas clases están “autorizados” a gozar de cierto nivel de bienestar, a cambio del cual su única obligación es cumplir con los deberes corrientes del ciudadano.

La legalidad otorgada a los sindicatos es un ejemplo de legislación habilitante. Ella les *permite* a los miembros de las clases bajas organizarse y obtener de esa manera un poder de negociación equitativo, que la igualdad legal formal impuesta previamente les había negado. Pero para alcanzar este fin se vuelve necesario, como vimos, discriminar en favor de las “organizaciones” ciertas franquicias legales, sin las cuales los grupos desfavorecidos son incapaces de nuclearse eficazmente. En otras palabras: los derechos civiles se utilizan en este caso para permitirles a las clases bajas participar de modo más eficaz en la lucha económica y política por la distribución del ingreso nacional.

No obstante, muchos miembros de las clases bajas no aprovechan las oportunidades que la ley les ofrece, o se ven impedidos de hacerlo a causa de los métodos exclusivistas o neocorporativistas de los sindicatos ya establecidos. *De hecho*, pues, las oportunidades legales se transforman en privilegios al alcance de los trabajadores que son capaces de organizarse para defender sus intereses económicos y se muestran dispuestos a hacerlo.

Tales privilegios son, a su vez, apuntalados por procedimientos legales, extralegales e ilegales que vuelven obligatoria la afiliación al sindicato o imponen un alto precio a la falta de pertenencia a él. De esta manera el derecho a organizarse termina siendo “un privilegio de los organizados en sindicatos”. En cierto sentido, esto es un índice de la debilidad de las tendencias corporativistas en las modernas sociedades de Occidente ya que el mismo derecho, aplicado con mayor generalidad implicaría que todo adulto pertenece a una organización representativa de su ocupación. En lugar de ello, el derecho a organizarse dio lugar a un “enclave corporativista”. La misma eficacia de las prácticas excluyentes de los sindicatos convierten en semiobligatoria la afiliación pese a los beneficios que proporciona, y a menudo se conecta involuntariamente con el fracaso de las campañas de reclutamiento de nuevos afiliados. Es así que el derecho a organizarse puede ser utilizado para imponer reclamos vinculados con la participación en los ingresos y beneficios, a expensas de los desorganizados y de los consumidores. Esta posición excepcional de *algunos* sindicatos no ha alterado el *principio* de que los derechos civiles son facultativos y no obligatorios aunque cabe afirmar que lo ha menoscabado. Conviene particular hincapié en el presente contexto, en este carácter facultativo de los derechos civiles, debido al contraste que ofrece en este aspecto el segundo elemento de la ciudadanía, los derechos sociales, cuyo examen abordamos ahora.

Un derecho social fundamental: el derecho a la educación elemental

El derecho a la educación elemental es análogo al “derecho de organización”. En la medida en que grandes núcleos de la población están privados de una educación elemental, el acceso a los medios educativos se presenta como un prerrequisito sin el cual ninguno de los derechos restante reconocidos por la ley le sirve de nada a los iletrados. Proporcionar a estos últimos los rudimentos de la educación parece un acto de liberación. Sin embargo, los derechos sociales se caracterizan por que habitualmente el individuo no tiene la posibilidad de decidir no tiene la posibilidad si ha de aprovechar o no sus ventajas. Al igual que las leyes relacionadas con las condiciones laborales para las mujeres y los niños, el seguro obligatorio contra accidentes de trabajo y otras medidas análogas de asistencia social, el derecho a la educación elemental es inseparable del deber de asistir a la escuela. En todas las sociedades de Occidente, la educación elemental se ha convertido en un deber del ciudadano –quizás el primer ejemplo de una prescripción mínima sancionada por todos los poderes del Estado moderno-. Dos atributos de la educación elemental hacen de ella un elemento de la ciudadanía: la autoridad de que goza el Estado con respecto a ella, y la obligación legal que tienen los padres de todos los niños de cierto grupo etario (por lo general los comprendidos entre los 6 y 10 o 12 años) de tomar los recaudos para que sus hijos asistan a la escuela.

Como atributos de la ciudadanía, los derechos sociales pueden considerarse beneficios que compensan el consentimiento del individuo en ser gobernado por los agentes de su comunidad política nacional y de acuerdo con sus reglas.⁴⁷ Es importante advertir el elemento de consentimiento o consenso que está en la raíz de la *relación directa entre los órganos centrales del Estado nacional y cada miembro de la comunidad*. Pero al abordar el examen de los derechos sociales, nos encontramos con que este principio plebiscitario de la igualdad ante el Estado nacional soberano implica deberes además de derechos. Cada individuo apto está *obligado* a participar en los servicios que el Estado le proporciona. Resulta contraproducente emplear también el término “plebiscitario” para este aspecto obligatorio de la ciudadanía. Y sin embargo hay un aire de familia entre el derecho de todos los ciudadanos a participar (mediante el sufragio) en los procesos decisionales del gobierno y el deber de los padres de velar porque sus hijos en edad escolar asistan a clase. En el Estado benefactor plenamente desarrollado, los ciudadanos deciden como votantes brindar los servicios en los que luego, como padres de escolares, están obligados a participar. El

⁴⁷ Debo esta formulación al sagaz análisis de Joseph Tussman, *Obligation and the body politic*, Nueva York, Oxford University Press, 1960, cap. II.

derecho a votar es facultativo, en tanto que los beneficios de la asistencia escolar son obligatorios; pero en ambos casos, se trata de principios igualitarios que establecen una relación directa entre los órganos centrales del Estado nacional y cada miembro de la comunidad, y esta relación directa es la que da significado concreto a la ciudadanía *nacional*.

Llegado este punto, puede ser conveniente que repitamos las distinciones fundamentales. En primer lugar tenemos la distinción de una relación indirecta y una directa entre el Estado nacional y el ciudadano. Hemos examinado la primera en la sección precedente al referirnos al *derecho de asociación* y al *derecho a organización*. Si bien estos derechos civiles están, en principio, alcance de todos, en la práctica abogan por ellos determinadas clases personas, que comparten ciertos atributos sociales y económicos. Así, la representación colectiva (o funcional) reviste continua importancia a partir del momento en que el primitivo principio medieval de los fueros privilegiados fue reemplazado por el de la igualdad ante la ley. Al volvernos ahora a la relación *directa* entre el Estado Nacional y el ciudadano, consideramos en primer termino los derechos *sociales*, para pasar luego a los *políticos*. La extensión de los derechos sociales, con su énfasis en la obligación, puede dejar intactos los privilegios, y amplia los deberes y beneficios del pueblo sin estimular necesariamente su movilización social; en cambio, la extensión del sufragio termina inequívocamente con los privilegios e incrementa la participación activa del pueblo en los asuntos públicos.

Hay claros indicios de que en el continente el *principio* de la educación elemental para las clases bajas surgió como producto colateral del absolutismo ilustrado. En Dinamarca por ejemplo, Federico IV estableció las escuelas elementales en sus dominios ya en 1721, dotándolas de recursos suficientes y de un cuerpo permanente de maestros. La tentativa de continuar con esta medida fracasó a causa de que los terratenientes eludieron su responsabilidad relativa al empleo y remuneración de los maestros imponiendo a los campesinos tributos destinados a sufragar los sueldos de aquellos; y los campesinos no estaban en condiciones de soportar tales bragas. Luego de adoptar las principales medidas tendientes a aliviarlas (1787-88), Federico IV estableció una nueva organización de escuelas elementales que se convirtió, a partir de 1814 en la base de la enseñanza nacional danesa.

Este proceso dinamarqués puede compararse al de Prusia, donde también se desarrolló tempranamente el programa de un sistema de educación nacional. Sin lugar a dudas, este programa tenía una finalidad Profundamente conservadora. En 1737 se promulgó en Prusia una ley sobre escuelas básicas, entre cuyos considerandos se

mencionaba que el rey se había condolido de ver a los jóvenes viviendo Y creciendo en as tinieblas y sufriendo por ende un perjuicio a la vez temporal y en su alma eterna. En esta ocasión, el soberano donó una suma para la contratación de maestros idóneos, y en las décadas siguientes los reyes de Prusia y sus funcionarios promovieron este esquema, fundado en dichas asignaciones ocasionales. En 1763 se estableció una ordenanza que regulaba la enseñanza para toda la monarquía e incluía cláusulas sobre las medidas disciplinarias que se tornarían con los maestros que no cumplieran con sus deberes; hubo así algunos atisbos de una administración regular de las escuelas. Al mismo tiempo con el objeto de aminorar la escasez de maestros, se destinaron fondos especia; estas medidas encontraron oposición, porque los padres se negaban a enviar a sus hijos a la escuela y los organismos locales no querían asumir la parte que les correspondía en las obligaciones financieras. En 1794 se declaró a las escuelas (junto con las universidades) instituciones estatales, y en los años siguientes todo el sistema educativo pasó a formar parte del movimiento de liberación nacional contra Napoleón. Si bien algunos funcionarios expresaron públicamente sus dudas con respecto a la utilidad de la instrucción para el hombre corriente, la derrota militar y el patriotismo disiparon, en general, tales dudas. Las declaraciones oficiales exigían que todos los habitantes, sin excepción, fueran provistos de conocimientos útiles y de una educación nacional que elevara el espíritu moral, religioso y patriótico del pueblo.⁴⁸ Con toda probabilidad, si los monarcas conservadores de Prusia aceptaron la educación nacional fue porque la consideraron un medio para inculcar en las masas lealtad a ellos y al país. Sin embargo, es bueno recordar que, en el campo del reclutamiento militar, el mismo esfuerzo para movilizar a la gente en las guerras de liberación provocó grandes controversias y una fuerte reacción de los ultraconservadores, una vez desaparecido el peligro inmediato.⁴⁹ De modo que el absolutismo ilustrado fue, contra su propia voluntad, el ambiguo precursor de la extensión de los derechos sociales al pueblo. El régimen absolutista suscribe el principio de que nada debe interponerse entre el rey y su pueblo, y, por consiguiente, que es el rey, con su libre arbitrio, el que distribuye los beneficios al pueblo. Pero el absolutismo insiste, por su propia naturaleza, en que el pueblo es súbdito del rey; rechaza la idea de que pueda extraer sus derechos y obligaciones de la autoridad soberana del Estado nacional, y deberlos a esta.⁵⁰

⁴⁸ Los dos párrafos precedentes se basan en A. Petersilie, *Das öffentliche Unterrichtswesen*, vol. 3 de *Hand und Lehrbuch der Staatswissenschaften*, Leipzig, C. L. Hirschfeld, 1897, vol. I, págs. 158-66, 203-04 y *passim*.

⁴⁹ Para más detalles véase el excelente estudio de G. Ritter, *op. cit.*, caps. 4-5.

⁵⁰ La importancia que han tenido los regímenes absolutistas para la educación elemental ha variado según las creencias religiosas prevalcientes en el país. En Austria, aquella fue organizada por el gobierno ya en 1805, actuando el clero como agente inspector. En los países católicos donde la unidad religiosa era menor que en Austria ese esquema no resultó factible; en Francia, verbigracia, la tradicional pretensión de los católicos de supervisar la enseñanza sufrió un golpe en la década de 1760, al suprimirse la orden de los jesuitas y preconizarse un sistema de enseñanza laica en toda la nación.

Las ideas de ciudadanía nacional y de autoridad nacional soberana son conceptos básicos del liberalismo. Tienen pertinencia particular con respecto a la educación, ya que en Europa la enseñanza estuvo durante siglos en manos del clero. En consecuencia, las escuelas estaban bajo la autoridad del clero antes que bajo la autoridad política, de modo que los que querían recibir educación debían someterse a tal jurisdicción especial. Cuando los monarcas absolutistas o el Estado nacional asumen la autoridad sobre las escuelas, queda eliminado este control clerical. En la Prusia luterana dicho control secular sobre la educación pudo imponerse sin dificultades. Cuando tanto los clérigos como los maestros están sujetos a la autoridad soberana del rey, es fácil reclutar entre los primeros los que habrán de dedicarse a la profesión docente. Pero, en cambio, cuando el clero católico – como ocurrió en Francia- depende de una autoridad distinta de la del Estado, la creación de un sistema educativo nacional, y, por ende, de una relación directa entre cada ciudadano y el gobierno se vuelve incompatible con el orden vigente. En su *Essai d'éducation nationale*, publicado en 1763, La Chalotais se opone al control de la educación por parte del clero, exigiendo que la enseñanza de las letras y las ciencias se ponga en manos de una profesión laica. Tras observar que los hombres de letras distinguidos son legos y no clérigos, y que las ciudades están superpobladas de “sacerdotes ociosos” mientras faltan en la campaña, La Chalotais continúa así:

“Para enseñar las letras y las ciencias, necesitamos contar con personas que hagan de ello su profesión. El clero no debe inferir de lo que decimos, interpretando erróneamente nuestras palabras, que no incluimos en esta clase, en general, a los eclesiásticos. No soy tan injusto que los excluya de ella. Reconozco con agrado que hay varios (...) muy ilustrados y capaces para enseñar (...) Pero levanto mi protesta contra la exclusión de los laicos. Sostengo el derecho a exigir para la Nación una educación que dependa únicamente del Estado; porque a él le incumbe esencialmente porque cada nación tiene el derecho inalienable e imprescriptible de instruir a sus habitantes, y, por último, porque los hijos del Estado deben ser educados por miembros del Estado”.⁵¹

Esta formulación guarda paralelo con el principio plebiscitario enunciado por Le Chapelier, que ya citamos.⁵² En su argumentación contra el clero, La Chalotais repite la

Tampoco en los países con Iglesias oficiales protestantes (Prusia, Dinamarca, Noruega y Suecia) se produjo conflicto alguno, ya que la unión de Iglesia y Estado en la persona del monarca permitía al gobierno conservar en sus manos la autoridad suprema sobre la educación elemental, al par que los ministros de la Iglesia actuaban como agentes del soberano o bien (más adelante) del ministerio de educación y asuntos eclesiásticos.

⁵¹ Véase La Chalotais “Essay on national education”, en F. De la Fontainerie, ed., *French liberalism and education in the eighteenth century*, Nueva York, McGraw-Hill 1932, págs. 52-53.

⁵² Véase la pág. 87.

misma idea expuesta por aquel al oponerse a las sociedades de socorro mutuo sobre la base de que no debía permitirse que ningún “interés intermedio” separase al ciudadano del “bienestar público a través de los intereses corporativos”. Es menester que existía una profesión docente a entera disposición del Estado, para poner en practica un programa de instrucción en el cual nada se interponga entre los “hijos del Estado” y los maestros que son miembros y servidores del Estado.

Posteriormente, el principio de un sistema nacional de educación elemental también resultó aceptado por la incipiente fuerza de trabajo industrial. Entre los trabajadores el deseo de recibir educación era muy fuerte, en parte para mejorar sus posibilidades de vida, en parte para que sus hijos contaran con mejores oportunidades que ellos, y en parte para dar mayor peso a los reclamos políticos de la clase obrera. Si este deseo promovió esfuerzos voluntarios para proporcionar facilidades educativas a los trabajadores –como ocurrió, principalmente en Inglaterra y Alemania- ello respondió en buena medida al hecho de que no había otras facilidades disponibles para ellos. Una vez que se dispuso de aquellas, los esfuerzos voluntarios en el campo de la educación de los trabajadores disminuyeron (aunque no cesaron por completo), lo cual es un índice más de la debilidad relativa de las tendencias corporativistas.

Por lo tanto, es probable que el vasto desarrollo de los sistemas de educación nacional obedezca a que la exigencias de educación elemental abarca todo el espectro de creencias políticas. La sustentan los conservadores, quienes temen la intrínseca indocilidad del pueblo y piensan que ella puede domarse si se lo instruye en los principios fundamentales de la religión y se le inculca lealtad al rey y a la patria. Los liberales, por su parte, arguyen que el Estado nacional demanda que la ciudadanía sea educada por sus órganos. Y los representantes populistas afirman que las masas del pueblo, que contribuyen a la riqueza del país, deben gozar junto con los demás los beneficios de la civilización.

Sin embargo, la enseñanza elemental obligatoria se convierte en motivo de grandes polémicas cuando la autoridad gubernamental en este ámbito entra en conflicto con la religión organizada. Tradicionalmente, la Iglesia Católica considera la enseñanza como una de sus facultades naturales, estando a cargo de las órdenes religiosas. Según esta concepción, el principio supremo es el *corporativo*, en la medida en que la Iglesia administra el “estado espiritual” del hombre y posee en este dominio derechos exclusivos y el deber de la representación. Dicho principio fue puesto en tela de juicio en Francia durante el siglo XVIII, y el conflicto con respecto al control eclesiástico o laico de la educación dura hasta nuestros días. También en los países protestantes, donde la población está agudamente

dividida en torno de los problemas religiosos, han persistido tales conflictos. Vale decir que ha habido oposición contra un sistema nacional de educación elemental allí donde la Iglesia o diversas sectas religiosas insistieron en interponer sus propios recursos educativos entre sus fieles y el Estado. Así, países como Inglaterra, Bélgica y Holanda fueron escenario de prolongadas luchas, que giraban alrededor de la cuestión de si debía permitirse al gobierno nacional prestar asistencia o ejercer autoridad en el campo de la educación elemental, o en qué condiciones podía permitírsele. En Inglaterra, verbigracia, las contribuciones voluntarias para educación duplicaron en 1858 el monto de ayuda proporcionada por el Estado. A partir de 1870 se creó un nuevo sistema de escuelas oficiales, no en reemplazo de las basadas en la contribución voluntaria sino en adición a ellas. De modo que, hasta un estadio avanzado de la era moderna, los esfuerzos locales voluntarios siguen conservando elementos de “representación funcional” pese al sostenido desarrollo de un sistema educativo nacional (plebiscitario).⁵³ Quizás el ejemplo más notable del principio corporativo o representativo en la educación lo dé Holanda, con sus tres sistemas escolares separados: uno católico, otro calvinista y el tercero laico y humanista. Lo significativo es que los tres sistemas son financiados por el Estado y se basan en el principio de la asistencia obligatoria, combinando así, claramente, el principio plebiscitario en el aspecto financiero con el principio representativo en el control de la organización y el contenido del proceso educacional.

Derechos políticos: el sufragio y el voto secreto

Esta tirantez entre la orientación estamental y la orientación nacional en la determinación de las políticas es aún más evidente en los debates y sanciones legislativas vinculados con los *derechos de participación política*; el derecho de actuar en calidad de representante, el derecho elegir representantes y el derecho de elección independiente entre varias alternativas.

La condición básica del proceso que culminó en los derechos universales de participación fue la *unificación del sistema nacional de representación*. A fines de la Edad Media el principio de la representación territorial cedía lugar cada vez más en el continente europeo al sistema de representación *estamental*: cada estamento enviaba sus propios representantes a deliberar en el centro territorial de autoridad, y cada uno de ellos realizaba sus asambleas por separado.⁵⁴ Únicamente en Inglaterra se mantuvo el sistema original de

⁵³ Cf. el bosquejo histórico de la evolución de la educación inglesa en Ernest Barker, *The development of the public services in Western Europe*, Nueva York, Oxford University Press, 1944, págs. 85-93, y la reseña comparativa de Robert Ulich, *The education of nations*, Cambridge, Harvard University Press, 1961, *passim*.

⁵⁴ La mayor autoridad en historia de los estamentos corporativos y su representación sigue siendo Otto von Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, Berlín, Weidmann 1868, vol. 1, págs. 534-81.

representación territorial: la Cámara de los Comunes no era una asamblea de los estamentos burgueses, sino un organismo donde estaban representadas las localidades que constituían el reino, los condados y burgos. La mayor apertura de la sociedad inglesa permitió mantener los canales territoriales de representación, y esto, a su vez, allanó el camino para una transición mucho más suave hacia un régimen unificado de democracia igualitaria.⁵⁵

Dejando de lado el principio de representación en estos *anciens régimes*, solo los jefes de familia económicamente independientes podían tomar parte en la vida pública. Esta participación era un derecho derivado, no de su pertenencia a una comunidad nacional, sino del territorio y capital que poseían, o de su status dentro de corporaciones funcionales legalmente definidas, como la nobleza, la Iglesia o los gremios de mercaderes o artesanos. No existía la representación individual: los integrantes de las asambleas representaban intereses en juego reconocidos en el sistema, ya fuera en la forma de propiedades o de privilegios profesionales.

La Revolución Francesa produjo un cambio fundamental en la concepción de la representación: la unidad básica ya no fue más la familia, la propiedad o la corporación sino el *ciudadano individual* y la representación, en lugar de encauzarse a través de cuerpos funcionales aislados, se canalizó por medio de una *asamblea nacional unificada* de legisladores. La ley del 11 de agosto de 1792 llegó a conceder el sufragio a todos los franceses varones de más de 21 años que no fueran sirvientes o vagabundos ni vivieran de la caridad pública, y la Constitución de 1793 ni siquiera excluía a estos últimos con tal que hubieran recibido durante más de seis meses en el cantón. La Restauración no reimplantó la representación estamental; en lugar de ello, el *régime censitaire* introdujo un criterio monetario abstracto, que implicó un corte transversal decisivo con respecto a todos los criterios anteriores de status adscrito.

Una nueva fase de este proceso se abrió con la revolución de 1848 y la rápida difusión de movimientos que abogaban por la democracia representativa en la mayor parte de Europa. Napoleón III demostró las posibilidades que ofrecía el régimen plebiscitario, y los líderes de las élites establecidas se sintieron cada vez más divididos entre sus temores ante las consecuencias de la veloz extensión del sufragio a las clases bajas y su fascinación ante

⁵⁵ Esta cuestión de la representación territorial contra la funcional es el núcleo del debate en torno de los motivos de la supervivencia del parlamento en la época del absolutismo. Otto Hintze ha hecho hincapié en la continuidad histórica entre las formas medievales y modernas de representación, aduciendo que, más allá del Imperio Carolingio, el sistema bicameral ofrecía la mejor base para el desarrollo del régimen parlamentario pluralista. Véase su "Typologie der ständischen Verfassungen des Abendlandes", *Staat und Verfassung, op. cit.*, Págs. 120-39.

la posibilidad de fortalecer los poderes del Estado nacional mediante la movilización de la clase obrera en su servicio.⁵⁶ Estos conflictos en cuanto a la estrategia originaron una gran variedad de transacciones transitorias en los distintos países. Este proceso, tiene como puntos de arranque las provisiones adoptadas en el *Ständestaat* y el *régime censitaire* posrevolucionario, y como punto de llegada la promulgación del sufragio universal para los adultos. Pero los pasos y cursos de acción seguidos entre uno y otro punto variaron marcadamente según el país, reflejando las diferencias básicas en los valores dominantes y en la índole de cada estructura social.⁵⁷

Conviene que distingamos cinco series principales de criterios empleados para limitar el sufragio durante este período de transición: 1) los criterios *estamentales* tradicionales: restricción del sufragio a los jefes de familia dentro de cada grupo de status definido por la ley; 2) *régime censitaire*: restricciones basadas en el valor de la tierra o el capital, o en el monto de impuestos anuales sobre la propiedad, el ingreso, o ambos; 3) *régime capacitaire*: restricciones fundadas en el grado de instrucción, la educación formal o el hecho de ocupar cargos públicos; 4) criterios de *responsabilidad familiar*: restricción a los jefes de familias residentes en fincas de su propiedad de cierto tamaño mínimo o en fincas alquiladas por una cierta suma mínima; 5) criterios de *residencia*: restricción a los ciudadanos registrados como residentes en la comunidad local, el distrito electoral o el territorio nacional durante cierta cantidad mínima de meses o años.

La Constitución noruega de 1814 suministra un buen ejemplo de una de las primeras soluciones de compromiso entre los criterios estamentales, el *régime censitaire* y el *principe capacitaire*. Se concedía el sufragio a cuatro categorías de ciudadanos: dos de ellas, la del estamento burgués de los municipios y la de los campesinos (propietarios o arrendatarios), correspondían a los antiguos estamentos; una tercera, que solo era aplicable en pueblos y ciudades se definía por la posesión de bienes inmuebles de cierto valor mínimo; y la cuarta estaba compuesta simplemente por todos los funcionarios del gobierno nacional. Este sistema daba neta mayoría numérica al sector agrario, pero, a modo de precaución política,

⁵⁶ Véase H. Gollwitzer, "Der Cäsarismus Napoleons III im Widerhau der Höffentlichen Meinung Deutschlands", *Historische Zeitschrift*, vol. 152, 1952, págs. 23-76. En cierto número de países, la demanda de un sufragio masculino universal estuvo íntimamente ligada a la necesidad de una conscripción universal. En Suecia, el principal argumento es mudo para la eliminación del Riksdag del cuarto estado fue la necesidad de fortalecer la defensa nacional. El lema "Un hombre, un voto, un fusil" que acompañó los debates por el sufragio en Suecia refleja este vínculo entre derecho al voto y el reclutamiento militar.

⁵⁷ Los detalles de estas evoluciones han sido precisados en compendios como el de Georg Meyer, *Das parlamentarische Wahlrecht*, Berlín, Haering, 1901, y Karl Braunias, *Das parlamentarische Wahlrecht*, Berlín, De Gruyter, 1932, vol. 2.

los intereses del estamento burgués y de los funcionarios eran protegidos mediante una desigual distribución de los mandatos en los distritos urbanos y rurales.⁵⁸

La simplicidad de la estructura social noruega hacía que esta solución de compromiso fuera muy directa: la antigua división entre estamento campesino y estamento burgués correspondía a una arraigada división administrativa entre distritos rurales y municipios provistos de una carta de privilegios, y la única clase de votantes colocada explícitamente por encima de esta división territorial-funcional eran los funcionarios reales, que fueron de hecho los que gobernaron la nación en las décadas siguientes.

En sistemas políticos multinacionales como el de Austria debieron establecerse soluciones de compromiso mucho más complejas. En los antiguos territorios de los Habsburgo, la típica *Landtag* (dieta) constaba de cuatro *curias*: los nobles, los caballeros, los preladados y los representantes de ciudades y mercados. La *Februarpatent* de 1861 mantuvo esa división pero transformó los criterios estamentales en representación de *intereses*. Los nobles y caballeros fueron reemplazados por una curia integrada por los grandes terratenientes. El estamento eclesiástico fue ampliado, formando una curia de *Virilstimmen* que representaba a las universidades además de las diócesis. El estamento de los burgueses ya no estaba representado exclusivamente por los representantes de las ciudades y mercados sino también por las *cámaras de comercio y profesionales*: se reconocía así, por primera vez, un principio corporativista que habría de adquirir capital importancia en los debates ideológicos que se produjeron en Austria en el siglo XX. A los tres anteriores se añadió el sector de los *campesinos*, algo nuevo en el sistema nacional, pues la representación directa de los campesinos, tal como era bien conocida en los países nórdicos, solo había existido en el Tirol y en Vorarlberg. La característica más interesante de la secuencia de transacciones que tuvo lugar en Austria fue el manejo de las clases bajas hasta entonces excluidas de participar en la política nacional. Fiel a su tradición de representación funcional, los hombres de Estado austríacos no admitieron a estos nuevos ciudadanos *en igualdad de condiciones* con los que ya gozaban de derechos políticos, sino que los ubicaron en una quinta curia, *die allgemeine Wählerklasse*. Esta era, sin embargo, una medida de transición: once años más tarde, la *Abgeordnetenhaus* austríaca se sumó a la tendencia a la democracia de masas igualitaria y se transformó en una asamblea nacional unificada, basada en el sufragio universal para todos los varones.⁵⁹

⁵⁸ Véase Stein Rokkan, "Geography, region and social class: cross-cutting cleavages in Norwegian politics", en S. M. Lipset y S. Rokkan, eds., *Party systems voter alignments*. Nueva York. The Free Press of Glencoe. 1967.

⁵⁹ Se encontrará una útil reseña de esta evolución en Austria en Ludwig Boyer, *Wahlrecht in Österreich*, Viena, 1961, págs. 80-85. Es interesante comparar la combinación que tuvo lugar en Austria entre la orientación estamental medieval y el corporativismo moderno con las cláusulas de la Duma rusa de 1906; consúltese el

El auge del capitalismo comercial e industrial favoreció la difusión del *régime censitaire*. El fundamento ideológico estuvo dado por Benjamín Constant, con su afirmación de que los asuntos vinculados con la comunidad nacional debían dejarse librados a quienes tuvieran “reales intereses” en ellos por ser dueños de tierras o haber hecho inversiones en actividades comerciales. El *principe capacitaire* fue, en esencia, una ampliación de este criterio: el derecho al voto no solo se acordó a los propietarios de tierras o a los inversores comerciales sino también a todos aquellos que habían adquirido un interés directo en la preservación del sistema político por su inversión en capacitación profesional y su designación para cargos de responsabilidad pública. La idea implícita es que únicamente tales ciudadanos eran capaces de juzgar en forma racional las medidas que debía adoptar el gobierno. Una autoridad noruega en derecho constitucional asocia ambos elementos en la siguiente afirmación: “El sufragio (...) debe estar reservado a los ciudadanos que tienen *discernimiento suficiente* para comprender quiénes pueden llegar a ser sus mejores representantes, e *independencia* suficiente como para ser fieles a sus convicciones en esta materia”.⁶⁰

Esta cuestión de los criterios de independencia intelectuales constituyó el aspecto medular de las luchas entre liberales y conservadores sobre la libertad de sufragio. Los primeros se inclinaban por el *régime censitaire* y temían que la extensión del voto a los individuos económicamente dependientes posibilitara su manipulación electoral. Los conservadores, una vez que admitieron la importancia del voto como base del poder local, tendieron a favorecer el otorgamiento de derechos políticos a “los órdenes inferiores”: tenían buenos motivos para suponer que, al menos en los estamentos patriarcales de la campaña, los que ocupaban posiciones dependientes habrían de votar, naturalmente, por los notables locales. Este conflicto alcanzó su punto culminante en las discusiones mantenidas en la Asamblea Nacional Alemana celebrada en Francfort en 1848-49. La Comisión Constitucional había recomendado que el sufragio se limitara a todos los ciudadanos *independientes*, término que, en la primera interpretación que se le dio, excluía a los servidores y asalariados. Dicha interpretación enfrentó violentas protestas en la Asamblea. Se coincidía en que los sujetos que recibían ayuda pública o los comerciantes en quiebra no eran independientes y debía excluirseles, pero en cambio había grandes discrepancias en cuanto a los derechos de los servidores y de los trabajadores. La izquierda exigió plenos derechos para las clases bajas, y los conservadores solo la enfrentaron con una oposición moderada.

minucioso análisis de M. Weber en “Russlands Übergang zum Scheinkonstitutionalismus”, *Gesammelte politische Schriften*, Tubinga, J. C. B. Mohr, 1958, págs. 66-126.

⁶⁰ T. H. Aschehoug, *Norges nuverende Statsforfatning*, Cristianía (Oslo), Aischehoug, 1875, vol. 1, pág. 280.

Como resultado de ello fue promulgado el sufragio universal para todas las personas de sexo masculino. Tal como se presentaron las cosas, la ley no pudo ser sancionada de inmediato: pasaron 17 años hasta que Bismarck fundó en ella la organización de *Reichstag* otros de la Federación de Alemania del Norte. El canciller prusiano conocía ya la experiencia de un sistema de sufragio universal, aunque muy poco equitativo: el sistema prusiano del sufragio “de las tres clases” inaugurado con el decreto real de 1849. En dicho sistema, se les había concedido el derecho al voto a “los órdenes inferiores”, pero el peso de tales votos era infinitesimal comparado con los de la clase media y los terratenientes. Obviamente, el sistema había tenido por objeto apuntalar el poder de los *Gutsbesitzer*, en particular al este del Elba: la ley no había hecho sino multiplicar por n el número de votos con que contaban, ya que se sabían capaces de controlar, sin mayores dificultades, el proceder en las urnas de sus dependientes y peones.⁶¹

Bismarck detestaba el sistema de las tres clases por su énfasis en Criterios monetarios abstractos y sus numerosas injusticias, pero estaba convencido de que pasar a un sufragio igualitario para todos los hombres no afectaría la estructura de poder en la campaña, sino que fortalecería aún más la posición de los terratenientes, enfrentada a la de los financistas. En líneas generales, las ampliaciones del sufragio tendían a robustecer en la campaña a las fuerzas conservadoras.⁶²

Reinaba una incertidumbre mucho mayor con respecto a las consecuencias de ampliar el sufragio en las zonas urbanas. La aparición y desarrollo de una clase de *asalariados ajenos a la familia inmediata del empleador* planteó nuevos problemas a la definición de la ciudadanía política. En la terminología socioeconómica en boga, su status era independiente, pero la posibilidad de que en el terreno político siguiente indefectiblemente a sus empleadores no era muy segura. Las batallas decisivas en este proceso hacia el sufragio universal fueron las concernientes al status de estos estratos incipientes dentro de la comunidad política. Se debatieron una gran variedad de soluciones de transición, algunas de las cuales fueron puestas en práctica. La estrategia básica consistía en destacar las diferenciaciones estructurales dentro de las capas de asalariados. Ciertas variantes del *régime censitaire* admitían, de hecho, a los mejor remunerados sobre todo si tenían mejor

⁶¹ Para una detallada reseña reciente, véase T. Nipperdey, *Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918*, Dusseldorf, Droste, 1961, cap V. En un capítulo de Emilio Willems en Arnold Rose, ed., *The institutions of advanced societies* (Minneapolis, University of Minnesota Press, 1958, pág. 552) se establece un paralelo con las condiciones imperantes en zonas rurales del Brasil de estructura análoga: “La función principal del sufragio fue la de preservar la estructura de poder vigente. Dentro del esquema tradicional, el sufragio añadió nuevas posibilidades para el desenvolvimiento y refuerzo de la lealtad feudal. Al mismo tiempo, robusteció y legalizó el status político del terrateniente”.

⁶² Véase D. C. Moore, “The other face of Reform”, *Victorian Studies*, vol. 5, septiembre de 1961 págs. 7-34, y G. Kitson Clark, *The making of Victorian England*, Londres, Methuen, 1962, esp. cap, VII.

casa propia.⁶³ El voto otorgado en Gran Bretaña a los propietarios y arrendatarios de sus viviendas cumplía, análogamente, el fin de integrar al sistema a los trabajadores más acomodados y de dejar fuera de él únicamente al “proletariado real”, los trabajadores migratorios y marginales que carecían de arraigo local. El mantenimiento de los requisitos relacionados con la residencia desempeñó funciones similares incluso luego de la desaparición de todas las limitaciones económicas para votar; en las cláusulas vinculadas con las elecciones locales tales requisitos se respetaban con la mayor pertinencia.

En esta batalla por el control de la impetuosa democracia de masas, otra serie de estrategias se conecta con las instituciones del *voto calificado* y del *voto plural*. Los ejemplos más burdos son, sin duda alguna, el *Kurien* austríaco y el sistema prusiano de las tres clases: se otorga el sufragio universal, pero el peso de los votos concedidos a las clases inferiores es infinitesimal comparado con los de los terratenientes y la élite financiera. Quizás el sistema más inocuo de voto plural sean los votos adicionales concedidos en Gran Bretaña a los graduados universitarios y a los dueños de negocios en distintos distritos. Desde el punto de vista sociológico, el más interesante es el sistema belga creado en 1893: se incorpora el sufragio universal pero se conceden votos adicionales, no solo sobre la base de criterios *capacitaire*, sino también a los padres de familia que hubieran alcanzado la respetable edad de 35 años. A todas luces, el propósito básico es subrayar las diferencias estructurales de los estratos inferiores y excluir del sistema a los elementos menos comprometidos con el orden social vigente.

Muy vinculada con estas estrategias está la tenaz resistencia a modificar los límites de los distritos. La veloz urbanización genera notorias desigualdades, aun dentro de un sistema de sufragio universal formalmente equitativo. La injusta distribución de los distritos prusianos fue objeto de ásperos debates durante décadas. La solución extremo adoptada en la República de Weimar –el establecimiento de un sistema único de representación proporcional para todo el Reich- de por cierto a todos los votantes la misma probabilidad abstracta de influir en la distribución de bancas, pero pone sobre el tapete, al mismo tiempo, las dificultades inherentes a dicha unificación en localidades de estructura muy distinta. La continua sobrerrepresentación de las zonas rurales en Estados Unidos es otro ejemplo.

El ingreso de las clases bajas en la palestra política plantea, asimismo, una serie de problemas para la *administración de las elecciones*. En lo sociológico, el más importante es

⁶³ Un censo impositivo especial realizado en Noruega, en 1876 indica que con el sistema adoptado en 1814 les fue concedido el derecho al voto a más de la cuarta parte de los trabajadores urbanos registrados en las planillas de los contribuyentes en tanto que solo lo obtuvieron el 3 % de los trabajadores de zonas rurales. Cf. Statistik Centralbureau, serie C, n° 14, 1877, págs. 340-41.

la salvaguardia de la *independencia de la decisión electoral del individuo*. Los defensores de las tradiciones estamentales y del *régime censitaire* arguyen que de los sujetos económicamente dependientes no puede esperarse que se formen un juicio político independiente, y en caso de otorgárseles el derecho al voto corromperían el sistema vendiendo su sufragio y recurriendo a métodos intimidatorios violentos. Las prácticas corruptas estaban, por supuesto, muy difundidas en gran número de países mucho antes de que se extendiera el sufragio, pero el otorgamiento de este último a grandes sectores de las clases bajas suele suministrar nuevos incentivos para modificar la administración y control de las elecciones. El problema central es aquí el voto secreto.⁶⁴

La noción tradicional era que el voto constituía un acto público, sólo confiable a hombres capaces de mantener abiertamente sus opiniones. El sistema prusiano de votación oral fue defendido en estos términos, si se lo mantuvo durante tanto tiempo ello se debió a que probó ser una manera sencilla de controlar los votos de los agricultores.

El voto secreto es, en esencia, una apelación a la mentalidad liberal urbana: es un elemento más de la cultura anónima y privatizada de la ciudad que describió Georg Simmel. El factor decisivo empero, es la aparición de los votos de la clase baja como un elemento de política nacional, así como la necesidad de neutralizar a las peligrosas organizaciones de la clase obrera: las providencias tomadas para que el voto sea secreto no solo aíslan al trabajador de sus superiores sino también de sus pares. La situación en que se encuentran las estadísticas electorales no permiten determinar con facilidad y exactitud los efectos del voto secreto en la conducta real de los trabajadores en las urnas; pero parece probable que, allí donde exista un monto mínimo de comunicación entre las clases, aquel reduce la posibilidad de que la vida política se polarice sobre la base de la clase social.

En este aspecto, el voto representa el principio nacional y plebiscitario de integración cívica en contraste con las organizaciones de la clase obrera, que ejemplifican el principio de la representación funcional. Vale decir que los reclamos de los sindicatos y partidos obreros que abogan por el reconocimiento de los derechos del *cuarto estado* son contrabalanceados por los reclamos de la comunidad *nacional* y sus voceros. La cláusula del voto secreto coloca al individuo frente a una elección personal y le confiere, siquiera temporalmente, independencia con respecto a su ambiente inmediato: en el cuarto oscuro puede ser un ciudadano nacional. Ello posibilita a la masa inarticulada escapar a las

⁶⁴ Una reseña reciente sobre el desarrollo de normas para el control de las elecciones en una nación es Cornelius O' Leary, *The elimination of corrupt practices in British elections, 1868-1911*, Oxford, Clarendon Press, 1962.

presiones políticas partidarias y a la vez hacerecaer en los activistas del movimiento obrero el peso de la visibilidad política. En términos sociológicos podemos afirmar, pues, que el sistema electoral nacional abre canales para la expresión de las lealtades secretas, mientras que la lucha política obliga al activista de un partido a sacar, a luz sus opiniones y exponerse a las censuras cuando se aparta del “orden establecido”.⁶⁵

Consideraciones finales

La extensión de la ciudadanía a las clases bajas de Europa occidental puede ser observada desde diversos puntos de vista complementarios. En su comparación de la estructura política medieval con la moderna, el análisis ejemplifica las tendencias simultáneas hacia la igualdad y hacia la creación de una autoridad gubernamental de alcances nacionales. Típicamente, la constitución del Estado nacional moderno es la fuente originaria de los derechos de ciudadanía, y estos derechos un signo de igualdad nacional. La, propia política se ha extendido ahora a todo el ámbito nacional, y las “clases bajas” tienen la oportunidad de participar en forma activa.

El análisis precedente ha destacado la similitud global de la experiencia de Europa occidental, fruto del legado común del feudalismo, Las asambleas estamentales y los parlamentos del siglo XVIII constituyen el antecedente inmediato del desarrollo de los parlamentos modernos y de la concepción de un derecho de representación que se hace extensivo poco a poco a sectores de la población no representados previamente. Esta extensión presenta dos elementos, más o menos dispares. De acuerdo con la idea plebiscitaria, todos los individuos adultos deben gozar de iguales derechos bajo un gobierno nacional; de acuerdo con la idea funcional, se acepta que los individuos se unan por diferentes motivos, y que haya ciertas formas de representación colectiva. Ambas ideas reflejan el hiato existente entre Estado y sociedad en una era igualitaria. Cuando la extensión de los derechos legales, políticos y sociales se convierte en un principio de la política oficial, debe recurrirse a criterios abstractos para llevar tales derechos a la práctica. Se producen entonces repetidos intentos de definir en qué aspectos ha de considerarse iguales de ahí en más a las personas. Sin embargo, siguen privando en la sociedad grandes desigualdades, por lo cual los adultos deseosos de asegurarse sus derechos jurídicos,

⁶⁵ Ciertos Partidos socialistas tratan de contrarrestar estos efectos del voto secreto estableciendo estrechos vínculos con los sindicatos. Véase en este sentido la controversia acerca del tributo político pagado por los miembros de los sindicatos ingleses tal como se la analiza en Martín Harrison, *Trade unions and the Labour Party since 1945*, Londres, Allen & Unwin, 1960, cap. 1. Los sindicalistas que desean que se los dispense del pago de dicho tributo le elevan una “exención de contrato” al secretario de su filial, pero aunque el procedimiento muy simple, suscita grandes controversias, de que la “exención de contrato” es un acto público que actúa en contra del secreto del sufragio.

políticos y sociales se asocian espontáneamente entre sí, con el fin de que sus reclamos tengan la máxima eficacia posible, y tales asociaciones reflejan (y hasta subrayan) las desigualdades de la estructura social. En lo anterior hemos demostrado que con frecuencia las ideas plebiscitaria y funcional mantienen entre sí una relación paradójica.

En un comienzo, la igualdad formal ante la ley sólo beneficia a aquellas personas que, por su independencia económica y social, pueden sacar partido de sus derechos legales. Las tentativas tendientes a corregir este tipo de desigualdad adoptan muchas formas; entre ellas, regulaciones que posibilitan a los miembros de las clases bajas valerse de su derecho de asociación para que sus intereses económicos estén representados. Pero estas regulaciones no alcanzan, a su vez, a los individuos o grupos que no pueden sacar partido de su derecho de asociación. En consecuencia, la igualdad ante la ley divide de una nueva manera a la población, aunque no sea ese su propósito.

Recaudos legales posteriores tratan de hacer frente a las desigualdades remanentes o a las nuevas; por ejemplo, la institución del defensor público en aquellos casos en que el acusado no puede hacer uso de su derecho de consulta, o la protección de los derechos de los accionistas cuando estos carecen de ella de acuerdo con la legislación vigente. Hasta ahora, solo se han suscitado debates en torno de la mejor manera de proteger a los miembros de los sindicatos contra las posibles violaciones de sus derechos individuales por la organización que represente sus intereses económicos. El principio de la igualdad legal formal puede llamarse “plebiscitario” en cuanto el Estado establece directamente la “capacidad legal” de cada individuo. Por añadidura, se procura reducir de diversos modos, mediante cláusulas especiales, la desigual oportunidad con que cuentan los individuos para hacer uso de sus derechos ante la justicia. En este último caso, autoridades gubernativas “representan” los intereses de quienes no hacen uso de sus facultades legales o no pueden hacerlo.

El derecho y la obligación de recibir una *educación elemental* puede considerarse como otra manera de igualar a los ciudadanos en lo que atañe a su capacidad para valerse de los derechos que les corresponden. Si bien la educación elemental no proporciona más que una capacidad mínima en este aspecto, es tal vez la materialización más aproximada y universal de la ciudadanía nacional –todos los derechos restantes son, ora más permisivos, ora más selectivos-. Como tal ejemplifica el componente plebiscitario del Estado nacional, ya que la asistencia a la escuela no solo incumbe a todos los niños pertenecientes a cierto grupo etario sino que depende, asimismo, del aporte pecuniario en materia de impuestos de

todos los contribuyentes.⁶⁶ Pero también en esta instancia las igualdades formalmente instituidas dan origen o sirven de ocasión a nuevos tipos de desigualdades. Las vinculadas con la docencia y con la organización escolar marchan de la mano, a causa de los intereses económicos y profesionales comunes. Los especialistas en educación suelen crear organizaciones que sostienen opiniones muy arraigadas en la materia. Así, los maestros, en su conjunto, enfrentan a los progenitores de los alumnos en forma individual, y enfrentan al Estado con la influencia de su organización en todas las cuestiones que afecten sus intereses. De manera más indirecta e inadvertida, la enseñanza pública elemental contribuye a articular las divisiones existentes en la comunidad por zona de residencia, dado que concurren a las escuelas más próximas a su hogar de residencia y la población escolar refleja las características sociales de tales zonas. Los esfuerzos por contrarrestar estas consecuencias del principio funcional –como las asociaciones cooperadoras y la redistribución de los niños en distritos escolares diferentes, en Estados Unidos son ejemplos de plebiscitarismo dentro del sistema de enseñanza pública. A ello debe agregarse la prolongada resistencia de los grupos confesionales a la enseñanza pública como tal, a la que ya hicimos referencia. La oposición al principio plebiscitario reside en que los órganos de la Iglesia o de las sectas, por medio del control del plan de estudios procuran representar los particulares intereses religiosos y culturales de los padres de los alumnos, en su condición de miembros de la congregación respectiva. Los grupos religiosos apelan, pues, al derecho de asociación para concretar sus particulares preocupaciones educativas, si bien difieren mucho entre sí en cuanto a su dependencia financiera de los impuestos o de las contribuciones de su congregación.

Con respecto al *sufragio*, los conflictos suscitados entre los principios plebiscitario y representativo pueden dividirse en las dos fases de un derecho al voto restringido de diversas maneras y un derecho universal. Las restricciones a las que hemos pasado revista son, en general criterios administrativos a los que se asigna importancia funcional. Cuando el derecho al voto se condiciona a cierto nivel de ingresos, de contribuciones impositivas, de propiedades o de educación, se supone que aquellos que cumplen con los requisitos mínimos en estos aspectos comparten también concepciones sociales y políticas compatibles con el orden social establecido, como también que los representantes de esas capas de la población serán “notables” capaces de pensar y actuar por toda la comunidad. Este reconocimiento legal del principio representativo se abandona parcialmente una vez

⁶⁶ Los niños que asisten a las escuelas primarias son más numerosos que los contribuyentes, ya que en su caso no hay excepciones, como las hay para estos últimos. Incluso los hijos de extranjeros residentes en el país deben cumplir con esa obligación, aunque esto lejos de ser una cuestión vinculada con el principio de la ciudadanía nacional, puede considerarse una medida de conveniencia administrativa o de asistencia social, o bien de preparación de ciudadanos potenciales.

que el derecho al voto se vuelve universal. Sin embargo, el principio plebiscitario del derecho de todos los adultos a la participación directa como votantes es perfectamente compatible con la aceptación de las diferencias entre los grupos y con diversas formas indirectas de representación funcional. La diferenciación social de los electores influye enormemente sobre el propio proceso electoral, y en muchos aspectos esto se complementa con otras influencias en la creación de políticas, buen número de las cuales dependen de grupos de intereses especiales. La diferenciación social y los grupos de intereses introducen modificaciones en el principio, plebiscitario, y generan nuevas desigualdades, que pueden a su vez provocar medidas contrarrestantes tendientes a proteger el principio plebiscitario de la igualdad de todos los adultos como electores.

En consecuencia, la extensión de la ciudadanía a las clases bajas implica, en muchos niveles, una institucionalización de criterios abstractos de igualdad que da origen a nuevas desigualdades y a nuevas medidas para hacer frente a tales secuelas colaterales. El sistema de instituciones representativas, característico de la tradición de Europa occidental, permanece intacto en tanto perdura esa tensión entre la idea plebiscitaria y la idea de la representación grupal, y en tanto la contradicción entre los criterios abstractos de igualdad y las viejas y nuevas desigualdades de la situación social es mitigada por renovadas soluciones de compromisos, siempre parciales. El sistema es destruido cuando se renuncia a estas soluciones parciales en aras de la concreción exclusiva del principio plebiscitario bajo la égida de un Estado unipartidario, como en los sistemas totalitarios de reciente data.