

# La representación política durante el siglo XIX en Gran Bretaña

## *The Political Representation in the XIX<sup>th</sup> Century in Great Britain*

Fernando SÁNCHEZ-BEATO LACASA

Universidad Complutense de Madrid

fsblmail@gmail.com

Recibido: 12.4.10

Aprobado definitivamente: 14.10.10

### RESUMEN

La evolución constitucional inglesa en el siglo XIX se caracterizó por la enorme capacidad de adaptación a una cambiante situación impulsada por el desarrollo económico, alteración que llevará progresivamente al Estado a abandonar el '*laissez faire*' para asumir papeles socialmente más activos; reconociendo la fuerza económica y política de los nuevos poderes emergentes, a la vez que ampliaba progresivamente la base del sufragio. Se instaura así un sistema de ajuste permanente entre el orden político y los intereses de los grupos más poderosos. Pero la extensión del derecho de sufragio ni está asociada con una redistribución de la riqueza, ni con un cambio radical en las estructuras de dominación política; es el comienzo de una transformación que, a lo largo de los siglos XIX y XX, acabará provocando la mutación del concepto de representación política.

**PALABRAS CLAVE:** extensión del sufragio, representación política, evolución constitucional, sistema electoral, partidos políticos.

### ABSTRACT

The English constitutional evolution in the XIX<sup>th</sup> century was characterized by its enormous adjustment capacity to a changeable situation stimulated by the economic development, leading the State to progressively abandon the "*laissez faire*" and take on more socially active duties, recognizing the economical-political power held by the new emerging powers, and concurrently extending the right of suffrage; in this way a permanent system of adjustment was establish between the political order and the new interests of the most powerful groups. However the extension of the right of suffrage was neither associated with a redistribution of the wealth, nor with a radical change in the structures of political domination; it's the beginning of an evolution that, throughout the XIX<sup>th</sup> and the XX<sup>th</sup> century, will ultimately provoke the mutation in the conception of political representation.

**KEYWORDS:** Expansion of the suffrage, political representation, constitutional evolution, electoral system, political parties.

### SUMARIO

1. Punto de partida. 2. El contexto social y económico. 3. El sistema electoral anterior a la reforma de 1832. 4. La reforma de 1832. 5. La 'Reform Act' de 1867 (segunda reforma electoral) 6. La 'Ballot Act' de 1872 (el sufragio secreto). 7. La 'Franchise Act' de 1884 (tercera reforma electoral) 8. La influencia de las reformas en la representación municipal. 9. A modo de conclusión. Bibliografía.

### 1. PUNTO DE PARTIDA

Durante un extenso periodo de la evolución constitucional inglesa, y hasta su progresivo declive con la reforma de 1832, las clases terratenientes mantuvieron su influencia sobre el sistema electoral y fueron, en general, capaces de dirigir a la mayoría de los votantes. Para ello tuvieron que asumir un importante coste económico y, dado que su cuantía no dejó de crecer a lo largo de todo el siglo, esto llevó a recurrir a la búsqueda de medios que permitieran controlar el proceso de cambio a un precio más ventajoso. La influencia aristocrática evolucionó hacia modelos más atenuados aunque de permanencia efectiva. Russell<sup>1</sup> reconocía que, aunque era posible eliminar el sistema de patronazgo y de manipulación oligárquica de la representación política, era necesario mantener la autoridad de la élite terrateniente; el dominio aristocrático basado en las cualidades tradicionales del “*respecto, residencia, riqueza, munificencia y virtud*” debía mantenerse incólume después de las inevitables reformas que ensanchaban el sufragio.

En nuestro recorrido por el siglo XIX inglés, pondremos especial énfasis en la adaptación del sistema de representación política a las nuevas condiciones sociales, y sólo nos detendremos en algún otro aspecto significativo, tal como la aspiración de la clase obrera a mejorar sus condiciones de vida, a la participación política y, en general, a los ajustes prácticos del liberalismo económico, en tanto que claves imprescindibles del contexto histórico en el que se da la evolución del sistema de representación parlamentaria. Siguiendo a García Pelayo (1959), la evolución constitucional inglesa en el siglo XIX se

caracterizó por dos notas: a) el reconocimiento del poder jurídico-político a los nuevos poderes sociales, ampliando progresivamente la base del sufragio; y b) una estructura de la política en permanente ajuste con los intereses de los grupos relevantes; esa capacidad de adaptación a la cambiante situación impulsada por el desarrollo económico, llevó al Estado a abandonar el ‘*laisser faire*’ y a asumir papeles más activos de política social e intervencionismo.

Dado que algunos de los elementos de este análisis sólo entraban en juego en un contexto de disputa electoral con varias candidaturas en competencia, es importante señalar que la nominación de candidatos por la oligarquía local conllevaba su elección automática en más de las dos terceras partes de los distritos en el sistema electoral anterior a la reforma de 1832, y el porcentaje de escaños disputados entre dos o más candidatos alternativos rara vez alcanzó un tercio de las circunscripciones<sup>2</sup>. Por otra parte, hasta mediados de siglo, las elecciones tuvieron un escaso impacto en el balance de poder entre gobierno y oposición; los gobiernos no salían de las elecciones, aunque los ministros ganaran usualmente con considerable mayoría. Las elecciones giraron siempre, de una manera u otra, sobre el origen y ejercicio del dominio efectivo sobre la comunidad; la campaña electoral era un evento comunal ligado a la representación y ostentación local de la propiedad y la riqueza.

Algunos de los más importantes factores que interactuaron en el proceso fueron, la rápida urbanización que originó una profunda transformación de la estructura de la población, con importante incremento de la urbe<sup>3</sup> y tendencias a la baja en la tasa de mortalidad y de natalidad;

<sup>1</sup> John Russell (1792-1878), con 20 años su padre (duque de Bedford) arregló su elección por el escaño familiar de Tavistock. Miembro de los *whigs*, fue decidido partidario de las reformas parlamentarias y electorales del gobierno Grey.

<sup>2</sup> Escaños de Inglaterra y Gales disputados en régimen de competencia electoral (dos o más candidatos)

Año	Burgos	Condados	Total	% Escaños disputados (contested seats)	% Escaños sin disputa (uncontested seats)
1761	42	5	47	18	82
1790	67	8	75	28	72
1812	59	5	64	24	76
1831	65	13	78	29	71

(Disponible en: <http://www.warwick.ac.uk>)

<sup>3</sup> La población de Inglaterra y Gales se multiplicó por 3’6 entre 1801 y 1901, pasando de 8’9 a 32’5 millones de habitantes; la de Escocia tuvo un menor crecimiento, de 1’6 a 4’5 millones, y la de Irlanda experimentó una importante caída a partir del hambre de 1845-6; la mortandad y la emigración masiva hizo que la población irlandesa pasara de 8’2 a mediados de siglo a 4’5 millones de habitantes en 1901.

el espectacular despegue de la actividad industrial y la construcción en detrimento de la producción agraria<sup>4</sup>; dentro de la industria, crece especialmente en la minería y las industrias metálicas, y decae notoriamente en el textil y confección; la distribución de la renta en la población provoca una fuerte concentración de recursos, junto con una clara proletarización; a finales del XIX, Londres tiene: un 51'5% de población trabajadora, el 17'8% es clase media y alta, y el 30'7% son personas sin recursos (Hopkins, 1979: 143); la corriente de pensamiento de los llamados “filósofos radicales” va calando en los whigs centristas, con una visión reformista de la clase política, y será el primer paso para afrontar la reforma del antiguo sistema de patrocinio y encauzar la maquinaria de gobierno al servicio de fines públicos<sup>5</sup>; pero la *Reform Act* de 1832 resultó notoriamente insuficiente; en 1837 el movimiento cartista reivindicaba el sufragio universal masculino para los mayores de 21 años, el voto secreto, la abolición del requisito de propiedad para ser parlamentario, la remuneración de la función representativa para permitir a los trabajadores dedicarse a la política, circunscripciones iguales y parlamentos anuales<sup>6</sup>; la explosión demográfica de las urbes industriales por la concentración de trabajadores<sup>7</sup> originó una demanda de bienes públicos, principalmente en materia de salud e higiene

ne, en una época en la que la organización de los recursos públicos era ajena a este tipo de necesidades y no podían ser atendidas por un sistema político obsoleto y cautivo de los intereses de la aristocracia; la insatisfacción por la ineficacia gubernamental impulsó las reformas que llegaron progresivamente tanto al Parlamento –1832, 1867 y 1884– como al resto de la vida asociativa; la presión social obligó a las primeras leyes sociales a partir de 1833-34 con la primera ley sobre el trabajo con límite de 8 horas de jornada para los menores; las *Poor Laws*, con inspecciones estatales inicialmente ineficaces, consiguieron una progresiva efectividad con el transcurso de varias décadas. Los sindicatos fueron finalmente reconocidos con las reformas de 1867 y 1871. Como consecuencia de todo ello, la adaptación del sistema parlamentario a las cambiantes condiciones socio-económicas se convirtió en una exigencia ineludible que hizo evolucionar la representación política en el siglo XIX, desde el vínculo territorial, al personal y de este, al dominio a través de la estructura orgánica de los partidos.

En este complejísimo escenario, la expansión del sufragio no es el elemento principal sino uno de los imprescindibles ajustes a realizar. La premisa a verificar es que la extensión del derecho de sufragio no está asociada con una redistribución de la riqueza, ni tampoco con una

<sup>4</sup> El peso de la agricultura en la estructura del producto nacional se reduce a la mitad en el siglo que va de finales del XVIII a final del XIX.

%	Agricultura Minería y Constr.	Manufactura Transporte	Comercio y y Doméstico	S°. Profesional Defensa	Gobierno y	Vivienda
1688	40	21	12	15	7	5
1841	22'1	34'4	18'4	6	9'6	8'2

[Estructura del producto nacional entre 1688 y 1841 (%). BERG, p. 54; citado por E. Canales]

<sup>5</sup> Los antecedentes de la *Reform Act* de 1832 datan de principios de siglo cuando algunos parlamentarios *Whigs* comienzan a demandar una reforma del sistema representativo. Comerciantes y manufactureros, movidos por la lucha por un mercado libre y contra la legislación proteccionista van creando un clima de presión social en el partido liberal. En 1820 los más destacados líderes *whigs* Grey, Russell y Althorp, son decididos defensores de reformar el sistema, acabar con los “*rotten boroughs*” y redistribuir los escaños de acuerdo con el mapa real de la población.

<sup>6</sup> El voto secreto se reconocerá en el *Ballot Act* de 1872; el sufragio masculino había tenido sucesivos impulsos, el principal con la “*Franchise Act*” de 1884, pero no se hizo universal hasta 1918 (con el derecho de sufragio para las mujeres de más de 30 años); En cuanto a los parlamentos anuales, la carta del Pueblo, decía: “*porque aunque una circunscripción pudiera comprarse cada siete años (incluso con el voto secreto), ningún bolsillo podría comprar una circunscripción (con sufragio universal) cada doce meses; y porque al ser los miembros elegidos por un año no podrían desafiar y traicionar a sus representados como ahora*”. [Brown y Daniels, 29; citado por E. Canales]

<sup>7</sup> Evolución de la población de las principales urbes británicas 1801 – 1901 [Cook y Stevenson, 1983: 100]

Incremento de población entre 1801-1901 (%)			
<i>Gran Londres</i>	490 %	<i>Manchester</i>	760 %
<i>Glasgow</i>	890 %	<i>Leeds</i>	709 %
<i>Liverpool</i>	735 %	<i>Sheffield</i>	728 %

reforma profunda de las estructuras de dominación política. Si existe, sin embargo, una clara correlación entre la expansión del sufragio y la adaptación de la política a un mundo en rápida transformación, un cambio en la proyección de lo público, desde los intereses particulares de la clase política hacia una orientación de la actividad legislativa como arbitro del nuevo orden. El sistema tiene numerosos elementos de inestabilidad y la administración del sometimiento de la población a las duras condiciones de vida de la fábrica mediante el gasto social se convierte en una de las tareas de la política. Sólo después de 1890 y ante el riesgo creciente de desbordamiento revolucionario, se producirá un notable incremento del gasto social.

Las maniobras electorales cambiarán de estrategia, de la compra del electorado con sobornos se pasa a una táctica de victoria basada en promesas de legislación. La reforma de 1832 supone el cambio del sistema de patrocinio político –con votación dirigida por el mejor postor–, al voto basado en plataformas más difíciles de controlar. De un comportamiento electoral –antes de 1832– caracterizado por la ausencia casi completa de lealtad al partido, a un modelo de correlación que supone el primer paso hacia el moderno sistema partidista.

El interés del siglo XIX inglés en este punto radica, justamente, en la progresiva extensión del sufragio sin incontenibles disturbios sociales o revoluciones, en una atmósfera relativamente ordenada, que la hace peculiar y de difícil comparación con otras experiencias continentales de adaptación del antiguo régimen a las necesidades de la sociedad industrial. Siendo conscientes de que este eje expositivo no puede ser ni el único, ni el centro a partir del cual se expliquen todas las transformaciones de este periodo de cambios sustanciales.

## 2. EL CONTEXTO SOCIAL Y ECONÓMICO

El informe de Wordsworth a lord Lowther era certero, el tradicional voto por respeto se desvanecía apresuradamente; en las elecciones todo había pasado a depender del dinero y de una organización eficiente, del recorrido exhaustivo y planificado visitando a los electores y de la competencia de profesionales del partido para agitar y organizar la actividad en la base del electorado. Por una parte, el movimiento romántico despertó un nuevo tipo de sensibilidad<sup>8</sup>, la conciencia cada vez más interrogada por la pobreza y el desasosiego por la miserable forma de vida de un grupo creciente de personas (parados, viudas, huérfanos,...). El rápido incremento de la población urbana provocaba impresionantes contrastes entre riqueza y miseria, especialmente en Londres que se tenía por la ciudad más rica del mundo, y la implicación de los intelectuales en la política fue una constante en crecimiento. El importante crecimiento de la prensa local canalizó la aportación de los intelectuales a la causa de su partido<sup>9</sup>. La prensa misma se transformó radicalmente, desde un concepto elitista –3 a 5 mil ejemplares, excepcionalmente 10.000–, a unos periódicos más populares con grandes prensas a vapor que tiraban entre 75 y 200 mil ejemplares de los nueve diarios que Londres tenía en 1830. Políticos, clérigos, sindicalistas, asociaciones de mujeres,..., empezaban a descubrir el alcance de la prensa<sup>10</sup>.

Todo el siglo XIX está atravesado por un lentísimo avance contra la discriminación por creencias religiosas. Junto a las divisiones principales: anglicanismo, disidencia y catolicismo, coexistían otros grupos importantes (presbiterianos, congregacionistas, baptistas, metodistas,...); la oficialidad del anglicanismo siempre fue

<sup>8</sup> Charles Dickens (1812-1870) será uno de los principales exponentes de esta sensibilidad social.

<sup>9</sup> La “*Westmorland Gazette*” ideada por Wordsworth y dirigida por Thomas de Quincey, era un instrumento de campaña de los *tories* al servicio de los candidatos de James Lawther, en oposición a la prensa local *whigs*, el “*Kendal chronicle*” y el “*Carlisle Patriot*”.

<sup>10</sup> Otra muestra del poder pujante de la prensa se reveló en el hecho de que, si en la década anterior se expulsaba al periodista que se sorprendía tomando notas en la galería de la Cámara de los Comunes, ahora “*los cronistas son aceptados en una salita y se les permite pasar a la galería para ocupar sus puestos, donde al redactar sus notas, omiten, prueban [sic] y desaprueban según sus inclinaciones políticas personales*”. Cuando el parlamentario William Windham atacó a los periodistas parlamentarios, estos dejaron de publicar sus discursos y de mencionarlo en todas las crónicas, por lo que Windham estaba ansioso de apaciguarlos, lo que provocaba la burla y regocijo de otros parlamentarios [Cave, vol. 10, pp. 3.497 y 3.619]

acompañada de severas restricciones a otras iglesias; el párroco anglicano actuaba como autoridad al servicio del Estado con funciones en la administración local de justicia y representante del orden establecido. La iglesia anglicana se situó junto a los intereses privilegiados, se opuso a la reforma parlamentaria de 1832, se alió con las posiciones agrarias contra la industrialización y con políticas recalcitrantemente represivas contra el nacionalismo irlandés. Los obispos anglicanos asistían a la Cámara de los Lores y su modo de vida comulgaba con el de la nobleza terrateniente. Otras iglesias también prestaban un claro apoyo a patrones, tribunales y policía contra rebeldes y huelguistas, todas predicaban –aunque con distintos énfasis– la laboriosidad, el ahorro, el orden, el respeto a los superiores y el sometimiento a la autoridad legal.

El sistema irlandés –como el escocés– databa de 1801. El *Act of Union* abolía los viejos burgos y condados para reconfigurarlos en una organización electoral que atribuía a Irlanda 100 escaños; el régimen estaba dominado por la minoría anglo-protestante irlandesa que exigía del gobierno inglés el mantenimiento de sus privilegios frente a las crecientes presiones de la mayoría católico-nacionalista; el primer movimiento democrático (organizado y autofinanciado) se produjo en Irlanda bajo el liderazgo de Daniel O’Connell<sup>11</sup>. La más temprana tarea política de Peel<sup>12</sup> fue organizar las elecciones irlandesas de 1812, incluyendo el uso de dinero público para la compra de electores, el apoyo a

las listas oficiales y la financiación de la escasa prensa pro-inglesa con cargo al fondo del servicio secreto –*Fondo de la Proclama*–<sup>13</sup>. Se trataba así de contrarrestar el efecto de la prensa nacionalista, causa de los continuos brotes de resistencia contra la ocupación inglesa. Pero el sistema de gobierno inglés para Irlanda se desmoronaba, finalmente en 1829 se aprobó la Ley de Emancipación de los Católicos, la reducción de gravámenes fiscales para Irlanda y la *Repeal of Union*, con lo que los católicos irlandeses conquistaron su derecho de representación política en el parlamento inglés.

El viejo parlamento resultaba incapaz de canalizar el descontento social, anclado en su tradicional autocomplacencia, subordinado al sistema de patronazgo, renuente y hostil a la necesidad de reforma de las instituciones políticas, esto hizo que el peligro de disturbios se situara en el eje del análisis político de los radicales extraparlamentarios capaces de movilizar a las masas trabajadoras. Entre el final de las guerras Napoleónicas y la formación del *Cartismo* transcurrió una época de disturbios y movilizaciones para mejorar las condiciones de trabajo. La *Ley de Disturbios* (1714) prevenía contra desordenes y tumultos pero, de acuerdo con el inmemorial derecho común, el pueblo podía reunirse en paz para reclamar a la Corona, y esta era la nueva estrategia radical. Pero la potencial amenaza que suponía reunir a una multitud para pedir una reforma –que el Parlamento acababa de rechazar por mayoría– era

<sup>11</sup> O’Connell organizó el movimiento nacionalista y católico a través de una prensa ideológicamente coordinada y fuertemente implantada, que resistió y venció a la prensa oficialista a pesar de los subsidios estatales; las finanzas de la organización, recolectada en la puerta de las iglesias permitía recaudar 50.000 £ anuales destinadas a la ayuda legal para católicos pobres, y articulaba un elemento de movilización política a través de una red de comités que permitían dirigir la respuesta popular, así como canalizar la presión y el descontento mediante la presentación de peticiones masivas sobre los agravios sufridos por los irlandeses. Al frente de esta organización política y con el respaldo de la iglesia católica se ensayó una experimental victoria electoral en Waterford; en 1826 un católico no podía sentarse en el parlamento inglés, pero nada impedía que se presentara a la elección. En los mítines electorales, O’Connell llegó a reunir un número creciente de personas y, en 1828, consiguió en Clare el apoyo mayoritario frente al candidato oficialista (2.057 votos frente a 982).

<sup>12</sup> Robert Peel (1788-1850) su padre compró para él el escaño de Cashel in Tipperary cuando contaba 21 años; en 1812 aceptó el puesto de Secretario para Irlanda. En los 4 meses que ocupó el puesto de Primer Ministro aceptó las reformas electorales a las que se oponía al principio, e inició la evolución de los *tories* hacia un conservadurismo más moderno. En 1841 volvió como Primer Ministro y ante la insostenible tensión con Irlanda que se agrava con la mortandad por hambre –plaga de la patata de 1845–, se vio obligado a derogar las *Corn Laws*.

<sup>13</sup> El ‘*Dublin Journal*’ y el ‘*Patriot*’ recibían 1.500 £ anuales cada uno, otras cantidades fueron para el ‘*Correspondent*’. En su discurso ante los Comunes el 26 de abril de 1816, Peel decía: “¿Qué podría decirse a favor de una prensa [la católico-nacionalista] que nunca intentó esclarecer la mente pública, que nunca buscó la difusión de la verdad, que nunca trató de corregir la moral o mejorar la felicidad del pueblo? Por el contrario, realizó los esfuerzos más tenaces para mantener y fomentar la discordia y la influencia maligna de las peores pasiones?” [Pell, vol. 1, p. 62]

para algunos un atentado a la paz del reino, “...*el número es la fuerza, y la fuerza terror; y el terror ilegalidad*”<sup>14</sup>. El 16 de agosto de 1819 tuvieron lugar los disturbios de *Peterloo*<sup>15</sup>; se permitió la entrada de unos 80.000 hombres, mujeres y niños en St. Peter’s Fields en la cercanías de Manchester, pero el despropósito de la actuación policial tuvo terribles consecuencias con un resultado de 11 muertos y más de 100 heridos. Las consecuencias para los recalitrantes *tories* pasaba por las restricciones a la libertad de imprenta y asociación, el refuerzo de policía y el ejército, y la generalización de un impuesto sobre folletos y prensa; para los reformistas los efectos de Peterloo se manifestaron en dos direcciones, los partidarios de fomentar las asociaciones legales y los radicales extraparlamentarios que optaron por la lucha armada<sup>16</sup>.

Uno de los elementos más influyentes en la transformación de las condiciones de vida de los agricultores fue el cercado de las tierras, con esta medida se privatizó el uso de los campos comunes y se empeoró la situación de quienes obtenían de bosques y pastizales la posibilidad de completar su sustento. A esto había que sumar las graves penas que se imponían a cazadores furtivos. Los *open fields* que permitían el aprovechamiento común empezaron a desaparecer de la geografía británica desde mediados del XVIII; hacia 1830 la concentración parcelaria en explotaciones acotadas había provocado la sustitución de la mano de obra estable –alojada en la granja de su patrón–, por la de trabajadores alquilados a jornal.

La protesta de aquellos años no tuvo sólo un perfil urbano o industrial, en julio de 1830 se inicia en el condado de Kent y se extiende por el sureste de Inglaterra la revuelta del *capitán*

*Swing*<sup>17</sup>, el descontento se propagó por las áreas rurales más depauperadas; la violencia se dirigió contra la maquinaria agrícola que ahorrraba fuerza de trabajo, y acabó con la ejecución de 19 activistas, la deportación a Australia y Tasmania de 500 personas, y otras 650 encarceladas. Pero la fuerte represión no pudo impedir el resurgimiento de nuevos conatos de tensión.

Hasta el momento en que la industria del algodón acabó de implantar sus nuevos procesos, producir ½ kilo de hilo costaba de 12 a 14 días/hombre. La máquina de hilar de Richard Arkwright y James Hargreaves permitió pasar de los 225.000 Kg. de algodón hilados a mano en 1765, a 5.500.000 Kg. en 1784, como consecuencia, los tejedores padecieron una fuerte pérdida de ingresos que se agudizaba por el contraste con los salarios de los artesanos de otros sectores. La situación se agravó a partir del término de las guerras napoleónicas; la importancia de la industria textil en cuanto al empleo de mano de obra se mantuvo solo por la gran proporción de mujeres, niños y jóvenes que empleaba<sup>18</sup>.

Hacía tiempo que los derechos de los terratenientes no incluían la servidumbre de los agricultores, pero las condiciones reales de los trabajadores del campo quedaban incluso por debajo de las condiciones más severas de los siervos. La minería del carbón experimentó un extraordinario desarrollo durante el siglo XIX, hasta convertirse en una de las actividades que más mano de obra empleaba. El número de trabajadores, igual que la producción de carbón se multiplicó por veinte. Aún así, en las décadas finales del siglo, la producción británica de carbón se vio ampliamente rebasada por la de Estados Unidos, y la de hierro en lingotes y acero tanto por Estados Unidos como por Alemania.

<sup>14</sup> Palabras del canciller lord Eldon ante la Cámara de los Lores (Hansard, primeras series, vol. 41, p. 38)

<sup>15</sup> *Peterloo* era una alusión sarcástica a la batalla de Waterloo.

<sup>16</sup> El terrorismo se extendía por Europa: estudiantes alemanes habían asesinado al dramaturgo imperialista Kotzebue, en Francia se planeaba acabar con el odiado duque de Berry (heredero al trono), en Inglaterra Thistlewood consideraba destruir el parlamento o asesinar al gabinete y al príncipe regente (fue detenido y ahorcado en 1820)

<sup>17</sup> Ned Ludd destruyó en 1799 algunas máquinas que dejaban sin empleo a trabajadores, ataques que se denominaron “ludistas”. A partir de entonces, las revueltas de la época iba acompañada de destrucción de máquinas e incendios, junto con la amenaza de una carta firmada por el supuesto capitán Swing en la que se exigía salarios justos. En otoño de 1830, después de la cosecha, se destruyeron unas 100 máquinas.

<sup>18</sup> Entre 1841 y 1901 el empleo en la industria textil no dejó de caer, del 29 al 16 % de la población ocupada. La industria algodonera se mantuvo por ser de los sectores que más empleo infantil utilizaba; del 10 % de los niños de 5 a 9 años empleados en 1851 se pasó a más del 20 % en 1871 [Horn: 72-3; Citado por E. Canales]

Los sindicatos en sus formas más primarias de asociación habían existido de facto desde el reinado de Carlos II (1660-1685), época en la que sus miembros más activos eran acusados de conspiración y castigados con siete años de destierro. En 1799-1800 el parlamento aprobó las *Leyes de Conspiración* que declaraban ilegales las organizaciones sindicales subsistentes en forma de tabernas, sociedades de socorros mutuos y otras basadas en juramentos secretos. Fueron las leyes promovidas por Peel a partir de 1824, aprobadas por el Parlamento con la esperanza de que fueran el medio de obtener la paz social, las que determinaron el avance en el reconocimiento legal de las Trade Unions. Naturalmente, la despenalización de la actividad sindical no trajo la pacificación que la clase dirigente deseaba, sino el fortalecimiento de la lucha y la convocatoria de huelgas más eficaces.

El conjunto de la población trabajadora era, a principios del XIX, de una gran heterogeneidad, con el más diverso grado de integración en los avances tecnológicos y organizativos de economía capitalista. Sólo a partir de la mitad del siglo, se hace notar una cierta homogeneización de la población trabajadora, el proceso industrializador va estandarizando las condiciones de sus diversos componentes. Por eso, aunque E. P. Thompson sitúa en el movimiento cartista la formación de la clase trabajadora, Hobsbawm la ubica en las décadas finales del siglo cuando ya es posible hablar de trabajo asalariado frente al capital. La importancia del movimiento sindical no alcanzó un nivel de filiación consistente hasta la última década del siglo<sup>19</sup>.

La transformación del mapa económico del Reino Unido consolidada desde el sureste a las Midlands y el norte, impulsaron la necesidad de revisar las circunscripciones electorales, a este respecto Palmerston afirmaba su deseo de que el derecho de sufragio pasara a una gran ciudad

*“...no porque yo sea amigo de la reforma en principio, sino porque soy su decidido enemigo. La extensión del derecho a las grandes ciudades (...) es el único modo en que la Cámara puede evitar la adopción, más tarde o más temprano, de un plan general de reformas. Cuando la gente veía que lugares tan poderosos como Leeds y Manchester no estaban representados, y en cambio una mezquina parcela de tierra enviaba dos miembros, el hecho naturalmente originaba quejas”<sup>20</sup>.*

Aun siendo innegable la distancia que generaba la diferencia de fortuna, en absoluto podía hablarse de lejanía entre los representantes políticos y el pueblo; los políticos no estaban separados de la población y recibían continuamente el apoyo de sus partidarios y la hostilidad de sus adversarios<sup>21</sup>. Sin embargo ciertos cambios de comportamiento empezaron a dejarse notar, la tradicional sumisión de los trabajadores del norte quitándose el sombrero ante el paso de alguna autoridad, había dejado de ser norma hacia 1815, y el miedo a la agresividad de algunos grupos en la calle hizo que los políticos fueran crecientemente renuentes al contacto abierto y permanente de antes.

La estructura del sistema mostró siempre una gran permeabilidad a los intereses de los grupos económicamente relevantes, los intereses industriales supieron ganar influencia en la obra legislativa de las Cámaras, pasando a ser cada vez más habitual que un *bill* con oposición en una de ellas sólo pudiera ser aprobado después de una negociación extraparlamentaria con sus grupos promotores.

Naturalmente, la mayoría de los hombres más ricos del país llegaban a los Comunes.

*“Se pudo asegurar hasta ahora, por la vía del comercio habitual con escaños parlamentarios, que los directores de banco, igual que los direc-*

<sup>19</sup> Evolución de la sindicación, 1890: 871.000 afiliados; 1895: 1.504.000; 1900: 2.022.000. La estructura de la afiliación sindical en 1888, por orden de importancia es: Metal y astilleros (25%); Minería (20%), Textil (16%), Construcción (12%), Transporte (8%), Confección (5'5%), Papel y Artes gráficas (4%), Madera (2'5%), Agricultura (1'3%), y otros (5'5%)

<sup>20</sup> 27 de junio de 1828, Hansard, segunda serie, vol. 19, p. 1.538

<sup>21</sup> Cruzarse por la calle con un ministro o identificar su carruaje sin ningún tipo de medida de seguridad era habitual. Era factible obtener respuesta del puño y letra de un ministro en contestación a una carta, así como ser recibido para exponer cualquier tipo de solicitud o reclamación. Palmerston se quejaba del exceso de papeleo que originaba la alfabetización de las clases inferiores multiplicando peticiones y demandas, así que promovió reformas administrativas y la implantación de un registro general.

*tores de la Compañía de las Indias Orientales, se encontraran en el Parlamento, así como que los grandes propietarios de plantaciones en las islas de las Indias Occidentales y otros comerciantes que poseen grandes ramas del comercio semejantes se proveyeran asimismo de tales puestos para defender sus intereses y los de su asociación” (Hegel, 2005: 75).*

Convivían por tanto, una forma emergente de hacer política desde la sensibilidad propietaria aportada por las nuevas fortunas industriales, con las tradicionales formas aristocráticas.

*“Podría, si no fuera porque temo abusar de la atención de la Cámara, y si el asunto no fuera de público dominio, leer varias cartas que muestran muchos casos en los que la elección de miembros a esta Cámara sólo fue el resultado del uso claro del dinero; por el soborno más directo, pero este asunto se reconoce tan normal y universalmente permitido que estaría malgastando el tiempo de la Cámara innecesariamente (...) Una de las peores consecuencias de este sistema es la posesión de poder sin la responsabilidad. De hecho, el individuo por sí mismo, representa sólo a la institución a la que pertenece. (...) Ésa es exactamente la clase de representante que yo no quiero ver en esta Cámara. No deseo ver a hombres a sueldo de las casas comerciales, que representan sólo a sus accionistas, y se mueven naturalmente para conseguir el patrocinio del gobierno en beneficio de su negocio”.*<sup>22</sup>

La corrupción política se mantuvo como un elemento permanente del sistema<sup>23</sup>. Para conservar la mayoría, el gobierno debía satisfacer las reclamaciones de empleo y prebendas de ingleses, grupos de la franja céltica y personajes de la

Cámara de los Lores. Sin los cargos, sinecuras, títulos, honores y pensiones, el gobierno no podía seguir contando con el necesario apoyo parlamentario; la juiciosa distribución del patrimonio público entre parlamentarios y nobleza era una de las más importantes claves de supervivencia de un primer ministro. El promedio de ‘favores’ de cada legislatura estaba en 170 allegados de los pares; y entre los comunes, al menos un tercio de los miembros eran hijos de actuales o anteriores parlamentarios. Pero el sistema Walpole de prebendas fue gradualmente abolido durante el siglo XIX mediante el procedimiento de esperar a la muerte del último beneficiario y no volver a cubrir el puesto de la misma manera.

La conformación del ‘gabinete’ era todavía de articulación difusa, presidido por el primer Lord del Tesoro (Primer Ministro), la asistencia a las reuniones no estaba formalizada<sup>24</sup>. La política estaba dominada por el carácter de sus parlamentarios y, generalmente, este era sólo soberbia aristocrática, aunque en casos excepcionales se apreciaba el carisma de sus líderes. El sistema todavía permitía que una individualidad se distanciara de los intereses de su partido y trabajara con visión de Estado y en beneficio del interés general.

La oratoria no era una cualidad imprescindible del parlamentario, este don estaba concentrado en las individualidades más sobresalientes. Burke declaró que el principal interés de la condición parlamentaria era “mantener la consecuencia de sus familias”, y J. Fergusson (1735-1820) sintetiza la eficacia de la oratoria parlamentaria en los siguientes términos “*solía decir que había escuchado excelentes discursos de ambas partes de una polémica, y que al descender de la Cámara, muy a menudo había cambiado de opinión, pero nunca de voto*” (Rai-

<sup>22</sup> *Parliamentary Debates* (Hansard). Discurso de John Russell el 25 de Abril de 1822, p. 62-64

<sup>23</sup> Rochford de Westmeath votaba a cambio de empleos y pensiones para sus hijos, y en 1812 se quejaba de la contraprestación a sus protegidos había descendido de 1.100 £ a 600 £, y advertía al gobierno de que se había quedado “*considerablemente atrasado en los favores*” (*House of Commons 1790-1820*. Vol. 3, pp. 278-281 y Vol. 5, pp. 31-33)

<sup>24</sup> Se trataba de una cena en casa de uno de los ministros acaudalados, donde además del problema de la bebida, estaba la cuestión del orgullo. “*Los ministros tendían a mostrarse difíciles y testarudos, fuese porque, como grandes de la Cámara de los Lores, orgullosos propietarios de rentas superiores a 100.000 £, y de muchos miles de hectáreas, creían que estaban por encima de las normas usuales de la política, e incluso de la naturaleza; o porque como astros de la Cámara de los comunes, con partidarios que los apoyaban personalmente, codiciaban los cargos de otros colegas importantes e incluso el cargo del propio primer ministro, y maniobraban con consecuencia con esto*”. Gracias a su carisma y fortuna primeros ministros como Pitt, Peel y Palmerston dominaron autocráticamente sus respectivos gabinetes, pero para quienes carecían de estas cualidades, como Liverpool, no fue fácil manejar a colegas ambiciosos y rivales. (Johnson, 1999: 406)

kes, 1856-57: 207-8). Generalmente, una vez que se accedía a la condición de parlamentario al margen de la lucha partidista, difícilmente se perdía el escaño, especialmente si se trataba de la representación de un condado o de un distrito pequeño<sup>25</sup>.

La exigencia de adaptación a las nuevas necesidades sociales y económicas impulsó la tecnificación de la política. John Stuart Mill consideraba que *“las Asambleas numerosas son tan ineptas para la redacción de las leyes como para el ejercicio de las funciones administrativas”* (Mill, 1964: 61 y ss.), y proponía constituir *“un Comité compuesto de pequeñísimo número de personas”* con el cometido de redactar los proyectos de ley e incluso las enmiendas de los parlamentarios, de forma que *“representaría exactamente el elemento de la inteligencia mientras al Parlamento le quedaba reservado el de la voluntad”*. Esta propuesta acabó plasmándose en el *Office of Parliamentary Counsel* (1869), órgano independiente del ejecutivo compuesto por juristas encargados de la redacción de los textos normativos que el gabinete remitía a las Cámaras. Además, el nuevo sistema impulsó la transformación de los poco articulados partidos políticos existentes en organizaciones permanentes.

### 3. EL SISTEMA ELECTORAL ANTERIOR A LA REFORMA DE 1832

El sistema electoral inglés de las últimas décadas del siglo XVIII y primeras del XIX, estaba controlado por las oligarquías locales y eso suponía un enorme gasto que debía ser sufragado por esas mismas élites. Pero de la escasa representatividad del sistema con un censo muy restringido y un régimen corrupto de patronazgo, no podía seguirse que el sistema estuviera cerrado y careciera de interés para los excluidos; la tradición popular integraba a votantes y no votantes en el ambiente electoral y les permitía jugar roles significativos. Las

elecciones políticas eran, sobre todo, un acontecimiento local en el que las tradiciones del lugar marcaban diferencias de una región a otra según las peculiares costumbres de cada sitio.

El patronazgo ponía en las manos de unas pocas familias el control de los asuntos públicos. En la práctica esto significaba una dominación completa de la oligarquía local, aunque esta autoridad no siempre resultara infalible. Era habitual que los señores tuvieran propiedades en el distrito electoral o los alrededores, lo que les hacía compartir intereses con los propietarios y arrendatarios; esto solía tener un peso definitivo en circunscripciones pequeñas.

*“El más grande interés público se ve sacrificado por los señores de los distritos podridos, para que sus candidatos voten según el interés, no de la gran nación a quien dicen representar, sino de los individuos particulares a los que en la realidad representan”*.<sup>26</sup>

Esta tradición era parte esencial del sistema electoral, Namier calcula que en 1761 al menos la mitad de los escaños de Inglaterra estaban bajo el control directo de sus patrocinadores —sin contar con los puestos disputados entre diferentes oligarcas—, añadidos los datos de Escocia, Gales e Irlanda, tendremos que no menos de dos tercios de la Cámara de los Comunes se encontraba bajo control aristocrático. El informe que Croker envía a Canning en abril de 1827, contiene dos memorandos sobre el poder de la aristocracia en la Cámara Baja, en el que se documentaba que 33 pares colocaban a 116 comunes, y se concluía que *“la antigua aristocracia tory y la aristocracia regular whig tienen por lo menos 150 miembros en la Cámara de los Comunes, no por influencia o relación, sino por designación directa, de modo que un gobierno que no las divida no puede perdurar mucho tiempo”*.<sup>27</sup>

Gran parte de las energías del movimiento radical se centró en las críticas al sistema de patrocinio y sinecuras, como la publicación de un ‘Libro negro’ y un ‘Libro rojo’ con los nom-

<sup>25</sup> Entre 1790 y 1820 hubo un total de 2.143 parlamentarios, de los cuales el 20% permaneció en su escaño por más de 25 años (148 mantuvieron su condición entre 25 y 30 años, 119 lo fueron 35 años, 72 hasta 40 años y otros 72 por más de 40 años)

<sup>26</sup> *Parliamentary Debates*. Hansard, February, 28 – 1831, p. 16

<sup>27</sup> *“The Croker Paper”*, Vol I. Pág. 367-8 (Publicado en Jennings)

bres de miles de colocados y jubilados. Deshacerse de la corrupción exigía cambios en el sistema político. Rubinstein (1983: 55-86) señala como el número de buscadores de rentas y el tamaño del pastel a repartir disminuyó rápidamente hacia la mitad del XIX, este proceso de transformación del sector público culminó con el informe Northcote-Trevelyan (1854) que estimuló una sustancial reforma de la función pública.

Un interés electoral permanente no podía sostenerse sobre el soborno porque resultaba más caro que el uso de medios legales. Debía encontrarse el modo de hacer confluír el interés del señor con el del resto de los habitantes, y no empeñarse en imponer su voluntad a un electorado renuente; los votantes esperaban ser cortejados, que el señor mostrara preocupación por su bienestar y actuara como benefactor del distrito<sup>28</sup>. No es negocio sencillo y pocas veces resultaba netamente ventajoso, porque los gastos en campaña y para mantener 'lealtades' solían ser excesivos. Dominar una circunscripción significaba trabajar por sus votantes, y bajo este prisma no eran extraños los pactos electorales entre *whigs* y *tories* para repartirse las circunscripciones y evitar los gastos descomunales que suponía una competición abierta. Los parlamentarios eran seleccionados de entre un grupo reducido, perteneciente o cercano a la clase dirigente. Los caballeros de los condados eran invariablemente aristócratas; para ellos el título de 'parlamentario' resultaba un complemento esencial que añadir al grado militar o al título de magistrado, una distinción que consagraba a su portador como líder de las instituciones políticas y sociales del condado. La cualidad de propietario de tierras era un prerrequisito esencial para representar los intereses del lugar como 'caballero independiente'. Ser propietario de tierras no sólo confería estatus, el propietario era también arrendador, empleador, señor y cliente lo que, para un sistema basado en la tie-

rra y la propiedad, colocaba al candidato en un lugar de liderazgo natural e indiscutible en la comunidad rural.

Naturalmente, la tendencia más relevante se manifestó durante el siglo XIX con la disminución de parlamentarios procedentes de la aristocracia en ambos partidos, y el incremento paralelo de la presencia en política de sectores creadores de la riqueza del país: la industria, el comercio y las finanzas; así como de profesionales del derecho. Ya en 1760 habían aparecido los primeros síntomas del declive del sistema de patronazgo con una notable disminución en la representación parlamentaria de miembros de la carrera militar.

Los votantes no otorgaban un ciego apoyo a los señores. El sistema electoral de patronazgo estaba basado en una concepción positiva del ejercicio del sufragio, cuando mediaba la coerción podía resultar altamente arriesgada cuando no perjudicial. A esto había que sumar, el control efectivo del voto que —aun no siendo secreto— no era fácil de garantizar, y para el que resultaban más eficaces los métodos de paternalismo tradicional que los basados en la coerción directa. Es imposible medir hasta donde llegó la sumisión de los electores a los planes de los señores, teniendo en cuenta que los intereses locales de ambos estaban entrelazados y que la mayoría de las elecciones se centraba en cuestiones propias del lugar y dejaba de lado los grandes temas nacionales; además, los análisis sobre la procedencia del apoyo electoral de diferentes grupos sociales y económicos, no mostraban todavía ningún tipo de correlación con posicionamientos político-ideológicos. Consideramos que los electores tienen una idea clara y definida de su propia importancia, más aún, que es en el periodo electoral donde se sienten importantes. Tampoco podemos olvidarnos de un fenómeno minoritario pero elocuente: la disidencia<sup>29</sup>, una manifestación testimonial, significativa y relativamente frecuente, que en algunos casos provenía del

<sup>28</sup> En periodo electoral se esperaba de la munificencia del señor la construcción de un hospital o cualquier otro equipamiento público, su compromiso para conseguir el apoyo del gobierno a los candidatos locales a distintos puestos públicos, el favor de los comerciantes con su clientela, la ayuda en tiempos de depresión económica reduciendo alquileres y dando caridad a los pobres.

<sup>29</sup> John Vicent señala que alrededor del 13 % votaba en contra de la mayoría y que sólo en un 10 % de las parroquias se conseguía una completa unanimidad. Incluso en las localidades en las que dominaba un solo señor y apenas había competencia, se mantuvo una persistente disidencia, indoblegable al sistema de dominio rural. Por el contrario, la disidencia tendió a crecer junto con el tamaño de las localidades y la diversidad de intereses que en ellas se daban.

mismo distrito electoral formado por artesanos y profesionales.

En cuanto a las campañas electorales, los varones que no alcanzaban los requisitos para acceder al sufragio y las mujeres, podían ofrecer un importante apoyo a los candidatos populares en sus mítines y actos de campaña, exhibiendo el respaldo popular y animando a los votantes a ejercer su derecho en apoyo de dichos candidatos. La actividad se ejercía de varias formas, en primer lugar, después de la nominación y antes de la votación, el que un candidato no apareciera suficientemente ‘arropado’ era invariablemente interpretado como una muestra de desilusión y descontento público; del mismo modo, el que durante la campaña la multitud apoyara y no cuestionara al candidato en los mítines tenía una relevancia tal, que los representantes de los no-votantes podían no sólo preguntar a los candidatos, sino incluso negociar con ellos garantías de que sus promesas electorales serían cumplidas<sup>30</sup>. El alcohol era, sin duda, un componente crucial en las campañas electorales; era distribuido sin restricciones a todos los que participaban en ella. La bebida, no sólo era una recompensa para los propios seguidores, también fue usada como una táctica para acabar con las posibilidades del candidato rival. En este convite accesible a toda la población –añadido a las prácticas de encerrar y secuestrar a los opositores– la violencia electoral también resultaba un componente habitual<sup>31</sup>.

Otro instrumento electoral de creciente implantación fue la propaganda que se distribuía por las calles durante las campañas electorales –octavillas, panfletos y pancartas con los mensajes del partido– se producían por miles, especialmente en los distritos con varios candidatos en contienda. Pero el instrumento más potente de propaganda fue la prensa local que no dejó de crecer en todo el siglo XIX<sup>32</sup>.

La combinación de todos estos elementos de propaganda, imagen, color, música y banderas para alimentar las acciones electorales en una circunscripción, formaba parte de los gastos que el candidato y/o su patrocinador debían afrontar. Las cantidades alcanzaron niveles legendarios en algunas elecciones –como la de Yorkshire en 1807 donde se llegó a 250.000 £–; además había que considerar otros gastos no relacionados con el periodo electoral como regalos por navidad para asilos, dotación a las escuelas locales, viudas y huérfanos, etc.

En 1818 el electorado estaba compuesto por un total de 313.000 votantes (190.000 de condados y 123.000 de distritos); de los electores censados en condados sólo ejercieron el derecho de sufragio 36.000, menos del 19 %. Las circunscripciones estaban compuestas por un censo inferior a 5.000 electores y en los condados con escaso número de electores abundaban los *uncontested seats*<sup>33</sup>; disputar un escaño era realmente costoso y solo quedaba al alcance de unos pocos.

<sup>30</sup> Durante los días de celebración de los comicios la gente llegaba en tropel a las ciudades para tomar parte del espectáculo, beber y participar de la atmósfera de la contienda. Los candidatos llegaban a los mítines en medio de una gran manifestación con banderas, música y canciones. En algunos casos, para demostrar el apoyo popular, los carruajes de los candidatos no eran tirados por caballos sino por los propios seguidores en una imagen cargada de simbolismo. Un final ritual de la campaña electoral antes del banquete de celebración era el ‘*chairing*’ de los candidatos vencedores. La multitud les portaba por las calles de la localidad en sillas decoradas con los colores y símbolos de los nuevos parlamentarios, y era frecuente que desde la poltrona el elegido retribuyera el apoyo recibido lanzando monedas a la multitud.

<sup>31</sup> Ejemplos de violencia electoral encontramos por todas partes, los tumultos espontáneos u organizados, se llevaban a cabo por grupos de hampones contratados para impedir la libre actuación de los adversarios, reventar mítines, amedrentar a los adversarios,...

<sup>32</sup> Se cuidaba la iconografía del evento electoral como un elemento ambiental de suma importancia, el color elegido por los candidatos tenía un significado simbólico relacionado con su mensaje político: azul se equiparaba con la esperanza, piedad y sinceridad; blanco significaba fidelidad y castidad; naranja representaba gloria y poder. Las imágenes con velas encendidas y antorchas evocaban la idea de libertad, las balanzas rememoraban la idea de justicia, los barcos eran el símbolo tradicional de la presencia del poder inglés en el mundo y de las fortunas que llegaban a la patria desde el mar; los radicales usaban la imagen de un barco con las velas desplegadas mostrando el avance del progreso, mientras que los conservadores exhibían un barco atracado en el muelle de la esperanza y el orden.

<sup>33</sup> Entre 1790 y 1820 trece condados no conocieron ninguna competencia por obtener su representación, y en otros nueve sólo se dio una. “*La elección de Willberforce por Yorkshire en 1807 fue muy cara, pero fue la única vez que el condado tuvo elecciones en casi ochenta años (1742-1820). En Stanffordshire decíase que ‘este condado hace tantos años que no presencia una lucha electoral que los votantes apenas saben lo que significa’.*” [Johnson, 1999: 418]

#### 4. LA REFORMA DE 1832

Aunque el proyecto de reforma era una cuidadosa combinación entre los viejos privilegios del sistema de patronazgo y el tímido inicio del “*principio general de la igual legitimación de todos los ciudadanos*” (Hegel, 2005: 78), no era de extrañar que, ni siquiera en los Comunes el proyecto estuviera sobrado de apoyos, “...*pues son precisamente los intereses de la aristocracia, poderosa en la Cámara Baja, los que deben ser atacados y reformados*” (Ídem: 53-54). Finalmente, el 24 de enero de 1831 el gabinete aprobó el proyecto de ley sin la cláusula del voto secreto y fijando la renta que daba acceso al sufragio en 10 £; la reforma fue tramitada en la Cámara Baja entre el 1 de marzo y el 12 de diciembre, fecha en la que definitivamente, consiguió ser aprobada con algunas modificaciones que afectaban –sobre todo– al tamaño de las circunscripciones<sup>34</sup>. Pero el 13 de abril de 1832 la Cámara de los Lores rechazó el proyecto por un escaso margen de votos, introduciendo al país en un periodo de agitación pre-revolucionaria que permitió a Grey presionar al Rey y convencerle de que la única alternativa para mantener el orden pasaba por nombrar nuevos miembros de la Cámara Alta hasta desbloquear la aprobación del proyecto; ante esta amenaza, los Lores aprobaron la Reform Act por una diferencia de 9 votos en septiembre de 1832.

La primera elección con el nuevo sistema tuvo lugar en diciembre de 1832, con un electorado que pasó de 516.000 a 812.000 electores, esto es del 5 al 7 % del total de la población adulta. El número de escaños –658– se mantuvo estable porque los incrementos netos de Gales (+5), Escocia (+8) e Irlanda (+5), se com-

pensaron con la reducción neta de escaños para Inglaterra (-18)

Ya desde 1790, el empeño de Grey en la reforma electoral se basaba en un intento de evitar excesos violentos y canalizar el entusiasmo popular hacia un esquema de poderes que debilitara la influencia de la Corona y del sistema electoral corrupto en mano de los intereses más conservadores para, sin exponer el poder a los peligros del radicalismo, fortalecer las salvaguardas contra la tiranía real. Reduciendo la influencia real sobre los patrones electorales se mejoraría la representación parlamentaria, pero no en el sentido de hacerla más democrática, sino en el de profundizar en el espíritu de la Constitución. Las reformas extenderían la participación política sin liberar a los nuevos votantes del sometimiento a las clases superiores; se trataba de debilitar las posiciones corruptas del antiguo orden para incrementar la influencia de las nuevas clases sobre el electorado y el sistema político. Solo en 1830 –a los 66 años– le fue posible a Grey emprender el proyecto: los burgos con menor población perdieron su representación y se estableció una cualificación uniforme que reemplazaba el desigual y arbitrario derecho de voto en las circunscripciones, y redistribuía los escaños entre las ciudades industriales y los condados más populosos con un sistema más equitativo. Era evidente que los cambios favorecían, en principio, a los *whigs* y perjudicaba a los *tories*.

La complejidad del proceso obliga a precisar algunos extremos. La expansión del sufragio fue voluntaria sólo en apariencia; la ampliación del sufragio y la reforma del sistema que provenía de la Edad Media sólo pudieron llevarse a cabo bajo la permanente amenaza de subversión del orden

<sup>34</sup> Cambios en la distribución de los escaños tras la reforma de 1832:

**INGLATERRA: Desaparecen 143 escaños y se crean 125**

55 burgos pierden 2 escaños	(-) 110
Higham Ferrers	(-) 1
30 burgos pierden 1 escaño	(-) 30
Weymouth y Melcombe Regis	(-) 2
22 burgos obtienen 2 escaños	+ 44
19 burgos obtienen 1 escaño	+ 19
26 condados obtienen 2 escaños	+ 52
Yorkshire 3 distritos con 2 esc.	
(antes tenía 4 distritos con 1 escaño c/ uno)	+ 2
Isla de Wight nueva circunscripción	+ 1
7 condados que pasan a 3 escaños	+ 7

(www2.Warwick.ac.uk/fac/arts/history/undergrad/modules/hi254/timetable/factref)

**Gales. Escaños que se crean + 5**

3 condados con 1 esc. adicional	+ 3
2 nuevos burgos	+ 2

**Escocia. Escaños que se crean + 8**

Edimburgo y Glasgow, esc. adicional	+ 2
Perth, Aberdeen y Dundee, esc. adic.	+ 3
Paisley, Greenock y Leith, esc. adic.	+ 3

**Irlanda. Escaños que se crean + 5**

Belfast, Univ. de Dublín, Galway, Limerick y Waterford, escaño adicional	TOTAL + 5
--	-----------

Total escaños que desaparecen: 143

Total escaños que se crean: 125 + 5 + 8 + 5 = 143

existente. Pero si en otros países fue decisiva la inminencia de una revolución imparable que acarrearía cambios traumáticos en las instituciones políticas, en el caso inglés la posibilidad de un cambio revolucionario no fue la causa primordial para persuadir a la élite de la necesidad de ensanchar el voto. Existieron otras consideraciones políticas y económicas con una incidencia substancial en este proceso, sin que esto pueda llevar a concluir que la expansión del sufragio en Inglaterra fue un proceso voluntario, decididamente democratizador o exento de tensiones. La opinión pública inglesa había seguido con sumo interés los acontecimientos revolucionarios en Francia y había sacado sus propias conclusiones al respecto.

*“El pueblo inglés no quiere imitar modas desconocidas y no caerá en aquellas que la experiencia le ha demostrado dañosas. La ley de transmisión hereditaria de la Corona se le presenta como uno de sus derechos, no como una de sus cargas; como una ventaja, no como un abuso; como una garantía de sus libertades y no como marca de esclavitud”* (Burke, 1978: 76)

Es claro que con la reforma electoral se afianza un cambio hacia políticas que favorecen a las élites comerciales y urbanas en detrimento de los intereses terratenientes, pero esto no debe interpretarse sino como parte de los necesarios reajustes en la estructura de intereses dominantes y como manifestación de las tensiones internas de una élite dividida. En ningún caso la expansión del sufragio va acompañada por transferencias significativas hacia las clases trabajadoras, y sería un grave error suponer que responde al objetivo de implantar un modelo más igualitario y participativo. Es cierto que acarrea un cambio en la naturaleza misma de la contienda electoral, pero esto no está ligado a una sustitución de un modelo formal por otro, sino más bien a la implantación de un método del que antes se carecía; lo mismo ocurre con el progresivo fortalecimiento de la organización de los partidos en estructuras estables antes inexistentes. Por último, la modernización de la administración estatal y municipal y los cambios en la naturaleza del gasto hacia bienes públicos, no son ajenos al proceso, aunque tampoco explican por sí mismos el fenómeno de la expansión del voto en el Reino Unido.

A. Lizzeri y N. Persico (2003) proponen un modelo explicativo híbrido de competición política con una clara tensión entre el sistema de provisión y el de redistribución de bienes públicos. El modelo especifica las condiciones bajo las cuales la expansión del sufragio consigue la respuesta óptima para la élite (incrementando el valor de los bienes públicos), y el coste de oportunidad de la redistribución política. Se expone, así mismo, una expansión del sufragio que es aceptada por las élites en la medida en que no requiere ninguna renuncia sustancial. Los partidos no se sitúan ante el proyecto de reforma como frente una amenaza –aun cuando la expongan como tal a la opinión pública–, su posición viene determinada por la ventaja partidista que esperan sacar de ella, si no a corto, a medio plazo. Buena prueba de ello fue el sorprendente cambio de estrategia del partido conservador liderado por Disraeli respecto a la segunda Reform Act (1867)

Por tanto, no se pueden considerar los propios intereses de las élites como un obstáculo a la ampliación de la participación política, en primer lugar porque esta no suponía el abandono sustancial de su poder; además permitía presentar a sus promotores como los representantes naturales del grupo de electores beneficiarios de la reforma, y finalmente, incluso si se considera mínima la amenaza real de revolución en la Inglaterra del siglo XIX, no había que olvidar las constantes presiones sociales de una época tan convulsa.

La primera reforma (1832) debía abordar una redistribución de escaños que obedecía a una estructura medieval, y acabar así con la obsoleta representación de los *rotten boroughs* (burgos podridos). Las diferencias entre circunscripciones electorales eran abismales (35 distritos tenían menos de 300 electores mientras que Liverpool tenía más de 11.000). Ciudades otrora importantes y ahora despobladas –como Dunwich– tenían dos representantes, mientras otras con gran auge económico carecían de representación.

*“¿Qué es el gobierno más que la gestión de los asuntos de una nación? No es, por su propia naturaleza, propiedad de un hombre particular o una familia, sino del conjunto de la comunidad.*

*El condado de Yorkshire, que comprende cerca de un millón de almas, envía dos representantes a la cámara, igual que el condado de*

*Rutland que no tiene la centésima parte de ese número. La ciudad de Old Sarum, apenas tiene tres casas y envía dos parlamentarios; y Manchester con algo más de seis mil almas, no tiene representación. ¿Hay alguna lógica en estas cosas?” (Paine, 1791)*

La Great Reform Act (1832), formalizó la relación entre voto y propiedad que anteriormente era solo parcial y tuvo dos efectos importantes: disminuyó las restricciones de voto y otorgó sufragio a grandes ciudades que antes carecían de representación. Supuso un indudable cambio a favor de las ciudades y de las clases medias, el sistema extendió el voto a 296.000 nuevos electores, alcanzando el electorado un tamaño hasta entonces desconocido de 800.000 votantes. Pero todavía imponía importantes limitaciones: en los burgos quedaba restringido a propietarios o arrendatarios de casas por un valor anual de 10 £, con al menos un año de residencia en el mismo domicilio; de modo que el 67% de los adultos varones de Inglaterra, Escocia y Gales, y el 80% de los de Irlanda se quedaban sin votar.

## 5. LA ‘REFORM ACT’ DE 1867 (SEGUNDA REFORMA ELECTORAL)

Palmerston<sup>35</sup> se opuso con toda determinación a una segunda reforma electoral promovida por Gladstone.

*“No dudo de que muchos trabajadores están tan preparados para votar como muchos ‘ten pounders’, pero si abrimos la puerta a la clase trabajadora, el número de los que podría entrar sería excesivo y agobiar a las clases superiores. El resultado podría llegar a ser no meramente cuantitativo, sino también, de hecho, desmotivador para las clases superiores en su apoyo al sistema; y enton-*

*ces estos trabajadores quedarían bajo el único control de las organizaciones sindicales, dirigidas por un pequeño número de agitadores”<sup>36</sup>*

Sólo a su muerte, fue posible consensuar la segunda *Reform Act* –por los liberales de Gladstone y conservadores de Disraeli–; la postura conservadora fue una astucia de Disraeli, con la intención de salvar los apoyos que el partido pudiera tener entre la clase media trabajadora, y evitar que quedara anclado como un partido inmovilista y “anti-reforma”; así que persuadió a sus partidarios de que “*el inglés bien alojado, alimentado y vestido, haría prudentes y limitadas demandas políticas y votaría ‘conservador’ para siempre*”; esta apuesta de –“*El salto en la oscuridad*”– dio al partido *tory* un considerable apoyo de trabajadores cualificados en las ciudades, aunque no alteró el equilibrio de poder político en el Reino Unido.

Disraeli no pretendía profundizar en la democratización del sistema, además preveía un resultado insuficiente para su partido –como realmente ocurrió en las siguientes elecciones (1868)–; se sumaba a un futuro inevitable y confiaba en remediar el daño con una precisa redefinición de los límites de las circunscripciones. Para lo que sirvió esta maniobra fue para dar una renovada imagen al partido conservador, evitando la pérdida de apoyo electoral de la clase media y proclamando una estrategia de integración de clases fundada en tres puntos: i) la preservación de la constitución; ii) el mantenimiento de la estabilidad social; y iii) una política exterior imperialista. La receta de Disraeli se apropió de la posición de los liberales y reflovió la viabilidad del antiguo partido *tory* como opción de gobierno, lo que acabó dando sus frutos en la victoria electoral de 1874.

La Reform Act de 1867<sup>37</sup> extendió el sufragio a la pequeña burguesía de las ciudades y al arren-

<sup>35</sup> Henry John Temple, vizconde de Palmerston (1784-1865) a los 22 años pagó 1.500 £ para obtener un escaño *tory* por Hors-ham; aceptó unirse al gobierno *whig* de Grey en 1830 y apoyar las reformas liberales. En 1864 se opuso a la extensión del sufragio que propugnaba Gladstone.

<sup>36</sup> [Carta de Palmerston a W. Gladstone –11/05/1864– disponible en [www.spartacus.schoolnet.co.uk](http://www.spartacus.schoolnet.co.uk) ]

<sup>37</sup> En 1860 Lord Russell trató de introducir una nueva reforma que redujera la cualificación para ser elector a 10 £ en los condados y 6 £ en las ciudades, su Primer Ministro, Palmerston se opuso; en 1865 Russell fue llamado a ocupar el puesto de Primer Ministro (por sólo 10 meses) y presentó de nuevo su proyecto con el apoyo de Gladstone, nuevo líder del partido liberal.

Como parlamentario, John Stuart Mill presentó en 1866 a la Cámara una enmienda a la Ley electoral en el sentido de dar a las mujeres idénticos derechos que a los hombres, propuesta que no prosperó por 196 votos contra 73. Sus ataques a las políticas colonias británicas en las Indias occidentales le hicieron impopular, y en las elecciones generales de 1868 no consiguió renovar su escaño.

datario medio de los campos, pero dejó excluidos a obreros y pequeños campesinos. En los burgos, los inquilinos con al menos un año de residencia, que pagaran una renta de 10 £ por una vivienda sin muebles; y en los condados, los arrendatarios de tierras tasadas en 12 £, o propietarios con una renta de 5 £ al año, siempre que fueran varones de más de 21 años, obtuvieron el derecho de sufragio. El número de electores creció hasta 1.364.000 electores, un 68% más que 1833; y en 1869 se alcanzó la cifra de 2.418.000 electores, el 16% de la población adulta.

Cuarenta y cinco distritos urbanos con menos de 10.000 habitantes perdieron escaños que se redistribuyeron de la siguiente forma: 15, en nuevos núcleos de población sin representación, 1 adicional para las ciudades industriales que más habían crecido (Liverpool, Manchester, Birmingham y Leeds), 1 escaño para la universidad de Londres y 25 para los condados cuya población más se había incrementado desde 1832.

Antes de 1832 la regla general eran las circunscripciones binominales, pero la reconfiguración del reparto de escaños en la Cámara de los Comunes a favor de los emplazamientos industriales en 1832, condujo a circunscripciones de menor extensión (uninominales) que coexistieron con una serie de distritos binominales, unos pocos trinominales, y Londres, con una circunscripción tetranominal. Desde 1867 el elector disponía, en aquellas circunscripciones en las que se elegía más de un escaño, de un voto menos –voto limitado– que los puestos a cubrir en la Cámara; solamente después de la tercera reforma (1884) se implantó el predominio de las circunscripciones uninominales y tan solo quedaron 25 distritos electorales plurinominales (Nohlen, 1981: 160 y ss.)

La incógnita de hasta donde debía temerse que el potencial de transformación de las reformas y la incorporación de nuevos electores provocaran cambios radicales en el sistema, siempre estuvo presente en el debate político. Al

respecto hay que considerar el análisis de John Stuart Mill<sup>38</sup> para quien el conformismo de los electores se manifestaba en la sobre-representación de los partidos grandes a costa de los pequeños. El parlamento estaba lejos de ser un mapa que reprodujera en la cámara las proporciones que se encontraban en la realidad, el mecanismo de la representación se inclinaba a amplificar la mayoría conformista del electorado y a minimizar las minorías más inconformistas (Rae, 1977). A este respecto lord Acton (1834-1902) había expresado,

*“El demonio que impregna la democracia es la tiranía de la mayoría, o más aún la del partido, no siempre mayoritario, que consigue, por la fuerza o el fraude, ganar las elecciones. Romper con este aspecto es prevenir el peligro. (...) Hace treinta y cinco años se indicó que el remedio es la representación proporcional”* (Acton, 1999: 170)<sup>39</sup>

Durante la primera mitad del siglo XIX, se habían producido dos transformaciones de la vida política como si fueran dos caras de la misma moneda. Por una parte, se había cambiado la organización de la actividad política en sí misma, lo que incluía una transformación en la relación personal de los políticos hacia los votantes a través de amplios programas elaborados por los partidos nacionales. Por otra, se había conseguido acabar con la vieja corrupción o, al menos, una significativa reducción del caciquismo omnipresente en las primeras décadas del siglo.

## 6. LA ‘BALLOT ACT’ DE 1872 (EL SUFRAGIO SECRETO)

La demanda del voto secreto figuraba entre los seis puntos del cartismo reivindicados en 1837, *“el sufragio, para estar exento de la corrupción del dinero y de la violencia del poderoso, debe ser secreto”*. El Parlamento rehusó

<sup>38</sup> John Stuart Mill (1806 -1873), admirador del trabajo de Jeremy Bentham, consideraba que el más claro objetivo de toda conducta y legislación es *“la mayor felicidad para el mayor número”*. Como fundador del periódico radical *London Review* en 1834 y luego como propietario del *Westminster Review* apoyó a toda una generación de políticos partidarios de una más honda reforma del Parlamento, fue decidido partidario de la representación proporcional y siempre estuvo a favor del voto secreto y del sufragio femenino.

<sup>39</sup> *“El origen de la idea [de la representación proporcional] se reclama indistintamente para lord Grey y para Considerant”* (Acton, 1999: 171)

considerar las demandas del movimiento, aunque ya algunos líderes habían manifestado su acuerdo. Entre los líderes radicales más destacados J. S. Mill siempre estuvo a favor del voto secreto, mientras que su esposa Harriet Taylor con la que trabajaba y escribía en equipo, mantenía en este punto una discrepancia<sup>40</sup>. Aunque es de reseñar las opiniones idealistas sobre el ejercicio público del sufragio, no puede ocultarse que un procedimiento electoral en el que los electores debían subir a un estrado para anunciar en viva voz su voto y que este fuera registrado por el funcionario en el libro de votación, ponía a los señores –patrones y terratenientes o sus informadores– en posición de controlar el alcance e influencia de su autoridad sobre la circunscripción. El gran argumento contra el voto secreto era esgrimir que el inglés era fuerte y varonil, no le asustaba votar a la vista de sus vecinos según sus propias convicciones, y en absoluto le preocupaba lo que los otros pudieran decir. Pero era evidente que se trataba de una fanfarronada y que el votante casi nunca era libre de actuar según sus propios deseos; tanto la violencia como las amenazas de los señores llenaron la Cámara de los Comunes de sus candidatos.

*“Era realmente doloroso ver y dar testimonio de algunas elecciones en este y otros condados, donde hombres inteligentes votaban en contra de sus convicciones,.... Atemorizados de dar un voto honrado, sin que por ello pudieran ser expulsados de sus granjas, y castigados a vagabundear por el mundo. Por cuidar el cobijo de un tejado para sus familias, votaban por candidatos apoyados por quienes manejaban tres o cuatro millones de personas en tierras extrañas. Y que se permitían maniobrar en la votación como si se tratara de un rebaño de ovejas en una feria, humillando la honra de quienes tenían delante, y que veían como una persona que podría venderlos a ellos y a su país al más alto postor, grababan sus sufragios.”*<sup>41</sup>

El *Ballot Act* fue un paso importante –aunque no definitivo– para poner fin a todas estas desgracias, pero trajo otras derivadas. Al asegu-

rar el voto secreto, la elección comenzó a perder su carácter colectivo de celebración ciudadana y empezó a transformarse en un acto político-individual. También el sentido de ‘compromiso’ entre electores y elegidos se empañó por la individualidad del sufragio secreto, y los mítines-fiesta en los que incluso los no votantes jugaban un papel significativo fueron reemplazados por las cabinas de voto con papeletas impresas.

Por otra parte, también en 1872 por primera vez, se introdujo un proyecto a favor de la representación proporcional en la Cámara de los Comunes. Su impulsor, Walter Morrison –parlamentario liberal– logró que el proyecto fuera ampliamente debatido, a pesar de que resultara rotundamente derrotado en la Cámara. El sentir de la mayoría parlamentaria se resumía en las palabras de Gladstone expresando su oposición a la representación proporcional, porque, en su opinión, lo que debía ser tenido en cuenta era *“el sentido de la mayoría representado en la comunidad entera; porque la comunidad es, el espíritu y sentido de la Constitución, reconocida como la cantidad integral que es en sí misma”* (Hart, 1992: 82)

Pero la *Ballot Act* dio escasos resultados en la lucha contra el uso de sobornos, en 1880 se creó una Real Comisión para la investigación de estas prácticas electorales. El resultado fue la promulgación de la *“Corrupt and Illegal Practices Act”* en 1883, que estableció qué gastos electorales podía costear un candidato y hasta qué límites, norma que tuvo mayor efectividad en cuanto a la limpieza de las campañas.

## 7. LA ‘FRANCHISE ACT’ DE 1884 (TERCERA REFORMA ELECTORAL)

La última reforma del siglo, la Franchise Act (1884), no sólo fue importante por la nueva readaptación de las circunscripciones, o por establecer idénticos requisitos para los votantes del campo y de la ciudad –reconoció el derecho de sufragio en el Reino Unido para todos los cabezas de familia, así como para inquilinos, arrenda-

<sup>40</sup> Taylor temía que en secreto, la gente pudiera votar en su propio interés en lugar de apoyar el bien común, mientras que al hacerlo en público el egoísmo cedería ante la vergüenza de que todos conocieran su forma de actuar.

<sup>41</sup> Artículo en el *“Dundalk Democrat”* del 18 de mayo de 1872, Louth County Library.

tarios o minifundistas, varones y mayores de edad, con un año de residencia y que pagaran rentas de 10 £ al año—; esta tercera reforma fue importante, fundamentalmente, por la extensión del derecho de sufragio que significó prácticamente el sufragio universal masculino, el 88 % de los hombres adultos —trabajadores industriales, agrícolas y mineros que habitaban los condados— (3.152.000 electores que en 1886 pasaron a ser 5.669.000, el 29 % de la población adulta)

En 1885 la “*Redistribution of seats Act*” volvió a actualizar la representación de las ciudades con mayor crecimiento mediante la reasignación de 142 escaños. Con ella se acabó el viejo predominio del sur de Inglaterra a favor de la representación de Escocia que se vio incrementada en 72 escaños.

Las elecciones de 1886, llamadas “*critical election*” porque en ellas aparecieron claramente las primeras consecuencias de alcance para el sistema de partidos “*a consecuencia de la extensión del sufragio y de la reforma de las circunscripciones, comenzó a transformarse la estructura de los electorados de los conservadores y los liberales y, con ella, también, el peso de los intereses político-sociales en ambos partidos*” (Nohlen, 1981: 166). Entre 1880 y 85, los condados aportaban el 58 % de los diputados conservadores y el 27% de los liberales, en la Cámara surgida de las elecciones de 1886, la mitad de los parlamentarios procedía de circunscripciones urbanas tanto para conservadores como para liberales. La tradicional división originaria entre intereses terratenientes de la aristocracia por un lado, y de la burguesía urbana e industrial por otro, cristalizada en la habitual contraposición entre conservadores y liberales había ido cediendo, en la medida en que la extensión del sufragio a capas crecientes de la población mantuvo la constante exclusión de la clase trabajadora, para dar paso a una penetración de los conservadores en los sectores electorales urbanos y de los liberales en los tradicionales reductos agrarios.

Con la ruptura del sistema de *cleavage* se acaba también con el sistema de estricto bipartidismo para entrar en un periodo de mayor fragmentación. Estas transformaciones en la estruc-

tura de los partidos estuvieron relacionadas con las tensiones originadas por la cuestión irlandesa en primer lugar: la *Repeal of Union* en 1829 permitía a los católicos irlandeses obtener el acta de diputado, condujo a la escisión del partido liberal; mientras que la facción opositora (*Liberal Unionists*) se aproximó a los conservadores, los liberales debieron recurrir al apoyo parlamentario de los *Irish Nationalists* para recomponer sus apoyos políticos. En segundo lugar: la disputa por las *Corn Laws* condujo al cabo de 30 años a una escisión en el partido conservador cuando Robert Peel impuso una política de libre comercio (1846), y el partido se dividió entre ‘*peelistas*’ y el ala derecha liderada por Disraeli. Por último: el problema de la integración del movimiento obrero, con su temido potencial revolucionario, aconsejó a los liberales desarrollar una importante legislación social, así como establecer compromisos y consensuar sus listas con otras organizaciones políticas de trabajadores, lo que dio origen al *Labour Party* a partir del *Labour Representation Committee*.

## 8. LA INFLUENCIA DE LAS REFORMAS EN LA REPRESENTACIÓN MUNICIPAL

En una contienda electoral, los políticos pueden elegir una combinación de tácticas para obtener el apoyo de las élites locales, sea la tradicional redistribución de favores (*ad-hominem*), sea el bien público con beneficios difusos. ¿Qué factor generó una mayoría a favor de la extensión del sufragio? Según un modelo explicativo multifactorial el elemento esencial respondía al crecimiento exógeno del valor de los bienes públicos, debido al coste de oportunidad de la re-distribución. El crecimiento de la demanda de bienes públicos locales sería la condición decisiva para la reforma. Con la revolución industrial, las masas abandonaron el campo en busca de trabajo en los centros urbanos, cuya población creció hasta tasas nunca antes vistas, fue esta presión humana la que obligó a abordar nuevas necesidades sanitarias contra las epidemias de cólera y otras enfermedades<sup>42</sup>. El contagio no quedaba

<sup>42</sup> El cólera en 1831-2 (32.000 muertos) hizo caer la esperanza de vida en las grandes ciudades a 29 años (un 25% menos que en la década precedente), cuando la del campo se mantenía en 41 años.

circunscrito a los barrios pobres, se expandía por toda la ciudad, de modo que las inversiones en gasto público se convirtieron en una necesidad global e indiscutible para la supervivencia. Nadie podía considerarse a salvo del riesgo de infección; la imposibilidad de preservar del contagio las zonas residenciales, discriminando entre clases acomodadas y el resto, entre votantes y no-votantes, fue el argumento definitivo para la extensión generalizada de los bienes públicos. Como ya hemos señalado, durante todo el siglo XIX algunas ciudades inglesas no dejaron de crecer a un ritmo vertiginoso, lo que conllevó un dramático efecto sobre la mortalidad, hasta 1870 la esperanza de vida no empezó a recuperarse, con su peor momento en 1835 con una caída de 35 a 29 años, a pesar de que el crecimiento económico estaba en su mejor momento. La falta de saneamiento y el hacinamiento de la población fueron responsables de las epidemias y enfermedades como el cólera, el tifus, la fiebre tifoidea y la viruela. Las infraestructuras beneficiaban a todas las clases sociales, aunque es evidente que la mortalidad se cebaba sobre las menos favorecidas, dándose una clara correlación entre el nivel de renta y la esperanza de vida<sup>43</sup>.

De una parte, la estructura política pre-existente hacía imposible la orientación hacia políticas sociales, de otra, la atención a las nuevas necesidades generales de la población urbanizada también habría resultado difícil sin la expansión del sufragio que empezó con la ‘revolución municipal’. *“Los más importantes cambios producidos en la estructura del gobierno local inglés, fueron consecuencia de la extensión del sufragio para la clase media en 1832, para la clase trabajadora en las ciudades en 1867, y para los campesinos en 1884”*. (Smellie, 1949)

Antes de la reforma local de 1835, el gobierno municipal –constituido como institución pri-

vada, y cuyos bienes no se consideraban colectivos, sino propiedad particular de la corporación– no estaba capacitado para asumir los programas de gasto en bienes públicos locales que el crecimiento de las ciudades demandaba. Sólo después de la reforma municipal de 1835, con una estructura que reemplaza el sistema precedente de forma más democrática y funcional, se pone a las corporaciones locales en condiciones de asumir nuevos servicios públicos.

Las corporaciones se convierten en cuerpos públicos, y sus excedentes económicos sólo deben ser usados en beneficio comunal. Los efectos de la Ley de 1835 se sintieron gradualmente; en un inicio se aplicó a 179 municipios, pero poco después la mayoría de las ciudades lo adoptaron, se incrementó el poder<sup>44</sup> de las corporaciones y se eliminó la arbitrariedad pre-existente antes de 1835. La idea de la reforma del sistema electoral como medio de conseguir un gobierno más eficiente era compartida por muchos,

*“... el sistema de municipios permite innumerables alicientes para sustituir el patrocinio político por el poder parlamentario - para usar la influencia oficial con el propósito de obtener los escaños en los Comunes, y, por medio de ellos, mantener su influencia”*<sup>45</sup>.

Es innegable la conexión entre la reducción del sistema de patrocinio y el incremento de bienes públicos a gestionar desde la administración local, hasta el punto de que este factor debe ser considerado como uno de los más importantes entre el conjunto de circunstancias que motivaron la reforma.

A comienzos del XIX la mayor parte de los recursos del gobierno local se dedicaban a beneficencia; en 1890 el presupuesto local se había

<sup>43</sup> Los trabajadores no cualificados pasaron de 35 años en 1870 a 42 en 1910, mientras que los artesanos tenían ya 41 años de esperanza de vida en 1870 y la incrementaron hasta 45 años en 1910. El grupo laboral más privilegiado en cuanto a condiciones de vida, los profesionales, pasó de 43 a 48 años de esperanza de vida en el mismo periodo. Dada la esperanza de vida de la clase trabajadora, una fórmula sutil de desactivar el potencial político de las clases trabajadoras es la restricción de edad para el ejercicio del sufragio.

<sup>44</sup> Para la reforma de 1882 (Municipal Corporations Act), las corporaciones habían adquirido competencias en carreteras y calles, provisión de un sistema de drenaje y alcantarillado, salud pública, suministro de gas y agua, organización de bomberos y policía.

<sup>45</sup> Intervención en la Cámara de los Lores (7 de octubre) de Lord Brougham (Lord Chancellor) en la 2ª lectura de la *Reform bill*. (Hansard, p. 235)

quintuplicado respecto al de 1820, mientras que la partida de beneficencia representaba solo el 12%. La mayor parte de este incremento del gasto público se dedicó a infraestructuras de salud pública<sup>46</sup> –el gasto en educación fue mucho menos importante–. Algunos historiadores sitúan este crecimiento tras la Ley de reforma de 1867, y consideran esta Ley como el instrumento que diluye el poder de la oligarquía terrateniente que se resistía a la provisión de bienes públicos

La reforma electoral fue considerada como un paso necesario para reducir el sistema de patrocinio y mejorar la provisión de bienes públicos, de forma que, la extensión del voto en elecciones generales pasó a ser una precondition de la reforma municipal.

“...de hecho la Reforma Municipal es el motor de vapor para el ingenio construido por la Reforma Parlamentaria”.<sup>47</sup>

“...el hecho es que si la reforma parlamentaria no incluyera igualmente la reforma municipal, habría acabado literalmente en letra muerta”.<sup>48</sup>

Hasta la primera mitad del XIX el panorama de las instituciones locales en Inglaterra era muy complejo<sup>49</sup>. El siglo XIX supuso una completa transformación de las instituciones locales, en 1835 la *Municipal Corporations Acts* estableció la elección de cuerpos, que actuarían como precursores de los modernos consejos municipales; las restricciones sobre las elecciones locales eran aproximadamente las mismas que sobre las generales al Parlamento, aunque

bajo el principio “un contribuyente – un voto”, había, sin embargo, importantes obstáculos: i) la exigencia de 3 años de residencia –mientras que para la votación al Parlamento el requisito se reducía a 1 año–; ii) las ciudades con bajos ingresos no imponían tasas a los individuos sino a los señores, y estos la recuperaban elevando la renta a sus arrendatarios, este heterogéneo tratamiento a los *compounders*<sup>50</sup> en distintas ciudades dio lugar a significativas diferencias de como se medía el cumplimiento del requisito de renta, y por tanto, del tamaño del electorado; iii) los beneficiarios de las ayudas por pobreza eran, precisamente, los excluidos del sufragio.

El papel de las corporaciones municipales se fue configurando gradualmente, comenzó incorporando tareas de mejora de las comisiones ad hoc y de las parroquias. En 1850 la *Small Tenements Act* otorgó el voto a los *compounders*, sin embargo, la aplicación de esta ley fue voluntaria, y muchas ciudades que habían crecido sustancialmente no la pusieron en vigor.

En 1869 la *Municipal Franchise Act & Assessed Rates Act* (análogamente a la reforma de 1867 en el parlamento) redujo el tiempo de residencia obligatoria a 1 año y definitivamente reconoció el sufragio a los *compounders*, y de este modo a los campesinos; como consecuencia, el electorado se multiplicó por seis en algunas ciudades<sup>51</sup>. El *Act* de 1888 trajo al nivel municipal las reformas parlamentarias de 1884.

La *Forster Act*, 1870, fue la primera ley de una serie de cambios legislativos y administrativos hacia la puesta en marcha de un sector educativo público hasta entonces abandonado a la

<sup>46</sup> Es difícil de precisar el impacto de la inversión en salud pública sobre la mortalidad de la época, pero fue tan importante que, incluso los historiadores más conservadores (McKeown & Record, 1962) lo estiman en una reducción del 25 %. El incremento de gasto público a nivel local (alcantarillado, abastecimiento de agua, pavimento de calles) pasó del 17% del gasto gubernamental en 1790 al 41% en 1890.

<sup>47</sup> Joseph Parkes to the Earl of Durham, Sep. 1835, citado por Fraser (1982), pag., 4.

<sup>48</sup> The Times (1833), cited from Friser (1979) p. 5; en la misma página Fraser escribe que las reformas de 1832 y 1835 fueron como “dos caballos con un mismo arnés”.

<sup>49</sup> (Keith-Lucas, 1977) distingue cuatro categorías de ayuntamiento: The Quarter Sessions, the vestries (las parroquias), las corporaciones municipales y una variedad de cuerpos estatutarios o comisiones ad hoc.

<sup>50</sup> Esta forma de pagar impuestos indirectamente se llamaba “compounders”, el inquilino pagaba los impuestos del propietario como parte de la renta y eso desfiguraba el sistema.

<sup>51</sup> Porcentaje de población con derecho a voto en elecciones municipales (Hennock, 1973)

[ en % ]	1841	1851	1861	1871	1911
<b>Birmingham</b>	3	3	3	18	19
<b>Leeds</b>	10	9	13	19	20
<b>Ipswich</b>	8	8	10	15	20

iniciativa privada. En 1880 se hizo obligatoria la escolarización hasta los 10 años y en 1899 hasta los 12; en 1891 la educación primaria se hizo gratuita en todos los Consejos escolares. En 1902 la *Education Act (Balfour Act)* estableció los fondos para la escuela secundaria con ayudas y becas del gobierno central. El gasto local total en educación se multiplicó por ocho entre 1881 y 1905.

## 9. A MODO DE CONCLUSIÓN

Es sabido que una de las corrientes más extendidas para explicar la extensión del sufragio, es considerar la amenaza al orden social que suponía una mayoría de la población sin derecho de voto, pero parece razonable aceptar esta argumentación no como una causa exclusiva, sino complementaria en un contexto complejo. Otro análisis ve la democratización como una solución de compromiso de la élite con el inevitable y creciente poder de las clases trabajadoras; este punto de vista estaría avalado por la idea de que la extensión del voto tiene un coste para las élites y conlleva una ampliación de los intereses políticos protegidos hacia nuevos grupos antes excluidos. En cualquier caso, no hay que perder de vista que la gradación en la ampliación del sufragio está ligada a la mutación del concepto de representación política y al fortalecimiento del partido político como instrumento esencial de participación; los sucesivos ajustes que tienen lugar no son sino formas experimentales para controlar la gobernabilidad en un contexto social radicalmente nuevo y potencialmente explosivo.

El modelo de una extensión voluntaria del sufragio basado en la división interna en las éli-

tes —en cuyo interior se levantan segmentaciones endógenas que causaban procesos políticos con diferentes beneficiarios—, sin duda originó una mayoría dentro de los grupos de élite interesados en la expansión del sufragio. En Inglaterra fueron estos conjuntos hegemónicos dentro de la élite los que propiciaron la ampliación de la participación política. Esta interpretación aporta algunas claves sobre el papel del sector público durante el periodo de las reformas, especialmente el incremento en la provisión de bienes públicos y el declive del clientelismo.

Creo que una exposición multifactorial que integra la explicación de la amenaza de revolución como factor relevante pero no único, ayuda a comprender la reforma del sufragio, en la medida en que aporta, conjunta y complementariamente, elementos al análisis del fenómeno de la expansión pacífica del sufragio durante el siglo XIX en Inglaterra.

La conexión entre reforma electoral, fin del clientelismo y surgimiento de los partidos políticos son hechos interrelacionados de singular relevancia, no sólo para la comprensión histórica de un periodo clave en la evolución del Estado de Derecho inglés, sino para sus posteriores y globales derivaciones: el permanente fortalecimiento de los partidos y su configuración como sujeto político sustancial de la democracia; el desplazamiento de la participación ciudadana hacia formas pasivas; la transformación del esquema de división de poderes del Estado de Derecho; la crisis del sistema parlamentario y la ficción de la representación política. Una larga cadena de mutaciones conceptuales interrelacionadas cuyo estudio genético es imprescindible para la comprensión de sus alcances.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James (2000): “Why did the west extend the franchise? Democracy, Inequality and growth in historical perspective”. En *Quarterly Journal of Economics*, 115, 4. November, 2000; “A theory of political transitions”. *American Economic Review*. Septiembre, 2001.
- ACTON (1999): *Ensayos sobre la Libertad, el Poder y la Religión*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ANDERSON, M. (1990): “The social implications of the demographic change”, en Thompson, F.M.L. (ed.): *The Cambridge Social History of Britain*, vol. 2, Cambridge, C.U.P., 1990.
- BAGEHOT, Walter (1968): *The English Constitution (1867)*. Londres: Oxford University Press.
- BÉDARIDA, F. (1979): *A social history of England 1851-1975*. Londres: Methuen.
- BERG, Maxime (1987): *La era de las manufacturas*. Barcelona: Crítica.

- BOURNE, Kenneth (1982): *Palmerston: The Early Years, 1784-1841*. Londres.
- BROWN, H.P. (1991) *Egalitarianism and the generation of inequality*. Oxford: Clarendon Press.
- BROWN y DANIELS (1985): *The Chartists*. Macmillan
- BURKE, Edmund (1978): *Reflexiones sobre la revolución francesa*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales
- CANALES, Esteban, “Siete paseos por la Inglaterra Victoriana” Disponible en <http://www.hipatia.uab.cat/paseos/6-politica/paseo6.htm>
- CAVE, Kathryn (comp. 16 vols.) *The Diary of Joseph Farington.*; Connecticut: New Haven, 1978-84
- COLOMER, Joseph M. (2005): “Sobre los orígenes de los sistemas electorales y los partidos políticos”. *Zona Abierta* 110/111. Madrid, pp.167-197.
- COOK, Chris (1999): *Britain in the Nineteenth Century 1815-1914*. Londres: Logman
- COOK, Chris y STEVENSON, J. (1983): *The Longman handbook of modern British history 1714-1980*. Londres: Logman.
- COX, Gary W. (1987): *The efficient secret*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CROUZET, F (1982): *The Victorian economy*. Londres: Methuen.
- GREAT BRITAIN PARLIAMENT (1986): *House of Commons 1790-1820*. Londres.
- HANSARD, T.C.: *Parliamentary Debates. Forming a continuation of the work entitled ‘The Parliamentary history of England*. Londres: Hansard.
- HARE, T. *The Machinery of Representation* (en dos ediciones 1857 y 1859). Londres: Lincoln’s Inn.
- HARLING, Philip (1996): *The waning of ‘old corruption’*. Oxford. Oxford University Press.
- HART, Jennifer (1992): *Proportional Representation: Critics of the British Electoral System 1820-1945*. Oxford. Clarendon Press. (HC Debates, 1871)
- HEGEL, G. W. F. (2005): *Sobre el proyecto de Reforma Inglés, 1831*. Madrid: Marcial Pons – Politopías
- HOBSBAWM, Eric J. (1987): *El mundo del trabajo*. Barcelona: Crítica.
- HOBSBAWM, E. J. y RUDÉ, G. (1978): *Revolución industrial y revuelta agraria. El capitán Swing*. Madrid: Siglo XXI.
- HOLLIS, Patricia (1987): *Ladies elect. Women in English local government 1865-1914*. Oxford: Clarendon Press.
- HOPKINS, E. (1979): *A social history of the English working classes, 1815-1945*. Londres: E. Arnold.
- HORN, Pamela (1994): *Children’s work and welfare 1780-1890*. Cambridge: University Press.
- JENKINS, T.A. (1966): *Parliament, party and politics in Victorian Britain*. Manchester: University Press.
- JONHSON, P. (1999): *El nacimiento del mundo moderno*. Buenos Aires: Ediciones B Argentina
- LEE, C. H. (1986) *The British Economy Since 1700: A Macro-Economic perspectives*. Cambridge: England.
- LIZZERI, Alessandro y PERSICO, Nicola (2004): “Why did the elites extend the suffrage? Democracy and the scope of government, with an application to Britain’s ‘Age of Reform’”. MIT Press, vol. 119(2) Mayo, pp. 705-763.
- MCDONAGH, O. (1989): *The emancipist: Daniel O’Connell 1830-47*. Weidenfeld and Nicolson.
- MCQUISTON, J. M.: *The Lonsdale Connection and its Defender, William, Viscount Lowther, 1818-1830*. Northern History
- MATHIAS, P. (1983): *The first industrial nation*. Londres, Methuen;
- MILL, John Stuart (1994): *El gobierno representativo*. Madrid: Tecnos.
- MIRABEAU, Honoré-G. (1820): *Discours*. París :Kleffer
- NOHLEN, Dieter (1981): *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- O’GORMAN, Frank (1984): “Voters, Patrons and Parties y Electoral Deference in ‘Unreformed’ England: 1760-1832”. *Journal of Modern History*, September, pp. 391-429
- PAINE, Tom (1791): “Rights of Man “ [Disponible en <http://www.spartacus.shoolnet.co.uk>]
- PELL, R (1853): *Pell Speeches*. Londres (4 vols)
- PENADÉS, Alberto (2005): “La elección de los sistemas electorales en las primeras democracias, 1890-1940”. En *Zona Abierta* - 110/111. Madrid, pp. 199-277.
- PHILLIPS, John A. (1992): *Great Reform Bill in the Boroughs: English Electoral Behaviour 1818-1841*. Oxford: University Press

- PHILLIPS, J. A. & WETHERELL, Charles (1994): "The Great Reform Act of 1832 and the Political Modernization of England". *Annual Meeting of the American Historical Association*. San Francisco, January, 7
- RAE, Douglas W. (1977): *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*. Madrid: Ediciones CITEP
- RAIKES, Harriet: *Thomas Raikes's Journal*. 4 Vol. Londres 1856-57
- RUBINSTEIN, W. D. (1983): "The end of 'old corruption' in Britain 1780-1860". *Past and present* - 101
- SHEFTER, Martin (1994): *Political parties and the State*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- SMELLIE, K.B. (1950): *A hundred years of English Government*. Londres: Gerald Duckworth C°. Ltd.
- THOMPSON, E. P. (1989): *La formación de la clase obrera en Inglaterra*. Barcelona. Crítica.
- TURNER, Michael (1980): English parliamentary enclosures. *Refresh*.
- VEVERKA, Jinrich (1963): "The growth of government expenditure in the United Kingdom since 1790". En *Scottish Journal of Political Economy* - 10, pp. 111-127
- ZAPATERO, Virgilio (2000): "El arte ilustrado de legislar". Estudio preliminar en *BENTHAM, Jeremy. Nomenclatura o el arte de redactar leyes*. Madrid: BOE & Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

## OTRAS FUENTES

- <http://www.chartists.net/The-six-points.htm>
- <http://www2.warwick.ac.uk/fac/arts/history>
- <http://www.users.globalnet.co.uk/~semp/conservative.htm>
- <http://www.spartacus.schoolnet.co.uk>
- <http://hipatia.uab.cat/paseos/6-politica/paseo6.htm>