

## CIUDADANÍA POLÍTICA Y CIUDADANÍA SOCIAL. LOS CAMBIOS DEL “FIN DE SIGLO”

### *Political Citizenship and Social Citizenship. The Changes of the “Fin de siècle”*

Manuel PÉREZ LEDESMA

*Departamento de Historia Contemporánea, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Autónoma de Madrid, Campus de Cantoblanco, 28049 Madrid*

BIBLID [(1998) 16; 35-65]

RESUMEN: En contraste con la importancia habitualmente atribuida a la Primera Guerra Mundial en el establecimiento de regímenes democráticos y la ampliación de la ciudadanía política en Europa, este artículo analiza los cambios sustanciales que tuvieron lugar en este terreno en los treinta años anteriores al estallido de la guerra. A partir de un cambio decisivo de la concepción de la ciudadanía, con el que perdieron legitimidad algunas de las restricciones incorporadas durante el siglo XIX (el principio censitario, la concepción restrictiva de las capacidades y los criterios estamentales), las transformaciones no sólo tuvieron que ver con la generalización de la ciudadanía civil, sino que también se produjeron en el nivel de la ciudadanía política, gracias a las sucesivas ampliaciones del derecho del voto, e incluso permitieron la aparición de las primeras formulaciones de la ciudadanía social. Los factores más relevantes de este giro fueron la iniciativa de los políticos y sus cálculos sobre las ventajas de la generalización de tales derechos, junto a la acción autónoma de las organizaciones populares, y en especial de los partidos obreros.

*Palabras Clave:* Europa fin de siglo, Democratización, Ciudadanía civil, Ciudadanía política, Ciudadanía social.

ABSTRACT: Regardless of the importance generally given to the First World War in the establishment of democratic regimes and the enlargement of political citizenship in Europe, this article analyses the substantial changes that took place in this field within the thirty years previous to the outbreak of the war. Out of a decisive

change in the concept of citizenship, which caused the loss of legitimacy of some of the restrictions incorporated during the 19th century (the censitary principle, the restrictive concept of the capacities and the stamental criteria), the transformations not only dealt with the generalisation of civil citizenship, but also occurred at the level of political citizenship, thanks to the successive extensions of the right to vote, and even allowed the emergence of the first formulations of social citizenship. The most relevant factors of this change were the politicians' initiatives and their estimations about the advantages presented by the generalisation of these rights, together with the autonomous action of popular organisations, principally the workers' parties.

*Key words:* Finisecular Europe, Democratisation, Civil citizenship, Political citizenship, Social citizenship.

Confío en que quienes lean este texto sepan disculpar que, en el inicio mismo de un Seminario dedicado a impulsar el enfoque transnacional en los estudios históricos, mi intervención comience con algunas reflexiones de claro carácter nacional, que a primera vista pueden resultar contradictorias con tal planteamiento. Pero es imposible olvidar el contexto en que se encuentra el historiador; incluso si fuera posible el olvido, quizá no sería la mejor forma de emprender un diálogo transnacional. Es preferible, al menos en opinión de quien esto escribe, hacer explícitos los rasgos definitorios, y también las limitaciones, de las diversas tradiciones historiográficas sobre las que se pretende construir el diálogo. En especial cuando, como probablemente ocurre en este caso, la evolución reciente de la historiografía española no resulta muy conocida fuera de nuestras fronteras.

Hay en especial dos limitaciones a las que creo necesario referirme, aunque sea con la mayor brevedad. No ha sido frecuente, en primer lugar, que los historiadores españoles dediquen su atención al estudio de otros países, y mucho menos a la comparación de trayectorias históricas y a la búsqueda de pautas comunes de evolución en el tiempo. En la historiografía contemporánea es donde más visible resulta tal carencia; hasta tal punto que el autor de un reciente balance sobre este asunto, Guillermo Gortázar, se plantea como tema central de su reflexión "por qué no se ha desarrollado una historiografía española sobre el extranjero". Dicho en otros términos, por qué España ha sido tradicionalmente un país de acogida de hispanistas pero no de producción de especialistas en otras zonas territoriales (de "hispanistas al revés", según la curiosa denominación del mismo autor). Son dos, a juicio de Gortázar, las razones fundamentales de esa carencia: por un lado, como es fácil suponer, la interrupción que supuso la guerra civil y el aislamiento posterior, no sólo político sino también universitario; pero también, en segundo lugar, una percepción generalizada sobre la "singularidad" del recorrido histórico de nuestro país en relación con el resto de los Estados europeos. Bajo el influjo de una y otra causa, el resultado final ha sido el ensimismamiento, la ausencia de curiosidad por lo ocurrido en otros territorios y la falta de interés por los análisis comparativos (desprovistos de toda utilidad, de acuerdo con la mencionada percepción). Sólo algunas zonas geográficas vinculadas a España por especiales lazos históricos —como el Norte de África o la América

colonial— y, en fechas más recientes, los acontecimientos en la Europa del Este, previos o inmediatamente posteriores a la caída de los regímenes comunistas, han provocado la curiosidad de algunos investigadores; pero en estos casos, como es fácil comprender, la curiosidad difícilmente puede dar paso a un análisis de las semejanzas y las diferencias respecto a la trayectoria histórica española<sup>1</sup>.

Si el aislamiento es la primera limitación de la historiografía española de cara a un enfoque transnacional, una segunda limitación está más directamente relacionada con el tema central de mi intervención, el estudio de los procesos de democratización y la extensión de la "ciudadanía" y los derechos ciudadanos. El escaso interés que hasta el presente ha despertado este tema en la historiografía española no se debe únicamente a la ya mencionada escasez de estudios que superen el marco español, sino que tiene razones específicas adicionales. Unas hunden sus raíces en el propio proceso histórico objeto de estudio: el establecimiento del sufragio universal en España, en 1890, que podría haber sido el punto de partida de la democratización, no trajo consigo consecuencias significativas en la vida política del país; antes al contrario, colaboró al mantenimiento de las formas de organización y las prácticas políticas asentadas desde la restauración de la monarquía en 1875. Han sido, por ello, las pervivencias más que las novedades —el caciquismo, y no las nuevas posibilidades de intervención en la vida pública— las que han llamado especialmente la atención de los investigadores. En gran medida porque, además, el estudio del control caciquil se ajusta a la perfección a un rasgo específico de la reciente producción historiográfica española: la reducción del ámbito territorial de las investigaciones. En las dos últimas décadas, un alto número de historiadores han abandonado el estudio de las instituciones estatales y de los procesos de alcance global para centrarse en territorios de menores dimensiones, en los que el poder caciquil resulta más relevante que las actuaciones del Estado<sup>2</sup>.

Dedicados a la historia regional o local, y faltos de análisis que trasciendan el marco estatal, no estamos los historiadores españoles —o, para ser más preciso, no está el autor de estas páginas— en la mejor situación para llevar adelante un enfoque comparativo o transnacional de una cuestión de tamaño envergadura. Lo que en el presente texto se ofrece es, por ello, una primera aproximación, quizá excesivamente esquemática, a uno de los problemas básicos en la configuración social y política de la Europa contemporánea. Por ello, puede que su única virtud resida en el deseo de abandonar el ensimismamiento y el localismo que hasta ahora han caracterizado nuestro trabajo.

1. G. GORTÁZAR: "Historiografía española sobre otros países", en A. MORALES MOYA y M. ESTEBAN DE VEGA (eds.): *La historia contemporánea en España*, Salamanca, 1996, pp. 207-214.

2. Dos trabajos recientes explican con mayor detalle la situación que acabo de mencionar: J. PRO RUIZ: "Sobre el ámbito territorial de los estudios de historia"; en C. BARROS (ed.): *Historia a debate*, Santiago de Compostela, 1995, vol. III, pp. 59-66; y C. FORCADELL: "La fragmentación espacial en la historiografía contemporánea: la historia regional/local y el temor a la síntesis", *Studia Historica-Historia Contemporánea*, vol. 13-14, (1995-96), pp. 7-27. Es verdad que en los últimos años se observa un cierto reflujo de esta forma de hacer historia y una vuelta a los análisis más generales, e incluso la aparición de algunos trabajos cuyo objetivo es insertar las peculiaridades de la historia española en marcos comparativos más amplios. Prueba de ello, entre otros, es el reciente libro coordinado por S. FORNER: *Democracia, elecciones y modernización en Europa. Siglos XIX y XX*, Madrid, 1997.

## CIUDADANÍA Y CIUDADANOS

Sea cual sea la definición de “ciudadano”, no cabe duda de que el término tiene directamente que ver con la igualdad: “La ciudadanía es un *status* que se otorga a los que son miembros de pleno derecho de una comunidad. Todos los que poseen ese *status* son iguales en lo que se refiere a los derechos y deberes que implica”, escribió T. H. Marshall en un famoso texto. La cuestión es entonces definir qué se entiende por esa igualdad y, sobre todo, a qué derechos y deberes se refiere la que existe entre los poseedores de la condición de ciudadano<sup>3</sup>.

Fue probablemente Tocqueville quien formuló por primera vez una respuesta precisa a esta cuestión. Para que se pudiera hablar de una auténtica igualdad, era necesario superar tres escalones sucesivos: alcanzar, en primer lugar, la igualdad jurídica, de forma que todos los ciudadanos fueran igualmente aptos para contratar, comprar y vender, casarse o desempeñar un oficio; conseguir después la igualación de los derechos políticos; y, por último, avanzar en la igualación en las condiciones materiales de vida. Esta identificación de escalones o etapas, que en la obra de Tocqueville aparecía como el anuncio de la evolución previsible de la humanidad, se convirtió ya en nuestro siglo, por obra de T.H. Marshall, en el esquema más conocido de definición de las fases que han conducido al establecimiento de la plena ciudadanía. Ahora bien, los tres tipos de ciudadanía que Marshall distinguió, a partir de la experiencia histórica británica, ya no eran previsiones —como en el caso de Tocqueville— sino procesos concluidos, o al menos altamente desarrollados en el momento en que pronunció su ya citado discurso (1949).

El primero de esos procesos había dado lugar a la obtención de la ciudadanía legal o *civil*: es decir, de “los derechos necesarios para la libertad individual”, en concreto la “libertad de la persona, libertad de expresión, de pensamiento y de religión, el derecho a la propiedad, a cerrar contratos válidos y el derecho a la justicia”. En el caso británico, tales conquistas sólo se alcanzaron de forma paulatina durante un “largo siglo XVIII”, cuyo comienzo hay que situar en la revolución de 1688 y cuyo final se produjo en torno a 1825-1828, con la abolición de las *Combinations Acts*, la emancipación de los católicos y el éxito en la lucha por la libertad de prensa. Comenzó entonces una segunda etapa dirigida a la conquista

3. Como ha señalado recientemente Charles Tilly, ninguna definición de ciudadanía ha conseguido hasta el presente una aceptación académica generalizada. La formulación de Marshall procede de su ensayo “Citizenship and Social Classes”, publicado por primera vez en 1950 y recogido en *Class, Citizenship and Social Development* (Nueva York, 1964) (Cito por la reciente traducción al castellano: “Ciudadanía y clase social”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 79 [1997], pp. 297-344; la cita, en p. 312). Para una discusión más detallada del concepto, puede verse Ch. TILLY: *Citizenship, Identity and Social History* (CSSC Working Paper nº 205, Nueva York, 1994), o la versión revisada que se incluye en el número especial, dirigido por el propio Tilly, de la *International Review of Social History* (vol. 40, suplemento 3 [1996], pp. 1-17). Otros análisis recientes, en A. STEWART: “Two conceptions of citizenship”, *British Journal of Sociology*, vol. 46, nº 1 (marzo de 1995), pp. 63-78; W. KYMLICKA y W. NORMAN: “Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory”, *Ethics*, nº 104 (1994), pp. 352-381; o A. Cortina, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, 1997.

de la ciudadanía *política*: del derecho al sufragio, a la ocupación de cargos públicos y a la participación en la vida política. Una etapa más corta, puesto que su comienzo se puede fijar en 1832, con la primera reforma electoral, y su final en 1918-19, con el establecimiento del sufragio universal para ambos sexos. Por fin, la tercera y última fase, que en parte se solapaba con la anterior, debía conducir —estaba conduciendo en 1950, cuando Marshall publicó su texto— al reconocimiento de la ciudadanía *social*, que incluye “desde el derecho a un mínimo de bienestar y seguridad económica hasta el derecho a participar del patrimonio social y a vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo con las pautas vigentes en la sociedad”. La aparición y desarrollo de instituciones públicas —*tribunales*, para salvaguardar los derechos civiles, en especial de los ciudadanos menos integrados en la comunidad; *organismos representativos locales y nacionales*, para la participación en la actividad legislativa y en la adopción de decisiones; *servicios sociales*, para combatir la pobreza, la enfermedad y otros infortunios, y *escuelas* para permitir a todos los ciudadanos el acceso cuando menos a una educación básica— eran, para completar el análisis de Marshall, los instrumentos indispensables desde el punto de vista organizativo para alcanzar y garantizar los distintos derechos ciudadanos<sup>4</sup>.

Es verdad que este esquema ha sido objeto de muchas, y a veces muy duras críticas. Desde los comentarios iniciales de Bendix y Rokkan hasta los más recientes de Barbalet, Margaret Sommers, Giddens, Tilly o Michael Mann, la lista de acusaciones resulta casi interminable. El “anglocentrismo” del planteamiento, la rígida visión evolucionista, la caracterización de las sucesivas etapas y el contenido que Marshall atribuye a cada una de las formas de la “ciudadanía”, el papel central que concede al Estado y al consenso moral en el proceso (olvidando el conflicto social y la negociación entre grupos enfrentados<sup>5</sup>) o la relación entre la ciudadanía y las diferencias de clase son, en todo caso, las más frecuentes<sup>6</sup>.

Sólo algunas de estas críticas tienen una relación directa con nuestro trabajo. Es evidente, y de ahí los ataques al anglocentrismo, que el esquema no se puede aplicar a otros Estados europeos, en los que no se encuentra una secuencia evolutiva similar a la británica. Baste pensar que en el periodo jacobino de la Revolución

4. T.H. MARSHALL: “Ciudadanía...”, pp. 302-312.

5. De acuerdo con una afortunada expresión de Tilly, “Marshall concibió la extensión de los derechos como la realización casi hegeliana de un principio en la historia” (Ch. TILLY: “Where Do Rights Come From?”, CSSC, Working Paper nº 98, 1990). En sus textos posteriores, Tilly ha presentado un esquema alternativo del proceso, en el que la ciudadanía aparece como el resultado final de un conflicto entre la expansión de las actividades militares del Estado y la extensión del gobierno directo, por un lado, y la resistencia popular, por otro (Véase, por ejemplo, “The Emergence of Citizenship in France and Elsewhere”, *International Review of Social History*, vol. 40, suplemento 3 [1996], pp. 223-236). En el mismo número monográfico de esta revista se encuentra un resumen de las críticas sobre la relación entre clase y ciudadanía (M. W. STEINBERG: “The Great End of All Government... Working People’s Construction of Citizenship Claims in Early Nineteenth-Century England and the Matter of Class”, *ibidem*, pp. 19-50).

6. Una síntesis reciente de las críticas a Marshall y los desarrollos sociológicos posteriores, en F. J. NOYA MIRANDA: “Ciudadanía y capital social. Estudio preliminar en torno a *Ciudadanía y clase social*”, de T. H. MARSHALL: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 79 (1997), pp. 267-295.

Francesa se hicieron presentes a la vez —aunque no por mucho tiempo— los tres tipos de ciudadanía; que en España el pleno reconocimiento de los derechos civiles —incluyendo la libertad de conciencia— en la Constitución de 1869 coincidió con el establecimiento del sufragio universal; o recordar que el comienzo de la ciudadanía social en la Alemania de Bismarck se produjo cuando aún no existía una ciudadanía política plena.

Tampoco resulta del todo aceptable la mezcla en cada nivel de la trilogía marshalliana de distintos derechos, sin tener en cuenta las diferencias en su contenido o en los momentos en que se obtuvieron. No es fácil conjugar, en el estadio de la ciudadanía *civil*, los derechos legales individuales, alcanzados en muchos países europeos a comienzos del siglo XIX, y los derechos colectivos a organizar sindicatos y a la negociación colectiva, que no se lograron hasta muy avanzado el mismo siglo, o incluso tuvieron que esperar al siglo XX<sup>7</sup>; lo mismo que es difícil integrar en ese estadio el derecho de propiedad con el derecho a la huelga (o, como explica Giddens, los derechos civiles de los capitalistas con los de los trabajadores). Y si se examina el contenido de la ciudadanía *social*, no parece muy acertada la fusión del derecho a la educación, vigente en algunos países desde comienzos del siglo XVIII, con el derecho a prestaciones económicas y servicios sociales que a finales del siglo XIX aún estaba en sus más modestos inicios. Por razones como las señaladas, Anthony Giddens ha acabado hablando de cuatro niveles de ciudadanía, en lugar de la trilogía marshalliana: a los tres ya conocidos se añadiría la ciudadanía económica, reflejada en los “derechos civiles económicos” de los trabajadores, cuya institucionalización no se produce a través de los tribunales, sino en la empresa<sup>8</sup>.

La obtención de la plena ciudadanía, en suma —ha escrito Michael Mann, resumiendo algunas de estas críticas—, tuvo “formas y ritmos variados”, y en ningún caso se puede considerar como un “único proceso”, tal como pensaba Marshall<sup>9</sup>. A pesar de ello, las categorías que Marshall acuñó —a que no otros rasgos de su explicación— aún pueden ser de utilidad para ordenar el análisis de los cambios políticos y sociales de las dos últimas centurias, y en especial del periodo que ahora nos ocupa, el “fin de siglo” (entendido en su más amplia dimensión: desde la década de 1880 hasta el estallido de la primera guerra mundial).

En esa etapa se produjeron transformaciones sustanciales en la configuración de la ciudadanía y la definición de los derechos del ciudadano. Las transforma-

7. Barbalet ha señalado que el derecho de organizar sindicatos y en general los derechos obreros (de huelga, negociación colectiva o participación en organismos de decisión económica) deben considerarse como un cuarto tipo de derechos de ciudadanía, diferenciados por su carácter colectivo de los derechos civiles individuales, pero tan importantes para la conquista por los trabajadores de la condición de ciudadanos como los tres ya mencionados. Sobre ello volveremos al final de este trabajo (J. M. BARBALET: *Citizenship: Rights, Struggle and Class Inequality*, Minneapolis, 1988, pp. 24-27).

8. A. GIDDENS: *Profiles and Critiques in Social Theory*, Londres, 1982, pp. 171-172.

9. M. MANN: *The Sources of Social Power*, vol. II, *The rise of classes and nation-states, 1760-1914*, Cambridge, 1993, p. 19. En un trabajo anterior (“Ruling class strategies and citizenship”, *Sociology*, vol. 21, n1 3 [1987], pp. 339-354), Mann se refirió a cinco formas de institucionalización de la ciudadanía, derivadas de las diferentes estrategias de las clases dominantes para incorporar a las clases emergentes: la liberal, la reformista, la autoritaria monárquica, la fascista y la autoritaria socialista.

ciones no sólo tuvieron que ver con la generalización de la ciudadanía *civil*, cuya historia viene cuando menos de comienzos del siglo XIX, y que ahora se completó con el reconocimiento del derecho de asociación y de la posibilidad de organizar sindicatos. También, y a ello dedicaremos sobre todo nuestra atención, se produjeron en el nivel de la ciudadanía *política*, gracias a las sucesivas ampliaciones del derecho de voto y a las nuevas posibilidades para la participación en la vida pública que trajeron consigo. Incluso, aunque fuera de forma más modesta, en ese periodo aparecieron las primeras formulaciones de la ciudadanía *social*, cuyos inicios son estrictamente contemporáneos de los cambios en las otras dos categorías a que se refiere la división de Marshall.

#### LA CIUDADANÍA POLÍTICA Y LA PRIMERA "OLA DE DEMOCRATIZACIÓN"

En su conocida definición de las "olas de democratización", Samuel P. Huntington ha incluido no sólo aquellas transiciones que en un determinado periodo de tiempo convierten a regímenes no democráticos en democráticos, sino también los procesos de "liberalización o democratización parcial en sistemas políticos" que aún sin llegar a ser plenamente democráticos, al menos se ven impulsados de forma significativa en esa dirección. Tal cosa ocurrió durante la primera y larga ola democratizadora, cuyo punto de partida se encuentra en las revoluciones americana y francesa (aunque el momento inicial en sentido estricto habría que situarlo, de acuerdo con la cronología de Huntington, en 1828, en los Estados Unidos de América); desde esa fecha hasta el momento final de la ola, en 1926, más de treinta Estados adoptaron las formas democráticas de gobierno. En tan largo periodo, las fechas más relevantes parecen ser las inmediatamente posteriores a la guerra, durante las cuales se completó el proceso democratizador en varios de los Estados más antiguos, al tiempo que se establecían regímenes democráticos en los nuevos Estados que alcanzaron la independencia al acabar el conflicto o surgieron de la desmembración de los Imperios europeos<sup>10</sup>.

Pues bien, si se examina más de cerca ese periodo de casi cien años, se verá que tan importantes o más que los años de la inmediata postguerra fueron las décadas anteriores a su estallido: en concreto, los dos decenios finales del siglo XIX y los diez primeros años del XX. Fue entonces cuando se produjeron saltos especialmente significativos, y a veces muy bruscos, en los porcentajes de población a la que se reconocían plenos derechos políticos; además, fue en esos años cuando la vieja y restrictiva concepción de "ciudadano" tuvo que dejar paso a una nueva, y más amplia, definición del mismo.

En la década de 1870 algunos Estados europeos contaban ya con fórmulas próximas al sufragio universal, aunque sólo para los varones. En Francia, en 1848 podían ejercer el derecho de voto más de 9 millones de electores (el 75 por ciento de los varones mayores de 21 años, cuarenta veces más que el periodo ante-

10. S. P. HUNTINGTON: *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, 1994, pp. 26-27.

rior); durante la segunda mitad del siglo el porcentaje se elevó a más del 90 por ciento de los varones mayores de edad<sup>11</sup>. En Dinamarca y Suiza, y también en las elecciones para el *Reichstag* alemán, en los años setenta el porcentaje se situaba igualmente por encima del 75 por ciento, bien que las condiciones de edad eran más restrictivas que las francesas (25 años en Alemania, 30 en Dinamarca). Para asegurar la pureza del sufragio, el voto era además secreto, con la excepción de Dinamarca, donde el voto público sólo desapareció a comienzos del siglo XX. Ahora bien, estos Estados representaban excepciones en una Europa en la que el voto estaba notablemente restringido, o incluso fue objeto de medidas restrictivas durante esa misma década<sup>12</sup>.

Esta última situación, de marcha atrás en el proceso democratizador, tuvo tonos especialmente llamativos en España. De un régimen de sufragio universal masculino, durante el Sexenio democrático (1868-1873), se pasó con la restauración de la monarquía, en concreto tras la ley de 1878, a fórmulas de sufragio censitario altamente restrictivas. Lo que significaba que de más de cuatro millones de votantes se bajó a poco más de 800.000 personas, de una población que en aquellos momentos superaba los 17 millones; o lo que es igual, se pasó de una situación en la que el 90 por ciento de los varones mayores de edad tenían derecho de voto a otra en que escasamente el 20 por ciento contaba con ese derecho<sup>13</sup>.

En una posición intermedia entre los Estados con sufragio casi universal y la España de la Restauración se encontraba el Reino Unido, tras dos reformas electorales sucesivas: una, en 1867-68, concedió el voto a más del 30 por ciento de los varones mayores de edad; la otra, en 1872, impuso el voto secreto. Porcentajes superiores a los españoles se encuentran igualmente en Portugal: desde la reforma electoral de 1852 tenía derecho al voto el 40 por ciento, aproximadamente, de la población masculina adulta; y en 1878 casi se duplicó el cuerpo electoral tras la concesión de ese derecho a los cabezas de familia y a todos los varones mayores de 21 años que supieran leer y escribir. Bien es verdad que en 1895, como respuesta a los éxitos electorales de los republicanos, el gobierno conservador por-

11. Un análisis detallado del caso francés, en P. ROSANVALLON: *Le sacré du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, París, 1992; y en R. HUARD: "Las prácticas del sufragio universal en Francia entre 1848 y 1914. Avances pioneros, novedades provisionales, proyectos inacabados", en S. FORNER (coord.): *Democracia, elecciones...*, pp. 47-71.

12. Los datos mencionados, y la mayoría de los que se citan en los siguientes párrafos, proceden de P. FLORA *et al.*: *State, Economy and Society. A Data Handbook*, vol. I: *The Growth of Mass Democracies and Welfare State*, capítulo 3, "Suffrage and Elections" (Frankfurt, 1983). Nuestro examen se limita a los Estados europeos de los que hay información en dicha obra, con las adiciones de España y Portugal. Quedan fuera del análisis el Imperio Ruso (salvo Finlandia), el Reino de Hungría y los antiguos territorios europeos del Imperio Otomano (que lograron su independencia inmediatamente antes de la primera guerra mundial), además de Grecia y otros Estados de menor importancia. Las ausencias se deben en algunos casos —el Imperio ruso o los nuevos Estados del antiguo Imperio otomano— al hecho de que quedaron prácticamente al margen del proceso de democratización de preguerra; en otros, a la falta de información precisa para establecer un análisis comparado.

13. Los datos proceden de J. L. PAN-MONTOJO: "Estadísticas y Gráficos", en M. ARTOLA (dir.): *Enciclopedia de Historia de España*, tomo 6: *Cronología, Mapas, Estadísticas*, Madrid, 1993. Los porcentajes, muy aproximados, han sido calculados por mí.



tugués recortó sustancialmente el porcentaje de votantes, eliminando el voto de los cabezas de familia y volviendo a un sistema censitario, aunque menos riguroso que en las décadas centrales del siglo<sup>14</sup>.

Aproximadamente al mismo nivel que España se situaban, en los años setenta y a comienzos de los ochenta, Estados como Austria (donde el voto era, como veremos, desigual), Italia, tras la reforma de 1882 que triplicó el porcentaje de electores, Noruega, en la que el voto era todavía público, o Suecia. Por fin, entre los países de Europa occidental y central, Bélgica y Holanda se situaban en el más bajo nivel de participación electoral, con porcentajes inferiores al 10 por ciento de los varones mayores de edad.

En las dos décadas finales del siglo este panorama cambió de forma espectacular. No sólo en Italia, a cuya ampliación del derecho de voto acabamos de hacer mención. La reforma electoral de 1884 en el Reino Unido, que otorgó el derecho de voto a casi los dos tercios de los varones mayores de edad; las más modestas aprobadas en Noruega en la misma fecha, al tiempo que se introducía el voto secreto, y en Holanda en 1887; la vuelta al sufragio universal masculino en España (1890) o el establecimiento del voto universal, aunque desigual, en Bélgica en 1893: todos estos cambios indican que la *bola de nieve* de la democratización había acelerado su velocidad con relación a las décadas precedentes<sup>15</sup>. En el Reino Unido se duplicó el porcentaje de electores, en Holanda aumentó dos veces y media, en España se multiplicó casi por cinco, y en Bélgica por diez. Pero no se detuvo ahí el avance: tres años después de la reforma electoral en Bélgica, en Holanda el porcentaje volvió a duplicarse, de forma que antes de acabar el siglo más del 50 por ciento de los varones mayores de edad podían disfrutar de la condición de electores; y desde 1898 en Noruega el voto era prácticamente universal.

Nuevos avances en la primera década del siglo XX confirmaron la velocidad del recorrido democratizador. Si en 1901 el voto pasó a ser secreto en Dinamarca, en 1907 acababa el sistema de voto desigual, por *curias*, en Austria, al tiempo que se establecía el sufragio universal masculino y el voto secreto. Tras la reforma de 1905, en Finlandia se reconoció el sufragio universal, igual y secreto no sólo para los varones, sino también para las mujeres mayores de 24 años; el porcentaje de electores se multiplicaba por diez y, por primera vez en Europa, casi el 90 por

14. Para el caso portugués, no recogido en las estadísticas de Peter Flora y colaboradores, puede verse P. TAVARES DE ALMEIDA: "Reformas electorales y dinámica política en el Portugal liberal (1851-1910)", en S. Forner (coord.), *Democracia, elecciones...*, pp. 97-108; y M. LOFF: "O processo eleitoral salazarista (1926-1974) no contexto de 150 anos de sufrágio elitista em Portugal", *Encontros de Divulgação e Debate em Ciências Sociais*, nº 2 (1997), pp. 39-51.

15. Huntington ha explicado que los efectos demostración o "bola de nieve" fueron mucho más importantes en la tercera oleada democratizadora, a partir de los años setenta de nuestro siglo, que en las dos precedentes (S. P. HUNTINGTON: *La tercera ola...*, p. 100). Pero esto no significa que en periodos anteriores no se produjera también un proceso de contagio o difusión, del que dan prueba las frecuentes referencias de muchos reformadores, a fines del siglo XIX, al "espíritu de los tiempos". Incluso podrían aplicarse a este proceso de difusión los mismos rasgos que Huntington atribuye a la última oleada: los primeros éxitos mostraron a los dirigentes de otros países que la democratización "podía hacerse", y también les hicieron ver "los peligros que debían evitar y las dificultades que debían superar".

ciento de la población mayor de edad (no sólo de los varones, como hasta entonces) podía intervenir en los procesos electorales. En 1907 era en Suecia donde se reconocía el voto a la casi totalidad de los varones mayores de edad; al tiempo que en Noruega las mujeres que disfrutaban de una renta familiar superior al mínimo establecido se incorporaban al cuerpo electoral.

También en el sur de Europa las normas electorales del periodo anterior a la guerra mundial iban dirigidas a ampliar los derechos políticos, al menos de la población masculina. En Portugal, tras el retroceso de 1895, la revolución republicana de 1910 trajo consigo el reconocimiento del derecho de voto de los cabezas de familia (aunque en 1913 se excluyó a los analfabetos del disfrute de tal derecho). Italia, por su parte, estableció en 1912 el sufragio universal masculino para los mayores de 30 años, con una fórmula adicional que permitía el voto de al menos una parte de los varones mayores de 21 años; con ello, el electorado italiano pasó de menos de tres millones en 1909 a unos 8.900.000 tras la reforma.

Es verdad que el reconocimiento del sufragio universal como principio legislativo —para los varones, en algunos estados; para ambos sexos, en otros— sólo tuvo lugar en la mayoría de los países que estamos examinando tras el final de la Primera Guerra Mundial. En concreto, en 1918 en el Reino Unido y en Irlanda (en ambos casos, para los varones mayores de 21 años y las mujeres mayores de 30), así como en Dinamarca, donde gracias a la Constitución de 1915, ya podían votar los varones y mujeres mayores de 29 años; en 1919, en Bélgica (sólo para varones mayores de 21 años), en Austria y Alemania (para varones y mujeres mayores de 20 años), en Italia (para los varones mayores de 21 y para todos los que habían participado en la guerra como combatientes, fuera cual fuera su edad)<sup>16</sup>. En 1921 en Noruega y Suecia votaron los varones y mujeres mayores de 23 años, y en 1922 en Holanda lo hacían los varones y mujeres mayores de 25 años (en 1917, se estableció el sufragio universal masculino, y dos años después el femenino). Se daba así un último paso en la extensión de la ciudadanía política en los países europeos a los que dedicamos este examen; o, mejor dicho, un "penúltimo" paso, porque aún quedaba pendiente la obtención del voto femenino en varios Estados, como España (donde se estableció en 1933), Francia, Bélgica e Italia (en los que se concedió inmediatamente después de la segunda guerra mundial) o Suiza, donde hubo que esperar a 1971.

Teniendo en cuenta estos datos, no parece justificado atribuir —como con frecuencia se ha hecho— a la guerra y a los acontecimientos de la inmediata postguerra el papel decisivo en la evolución hacia la democracia y en la generalización de la ciudadanía política. Como tampoco resulta del todo justificable la afirmación de un destacado especialista en la evolución política del periodo, Gregory Luebbert, de que antes del conflicto bélico "los derechos de participación de las

16. Un análisis detallado del cambio en el sistema electoral italiano, en S. Noiret, "La introducción del sufragio universal y de la representación proporcional en Italia en 1918-1919: una frágil modernización democrática", en S. FORNER (coord.): *Democracia, elecciones...*, pp. 73-96. De acuerdo con los datos de Noiret, el cuerpo electoral se vio incrementado en más de un millón de votantes (un 11,83 por ciento) gracias a esta nueva ley.

masas siguieron severamente restringidos". Antes al contrario, la universalización del sufragio en la postguerra fue la culminación de un proceso que hundía sus raíces en el periodo inmediatamente anterior. Con una única novedad, aunque de gran envergadura: tras la guerra, las mujeres habían alcanzado, o estaban a punto de alcanzar, el estatuto de ciudadanas que antes sólo había sido atribuido normalmente a los varones, o a una parte de ellos<sup>17</sup>.

Si la guerra mundial y los años inmediatamente posteriores a ella no representan el periodo decisivo en la ampliación de los derechos de ciudadanía política, sino sólo el momento final de un proceso que comenzó tres décadas antes, tampoco se puede considerar que la causa de esta generalización fuera el deseo de compensar a los combatientes por los sacrificios realizados durante el conflicto. La explicación debe ser, sin duda, más compleja. Y quizá el mejor mecanismo para abordarla sea dar un paso atrás; es decir, analizar cuáles eran los motivos de exclusión y las formas de limitar la ciudadanía política en el periodo anterior, antes de examinar cuándo y cómo desaparecieron tales exclusiones.

#### NATURALEZA Y CIUDADANÍA. DERECHOS CIVILES Y DERECHOS POLÍTICOS<sup>18</sup>

Volvamos, por consiguiente, al periodo de preguerra, a ese amplio "fin de siglo" a que se refiere esta comunicación. La ampliación de los derechos políticos que en esa etapa tuvo lugar no se limitó a una variación, por importante que ésta resulte, en los porcentajes de electores. Tuvo que ver también con un cambio sustancial en el propio concepto de "ciudadano", es decir, de sujeto de tales derechos; un cambio que rompía con las limitaciones que en el pasado impidieron a la mayoría de la población el acceso a la ciudadanía.

Si la ciudadanía es, como dijo Max Weber, una creación de la civilización occidental, una constante de tal creación ha sido el establecimiento de condiciones muy estrictas que limitaban el acceso a ella. O lo que es igual, no todos los habitantes de un territorio, "naturales" o afincados en él, han sido considerados durante siglos como "ciudadanos" del mismo; sólo una pequeña minoría, que cumplía con los

17. La explicación habitual, según Arblaster, señala que la extensión de la democracia "obedece a la Primera Guerra Mundial, en particular a las grandes pérdidas de vidas humanas en la batalla del Somme y demás masacres del frente occidental" (A. ARBLASTER: *Democracia*, Madrid, 1992, p. 81). La cita, en G. M. LUEBBERT: *Liberalismo, fascismo o socialdemocracia. Clases sociales y orígenes políticos de los regímenes de la Europa de entreguerras*, Zaragoza, 1997, p. 116.

18. Al hablar de "naturaleza" nos referimos a la acepción política del término, que el *Diccionario de la Real Academia* define así: "Calidad que da derecho a ser tenido por natural o ciudadano de una nación" (añadiendo, en una nueva acepción: "Privilegio que se concede a los extranjeros para gozar de los derechos propios de los naturales"). En este trabajo no podemos referirnos a los problemas que plantea la condición de "natural" o "nacional" en los diversos Estados europeos (en especial, las diferencias entre el *ius solis* y el *ius sanguinis*); un tema que ha resurgido con fuerza en las últimas décadas, en gran medida porque la inmigración, por un lado, y la aparición de la "ciudadanía europea", por otro, han puesto de nuevo en cuestión las relaciones entre nacionalidad y ciudadanía. Sobre este tema, véase W. R. BRUBAKER (ed.): *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, Londres, 1989; y sobre todo, W. R. BRUBAKER: *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Londres, 1992.

requisitos establecidos por ley o por costumbre, pudo disfrutar a lo largo de la historia de los derechos que el *status* de ciudadano traía consigo<sup>19</sup>.

En la democracia ateniense, no sólo estaban excluidos del cuerpo de ciudadanos las mujeres, sino también los extranjeros que trabajaban y vivían en la ciudad —los metecos— y, por supuesto, los esclavos. Únicamente los varones libres y nativos, quizá menos de una cuarta parte de la población adulta, gozaban de esa condición. Para ser más precisos, de acuerdo con los prerrequisitos definidos por Aristóteles, sólo los varones de origen conocido, padres de familia, guerreros y propietarios de trabajo ajeno (sobre todo, del trabajo de esclavos) podían disfrutar de los derechos inherentes a la ciudadanía, en especial del derecho a gobernar y ser gobernados en el seno de la *polis*. Y aunque en la Roma clásica este “ideal de ciudadanía” fue sustituido por otro —el ciudadano como poseedor de un *status* legal específico—, no por ello desaparecieron las exclusiones: de hecho, ni las mujeres ni los esclavos ni la mayoría de los habitantes de los territorios imperiales eran ciudadanos romanos<sup>20</sup>.

Fue la Revolución Francesa la que “inventó” —la expresión es de Brubaker— el concepto moderno de ciudadanía, que vino a sustituir al “ideal ciudadano” del mundo clásico<sup>21</sup>. Una anécdota, probablemente apócrifa, refleja en todo caso la transcendencia y radicalidad de tal invención. Preguntado por un miembro del Comité de Salud Pública, un noble francés declaró llamarse “marqués de Saint-Ange”. “Es imposible”, contestó el revolucionario; “hemos abolido la Iglesia Católica y todos los títulos de nobleza: ya no hay ángeles ni santos ni marqueses; ahora todos somos ciudadanos”. “En ese caso”, fue la réplica resignada del antes noble, “regístreme como Ciudadano Nadie (*Citoyen Personne*)”. Lo que la anécdota no recoge es que, a pesar del entusiasmo revolucionario del miembro del Comité, no todos los franceses eran realmente ciudadanos, ni en lo que se refiere a la ciudadanía civil ni tampoco en el terreno de la ciudadanía política. Ya lo había anunciado Sieyès cuando, en su famoso panfleto, excluyó de la ciudadanía a varias categorías de habitantes del territorio francés: a los menores de edad, a las mujeres (“justa o injustamente”, según su propio texto, “las mujeres están excluidas en

19. “Un ciudadano es alguien que posee derechos que en una sociedad estratificada o segmentada por ley se niegan a los no ciudadanos, y en todas las sociedades a los extranjeros” (D. HEATER: *Citizenship. The Civic Ideal in World History, Politics and Education*, Londres, 1990, p. 247).

20. La ciudadanía en el mundo clásico, en J. G. A. POCOCK: “The Ideal of Citizenship Since Classical Times”, *Queen’s Quarterly*, vol. 99, nº 1 (primavera 1992), pp. 33-55. Para el papel de los ciudadanos en la democracia ateniense, y sus diferencias con la ciudadanía moderna, véase, por ejemplo, David Held, *Modelos de democracia*, Madrid, 1992, pp. 27-51 y *passim*.

21. Para Brubaker, la “invención” se produjo como consecuencia de la puesta en marcha “por primera vez al mismo tiempo y a nivel nacional” de este conjunto de novedades: “La delimitación formal de la ciudadanía; el establecimiento de la igualdad civil, que incluía derechos y obligaciones compartidas; la institucionalización de los derechos políticos; la racionalización legal y la acentuación ideológica de la distinción entre ciudadanos y extranjeros; la formulación de la doctrina de la soberanía nacional y de la vinculación entre ciudadanía y nacionalidad; el establecimiento de relaciones inmediatas y directas entre el ciudadano y el Estado en lugar de las relaciones indirectas y mediadas que caracterizaron al Antiguo Régimen” (W. R. BRUBAKER: *Citizenship and Nationhood in France and Germany...*, p. 35. Una formulación similar, en P. Rosanvallon, *Le sacré du citoyen...*, p. 71).

todas partes de mandatos de este tipo"), a los vagos y mendigos y, por último, a los sirvientes y extranjeros no nacionalizados. "La libertad política tiene sus límites como la libertad civil", era la justificación de estas restricciones<sup>22</sup>.

En las Constituciones del periodo revolucionario, en especial en la Constitución de 1791, las limitaciones anunciadas por Sieyès quedaron reflejadas con toda precisión. No se trataba ya de excluir a los esclavos o los metecos, pero sí de distinguir dos categorías radicalmente diferenciadas de ciudadanos. Todo varón nacido y residente en Francia —y también los extranjeros que se instalaran en territorio francés y prestaran el juramento cívico— disponía de la condición de "ciudadano francés" y de los derechos a ella inherentes. Ahora bien, para lograr la ciudadanía política —en los términos de la Constitución, para ser "ciudadano activo"— era necesario cumplir además con otros requisitos: un domicilio fijo, el pago de una contribución directa "por lo menos igual al valor de tres jornadas de trabajo", la independencia personal (de la que no disponían los sirvientes domésticos), una vinculación militar, a través de la guardia nacional, y también política —mediante el juramento de lealtad a la Nación y a la Constitución— con el Estado y, por fin, una posición "respetable" (es decir, no estar sometido a proceso ni ser deudor insolvente) (*Const. 1791, Título II, arts. 2-5, y Título III, cap. 1, Secc.2, arts. 2-5*). Parte de estas exigencias tenían que ver con la situación revolucionaria; pero otras estaban menos ligadas a la coyuntura, y por ello, tras el paréntesis de la Constitución de 1793, reaparecieron en el texto constitucional de 1795. Con algunas novedades bien expresivas: en concreto, se reconocía la condición de ciudadano a todos los contribuyentes y a quienes hubieran participado en una o varias campañas militares en defensa de la República; al tiempo que se exigía que todos los jóvenes que al cumplir los 21 años desearan adquirir la condición de "ciudadano francés" demostraran que "sabían leer y escribir, y ejercer una profesión mecánica" (aunque la plena aplicación de esta norma se desplazó al año XII de la República) (*Const. año III, Título II*).

En gran medida bajo la influencia francesa, también en España los debates constitucionales y el propio texto de la Constitución de 1812 establecieron una tajante separación —formulada aquí en términos un tanto diferentes— entre los *españoles*, por un lado, y los *ciudadanos*, por otro. "Todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas" —en la península y en los territorios americanos de la Corona española—, más los extranjeros que obtuvieran "carta de naturaleza" podían disfrutar de la condición de *españoles*, y con ella de "la libertad civil, la propiedad y demás derechos legítimos". Pero sólo a los *ciudadanos* se les reconocía la posibilidad de elegir y ser elegidos para los empleos municipales o como representantes de la nación. De la "apreciable condición de ciudadano" quedaron excluidos, tras un duro debate, los españoles de origen africano (las "castas"), que sólo tras la realización de "servicios cualificados a la patria" y siempre que contaran con recursos y méritos suficientes podrían acceder a ella;

22. Abate SIEYÈS: *¿Qué es el Tercer Estado?*, capítulo 3. La anécdota, en D. HEATER: *Citizenship...*, p. 247.

pero también los nacidos en el territorio peninsular que incurrieran en las causas indicadas en el texto constitucional: en especial, los sirvientes domésticos y quienes “no tuvieran empleo, oficio o modo de vivir conocido” (aparte de los incapacitados, deudores o sometidos a procesos criminales). En línea con lo establecido en Francia, se preveía por fin que, a partir de 1830, para acceder a la condición de ciudadano sería también necesario saber leer y escribir.

Que la restricción por razones educativas se consideraba de especial importancia lo puso de relieve la argumentación de los constituyentes a la hora de explicar la exclusión de los originarios de África. No eran “el color” ni el “origen” la causa de esa exclusión, sino “el destino a que los han aplicado los mismos americanos, el abandono con que los han educado y las malas costumbres que son una consecuencia inevitable de aquél”, explicó en Cádiz el diputado y miembro de la Comisión Constitucional Manuel García Herreros. Otras posibles limitaciones, en especial las relacionadas con los recursos económicos, tenían, en cambio, una importancia muy inferior para los constituyentes gaditanos: sólo se exigía “disponer de una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios” para ser elegido diputado, pero no para acceder a la condición de ciudadano. Incluso los redactores de la Constitución pensaron en algún momento en dejar en suspenso dicho requisito, al considerar que antes de exigir propiedades, era necesario remover los obstáculos que habían impedido hasta entonces la libre circulación de bienes<sup>23</sup>.

En suma, tanto en las Constituciones revolucionarias francesas como en la Constitución de Cádiz, la distinción entre la “ciudadanía civil” y la “ciudadanía política”, o entre los “naturales” y los “ciudadanos”, aparecía con toda claridad. Los derechos civiles tenían que ser “comunes a todos los individuos que componen la nación”, explicó el mismo García Herreros, porque eran “una consecuencia inmediata del derecho natural” (la expresión es ahora del diputado Espiga); los derechos políticos, en cambio, podían “sufrir aquellas limitaciones que convengan a la felicidad pública”, en la medida en que el criterio para concederlos era “el bien general y las diferentes formas de gobierno”. En los dos países, además, las limitaciones para el acceso a la ciudadanía —o, para ser más precisos, a la ciudadanía política— se basaban en principios similares, muy alejados ya de las exigencias de la democracia ateniense o la república romana. Eran tres los criterios que definían el *status* de ciudadano: la *utilidad*, es decir, la exigencia de desempeñar un oficio útil y pagar un impuesto, aunque fuera reducido; la *autonomía personal*, que excluía a quienes por estar directamente vinculados a un amo no contaban con independencia suficiente para ejercer los derechos políticos (un principio que, aunque de forma indirecta, también se mencionó a la hora de excluir, sin discusión alguna, a las mujeres de la condición ciudadana); y la *capacidad*, reducida en este momento a las exigencias mínimas de saber leer y escribir, cuya aplicación se aplazaba además en ambos casos a un futuro relativamente lejano.

23. Un análisis más detallado, en M. PÉREZ LEDESMA: “Las Cortes de Cádiz y la sociedad española”; en M. ARTOLA (ed.): *Las Cortes de Cádiz (Ayer, nº 1, 1991)*, pp. 183-190.

No sólo se aplicaron estos criterios, y las consiguientes exclusiones, en los textos constitucionales del periodo revolucionario en Francia o España. También en Portugal, la Constitución de 1822 privaba de derechos políticos a quienes no disfrutaran de autonomía (hijos de familia, criados, clero regular...), lo mismo que a los analfabetos, aunque se retrasaba la aplicación de esta medida hasta 1830. En cuanto a los recursos económicos, sólo se exigía de forma indirecta un mínimo para resultar elegido, al considerar "absolutamente inelegibles" a los portugueses que no tuvieran "renta suficiente para sustentarse, procedente de bienes raíces, comercio, industria o empleo fijo".

Ahora bien, la concepción revolucionaria de la ciudadanía que de estos textos se deriva resultó en gran medida desplazada por la ola de temor a la democracia que se extendió por Europa tras el derrumbe del imperio napoleónico. Identificada la democracia con la violencia revolucionaria, el gobierno de la plebe y las amenazas a los privilegiados —con "el estandarte de los muchos, situados debajo, contra los pocos que están arriba", un estandarte levantado "a veces en nombre de las pasiones más vulgares y desafortunadas", escribió Guizot en 1837—, la reacción conservadora frente a tales excesos desembocó en la anulación de los derechos de ciudadanía de la mayoría de la población<sup>24</sup>. O lo que es igual, los requisitos exigidos para alcanzar el *status* de ciudadano, en el sentido político del término, se endurecieron considerablemente en los tres países mencionados: en Francia, desde la Carta otorgada de 1814, en Portugal a partir de la Carta de 1826, y en España desde la norma electoral de 1836. El retroceso tuvo, en todo caso, desigual duración: en Francia, hasta la revolución del 48; en España, hasta el establecimiento del sufragio universal, primero en el Sexenio revolucionario, y más tarde en la ley de 1890; en Portugal, hasta la reforma de 1878.

El *principio de utilidad* dejó su lugar a un criterio *censitario* en sentido estricto. En Francia, la Carta otorgada de 1814 exigía ya una contribución directa de 300 francos; mientras la Carta revisada en 1830 concedió el derecho de voto a los ciudadanos franceses mayores de 25 años que pagaran 200 francos de impuestos (salvo en los departamentos pobres, en los que se rebajaba esta cifra para alcanzar el número mínimo de 150 electores). En la primera norma electoral española tras el periodo fernandino, el Decreto de 1836 para la elección de procuradores a las Cortes Generales del Reino, únicamente los "mayores contribuyentes" de cada provincia tenían derecho a voto por este capítulo, hasta alcanzar el número de 200 electores por cada Diputado asignado a cada una de las provincias. A pesar de sus diferencias, las leyes electorales posteriores (1837, 1846) mantuvieron las exigencias de renta o contribución directa, más alta en el caso de los moderados (400 reales, frente a los 200 de la norma progresista). Los textos constitucionales portugueses, por su parte, desde la Carta de 1826 hasta la revisión de la norma electoral en 1852, aplicaron también el criterio censitario (aunque suavizado en esta última regulación, lo que permitió llegar a casi medio millón de electores).

24. La cita, en Ch. S. MAIER: "La democracia desde la Revolución francesa", en J. DUNN (dir.): *Democracia. El viaje inacabado*, Barcelona, 1996, p. 139.

Al mismo tiempo, el mínimo de conocimientos inicialmente exigido (el *principio de capacidad*) se convirtió más tarde en un sistema mucho más riguroso de definición de los *capaces*, identificados ahora con los altos funcionarios y profesionales liberales. Bastará con un ejemplo: en el ya mencionada Decreto de 1836, sólo se reconocía el derecho de voto a aquellos cabezas de familia con casa abierta en la provincia y mayores de 25 años que contaran además con títulos superiores (abogados, médicos, cirujanos y farmacéuticos, doctores y licenciados, académicos de bellas artes, catedráticos) o fueran oficiales del Ejército o la Guardia Nacional.

Restricciones similares en las formas de acceso a la ciudadanía política se incluyeron igualmente en la normativa electoral de otros Estados europeos. En varios de ellos, desde los momentos iniciales de su historia constitucional: así ocurrió en Bélgica, desde su independencia en 1831, en Holanda tras la revisión constitucional de 1848, en el reino de Cerdeña desde 1848 y en el reino de Italia desde 1861, o en Suecia tras la desaparición del sistema de representación estamental y el establecimiento de un parlamento bicameral en la Constitución de 1864.

Para los doctrinarios franceses, y sus equivalentes españoles, las exclusiones del derecho de voto respondían a una concepción altamente restrictiva de la ciudadanía. Quienes tenían “reales intereses” en los asuntos del Estado, por ser propietarios de tierras o negocios, eran los únicos que debían intervenir en la gobernación del mismo, de acuerdo con la explicación clásica de Benjamin Constant; no sólo porque estaban directamente afectados por las medidas del gobierno, sino también porque únicamente ellos contaban con independencia económica y capacidad cultural suficientes para emitir un “juicio libre e ilustrado” (Royer-Collard). Retomando estos argumentos, Alcalá-Galiano explicaba, en sus *Lecciones de Derecho político constitucional* (1838) las razones por las que las clases medias, que encarnaban ambos requisitos, debían dominar la vida política: “En un siglo mercantil y literario como el presente, es preciso que las clases medias dominen porque en ellas reside la fuerza material, y no corta parte de la moral, y donde reside la fuerza está con ella el poder social y allí debe existir también el poder político” Una argumentación que llevó a Joaquín Francisco Pacheco a proponer —de nuevo en unas *Lecciones de Derecho Político Constitucional*, que Pacheco pronunció, como Alcalá-Galiano, en el Ateneo de Madrid, durante el curso 1844-45— que en una sociedad dividida en tres clases (“ínfimas, medias, aristocráticas”), y con un régimen representativo bicameral, la participación en la “cámara progresiva”, es decir en el Congreso, debía quedar reducida a las dos superiores, mientras en el Senado o “cámara conservadora” sólo debía participar la clase aristocrática<sup>25</sup>.

Con estos argumentos se pretendía legitimar una clara división de la ciudadanía en dos bloques asimétricos. Por un lado, los “naturales” del país gozaban, siempre que fueran varones y gracias a las medidas revolucionarias, de los dere-

25. Un examen más detenido de las posiciones de los doctrinarios en los dos países, en la obra clásica de L. Díez del Corral: *El liberalismo doctrinario*, Madrid, 1973, 30 ed.



chos civiles -por supuesto, de acuerdo con la clasificación antes mencionada, de los derechos civiles individuales- pero estaban excluidos de la ciudadanía política. Por otro, una minoría de contribuyentes y capacidades disfrutaba además del derecho de voto y formaba un cuerpo político de dimensiones muy reducidas. Lo explicó con toda precisión, en un debate parlamentario, el diputado español Calderón Collantes:

"Señores, al considerar la cuestión creo que todos estaremos conformes en la gran diferencia que existe entre los derechos civiles y los derechos políticos. Yo reconozco que debe existir una perfecta igualdad al concederse los derechos civiles. Yo reconozco que el último mendigo de España tiene los mismos derechos para que se respeten los harapos que lleva sobre sí que el que puede tener un potentado para que se respeten los magníficos muebles que adornan su palacio. Yo reconozco que el mendigo tiene derecho a ser juzgado por leyes preexistentes al delito de que se le acusa, lo mismo que el primer potentado de España; del Rey abajo, se entiende. Yo reconozco que el mendigo tiene derecho como el potentado a ser juzgado por tribunales que estén organizados anteriormente al hecho de que se le acusa. Hasta aquí los derechos civiles: en estos reconozco perfecta igualdad; pero los políticos no. Los derechos políticos no se conceden como privilegio a toda clase de personas, no; son un medio para atender a la felicidad del país, y preciso que se circunscriba a aquellas clases cuyos intereses, siendo los mismos que los de la sociedad, no se pueden volver contra ella. Esto se observa en aquellas naciones más adelantadas en la carrera de la libertad".

Como el texto demuestra, habían cambiado mucho las cosas desde las primeras normas constitucionales, al menos en lo referido a los derechos políticos. Ya no se hablaba, como en Cádiz, de algunas "limitaciones" para preservar "la felicidad pública"; los derechos aparecían ahora convertidos en un "privilegio" (fue el término utilizado por Calderón Collantes) o una "prerrogativa" que la ley otorgaba a "los que debe presumirse que [la] empleen bien" (en palabras de Pacheco)<sup>26</sup>.

#### CIUDADANOS DESIGUALES Y SUFRAGIO ESTAMENTAL

Pero no todos los países europeos hicieron suyos estos criterios, al menos en su forma más estricta. En aquellos Estados en los que las estructuras políticas tradicionales no se habían visto alteradas de forma sustancial por los cambios revolucionarios, lo que subsistió fue el sistema de representación estamental, aunque pronto los gobiernos hicieron suyas fórmulas mixtas, en las que también estaba presente el principio censitario. De esta manera, además de restringir drásticamente el acceso a la ciudadanía política, se establecían tajantes divisiones en el seno de los que disfrutaban de ella<sup>27</sup>.

26. La intervención de Calderón Collantes, en *Diario de Sesiones del Congreso*, de 23 de noviembre de 1844 (debo esta cita a José Guerrero Villoria). La frase de Pacheco, en sus *Lecciones de Derecho Político Constitucional* de 1844-45 (reedición: Madrid, 1984, p. 177).

27. Una descripción más detallada de la mezcla de los dos criterios, en R. BENDIX: *Nation-Building and Citizenship. Studies of Our Changing Social Order* (edición ampliada: New Brunswick, 1996), pp. 112-122.

En los países escandinavos, éste fue el sistema electoral de Noruega desde la Constitución de 1814. Allí se reconocía el sufragio de cuatro distintas categorías de ciudadanos: dos de ellas procedentes de los antiguos estamentos (el estamento burgués de los municipios y los campesinos propietarios o arrendatarios), mientras una tercera se basaba en el principio censitario (la posesión de bienes inmuebles por encima de un mínimo) y la cuarta incluía a todos los funcionarios del Estado. La *Dieta* de Finlandia, por su parte, respondió desde su constitución en 1863 a una mezcla similar: de acuerdo con el criterio estamental, la representación estaba dividida en cuatro brazos (nobleza, clero, representantes de las ciudades y campesinos); entre los burgueses urbanos se establecían diferencias, y un sistema de “voto plural”, de acuerdo con el volumen de sus impuestos; y en cuanto a los campesinos, sólo los propietarios y arrendatarios podían participar en la vida política<sup>28</sup>.

El sistema prusiano de las “tres clases” representaba igualmente una mezcla de criterios estamentales y contributivos, unidos a prácticas ceremoniales propias del Antiguo Régimen. El electorado de cada colegio estaba dividido en tres grupos, de acuerdo con los impuestos pagados por cada sector; a pesar de las diferencias en el número de miembros, cada grupo o “clase” elegía al mismo número de electores. Lo que aún es más llamativo: la primera clase, la más numerosa y pobre, votaba de forma pública en presencia de las otras dos; tras su retirada, votaba la segunda, y por último la primera, formada por un corto número de altos contribuyentes. Tras la unificación alemana, el sistema prusiano pervivió con todos sus componentes ceremoniales y de deferencia en las elecciones al *Landtag* prusiano, al tiempo que en el *Reichstag* alemán se establecía el voto universal, directo, igual y secreto<sup>29</sup>.

En los territorios de los Habsburgo, el sistema tradicional de representación en la *Dieta* era puramente estamental, de forma que representantes y representados estaban divididos en cuatro *curias*: nobles, caballeros, prelados y representantes de ciudades y mercados. Pero la *Patente de Febrero* de 1861 estableció en la parte austriaca del Imperio un sistema mixto, que combinaba nuevas formas de representación de intereses con la división curial tradicional: los terratenientes formaban la primera curia, los campesinos que pagaban impuestos la segunda, las cámaras de comercio y profesionales la tercera, y los votantes urbanos la cuarta. De acuerdo con esta división, en 1873 menos de cinco mil grandes terratenientes (4930) eligieron a 85 diputados, más de un millón de campesinos a 129, los quinientos miembros de las cámaras a 21 y 186.300 votantes urbanos a 118. A pesar de las modificaciones posteriores, y en especial de la introducción en 1893 de una quinta *curia*, basada en el sufragio universal masculino, las diferencias estamentales no desaparecieron por completo: de hecho, los miembros de las cuatro curias anteriores conservaban su representación

28. Para los países nórdicos, véase A. YRAOLA: “Evolución de los Parlamentos de los países nórdicos: Análisis comparado”, *Revista de Estudios políticos*, n1 93 (julio-septiembre 1996), pp. 67-82.

29. El sistema prusiano, en R. Romanelli, “Sistemas electorales y estructuras sociales. El siglo XIX europeo”, en S. FORNER (COORD.): *Democracia, elecciones...*, pp. 34 y 42.

separada, al tiempo que disponían de un voto adicional para la elección de los representantes de la recién creada quinta *curia*<sup>30</sup>.

La desigualdad entre los votantes y, con ella, la existencia de ciudadanos desiguales no era, de todas formas, exclusiva de los regímenes políticos no afectados por cambios revolucionarios. En la misma Bélgica, al tiempo que se establecía el sufragio universal en 1893, se introdujo un sistema de voto plural, que compensaba el avance democratizador. Había votos añadidos, hasta un máximo de tres por elector, para los cabezas de familia, los titulados superiores y los que pagaban impuestos inmobiliarios; de forma que mientras 901.000 electores sólo contaban con un voto, 313.000 tenían dos votos y 237.000 tres votos. O lo que es igual, a pesar de la universalización del sufragio masculino, los votos múltiples superaban a los votos singulares<sup>31</sup>.

Incluso en el Reino Unido, cuya trayectoria no corresponde con ninguna de las dos pautas generales descritas hasta ahora, la normativa electoral aceptaba la existencia de un "voto plural", atribuido sobre todo a quienes contaban con títulos universitarios. Bien es verdad que en el Reino Unido, tras la reforma electoral de 1867, el principal criterio restrictivo tenía que ver con la residencia y el arraigo local. Esta restricción estaba presente en la normativa electoral de muchos Estados europeos, en los que para ser aceptado como elector era necesario haber residido un determinado número de años en la misma localidad; pero fue en el Reino Unido donde ocupó el papel fundamental en la separación entre quienes disponían del derecho de voto y el resto de la población. La citada reforma electoral convirtió en electores a los propietarios y arrendatarios de viviendas urbanas (y a los inquilinos cabezas de familia que ocuparan parte de una casa, siempre que la renta superase el mínimo de 10 libras establecido), así como a los propietarios o arrendatarios de fincas rústicas (en este caso, se mantenía la exigencia de una renta anual mínima, aunque se redujo la cantidad a 12 libras); y la nueva reforma de 1884-85 se limitó a recortar los mínimos exigidos para disfrutar de ese derecho. No era el único criterio restrictivo, en la medida en que seguía vigente la exclusión de sirvientes domésticos, pobres asistidos y campesinos con rentas inferiores a la señalada; pero al eliminar la exigencia de pago de impuestos y las llamadas "*franquicias caprichosas*" del proyecto inicial de los conservadores, la nueva normativa convirtió de hecho a la residencia en la fórmula fundamental de discriminación, al menos en las ciudades<sup>32</sup>.

En suma, los mecanismos de exclusión de la ciudadanía política variaban notablemente de unos Estados a otros, y fueron cambiando en el mismo Estado con el transcurso del tiempo. Pero fueran cuales fueran las restricciones y su evolución a lo largo del siglo, todavía en los años sesenta y setenta lo que se encontraba en el fondo de todas ellas era el temor a que la universalización de la ciu-

30. Los datos sobre la elección austriaca de 1873, en A. MAYER: *La persistencia del Antiguo Régimen. Europa hasta la Gran Guerra*, Madrid, 1984, pp. 162-163.

31. Los datos, en R. Romanelli, "Sistemas electorales...", p. 43.

32. Un análisis más detallado, en C. DARDÉ: "La democracia en Gran Bretaña. La reforma electoral de 1867-68", en J. TUSELL (ed.): *El sufragio universal (Ayer, nº 3, 1991)*, pp. 63-82.

dadanía política colocara el poder al alcance de una “muchedumbre” a la que, según las distintas ópticas, se calificaba de ignorante e intolerante (Stuart Mill), de sediciosa y enemiga del orden institucional (Robert Lowe), o incluso de partidaria del comunismo y dispuesta a imponerlo desde el momento en que disfrutara del derecho de voto (como pensaba el restaurador de la monarquía española, Cánovas del Castillo)<sup>33</sup>.

#### UN CAMBIO EXTRAORDINARIO

Pues bien, a pesar de estos temores, en las dos décadas finales del siglo XIX y en los años previos a la guerra mundial, las restricciones del sufragio y las dificultades para acceder a la ciudadanía política se fueron desmoronando poco a poco en la mayoría de los Estados europeos (como vimos en un apartado anterior de este trabajo). Aunque el cambio no se produjo de forma brusca sino paulatina, su transcendencia fue innegable. En algún momento entre la reforma inglesa de 1867 y el comienzo de nuestro siglo, ha escrito Anthony Arblaster, tuvo lugar “una inversión de las actitudes oficiales y públicas hacia la democracia”, de forma que quienes la habían rechazado hasta entonces se convirtieron en firmes partidarios de ella o, cuando menos, abandonaron su actitud negativa anterior. Cómo y por qué se produjo “este cambio extraordinario y excepcionalmente rápido” es en gran medida una incógnita para Arblaster (y, por supuesto, para el autor de este texto); pero al menos es posible aventurar algunas afirmaciones sobre las formas que adoptó la transformación<sup>34</sup>.

Desde luego, el cambio no tuvo lugar de forma lineal, a través de las etapas sucesivas de un proceso de modernización, como lo describió en su día Stein Rokkan; de un proceso en el que la ampliación del sufragio era el estadio inicial al que había seguido la normalización de las leyes electorales, el establecimiento del sufragio universal e igual, primero masculino y después femenino, y la regulación de la representación proporcional. De hecho, el propio Rokkan señaló que sólo tres de los Estados analizados (Inglaterra, Bélgica y Suecia) siguieron de forma regular esta secuencia<sup>35</sup>. Frente a esta explicación evolutiva, más parece que hay que hablar de un recorrido de ida y vuelta, al menos en aquellos Estados que —como Francia en 1848, España en 1890, o Portugal en 1913— tras un largo periodo censitario volvieron al punto de partida de un sufragio generalizado, o incluso universal. Más en general, el cambio fundamental de las décadas finales del siglo XIX e iniciales del XX fue la pérdida de legitimidad y validez legal de algunas de las restricciones en vigor desde los años treinta del siglo pasado, mien-

33. En su discurso de 15 de marzo de 1876, Cánovas se valió del ejemplo de las repúblicas griegas para asentar como principio universal que “el comunismo y el sufragio universal son dos tesis que se resuelven y no pueden menos de resolverse en una sola síntesis”, y que por ello la democracia “no era más que la guerra de los pobres contra los ricos” (A. CÁNOVAS DEL CASTILLO: *Discursos parlamentarios*, Madrid, 1987, p. 229).

34. A. ARBLASTER: *Democracia...*, p. 80.

35. S. ROKKAN: *Citizens, Elections, Parties*, Oslo, 1970, pp. 148-149.

tras otras no se veían afectadas por la misma erosión. En concreto, el principio censitario, la concepción restrictiva de las "capacidades" y los criterios estamentales fueron objeto de las reformas de mayor envergadura, por parte sobre todo de los gobiernos liberales, que aprovecharon la escasa resistencia conservadora frente a ellas. En cambio, las restricciones vinculadas a la educación en la más abierta formulación inicial (saber leer y escribir), o las que tenían que ver con los que hemos definido como *principios de utilidad y de autonomía personal* no fueron cuestionadas con la misma intensidad, al menos hasta el final de la guerra.

Un rápido recorrido por las principales reformas electorales, antes descritas, puede servir como prueba de este aserto. En Italia, el gobierno de Depetris redujo en 1882 las exigencias económicas, al tiempo que concedía el voto a los altos funcionarios y a los ciudadanos con "capacidades educativas"; dos años después, en el Reino Unido fue el gobierno Gladstone el que decidió reducciones similares en las exigencias relacionadas con la vivienda y los ingresos, sin que la reacción conservadora fuera más allá de la negociación de una nueva distribución de los escaños parlamentarios. En Holanda, los gobiernos liberales adoptaron medidas similares de reducción del mínimo de ingresos en 1887, y de nuevo en 1897, a la vez que incluían entre los ciudadanos a quienes demostraran un mínimo de educación; y lo mismo ocurrió en Noruega en 1885 y 1898, por decisión del *Storting* dominado en aquellos momentos por el sector liberal más abiertamente democrático.

Los criterios estamentales o sus equivalentes funcionales se vinieron abajo en Austria en 1907. Y aunque Bélgica -donde fue el gobierno católico el que impulsó la ampliación del voto- parecía seguir el camino contrario, al establecer en 1893 un sistema desigual de "voto plural", sus principales beneficiarios no eran ya los propietarios de casas y tierras, que sólo recibieron un voto adicional, sino los funcionarios y los diplomados superiores, a quienes se atribuyeron dos votos adicionales.

Que las limitaciones por razones educativas aún resultaban admisibles lo demuestra tanto la norma electoral portuguesa de 1913 (mantenida hasta 1928, salvo en el corto periodo de dictadura de Sidónio Pais) como la reforma italiana de 1912. En ambas, el analfabetismo era la principal causa de exclusión del derecho de voto. Incluso en Estados como Irlanda y el Reino Unido subsistieron en la legislación de posguerra fórmulas que primaban a los sectores educados de la población ("voto plural", escaños adicionales para la representación universitaria), que sólo desaparecieron en 1936, en el caso de Irlanda, y en 1948 en el Reino Unido.

Las restricciones relacionadas con los principios de *utilidad y autonomía personal* siguieron manteniendo fuertes dosis de legitimidad, al menos en algunos países. En Dinamarca, Noruega o Suecia la exclusión de los pobres beneficiarios de la asistencia pública aún seguía vigente en vísperas de la guerra mundial; y las primeras concesiones del voto a la mujer sólo afectaron a las que disponían de recursos propios, y por ello no podían ser consideradas como dependientes. En general, en los países nórdicos la prohibición del voto a los sirvientes domésticos o a las mujeres fue desapareciendo al tiempo que se introducía el voto secreto,

por el que se aseguraba la libertad de los votantes frente a sus amos, y la de las mujeres en relación con sus maridos o parientes.

En suma, las exclusiones subsistentes antes de 1914 —a las que, por supuesto, hay que sumar las derivadas de condenas penales que traían consigo la inhabilitación, perpetua o temporal de los afectados— estaban relacionadas muy directamente con las primitivas restricciones del periodo revolucionario y no con los principios censitario, estamental o de capacidades, en el sentido en que se entendieron durante buena parte del siglo XIX. O lo que es igual, se volvió a la concepción revolucionaria del *ciudadano político*: varón, con autonomía personal, un nivel mínimo de conocimiento y un empleo o una fuente fija de ingresos. En algunos Estados, incluso, el sexo se había vuelto menos importante que los otros requisitos.

#### DESARROLLO ECONÓMICO, CÁLCULOS POLÍTICOS Y PRESIONES SOCIALES

En el cambio de actitud descrito hasta ahora influyeron muchos y muy diversos factores. Huntington ha señalado algunos: “el desarrollo económico, la industrialización, la urbanización, el ascenso de la burguesía y de una clase media, el desarrollo de una clase obrera y su rápida organización y el crecimiento gradual de la economía” figuran en su enumeración junto con las influencias intelectuales y el peso de los ideales de la Revolución Francesa, o incluso el influjo del protestantismo<sup>36</sup>. Pero en esta larga relación de variables quizá convenga señalar algunas de especial relevancia. Sin duda, la extensión de la educación y la reducción de los niveles de analfabetismo entre las clases medias y los sectores populares de la población —vinculadas al crecimiento económico y urbano, pero también a la nueva intervención estatal en el terreno educativo, de la que hablaremos más adelante— hizo perder credibilidad al viejo argumento por el que sólo los principales contribuyentes o los titulados superiores estaban “preparados para hacer un uso conveniente” de los derechos políticos. Pero además de ese componente estructural, hay dos factores que merecen especial atención: uno tiene que ver con la iniciativa de los políticos y sus cálculos sobre las ventajas de la generalización de tales derechos; el otro, con la acción autónoma de las organizaciones populares, en especial de los partidos obreros de reciente creación.

Hablar de cálculos políticos no supone necesariamente definir como “oportunistas” a quienes protagonizaron estas medidas (aunque algunos, como Disraeli, fueron en su tiempo objeto de esta crítica). Más bien, se refiere a una mezcla de las convicciones políticas y la valoración de las ventajas e inconvenientes del cambio. En el caso de Disraeli, promotor desde el partido conservador de la reforma de 1867, la acusación de “oportunismo” tenía que ver con su decisión de apropiarse e incluso sobrepasar el programa liberal; pero además de las consideraciones sobre la oportunidad de la reforma, jugaron también un papel decisivo las convicciones del líder de los *tories*. Treinta años antes, el propio Disraeli había

36. S. P. HUNTINGTON: *La tercera ola...*, pp. 47-48.

explicado que a su juicio “el Partido Tory [era] el partido auténticamente democrático” de Inglaterra y el dirigente “natural” del pueblo<sup>37</sup>.

La aprobación de la ley de sufragio universal en España es otro ejemplo de la importancia del cálculo político. El jefe de Gobierno, Sagasta, nunca había sido un decidido partidario del sufragio universal; pero se convirtió en el promotor de la ley de 1890 para mantener la unidad del partido liberal y evitar una escisión de los sectores más claramente democráticos. La argumentación de los prohombres liberales en el debate parlamentario se limitó a atribuir el cambio al “espíritu de los tiempos” y a asegurar que gracias a él la monarquía se vería reforzada. “Si nosotros queremos traer aquí y convertir en ley el sufragio universal, es precisamente y ante todo por el bien de la Monarquía misma”, explicó Álvaro de Figueroa, futuro conde de Romanones, “porque es necesario acomodarse a los tiempos” y resultaría “vano”, en vista de lo ocurrido en otros países europeos, pretender que la monarquía española se mantuviera apegada a los “antiguos principios”. Una formulación que también haría suya el futuro dirigente demócrata José Canalejas: “cuanto mayor sea el número de ciudadanos que intervengan en la dirección de los asuntos públicos, cuanto más grandes sean las fuerzas que dirijan la política española, más arraigo, más firmeza, más prestigio, si pudiera haber más en institución que lo tiene tanto, alcanzará la Monarquía”. Desde la óptica conservadora, fue la tranquilidad de que la Monarquía no perdería sus prerrogativas —como dijo Cánovas, la seguridad de que seguiría siendo “una fuerza real y efectiva, decisiva, moderadora y directora”—, unida a la constatación un tanto cínica de que el voto popular podía ser manipulado desde el Ministerio de Gobernación, lo que eliminó los recelos e hizo viable la reforma electoral<sup>38</sup>.

Si utilizamos el ejemplo español como base para una generalización, se podría afirmar que el impulso liberal, y la escasa resistencia conservadora, a la universalización de la ciudadanía política estaba claramente relacionado con la confianza, por fin visible a finales de siglo, en que tal cambio no traería consigo una alteración sustancial del orden institucional ni de las estructuras sociales preexistentes. O lo que es igual, la otra cara de la reforma fue la seguridad, compartida por líderes políticos de diversa adscripción, de que los mecanismos de control de la vida política —la pervivencia del poder monárquico, la existencia de Cámaras Altas no sometidas a la elección popular, el peso decisivo de los distritos rurales, o en países como Bélgica las fórmulas de “voto plural”—, unidos a la persistencia

37. La cita, que procede de una carta de 2 de julio de 1835, en G. HIMMELFARB: “Disraeli: la imaginación tory”, en *Matrimonio y moral en la época victoriana*, Madrid, 1991, p. 205.

38. Para la actitud de Sagasta, véase C. DARDÉ: “La democracia en la España de la Restauración”, *Revista de Occidente*, nº 50, junio 1985, pp. 115-126. Un análisis del debate parlamentario, en A. M. GALERO: “Los precursores de la Monarquía democrática”, en J.L. GARCÍA DELGADO (ed.): *La España de la Restauración. Política, economía, legislación y cultura*, Madrid, 1985, pp. 32-44. En cuanto a la posición de Cánovas, conviene recordar la explicación que el líder conservador dio de su cambio de actitud ante la ampliación del derecho de voto: “Yo no temo al sufragio universal porque estoy convencido de que los Gobiernos harán siempre lo que quieran, mientras no se transformen nuestras costumbres públicas” (Citado en J. DEL NIDO Y SEGALERVA: *Historia política y parlamentaria del Excmo. Sr. D. Práxedes Mateo Sagasta*, Madrid, 1915, p. 801).

de las actitudes deferentes de amplios sectores populares, frenarían todo intento de utilizar el nuevo sistema electoral como base para un cambio sustancial en la correlación de fuerzas políticas o sociales<sup>39</sup>. La experiencia acumulada por los Estados que dieron los primeros pasos por este camino fortaleció sin duda tal confianza; y los resultados electorales posteriores a las sucesivas ampliaciones, al menos a corto plazo, pusieron de manifiesto que esas previsiones no estaban en absoluto infundadas<sup>40</sup>.

El énfasis en la iniciativa de los gobiernos y los líderes políticos, al menos de algunos de ellos, contradice una opinión generalizada entre los historiadores, a la que Hobsbawm ha dado su formulación canónica: “fuera cual fuera la forma en que avanzó la democratización, lo cierto es que entre 1880 y 1914 la mayor parte de los Estados occidentales tuvieron que resignarse a lo inevitable. La política democrática no podía postponerse más tiempo. En consecuencia, el problema era cómo conseguir manipularla”<sup>41</sup>. Es verdad que en algunos Estados el papel de los dirigentes políticos consistió en encauzar las presiones utilizando las fórmulas que Hobsbawm define como “manipulatorias” (como el voto plural, el mantenimiento de cualificaciones educativas, una organización de los distritos electorales favorable para los intereses del poder, o las mil diversas formas de corrupción electoral); pero en otros casos, de los que Disraeli o Sagasta pueden servir como ejemplo, impulsaron las reformas políticas aunque no existiera un fuerte movimiento popular que les obligara a ello, o las llevaron más lejos de lo que muchos contemporáneos podían esperar.

De todas formas, la acción de los líderes políticos no puede aislarse del contexto social en el que se produjo la ampliación de la ciudadanía. Lo que nos lleva inevitablemente al debate sobre los orígenes sociales de la democracia, revitalizado en las últimas décadas por la obra de Barrington Moore y los comentarios y críticas a la misma. Sin entrar de lleno en la discusión, se puede al menos señalar que en el “fin de siglo” al que está dedicado este trabajo la presión social que impulsó la democratización tuvo más que ver con las organizaciones obreras que con la burguesía o las clases medias. De acuerdo con el análisis de Therborn, fue la clase obrera, y más en concreto los partidos y sindicatos obreros vinculados a la Segunda Internacional, la principal protagonista en el empuje final hacia la democracia política; aunque para conseguir el éxito en su objetivo necesitó la

39. Como ha señalado Arno Mayer, antes de 1914 Europa “no sólo era muy agraria y nobiliaria, sino además monárquica”, de forma que sólo Francia, Suiza y Portugal tenían regímenes republicanos. Para un análisis más completo de los frenos y controles, véase su libro *La persistencia del Antiguo Régimen...*, pp. 125-176.

40. Los resultados de las elecciones inmediatamente posteriores a las reformas (recogidos por Peter Flora y sus colaboradores) ponen de relieve la exactitud del temprano juicio de John MAYNARD KEYNES (1904): si la ampliación del sufragio no había traído consigo ninguna “alteración fundamental del equilibrio de poder preexistente” se debía, en parte, a que “cualquiera que sea la representación numérica de la riqueza, su poder siempre será mucho mayor”, pero también a la “deficiente organización de las clases que han recibido recientemente el derecho de voto” (R. SKIDELSKY: *John Maynard Keynes. 1. Esperanzas frustradas: 1883-1920*, Madrid, 1986, p. 163).

41. E. J. HOBSBAWM: *La era del imperio (1875-1914)*, Barcelona, 1989, p. 87.



ayuda de aliados exteriores —como la pequeña y mediana burguesía, e incluso algún sector de la propia clase dominante— y de circunstancias políticas propicias, como las guerras o los procesos de construcción nacional en algunos países. Que la conquista del sufragio universal fuera en paralelo con la consecución de otros derechos para los trabajadores —relacionados con la educación, la protección social o los derechos de asociación y huelga, a los que nos referiremos más adelante— es una prueba complementaria del papel decisivo de estas organizaciones en el proceso general de cambio<sup>42</sup>.

Ahora bien, la aceptación general de esta tesis no debe impedirnos añadir algunas precisiones al análisis de Therborn. Para empezar, la Segunda Internacional y sus organizaciones, cuya importancia es innegable en la etapa final del mencionado proceso, eran las herederas de una larga lucha anterior, que había estado protagonizada por capas populares y organizaciones políticas más amplias y diversas que la clase obrera moderna a la que se refiere Therborn. Podemos definir las con el término genérico de “pueblo”, para incluir en él a los grupos de artesanos, trabajadores de oficios clásicos, pequeños propietarios urbanos y rurales o intelectuales de clase media, sobre los que se sustentaron movimientos políticos como el Cartismo británico, el republicanismo social en Francia o las luchas revolucionarias en España que desembocaron en la revolución de 1868 (definida por Jover como “un gran movimiento histórico destinado a hacer coincidir la plena ciudadanía con la simple condición humana”)<sup>43</sup>.

En segundo lugar, para que las organizaciones integradas en la Internacional, y los sectores obreros impulsados por ellas, se convirtieran en protagonistas de la lucha por la democracia y los derechos políticos fue necesaria una previa transformación de las expectativas iniciales de dichos organismos. Durante la década de 1890, los partidos obreros perdieron sus esperanzas en la “inminencia de una revolución social” que sustituiría “como por arte de magia” la dominación burguesa por un régimen de dictadura del proletariado (la formulación procede del dirigente belga E. Vandervelde); en su lugar, empezaron a confiar en el sufragio universal como el camino adecuado hacia el triunfo. De esta forma, no sólo ampliaron su base social, al incorporar reclamaciones democráticas capaces de atraer a un electorado más amplio que la clase obrera en sentido estricto (a “todos

42. Un resumen reciente de las distintas posiciones, y un análisis general de las mismas, en D. RUESCHEMEYER, E. HUBER STEPHENS y J. D. STEPHENS: *Capitalist Development and Democracy*, Cambridge, 1992, pp. 12-39. La explicación de G. THERBORN: en “Dominación del capital y aparición de la democracia”, *En Teoría*, nº 1 (abril-junio 1979), pp. 5-63.

43. Un mayor desarrollo de esta crítica, en RUESCHEMEYER, STEPHENS y STEPHENS: *Capitalist Development...*, pp. 140-141. Del papel decisivo del “pueblo” en la lucha por la ciudadanía se ha ocupado en los últimos años la llamada “historiografía revisionista” británica, desde Stedman Jones a Paul Joyce, y también —aunque con una actitud menos polémica— la historia social de Francia, desde los estudios de Agulhon a los de W. Sewell. Una síntesis reciente, con abundante bibliografía, de este tema, en C. L. LIDA: “¿Qué son las clases populares? Los modelos europeos frente al caso español en el siglo XIX”, *Historia Social*, nº 27 (1997), pp. 3-21. La cita de Jover, en el “Prólogo” al tomo XXXIV, *La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, de la *Historia de España Menéndez Pidal* (pp. CXI-CXII).

los productores”, o al “pueblo” en su conjunto, como señalaban en esa década los programas de varios partidos socialistas europeos), sino que también iniciaron una nueva estrategia, en la que la acumulación de las reformas y el triunfo electoral estaban destinados a sustituir a las formas insurreccionales de las revoluciones precedentes<sup>44</sup>.

#### EL COMPLEJO DESARROLLO DE LA CIUDADANÍA SOCIAL: EDUCACIÓN, PROTECCIÓN SOCIAL Y DERECHOS OBREROS

En la visión evolucionista de T. H. Marshall, sólo tras el establecimiento del sufragio universal y la generalización de la solidaridad social despertada por la expansión de los derechos políticos fue posible llegar al último estadio en el desarrollo de la ciudadanía: es decir, a la “ciudadanía social”. Ahora bien, no parece que ni en el Reino Unido ni en el resto de los Estados europeos la secuencia se produjera de esa forma, por lo que la correlación entre derechos políticos y derechos sociales establecida por Marshall no resulta convincente. En algunos Estados, como el Imperio alemán o Austria, la concesión al menos parcial de derechos sociales fue previa a la conquista de la ciudadanía política; en otros casos, al contrario, el sufragio universal no trajo consigo de inmediato avances sustanciales en el camino hacia la ciudadanía social. Este último fue, como han señalado Miriam Cohen y Michael Hanagan, el caso de Francia: entre 1890 y 1914 los derechos políticos estaban allí mucho más extendidos que en el Reino Unido, pero ocurría lo contrario en lo relativo a los derechos sociales<sup>45</sup>.

En suma, la consecución de estos derechos se produjo a través de un largo proceso que no dependía directamente de la conquista del sufragio universal y los derechos políticos; un proceso que, dada la diversidad de derechos y las diferencias cronológicas en su promulgación, desborda el periodo a que nos venimos refiriendo. En todo caso, durante el “fin de siglo” se produjeron cambios de especial importancia en terrenos como la educación o los derechos colectivos de los trabajadores —que, como ya se ha señalado, no son fáciles de integrar en la división de Marshall—, aunque en lo que se refiere a la otra cara de la ciudadanía social, es decir, la consecución del “derecho a un mínimo de bienestar y seguridad económica”, los avances fueron mucho más modestos.

De ese conjunto dispar de derechos, el más antiguo, y de historia más compleja, es sin duda el derecho a la educación. Un derecho que, desde sus primeras formulaciones, apareció más bien como un deber: el deber de asistir a la escuela —o, para ser más precisos, el deber de los padres de enviar sus hijos a un centro

44. El artículo de E. VANDERVELDE: “Las bodas de oro del socialismo internacional”, escrito en 1898 al cumplirse los cincuenta años del *Manifiesto Comunista*, fue publicado en España por la revista *La Nueva Era*, en 1901. Sobre los cambios mencionados en el texto, véase A. Przeworski, *Capitalismo y socialdemocracia*, Madrid, 1988, pp. 17-60.

45. El caso francés, y una crítica general a la correlación, en M. COHEN y M. HANAGAN: “Politics, Industrialization and Citizenship: Unemployment Policy in England, France and the United States, 1890-1950”, *International Review of Social History*, vol. 40, suplemento 3 (1996), pp. 91-129.

escolar- durante un determinado número de años. A este derecho convertido en deber se le atribuyó además, desde los mismos orígenes de la Europa liberal, el carácter de prerrequisito para el disfrute de los derechos políticos: en las constituciones revolucionarias de Francia y España se estableció un plazo al final del cual quienes aspiraran al estatuto de ciudadanos deberían demostrar un nivel mínimo de conocimientos; y aunque los cambios políticos impidieron que tal previsión se convirtiera en realidad, de hecho en la mayoría de los Estados europeos las exigencias educativas y el rechazo de la participación política de las “muchedumbres ignorantes” se mantuvieron, como sabemos, hasta la guerra mundial.

Puede demostrarse, como recordó Reinhard Bendix, que el principio de la educación elemental obligatoria surgió como “un subproducto del absolutismo ilustrado”, y no del liberalismo, en Estados como Dinamarca, Prusia o Austria. Pero también es verdad que esos primeros intentos no consiguieron los resultados previstos por sus promotores, en parte por las resistencias de quienes tenían que sufragar los gastos de la enseñanza, y en parte también por la negativa de muchos padres a la hora de enviar a sus hijos a la escuela. En todo caso, ni estas primeras medidas —dirigidas a moralizar a la población y a infundir actitudes de lealtad hacia el país y el soberano— ni los intentos clericales de mantener bajo su control el proceso educativo a lo largo de buena parte del siglo XIX tienen mucho que ver con la extensión de la ciudadanía en la forma en que hemos definido este proceso. Sólo desde el momento en que los Estados, a veces tras arduos conflictos, impusieron las formas de educación estatal o municipal, o al menos establecieron su autoridad sobre la enseñanza eclesiástica, se puede hablar del derecho a la educación como un ingrediente fundamental de la nueva condición ciudadana. Tal imposición se produjo de muy diversas maneras, según cual fuera la situación religiosa de cada país<sup>46</sup>.

En aquellos países en los que existían Iglesias oficiales sometidas a la autoridad del monarca, la tarea resultó más fácil en la medida en que el gobierno pudo establecer sin conflictos su control sobre la educación y utilizar al clero como instrumento para el desarrollo de la misma. En Dinamarca, siguiendo la tradición del siglo anterior, en 1814 se estableció un sistema de educación obligatoria de siete años de duración (aunque de momento sólo durante tres días a la semana, que en 1849 se ampliaron a seis); al mismo tiempo, la nueva ley imponía la creación de escuelas primarias en todos los municipios. En la década de 1840, se introdujo igualmente la educación obligatoria en Noruega y Suecia, utilizando para ello las escuelas parroquiales. Por fin, en el recién establecido Imperio alemán se impusieron en 1871 las viejas normas prusianas sobre educación obligatoria, con una duración de ocho años, salvo en Baviera y Wurtemberg.

Más complicada fue la situación en los países en que la Iglesia era independiente del Estado, o existía una pluralidad de confesiones religiosas en conflicto. En Holanda, las tensiones entre la enseñanza religiosa, calvinista o católica, y los

46. La explicación de R. BENDIX, en *Nation-Building and Citizenship...*, pp. 105-112.

intentos de control gubernativo sólo se resolvieron tras el reconocimiento, en 1857, de la igualdad entre las escuelas públicas y las confesionales, lo que permitió a unas y otras recibir financiación estatal. La "guerra escolar" desatada en Bélgica en 1879 después de que el gobierno liberal intentara suprimir las subvenciones estatales a las escuelas católicas, sólo se amortiguó con la llegada al poder del partido católico, que muy pronto restableció las ayudas del Estado a esas escuelas, y que a fines de siglo impuso la enseñanza de la religión católica en las escuelas públicas.

Conflictos similares entre católicos y liberales se resolvieron en España, al menos temporalmente, con la Ley Moyano de 1857, que establecía la obligatoriedad de la enseñanza durante tres años, bien en escuelas municipales o bien en instituciones religiosas, al tiempo que otorgaba a la Iglesia el control de la educación pública. Aunque el más llamativo de los enfrentamientos, cuyo resultado fue además totalmente distinto a los mencionados, se produjo en Francia: tras sucesivos conflictos por el control de la enseñanza, que dieron lugar a las leyes contrapuestas de 1833 y 1850, por fin la Tercera República estableció la educación obligatoria y laica en 1882 (y completó la secularización en 1904, al exigir a las Órdenes religiosas que abandonaran las tareas educativas en el plazo de diez años).

En todo caso, y fuera cual fuera el nivel de colaboración o enfrentamiento entre la Iglesia y el Estado, el hecho es que en las décadas finales del siglo en numerosos países europeos se aprobaron normas que imponían el principio de la educación obligatoria, con una duración entre los seis y los ocho años. Después de las medidas ya mencionadas de Prusia, Dinamarca, Noruega, Suecia o España, en 1869 se estableció la educación obligatoria en Austria, en 1872 en Escocia, en 1874 en Suiza, en 1877 en la Italia unificada, en 1880 en Gran Bretaña, en 1882 en Francia, en 1898 en Irlanda, en 1900 en Holanda y, por último, en 1914 en Bélgica. Más aún, en aquellos países en los que la temprana imposición de la obligatoriedad de la enseñanza no había ido acompañada por una definición precisa de su duración, o se llegó a considerar que la duración establecida era muy corta, aparecieron nuevas normas para regularla y ampliarla: en Suecia, desde 1878 se exigían seis años de escolarización; siete años en Noruega, desde 1889; seis años en España, a partir de 1902, y en Italia a partir de 1904<sup>47</sup>.

El aumento en los gastos estatales en educación fue, como es fácil suponer, el correlato obligado de estas medidas. En el Reino Unido, la cifra se multiplicó por cinco entre 1880 y 1910, en Francia por cuatro desde 1870 a 1910, en Alemania por dos y medio en las mismas fechas; a comienzos del siglo XX, la educación representaba más del 10 por ciento del presupuesto estatal en países como Dinamarca, Finlandia, Alemania, Noruega o Suecia; y en casi todos los Estados europeos, con la excepción de Italia y España, la partida de Educación superaba

47. Los datos recogidos en los últimos párrafos proceden de P. FLORA *et al.*: *State, Economy and Society*, vol. 1, cap. 10. Los de España, en J. GUTIÉRREZ CUADRADO, E. HERNÁNDEZ SANDOICA y J. L. PESET: "Educación y enseñanza"; en M. ARTOLA (dir.): *Enciclopedia de Historia de España*, vol. 1, pp. 569-585.

a las demás partidas civiles, salvo la destinada a la Administración pública. De nuevo con las excepciones de Italia y España, los niños escolarizados eran a comienzos de siglo más de las dos terceras partes del grupo de edad entre 5 y 14 años; una proporción que en Francia o el Reino Unido se elevaba hasta las tres cuartas partes. Los índices de analfabetismo, por su parte, habían caído por debajo del 10 por ciento, aunque una vez más España —con casi 12 millones de analfabetos en 1910, lo que suponía cerca del 60 por ciento de la población— e Italia —donde el porcentaje de analfabetismo bajó de más del 60 por ciento en los años ochenta al 38 por ciento en 1912— quedaban muy lejos del resto de los países de la zona<sup>48</sup>.

Es bien sabido que el desarrollo de la protección social contra los infortunios individuales —los accidentes, la enfermedad, la vejez o el desempleo— quedó muy lejos de los avances ya mencionados en lo que a la educación obligatoria se refiere. Pero esto no significa que no se dieran en las décadas mencionadas los primeros pasos en esa dirección. Fue en Alemania, gracias a las medidas de Bismarck, donde se pusieron las bases del nuevo sistema de protección estatal; y aunque las medidas de la década de 1880, por las que se organizaron los seguros obligatorios de accidentes y enfermedad y el sistema de pensiones de jubilación, estaban aún lejos de la cobertura universal, su aplicación significó en todo caso un notable avance en relación con las formas anteriores de beneficencia municipal o eclesiástica.

Antes de fin de siglo, siguiendo en gran medida el ejemplo de Alemania, el seguro obligatorio de accidentes se había establecido en Austria (1887), Noruega (1894), Finlandia (1895), Italia (1898) y España (1900); y ya en nuestro siglo, el mismo camino siguieron Holanda (1901) y Suiza (1911). El seguro obligatorio de enfermedad, por su parte, fue introducido en Austria en 1888, en Noruega en 1909 y en el Reino Unido en 1911. Y las pensiones de vejez, más tardías en su establecimiento con carácter obligatorio, sólo aparecieron antes de la guerra, además del caso alemán, en Francia (1910) y en Holanda y Suecia (1911)<sup>49</sup>.

De todas formas, el momento decisivo en el reconocimiento de la ciudadanía social correspondió a la aprobación en 1911, por el gobierno de Lloyd George, de la *National Insurance Act*, que además del seguro de enfermedad introdujo por primera vez un seguro obligatorio de desempleo. Sólo después de la guerra, el modelo británico tendría sus continuadores en Italia (1919) o Austria (1920), mientras el resto de los Estados se limitaban a la implantación de fórmulas de seguro voluntario —aunque con subvenciones del Estado— para los casos de desempleo<sup>50</sup>.

48. Datos sobre gastos en educación, en M. MANN: *The Sources of Social Power*, vol. II, pp. 378-381 y Cuadro 11.5; P. FLORA *et al.*: *State, Economy and Society*, vol I, cap. 8. Sobre analfabetismo, E.J. HOBBSAWM: *La era del Imperio...*, Barcelona, 1989, p. 344; y J. L. PAN MONTOJO: "Estadísticas y Gráficos", pp. 793-797.

49. Un análisis más detallado, en J. L. PESET: "Capitalismo y medicina: ensayo sobre el nacimiento de la seguridad social", *Estudios de historia Social*, nº 7 (octubre-diciembre 1978), pp. 185-216.

50. Los datos, en P. FLORA *et al.*: *State, Economy and Society*, vol. 1, p. 454. Y un análisis reciente sobre las razones que impulsaron esta política, y sus diferencias con otros países industrializados, en M. COHEN y M. HANAGAN: "Politics, Industrialization and Citizenship...", pp. 94-110.

En resumen, cuando estalló la guerra eran aún escasas las medidas protectoras de carácter obligatorio establecidas en Europa. La protección social, en todo caso, ya no quedaba fuera del campo de la actividad estatal, en la medida en que casi todos los Estados de la zona se habían comprometido ya a subvencionar seguros voluntarios, en especial en las ramas de accidentes, enfermedad y jubilación. La creación de instituciones como la “Cassa Nazionale di Provvidenza, per l’invalidità e per la vecchiaia degli operai” en Italia (1898) o el Instituto Nacional de Previsión en España (1908), dedicadas al fomento de los seguros voluntarios de invalidez y vejez, fue un reflejo de esta nueva actitud de los Estados europeos<sup>51</sup>.

Por supuesto, el número de personas cubiertas por los distintos seguros variaba sustancialmente de acuerdo con su carácter obligatorio o voluntario. Mientras en Alemania, en 1915, el 71 por ciento de los trabajadores disfrutaba del seguro de accidentes, el 43 por ciento del seguro de enfermedad y el 57 por ciento de las pensiones de jubilación, y en el Reino Unido dos tercios de los trabajadores contaban con seguros de accidentes y enfermedad, en Italia la cobertura no debía superar el 20 por ciento. Los datos españoles son aún más reducidos: de más de un millón de personas mayores de 65 años en la década de 1910, sólo unas sesenta mil estaban afiliadas en 1913 al Instituto Nacional de Previsión (cantidad que aumentó hasta 135.000 en 1917)<sup>52</sup>.

No se trataba todavía, como bien se ve, del Estado de bienestar, ni se había avanzado al mismo ritmo que en lo relativo a los derechos políticos. Pero al menos estos primeros pasos anunciaban el recorrido del periodo de entreguerras, durante el cual los seguros obligatorios de accidentes, enfermedad y vejez se generalizaron en Europa y el seguro de desempleo comenzó su andadura fuera del Reino Unido.

Pero si el progreso en este campo había sido reducido, no se puede decir lo mismo de la generalización de los derechos obreros en terrenos como la organización de sindicatos y la declaración de huelgas. Por el carácter colectivo de su utilización, tales derechos no se pueden considerar incluidos en el bloque de los derechos civiles, de claro corte individualista; tampoco fueron incorporados por Marshall en su caracterización de los derechos sociales; de ahí que se haya hablado de un cuarto tipo de derechos, los llamados por Giddens “derechos civiles económicos”, cuya consecución fue el resultado de un recorrido que tampoco se ajusta al esquema evolutivo del padre de la doctrina de la ciudadanía.

De hecho, la libertad de sindicación tuvo una historia claramente diferente a la del derecho de asociación política. Mientras en países como Francia, Inglaterra, Bélgica y Holanda las asociaciones políticas o religiosas no tropezaban con impedimentos legales, o fueron explícitamente reconocidas (por ejemplo, en Bélgica,

51. El caso español, en F. MONTERO GARCÍA: *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, Madrid, 1988.

52. Los datos, en M. VAN DER LINDEN: “The National Integration of European Working Classes (1870-1914)”, *International Review of Social History*, vol. 33 (1988), nº 3, p. 305. Para España, E. MARTÍNEZ QUINTEIRO: “El nacimiento de los seguros sociales, 1900-1908”, en J. ÁLVAREZ JUNCO (comp.): *Historia de la acción social pública en España*, Madrid, 1990, p. 272.

en 1830), los antiguos gremios y las nuevas sociedades obreras eran objeto de prohibiciones expresas, a partir del principio sentado por Le Chapelier en la defensa de la ley de 1791: “No deben existir gremios en el Estado; sólo el interés individual de cada ciudadano y el interés general”. Pero fue difícil mantener por mucho tiempo esta posición: ya en la primera mitad del siglo XIX el derecho de sindicación fue reconocido legalmente en el Reino Unido (1824), Noruega (1839) o Dinamarca (1849); y durante la segunda mitad consiguió su reconocimiento en los demás Estados europeos, incluyendo los más reacios —como Francia (1884) o España (1887)— o aquellos que pasaron por periodos autoritarios de prohibición de las organizaciones socialistas, como el Imperio Alemán o Austria, donde a comienzos de la década de 1890 se restablecía la libertad de asociación política y sindical de los trabajadores.

El derecho de huelga, segundo de estos derechos obreros, alcanzó el pleno reconocimiento legal, tras periodos de relativa tolerancia, en la segunda mitad del siglo XIX o, a lo sumo, en los años iniciales del XX. De acuerdo con los datos de Ebbinghaus, tal derecho estaba ya implícitamente admitido en Noruega, Dinamarca o Suiza antes de esas fechas; pero las normas legales más significativas aparecieron en Francia en 1864, en Holanda en 1872, en el Reino Unido en 1875, en Suecia en 1885, en Italia en 1890, y ya en nuestro siglo en España en 1907. Aunque en otros Estados —como Austria, Bélgica o Alemania— sólo tras la guerra se produjo la legalización, el camino estaba ya más que avanzado en vísperas del conflicto<sup>53</sup>.

#### UNA BREVE CONCLUSIÓN

Frente al esquema evolucionista de la formulación clásica de Marshall, por un lado, y en contraste con la importancia habitualmente atribuida a la primera guerra mundial en el establecimiento de regímenes democráticos y la ampliación de la ciudadanía política en Europa por otro, el relato precedente ha tratado de señalar el papel decisivo del “fin de siglo” tanto en la extensión de la ciudadanía política como en los inicios de la ciudadanía social. La coincidencia en el tiempo entre ambos procesos, fruto sin duda de múltiples factores, aunque entre ellos convenga destacar el empuje de las organizaciones obreras, supuso un avance decisivo hacia una nueva concepción de la ciudadanía, a la que se incorporaban nuevas formas de igualdad y nuevos derechos para un número creciente de individuos. Para decirlo en los términos del propio Marshall, lo que en este periodo comenzó a hacerse visible fue que la desigualdad de clases podía ser compatible con la “igualdad fundamental” de la ciudadanía; un descubrimiento que, a pesar de los retrocesos de los años de entreguerras, anunciaba ya los desarrollos posteriores del Estado de bienestar.

53. B. EBBINGHAUS: “The Siamese Twins: Citizenship Rights, Cleavage Formation, and Party-Unions Relations in Western Europe”, *International Review of Social History*, vol. 40, suplemento 3 (1996), pp. 60-64.