



LUIS LÓPEZ GUERRA es licenciado en Ciencias Políticas y doctor en Derecho por la Universidad Complutense, y consiguió el título de "Master in Political Science" en Estados Unidos. Ha obtenido las becas Juan March y Fulbright, y ha enseñado en la Facultad de Derecho y en la Escuela de Sociología de la Universidad Complutense, en el Colegio Universitario San Pablo, en la Michigan State University en East Lansing y en la Syracuse University en Madrid. En la actualidad es profesor adjunto interino en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Ha publicado diversas obras de Ciencia Política y ha colaborado en las principales revistas especializadas.

Este trabajo, basado en la tesis doctoral del autor, realizada en Estados Unidos y que recibió el Premio Extraordinario de Doctorado en 1975, estudia la evolución de las campañas electorales en Europa occidental y Estados Unidos, y la incidencia de esta evolución en la organización de los partidos políticos y la vida política general. Particular atención se presta a los problemas que la financiación electoral de partidos y candidatos plantea a la teoría política y al derecho electoral modernos. La primera parte de la obra expone el lugar de la campaña electoral en la vida política, y su importancia. La segunda parte analiza la influencia que han ejercido sobre las campañas electorales los cambios en las técnicas de comunicación de masas. Finalmente, se muestran diversas soluciones adoptadas para someter la actividad propagandística electoral a normas que garanticen el carácter democrático del proceso electoral.

1032497



Biblioteca FJM

LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN OCCIDENTE

LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN OCCIDENTE

LUIS LÓPEZ GUERRA



FJM

Mon 6

Lop

FUNDACION JUAN MARCH

MONOGRAFÍAS

L ARIEL



LAS CAMPAÑAS ELECTORALES
Propaganda y política en la sociedad de masas

COLECCIÓN MONOGRAFÍAS

Sección 6.^a

DERECHO, ECONOMÍA,
CIENCIAS SOCIALES Y COMUNICACIÓN SOCIAL

COLECCIÓN MONOGRAFÍAS

Sección 1.ª	FILOSOFÍA Y TEOLOGÍA	Azul
Sección 2.ª	HISTORIA, LITERATURA Y FILOLOGÍA	Rosa
Sección 3.ª	ARTES PLÁSTICAS Y MÚSICA	Verde
Sección 4.ª	MATEMÁTICAS, FÍSICA, QUÍMICA Y GEOLÓGIA	Naranja
Sección 5.ª	BIOLOGÍA, MEDICINA, FARMACIA, VETERINARIA Y CIENCIAS AGRARIAS	Amarillo
Sección 6.ª	DERECHO, ECONOMÍA, CIENCIAS SOCIALES Y COMUNICACIÓN SOCIAL	Beige
Sección 7.ª	ARQUITECTURA, URBANISMO E INGENIERÍA	Rojo

FJM - Mon 6 - Lop

LUIS LÓPEZ GUERRA

LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

Propaganda y política
en la sociedad de masas



FUNDACIÓN JUAN MARCH
EDITORIAL ARIEL

Estudio patrocinado por la Fundación Juan March.

La Fundación Juan March no se solidariza necesariamente con las opiniones de los autores cuyas obras publica.

Doscientos ejemplares de esta obra han sido donados por la Fundación Juan March a centros culturales y docentes.

Cubierta: Diego Lara

© 1977: Luis López Guerra, Madrid

Derechos exclusivos de la edición en castellano:

© 1977: Fundación Juan March y Editorial Ariel

Depósito legal: B. 6.938 - 1977

ISBN: 84 344 7803 X

Impreso en España - Printed in Spain

1977. - I. G. Seix y Barral Hnos., S. A.

Av. J. Antonio, 134, Esplugues de Llobregat (Barcelona)

A Becky

El autor desea expresar su agradecimiento al director de la tesis doctoral en que se basa el presente trabajo, profesor D. Jorge de Esteban, así como a los miembros del Tribunal de Doctorado ante el que lo presentó, profesores D. Luis Sánchez Agesta, D. Joaquín Ruiz Giménez, D. Juan Díez Nicolás, D. Francisco Rubio Llorente y D. Jorge de Esteban.

INTRODUCCIÓN

EL OBJETO DEL LIBRO

El presente libro se centra en lo que constituye hoy quizás, en los países de tradición liberal democrática, el fenómeno más llamativo de la vida política: la campaña electoral. No solamente en los países pertenecientes a la cultura occidental, sino incluso en muy otros variados contextos, las campañas electorales aparecen como sucesos políticos que movilizan gran número de personas y recursos y al mismo tiempo, agitan profundamente la opinión ciudadana. La razón de haber escogido tal objeto de estudio se debe probablemente a la impresión que causó en el autor la ingente movilización de hombres, dinero y técnica que supuso la elección presidencial americana de 1972, y cuya campaña electoral originó problemas que afectarían más tarde decisivamente la vida política de Estados Unidos con unos acontecimientos que están en la memoria de todos. Tal impresión hizo consciente al autor de los problemas que el crecimiento de este fenómeno plantea a la ciencia y la práctica política. La compatibilidad de las campañas electorales de masas con el adecuado nivel de racionalidad en la decisión electoral, los problemas que supone para los candidatos el lograr una información suficiente por parte del electorado, y, finalmente, las consecuencias que este fenómeno de masas pueda suponer para el mismo sistema político y las diversas posibilidades de reacción de éste a nivel jurídico-institucional son las cuestiones que están en la base del presente estudio, cuestiones objeto de una controversia cada vez más amplia y acalorada en periódicos y parlamentos, ante la amenaza que suponen para las mismas bases del proceso electoral democrático.

LA FALTA DE TRABAJOS GENERALES SOBRE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

La primera dificultad que se presenta, al iniciar un estudio sobre este tema, es la falta de un marco de referencia. En efecto, el objeto del presente libro es realizar un análisis jurídico-político de una etapa del proceso electoral que aún no ha sido objeto de un estudio sistematizado, desde un punto de vista general. Sobre otras fases del proceso electoral abundan los estudios sociológicos y jurídicos, tanto referidos al estudio de casos particulares como a la formulación de tipologías e hipótesis generales. Sin embargo, respecto a la campaña electoral, si bien son cada vez más abundantes los estudios de casos concretos y de aspectos parciales, es evidente la falta de trabajos que traten de llevar a cabo una consideración general del fenómeno desde un punto de vista político, como se ha hecho, por ejemplo, con los regímenes electorales, la ampliación del sufragio, o las técnicas de la votación.¹

Quizás una de las causas de esta relativa carencia de estudios generales sea la complejidad del fenómeno a estudiar. Mientras que, aparentemente, el término «campaña electoral» tiene (en el lenguaje común y en el de la ciencia política) un significado tan inmediatamente inteligible como el de «proclamación de los candidatos» o «cómputo de los votos», temas éstos de numerosos estudios, en el fondo se refiere, sin embargo, a un fenómeno mucho más complejo. Las restantes fases del proceso electoral (la publicación del censo, la proclamación de candidatos, la votación y el cómputo de los votos) se realizan cada una en un solo acto, y en un reducido espacio de tiempo; por el contrario, la campaña electoral se compone de múltiples actividades que se extienden temporalmente, de forma que se ha podido decir que, en realidad, lo que llamamos campaña electoral se compone, no de una, sino de varias campañas al mismo tiempo.² Como consecuencia, los estudios sobre el tema se limitan, en su mayoría, al análisis de alguno de sus aspectos parciales: bien sean los problemas financieros,³ organizativos, o publicitarios.⁴ Particularmente abundantes son los que se refieren a dos puntos: o al análisis micropolítico de la formación de opiniones a nivel individual durante la campaña electoral,⁵ o a las cuestiones prácticas de organización y métodos, sin pretensiones teóricas.⁶ Pero apenas hay intentos de dar una perspectiva general de esta etapa

del proceso electoral, conjuntando todos sus aspectos, y considerándola como una unidad objeto de estudio.⁷ En fecha tan cercana como 1967, el politista británico Richard Rose podía afirmar:

El estudio de la conducta electoral, y el estudio de la conducta de los sujetos de las campañas electorales son importantes para la comprensión de la política. Hasta la fecha, los científicos sociales han concentrado más profundamente su atención en el estudio de los electores [...]. Desgraciadamente no disponemos de un cuadro conceptual igualmente desarrollado para estudiar la conducta de los sujetos de las campañas.⁸

Y, sin embargo, mientras que las discusiones sobre los temas tradicionales (sean éstos el régimen electoral, la extensión del sufragio o el papel de los partidos en el proceso electoral) transcurren, en la gran mayoría de los países liberal-democráticos, por cauces en que la discrepancia se ve progresivamente atenuada, y reducida muchas veces a límites académicos, las cuestiones y problemas derivados de las campañas electorales agitan en forma creciente los debates en las legislaturas y las discusiones en la prensa, siendo objeto de atención cada vez mayor de la ciencia política a pesar de la mencionada falta de estudios generales. Lo cual no es difícil de comprender si tomamos en cuenta que las características de las campañas electorales traslucen los obsesivos problemas de la vida moderna. El peso creciente de la organización burocratizada e impersonal, la inundación de estímulos propagandísticos, auditivos o visuales, y la percepción, más o menos consciente, de la existencia de grandes poderes económicos son algunos de los factores que se reflejan en todo el proceso electoral. A veces surgen controversias que iluminan brevemente algunos puntos: denuncias del «lavado de cerebro» propagandístico, de ocultos apoyos económicos, de la injerencia de organizaciones financieras o sindicales en el proceso electoral. Pero aun así, falta un aparato teórico o conceptual que ayude a comprender las características de este complejo fenómeno y de su influencia en la vida política moderna.

En un tiempo en que las campañas electorales no planteaban aún los problemas de hoy, aunque ya comenzaban a ser motivo de preocupación para ciertos estudiosos de la vida política, el autor del trabajo más amplio realizado hasta hoy sobre el proceso electoral (trabajo que por otro lado permanece aún inimitado) Karl

Braunias⁹ dedicaba algunas páginas de su segundo tomo a indicar cómo su obra no agotaba, a pesar de su extensión, el número de temas electorales a tratar, y cómo aparecían problemas nuevos respecto a la creciente propaganda y sus costes; problemas con los que el ordenamiento y la teoría jurídica habían de enfrentarse. Más de cuarenta años han transcurrido desde entonces, los problemas han aumentado considerablemente, y aún no existe un conjunto de conceptos y teorías que ayuden a su comprensión y resolución, ni siquiera una tipología jurídica que encuadre los diversos intentos de regulación. Con escasas excepciones, nos encontramos, al respecto, como en los tiempos de Braunias. Las similitudes y diferencias entre los diversos tipos de campañas electorales, así como su regulación jurídica y sus efectos, continúan siendo un campo de estudio casi virgen, en contraposición a la considerable serie de obras que se han ocupado de dar una idea general y sistemática de los problemas relativos a la ampliación del sufragio, a la eliminación de la corrupción electoral y al cómputo de los votos, tanto desde una perspectiva comparada, como desde sus diversos aspectos, histórico, jurídico o sociológico-político.

Teniendo esto en cuenta, procederemos, en los capítulos que siguen, a intentar un análisis sistemático de la materia, considerando los siguientes puntos:

a) Los problemas que plantean las campañas electorales respecto a la misma justificación y legitimación del sistema democrático-liberal. Problemas derivados de fenómenos como la creciente importancia de la propaganda, de la organización y de los enormes costes que se derivan, y que, de hecho, limitan no sólo las posibilidades de acción política, sino las alternativas que se presentan ante el ciudadano para su elección.

b) Los problemas que la práctica electoral contemporánea presenta a los actores concretos de la vida política: problemas de organización, de estrategia y de búsqueda de recursos económicos y técnicos, que serán analizados en su situación actual, así como desde una perspectiva histórica.

c) Finalmente, la respuesta que el ordenamiento jurídico ha dado a estos problemas, esto es, la regulación concreta de las actividades típicas de la campaña electoral en los países occidentales.

En general, si alguna pretensión tiene el presente libro, más que la de descubrir nuevos Mediterráneos es la de conjuntar datos e ideas que se hallaban en estado incoordinado y disperso, y pro-

verlos de una mínima estructuración, al mismo tiempo que, con todas las limitaciones de que el autor es consciente, se tratará de poner un primer jalón para una teoría de las campañas electorales.

NOTAS

1. Caben, desde luego, algunas excepciones a esta afirmación: desde 1947, por ejemplo, los famosos *Nuffield Studies*, que citaremos a lo largo de todo el trabajo, han analizado los diversos aspectos de las campañas electorales inglesas. Otro ejemplo puede ser el intento de construir una teoría general sobre las campañas electorales (intento no continuado, por el momento) de Arnold Heidenheimer. Ver el capítulo I: «Perspectives on practices, rules and interactions», en el libro dirigido por él, *Comparative political financing: The financing of party organizations and election campaigns*, D. C. Heath and Co., Lexington, Mass., 1970, pp. 3-18. Aun así, suelen predominar las perspectivas parciales en el estudio de las campañas electorales: ver las críticas de Gerald Pomper a una serie de tales obras en «Campaigning: The art and science of politics», *Polity*, II, n.º 4 (verano 1970), pp. 533-539.

2. Tal es la opinión de uno de los autores que más tempranamente se planteó los problemas derivados de las campañas, Stanley Kelley, Jr., en su obra *Political campaigning*, Brookings Institution, Washington, 1961, pp. 5 ss.

3. En lo que se refiere a la financiación y aspecto económico de las campañas electorales, aun cuando la literatura no sea particularmente abundante fuera de Estados Unidos, existen algunos trabajos y estudios de casos parciales y legislaciones particulares. Son más escasos los intentos de llevar a cabo un análisis más amplio y comparado de los diversos sistemas. Podemos citar ahora, a guisa de ejemplo, por orden cronológico, y sin prejuicio de un tratamiento exhaustivo más abajo, Jasper B. Shannon, *Money and politics*, Random House, Nueva York, 1959, comparando el sistema americano y su historia, y el sistema de regulación noruega: el número especial del *Journal of Politics* bajo el título *Comparative political finance: A symposium*, XXV, n.º 3 (agosto 1963), editado por Richard Rose y Arnold J. Heidenheimer, conteniendo diversos artículos que exponen el régimen de financiación de partidos políticos (no específicamente de campañas electorales) en ocho países. En 1970 el citado libro también editado por Heidenheimer, *Comparative political financing*. En 1972, la obra de Rainer Kraehe, *Le financement des partis politiques* es un serlo intento de sistematización, referido también, como su título indica, a los partidos políticos (Presses Universitaires de France, París, 1972). Yendo más atrás en el tiempo, podemos citar un libro de referencia obligada, pionero en el tema: James O. Pollock, *Money and politics abroad*, Knopf, Nueva York, 1932.

4. Es quizás aquí donde más abunda la literatura sobre aspectos parciales de las campañas electorales. Haremos referencia en este punto, al libro de Richard Rose, *Influencing voters: A study on campaign rationality*, Faber and Faber, Londres, 1967, casi exclusivamente referido a Inglaterra, pero realizado brillantemente y con una lúcida descripción del desarrollo histórico de las técnicas electorales. De interés, como primer nivel de información, es la colección de fragmentos de diversos autores editada por Monica Charlot bajo el título *La persuasion politique*, Armand Colin, París, 1970. Con respecto a Estados Unidos de América, una visión general del aspecto publicitario de las campañas electorales lo da la colección de textos editada por Robert Agranoff, *The new style in election campaigns*, Holbrook, Boston, 1972.

5. Empleamos el término *micropolítico* para hacer referencia a los estudios sobre características, no de todo el sistema político, sino de instancias más limitadas, generalmente, de individuos, sus actitudes y su conducta en casos específicos, como el voto. Ver la explicación que da Stein Rokkan, en la colección de sus artículos publicada bajo el título *Citizens, elections, parties* (artículos en colaboración con

Angus Campbell, Per Torsvik y Henry Valen), McKay, Nueva York, 1970, p. 19 ss. A partir del trabajo de Paul Lazarsfeld, P. Berelson y Hazel Gaudet sobre la elección de 1940, *The people's choice*, Columbia University Press, Nueva York, 1948, numerosos estudios de carácter «micro» han sido efectuados sobre el proceso electoral, inquiriendo sobre la influencia de diversas variables (clase social, o, como se prefiere en la literatura americana, status socioeconómico, educación, nivel de información, etc.) en la formación de la decisión electoral individual. Tal enfoque, llevado a cabo sobre electores de un área determinada, mediante la técnica del *panel*, y más tarde, sobre muestras de carácter nacional, ha sido quizás el más popular entre los estudiosos del proceso electoral. En tal línea se hallan, por ejemplo, los libros ya clásicos de A. Campbell, A. Gurin, y W. Miller, *The voter decides*, Row, Evans-ton, 1954, y de A. Campbell, P. Converse, W. Miller, y D. Stokes, *The American voter*, Wiley, Nueva York, 1960. La realización de muestreos a nivel nacional por el Survey Research Center, del Institute for Survey Research en Ann Arbor ha hecho posible la extensión de este tipo de trabajos hasta el momento, y la popularización del enfoque micropolítico en otros países.

6. Sobre estas obras, cada vez más frecuentes en Estados Unidos, ver el citado artículo de Pomper, «Campaigning: The art and science of politics» y la recensión de Max M. Kampelman de ocho (!) obras de profesionales, aparecidas de 1971 a 1973, en la *American Political Science Review* (junio 1974), pp. 784-786. Haremos referencia a varias de estas obras reseñadas a lo largo del presente trabajo.

7. La obra citada de Kraehe es la que se halla más cercana a una visión de conjunto, si bien deformada por su punto de vista basado exclusivamente en la visión del papel de los partidos políticos, lo que le lleva a veces (sobre todo al tratar de la situación en Estados Unidos, en que el papel de los candidatos es fundamental) a conclusiones discutibles. Por otra parte, se echa de menos un tratamiento amplio del caso británico, importante, como veremos, por constituir una vía media entre los sistemas extremos de completo liberalismo y subvención directa de la campaña. Con respecto a la ciencia política americana, la única obra de pretensiones amplias, la ya citada de Stanley Kelley, adolece de una falta de consideración del aspecto jurídico del problema, posición ésta, por cierto, típica de toda la ciencia política americana actual, por lo menos hasta el caso Watergate. Finalmente, están apareciendo una serie de estudios que se enfrentan con un problema parcial, el de analizar la *estrategia electoral*: estudios basados en la teoría de los juegos, o en el novísimo enfoque «racional» o «positivo», que supone un empleo de métodos de razonamiento matemáticos, intentando derivar un comportamiento «racional» partiendo de ciertos supuestos, que se toman como axiomas: entre ellos, el de la «racionalidad» de los actores políticos, candidatos y electores. Ver en este sentido, Gerald H. Kramer, «A decision theoretical analysis of a problem in political campaigning», en Joseph L. Bernd, *Mathematical applications in political science*, II, Southern Methodist University Press, 1966, y John Ferejohn y Roger Noll, «A theory of political campaigning», *paper* presentado en la Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, en Washington, septiembre de 1971. Nos ocuparemos de este enfoque más adelante: una visión general puede obtenerse en el libro de William H. Riker y Peter C. Ordeshook, *An introduction to positive political theory*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1973, caps. 11 y 12.

8. Richard Rose, *Influencing voters...*, p. 23.

9. Karl Braunias, *Das parlamentarische Wahlrecht*, De Gruyter, Berlín, 1932, vol. II, pp. 289 ss. La inexistencia y necesidad de una obra moderna de este tipo, todavía irremplazada, es expuesta por Rokkan, *Citizens, elections, parties*, p. 171. Quizá la obra más similar, pero sin la profundidad de análisis de Braunias, sea Dolf Steinberger y Bernhard Vogel, *Die Wahl der Parlamente*, Walter De Gruyter and Co., Berlín, 1969.

Capítulo 1

LA CAMPAÑA ELECTORAL COMO ELEMENTO NECESARIO EN EL PROCESO ELECTORAL DEMOCRÁTICO

NOTAS PREVIAS

El objeto de este capítulo es precisar cuál es el papel que se atribuye a las campañas dentro del proceso electoral en particular, y dentro del sistema político en general, en base a los principios teóricos en que se fundan los regímenes democráticos modernos. El primer problema que se plantea así es el de especificar qué se entiende por «régimen democrático», analizando al mismo tiempo los principios en que se basa. A este respecto, y sin entrar por el momento en más profundidades, seguiremos un criterio pragmático: *consideraremos regímenes democráticos aquellos que, en general, responden a los principios de la tradición política liberal, la cual postula la necesidad de elecciones libres, la libertad de expresión y asociación, y la responsabilidad de los poderes públicos ante los gobernados.* Más restringidamente, nos referimos a aquellos países que pertenecen a lo que se puede designar como tipo *democrático-liberal*, que, hasta ahora (y ante los resultados de la experiencia de Checoslovaquia y Chile) es el único que responde a los citados principios, aun cuando, desde luego, no negamos la posibilidad en el futuro de un tipo *democrático-socialista* que comparta tales postulados. Por el momento, nuestra designación de regímenes democráticos se limita a los países de Europa Occidental,¹ América del Norte, los países de la Commonwealth que siguen la tradición anglosajona, y algunos otros que se acomodan al modelo liberal.

A pesar del restringido número de países que reúnen tales características, es obvio que así y todo, responden a diferentes concepciones de la democracia, tanto en la configuración de sus instituciones como en su vida política. Pero es también evidente que resulta posible hallar ciertos elementos ideológicos comunes a todos ellos, y que, en forma quizás intuitiva y difícil de reducir a términos rigurosos, tales regímenes son corrientemente englobados bajo el término «regímenes democráticos» uniendo en el mismo concepto definición y valoración: el resto de los regímenes son definidos como no-democráticos, o como dictatoriales (sea tal dictadura del proletariado, de un partido o de un individuo, militar o civil). Pero al menos, y esto es lo que nos importa, es posible encontrar un vínculo de unión entre todos estos sistemas democráticos: *todos ellos admiten el proceso electoral como último recurso para determinar la atribución del poder a individuos y grupos concretos*, y rodean a tal proceso de ciertas garantías que le dotan de un mínimo de autenticidad. Partiendo de este punto, trataremos de ver qué principios se hallan tras esa admisión, y cómo la práctica de las campañas electorales responde a tales principios.

Efectivamente, es un hecho evidente que en el mundo actual (y sobre todo en los países pertenecientes a lo que podríamos llamar *cultura política occidental*) el recurso al proceso electoral es un medio normal de decidir, no sólo sobre la composición del cuerpo legislativo, y la provisión de cargos de gobierno, administrativos y judiciales, sino también sobre la adopción de políticas concretas.² Asimismo es evidente también que, en tanto que parte de dicho proceso electoral, se producen una serie de actividades, de mayor o menor intensidad y duración, que tienen como objeto la difusión de las imágenes y programas de los diversos candidatos, así como el conseguir, en lo posible, una movilización popular en favor de unos u otros el día de la elección. Tales actividades han sido consideradas frecuentemente como adjetivas al proceso electoral, quizá materia de un cierto folklore nacional, o, en el peor de los casos, actividades sospechosas de falta de limpieza moral, y que sería mejor dejar en cierta oscuridad para no empañar el lustre de los principios democráticos.

Sin embargo, se puede deducir de un examen del concepto y peculiaridades del proceso electoral en el mundo político moderno, *el carácter imprescindible, no accidental*, de la campaña electoral en tal proceso, siempre que se quiera que éste cumpla los fines

para los que ha sido designado. Afirmaremos ya, para desarrollar la idea más tarde, que *una difusión masiva de información, de coste nulo para el elector, en tiempo y en dinero, es imprescindible para la consecución de los fines que persigue el proceso electoral*. El objeto de las líneas que siguen es, pues, delimitar el papel que la campaña cumple dentro de este proceso: analizaremos los fundamentos de éste, tanto desde una perspectiva lógica, como desde un punto de vista que tenga en cuenta los contrapuestos intereses que forman la realidad social.

LA NECESIDAD DE LA INFORMACIÓN ELECTORAL

La concepción lógica del proceso electoral

Consideremos primeramente el concepto de *elección*, con independencia de que se sitúe en un marco político o no. La elección ha sido definida como «forma de procedimiento, reconocida por las reglas de una organización, por la cual todos o algunos miembros de la misma escogen una persona, o un reducido número de personas, para desempeñar un puesto con autoridad en tal organización».³ Tal definición pone ya el acento en el hecho de que el *sujeto activo* de la elección es una *pluralidad*, el conjunto, más o menos cualificado, de los miembros de una organización.

Pasemos al plano de la política: por necesidad natural, dada la imposibilidad física de que todos los ciudadanos participen continuamente en las decisiones públicas, la solución adoptada por las democracias contemporáneas ha sido la *elección de representantes* para llevar a cabo la adopción de tales decisiones. La elección de representantes aparece como fórmula típicamente moderna: al rechazar otros sistemas de selección (como el sorteo), se rechazaba también toda forma de representación no basada en una elección.⁴ Aun cuando es posible encontrar formas de tal representación no electiva (en la representación simbólica desempeñada por la corona en las Monarquías modernas, o en los poderes de hecho en regímenes no desarrollados políticamente)⁵ *la elección es considerada como el único exponente formal de la existencia de representación*.

El desarrollo de tal concepción se ha producido a lo largo de un prolongado proceso histórico: iniciada la yuxtaposición elección-

representación dentro de las órdenes religiosas medievales, en forma embrionaria,⁶ proseguida en los parlamentos medievales,⁷ la Revolución Francesa y las reformas del siglo XIX contribuyeron a la aceptación generalizada de la actual concepción, en que, prácticamente, *sólo la elección directa por los interesados es garantía de una auténtica representación*, aun cuando restos de representación no electiva sigan existiendo en forma marginal.

Las bases lógicas para tal concepción son de dos tipos, que se complementan mutuamente, y que de hecho son difíciles de aislar uno de otro, fuera de la dogmática jurídica. (Repárese en todo caso en que estamos hablando de bases lógicas, y no de justificaciones morales, como la consistente en considerar las elecciones como un bien en sí que no necesita de fundamentación lógica, postura ésta en parte extendida.)⁸ Tales bases lógicas de la elección son dos:

a) Una de carácter *individualista*, basada en la defensa del propio interés: en palabras de Stuart Mill, y expresando un principio básico en el pensamiento democrático, «*cada uno es el único guardián seguro de sus propios derechos e intereses*».⁹ La única garantía de que las decisiones políticas que se van a adoptar no van a perjudicar los intereses del miembro de la comunidad, es dar a éste una oportunidad para determinar quién va a ser el sujeto de tales decisiones, o quién va a componer el órgano decisorio. Como consecuencia, la franquicia electoral se presentaría como un derecho de todo aquél con intereses a defender en la comunidad, intereses que se han definido en forma distinta a lo largo del tiempo.

b) Más elaborada es la justificación de base *colectivista*: la mejor forma de garantizar la adopción de decisiones justas y eficientes por el aparato del Estado es hacer que el órgano que adopte tales decisiones sea resultado de la suma del conocimiento y opiniones de todos los ciudadanos, lo que convertiría al régimen basado en el proceso electoral en el más justo y eficiente: sería una traducción del proverbio «*más ven cuatro ojos que dos*». En palabras del mismo Stuart Mill, la contraposición clásica entre la monarquía del filósofo-rey omnisciente, como *primera forma* de gobierno, y la democracia como *segunda forma* en orden de perfección, sería falsa, ya que la superioridad de la suma del conocimiento colectivo sobre el conocimiento de un individuo o grupo reducido de individuos sería evidente.¹⁰

Ambas concepciones se han presentado de hecho unidas e in-

diferenciadas, si bien han provocado considerables discusiones entre los juristas públicos de principios de siglo sobre la naturaleza jurídica de la franquicia electoral. La aceptación de la *concepción individualista*, y la aceptación de las doctrinas de Derecho Natural llevan a la definición del voto como un *derecho del individuo*, ligado, ya a la persona, ya a la propiedad, o bien como un *derecho público individual* que puede ejercerse o no: mientras que si se acepta el punto de vista *colectivista* (o mejor, *estatal*), la franquicia electoral es expresión del *deber* del ciudadano de participar en la selección de aquellos que han de tomar las decisiones políticamente relevantes, y de aportar sus conocimientos a la suma común de la experiencia política de la comunidad: el voto sería pues, no un *derecho*, sino un *deber*.

Entre ambas doctrinas (que han inspirado diversamente los ordenamientos jurídico-constitucionales y la regulación jurídica electoral) cabe una serie de posiciones intermedias, matizaciones y sutilezas de todo tipo.¹¹ Sin embargo, sea cual sea la posición que se adopte, queda clara una cuestión que afecta por su propia naturaleza al proceso electoral: *el elector, actúe ya en vista de su propio interés, ya en vista del interés de la comunidad, necesita de una mínima información*. Admitiendo que cada uno sea el mejor guardián de su propio interés, queda por saber cuál sea el interés que cada candidato se propone defender, caso de ser elegido, en el órgano encargado de la adopción de decisiones: cuando se presentan diversos candidatos para el mismo puesto, una decisión *racional* exigiría un conocimiento del punto de vista de cada uno de ellos, para seleccionar la más adecuada al interés propio del elector. Y, desde el punto de vista del interés *colectivo*, (si aceptamos que el elector actúa movido por el deseo de seleccionar el candidato que aparece como más cualificado para cumplir con sus deberes públicos como representante) el problema es el mismo: disponer de suficiente información sobre los candidatos para llevar a cabo la selección más adecuada. Desde cualquier punto de vista, pues, los presupuestos lógicos racionales de la elección como forma de designación de representantes requieren la existencia de información para la elección entre diversas alternativas. Desde este primer nivel de aproximación, la *campaña electoral* en sentido estricto, sería pues el conjunto de actividades que facilitarían una parte importante de tal información, difundiendo las posiciones y respectivas cualidades de los candidatos.

La concepción sociológica del proceso electoral

Hasta aquí hemos procedido como si considerásemos al mundo político compuesto por individuos aislados, perfectamente racionales y actuando de forma lógica y desapasionada. Mas, si pasamos a una visión más inmediata de lo que *realmente es* el proceso electoral, éste no se nos presenta como un fenómeno determinado por razones estrictamente lógicas o derivadas de un cálculo racional-utilitario. La historia de los últimos ciento cincuenta años nos muestra, por el contrario, que la historia electoral de Europa y América ha sido un reflejo de enfrentamientos entre clases y grupos sociales.

Efectivamente, si distinguimos los distintos momentos del proceso electoral (determinación del censo electoral, proclamación de los candidatos, campaña electoral, acto de la votación, cómputo y atribución de los votos)¹² resulta evidente, desde una perspectiva histórica, que cada uno de ellos ha sido objeto de enconadas disputas, motivadas por las luchas sociales del momento, fuesen éstas de base económica, religiosa, racial o nacional. Resultado de tales disputas ha sido el reconocimiento de que la sociedad moderna se halla compuesta por una pluralidad de fuerzas, y que sólo un sistema electoral adecuado podrá permitir la representación de tales fuerzas en un escenario, el Parlamento, que hará posible la conclusión de compromisos. El Parlamento, pues, se configuraría, si no como el escenario único, sí al menos como uno de los más importantes a la hora de conseguir acuerdos entre fuerzas sociales.

Cada uno de los momentos del proceso electoral se ha ido adaptando a las exigencias del hecho político determinante en la sociedad moderna, es decir, la existencia de numerosos conflictos sociales por diversos motivos (económicos, raciales, religiosos o nacionales) y la consecuente necesidad de convertir al Parlamento en un escenario del compromiso entre fuerzas sociales, o al menos, si no el escenario único, uno de los más importantes. Los partidos políticos serían los sujetos activos de tales compromisos, en representación de las fuerzas sociales: y la conversión de esas fuerzas en fuerzas parlamentarias se realizaría mediante el mecanismo electoral, de cuya adecuación dependería la capacidad del sistema para distribuir los diversos grados de influencia política. Es obvio que

tal reparto de influencias, aparte de llevarse a cabo en el Parlamento, se realiza también en otros ámbitos: en los sindicatos, en la universidad, en el gobierno local, etc. Ahora bien, un sistema electoral adecuado haría más fáciles tales compromisos, al proveer una imagen que respondiera a la verdadera importancia relativa de las diversas fuerzas enfrentadas. Un sistema electoral inadecuado (en que la representación parlamentaria no se correspondiera con la realidad social) forzaría a los diversos grupos a buscar otro escenario de confrontación, posiblemente menos eficaz, y al tiempo, probablemente menos pacífico.

La campaña electoral

De tal concepción de la democracia como *compromiso entre fuerzas sociales*, se desprende que una adecuada correlación entre esas fuerzas y su representación parlamentaria sería uno de los objetivos a cumplir por el proceso electoral. Ahora bien, tal correlación debería depender de varios factores:

Por un lado, de la *efectiva implantación* en la realidad de los elementos llamados a representar las fuerzas sociales, esto es, los partidos políticos. Su rigidificación, manifestada en una burocratización que los haría insensibles a los cambios en las demandas sociales, ha sido estudiada brillantemente a partir del trabajo de Michels a principios de siglo.

En segundo lugar, de la fidelidad del proceso electoral. Obviamente, prácticas como el *gerrymandering*, la corrupción electoral, la sustitución de los votos o el falseamiento de los resultados no contribuyen a convertir al Parlamento en un efectivo representante de fuerzas sociales.

Y por último (y éste es el tema menos tratado por la ciencia política) de la *existencia de un grado de información en el electorado* que le haga capaz de discernir entre las diversas alternativas que se le presentan. En último término, en una elección, todo se resuelve con votos individuales, aun cuando los votantes sean socialmente miembros de una clase social, de una confesión religiosa, de una minoría étnica o de una nacionalidad. Sólo si el individuo (y, por tanto, el grupo) dispone de suficiente información sobre las posiciones de los diversos candidatos, la votación será un medio para transformar fuerzas sociales en fuerzas parlamentarias. Si, por

un deficiente sistema de comunicación política (o desde luego, por factores como coacción, indiferencia, etc.) los electores no disponen de suficiente información para llevar a cabo una decisión electoral de acuerdo con lo que ellos perciben como su interés, el resultado de la elección no sería una representación parlamentaria capaz de canalizar pacíficamente, mediante compromisos, las tensiones sociales, sino una representación disociada y ajena a tales tensiones, que no tendrían entonces una salida parlamentaria.¹³

La *campaña electoral*, y su *capacidad para difundir masivamente la cantidad necesaria de información política* aparece, así (junto a la elasticidad responsiva de los partidos y la adecuación del sistema electoral), como un requisito para que el proceso electoral cumpla sus fines de canalización de tensiones sociales. En una situación de monopolio informativo, en que ciertas posiciones no dispusiesen de la suficiente difusión, existiría la posibilidad de que parte del electorado se encontrase en una situación de desconcierto a la hora de votar, y las consiguientes decepciones respecto a la actividad parlamentaria no dejarían de ser lógica consecuencia.

La necesidad de contar con una información electoral adecuada parece pues como derivada no sólo de una concepción meramente *lógica* y abstracta de lo que representa una elección, sino también de la *consideración de la realidad actual* del proceso electoral, como medio de conseguir los instrumentos para compromisos sociales pacíficos. Pero es necesario dar un paso más, si se quiere llegar a la justificación de la mera existencia de la campaña electoral: no se trata sólo de justificar la necesidad de información. Pues la campaña electoral se centra, más que en la información, en la publicidad, o si se quiere, en la *propaganda*. Podría argüirse, en efecto, que en cualquier momento existe información suficiente para aquel que quiera tomarse la molestia de buscarla: bibliotecas, centros de los partidos cuando los hay, colecciones de la prensa periódica o revistas especializadas están al alcance del ciudadano con tiempo para buscarlas, sin necesidad de que se lleve a cabo una campaña publicitaria. Ahora bien, precisando nuestro argumento, no sólo es necesario que exista un flujo informativo que permita el conocimiento de las alternativas que se presentan en la elección, sino que, *además, es necesario que tal información sea de coste nulo para su receptor, esto es, completamente gratuita, en términos no sólo monetarios, sino también de tiempo y esfuerzo; esto es, debe ser la información la que vaya en busca del sujeto y no al*

contrario. O en otros términos, debe tratarse de publicidad o propaganda. Así las cosas, la sección que sigue tiene por objeto fundamentar tal afirmación, basándose en el análisis económico de la democracia efectuado por Anthony Downs y los autores de la escuela del cálculo racional en la política.

LA NECESIDAD DE LA PROPAGANDA ELECTORAL

El enfoque racionalista de la política

Como hemos expuesto, es relativamente simple deducir la necesidad de una cierta información, partiendo del mismo concepto de proceso electoral, y nos hemos referido a éste, tanto desde presupuestos meramente lógicos como desde una perspectiva que tenga en cuenta sus supuestos sociales. La literatura sobre el tema no falta, pero el problema de determinar cuáles deben ser las características de tal información (en orden a conseguir que los fines del proceso electoral se cumplan) es más complejo, y ha sido objeto de escasos estudios por parte de la ciencia política. No faltan, desde luego, afirmaciones morales, en el sentido de postular la necesidad de información abundante como un bien en sí.¹⁴ A lo que nos referimos, sin embargo, es a un análisis de los requisitos que la información electoral debe cumplir, no por un *deber ser* moral, sino por un *deber ser* lógico, derivado de la misma naturaleza del proceso electoral democrático; de forma que si se aceptan los supuestos de éste, se deban aceptar como consecuencia unas ciertas características de la información electoral. Se trataría de un proceso deductivo que partiendo de unos postulados (los fines que persigue el proceso electoral) derive unas conclusiones (las características que la información electoral debe cumplir para que tales fines se realicen).

La escuela, relativamente reciente, del *cálculo racional* aplicado al estudio de la política (que algunos prefieren llamar *teoría normativa*, o *teoría positiva* de la política)¹⁵ ofrece (a pesar de las objeciones que puedan hacerse a su carácter meramente deductivo y matematizante) algunas sugerencias con respecto al problema de que hablamos. Partiendo, en efecto, de una concepción economicista del individuo (en gran parte, con una abstracción similar a la del *homo œconomicus*) tal escuela llega a conclusiones que ayu-

dan a construir un modelo hipotético de conducta electoral que toma en cuenta la importancia y el coste de la *información* en la conducta del elector individual. Si bien tal línea de pensamiento se halla aún en estado embrionario, consideramos que su exposición contribuye notablemente a ilustrar la importancia de la gratuidad de la información en el proceso electoral. Nos basamos en gran parte, como se expuso más arriba, en el análisis de Downs¹⁶ así como en algunas obras posteriores.

El concepto de racionalidad en la decisión electoral

El análisis de Downs trata de deducir los motivos que conducen a la decisión electoral, partiendo del supuesto de que los electores actúan racionalmente: por ello, propone, en dos etapas, un concepto de *racionalidad*. Primeramente, especifica que el término *racional* se aplica, no a los *fin*es perseguidos, sino a los medios empleados para lograr tales fines. Nos hallamos, pues, ante un concepto paralelo al de *Zweckrationalität*, a racionalidad con arreglo a fines, weberiana.¹⁷ Downs precisa aún más su concepto, y explica que se refiere específicamente a una racionalidad económica:

La definición económica (*de racionalidad*, n.a.) se refiere solamente al hombre que se mueve hacia sus objetivos en tal forma que, dentro de los límites de su conocimiento, utiliza la menor cantidad posible de recursos escasos, para conseguir una unidad del producto perseguido.¹⁸

Downs trata de averiguar por un proceso deductivo cuál sería la conducta económicamente racional del elector a la hora de depositar su voto. Pero aún son necesarias más precisiones. La definición dada de racionalidad es demasiado amplia, por cuanto que, de acuerdo con sus términos, todo individuo, a la hora de adoptar una decisión electoral lo hará con arreglo a algún fin: bien apoyar a un partido determinado, bien simplemente complacer a algún amigo o familiar, bien satisfacer un hipotético deseo de su subconsciente.¹⁹ Por ello, Downs ha de restringir su concepto de racionalidad, y así, introduce un nuevo elemento:

La función política de las elecciones en una democracia es, supongamos, la selección del gobierno. Por tanto, una *conducta racional*,

con relación a las elecciones será la conducta orientada hacia tal fin, y no otra. Supongamos que cierto individuo prefiere el partido *A* por razones políticas, pero tiene discusiones con su mujer cuando no vota en favor del partido preferido por ella, *B*. Es perfectamente racional *personalmente* para este individuo votar por el partido *B*, si para él es más importante evitar disputas con su mujer que la victoria de su partido, *A*. *Sin embargo, en nuestro modelo, tal conducta es considerada irracional, porque emplea un instrumento político para un objetivo no político.*²⁰

Nos hallamos, pues, ante un concepto de racionalidad política, es decir, la adecuación de unos medios políticos a un fin político. En el ejemplo dado por Downs, si el elector prefería la victoria del partido *A*, *políticamente* su voto por el partido *B* es irracional, por muy racional que sea personalmente. Es, como dijimos, una trasposición a la política del *homo œconomicus*, y, en un ejemplo semejante, la conducta de una persona que comprase sus alimentos en el almacén de un amigo, aun cuando sus precios fuesen más altos que los de la competencia, sería *económicamente* irracional, inclusive cuando pudiera ser comprensible desde un punto de vista no-económico.²¹

El problema de los costes económicos del voto

La concepción democrática del proceso electoral asume una conducta racional por parte del elector, que se supone perseguirá la defensa de su propio interés: desde el punto de vista teórico, podemos asumir que el ciudadano votará por aquel candidato o lista que él cree que le proveerá de más beneficios que cualquier otro.²² Para ello, el elector ha de comparar las ventajas y desventajas respectivas de los candidatos, y ello requiere, como vimos, información. Ahora bien, adquirir información suele costar dinero, esfuerzos y tiempo: y el coste de tal información presenta escollos difíciles de salvar a la teoría democrática. Es cierto que existen elementos que simplifican su obtención: las *ideologías* de los distintos partidos, si son suficientemente esquemáticas y comprensibles, permiten al ciudadano medio conocer, con una cierta aproximación, los intereses que defenderán los diversos candidatos.²³ Pero aun así, y contando con tal ayuda informativa, el problema persiste. En efecto, para el ciudadano no consciente de, o convencido

por, alguna de las ideologías en juego (caso de que éstas existan y se hallen perfectamente diferenciadas) *es absolutamente irracional invertir tiempo y recursos en proporcionarse una información política que le ayude a adoptar una decisión electoral de acuerdo con sus intereses.*

¿Por qué tal cosa? La respuesta es simple. El valor del voto individual, entre los millones (o decenas de millones) a ser depositados es prácticamente nulo: la presencia o ausencia de un voto individual no va a decidir el resultado de una elección.²⁴ En palabras de Downs,

[...] hemos asumido que cada ciudadano se comporta como si su voto decidiese la elección. Pero de hecho, cientos, miles, quizá millones de otros ciudadanos son también sujetos del voto: de forma que el voto de cada individuo es sólo una gota en un mar inmenso. La posibilidad de que su voto decida el resultado de la elección es extremadamente pequeña, aunque no igual a cero.²⁵

La importancia relativa del voto individual es, pues, prácticamente nula si aceptamos radicalmente el análisis de Downs: los resultados de la elección serán los mismos, y sus consecuencias afectarán de la misma forma al ciudadano, no importa cuál sea su voto. De forma que, desde un punto de vista estrictamente racional (dentro de la definición de racionalidad dada) los beneficios derivados del voto serán prácticamente nulos. Y, ¿por qué invertir tiempo y recursos escasos en busca de información, cuando el resultado va a ser el mismo? Incluso el mero hecho de acudir al lugar de la votación puede ser considerado políticamente irracional, si supone un cierto esfuerzo.²⁶ Asumiendo que el ciudadano vote (porque no suponga un esfuerzo, por la presión social, o porque esté legalmente obligado a ello) si actúa racionalmente no invertirá sus recursos en busca de información, con vistas a la elección: los beneficios que su voto le pueda proporcionar no compensarían los costes en que incurriría.

Las soluciones al problema

Sin embargo, el proceso electoral aparece como clave en el ordenamiento democrático contemporáneo y la justificación de tal sistema desaparecería si los ciudadanos, ante la falta de informa-

ción sobre las alternativas que se les presenten, decidiesen no participar en el proceso, absteniéndose, o si decidiesen depositar sus votos al azar, aleatoriamente. El proceso electoral perdería su validez lógica (no habría, en puridad, elección) y su validez social (no habría una transformación adecuada de fuerzas sociales en fuerzas parlamentarias). Si se dejase el funcionamiento del proceso electoral a merced de unas condiciones semejantes a las que rigen el mercado en la teoría económica liberal pura (es decir, donde el *homo politicus* midiera cuidadosamente costes y beneficios) la democracia, tal como la entendemos, se convertiría en impracticable. Desde un punto de vista puramente racional, el ciudadano preferiría desentenderse del esfuerzo que representa la decisión electoral.

La respuesta a tal problema se ha centrado en dos posiciones que se complementan mutuamente, y que pueden resumirse en los términos de *virtud cívica*, y *abaratamiento de la información*.

1) La primera respuesta, que pone el énfasis en el carácter imprescindible de la *virtud ciudadana*, puede resumirse en la asunción de que el miembro de la comunidad separa cuidadosamente sus *roles* de miembro de la sociedad civil, inmerso en sus intereses particulares, y de *ciudadano* del Estado, preocupado en igual manera por sus intereses colectivos. El requisito indispensable para el mantenimiento de un régimen representativo democrático sería la existencia de una preocupación constante y desprovista de todo interés privado, por la cosa pública, una virtud ciudadana similar a una *virtud moral*. Es así como puede entenderse la *vertu républicaine* de Robespierre²⁷ quien podía afirmar que no es posible la república sin la virtud, tanto en el pueblo (que la poseería «naturalmente») como en sus representantes, que han de esforzarse por mantener siempre presente el interés público. La existencia de esta *virtud cívica* mantendría a los ciudadanos atentos a las realizaciones y errores de sus representantes, y en un estado de movilización política continua. Se trataría, pues, en tal concepción, de acentuar el aspecto colectivo de la democracia frente al interés individual del elector.

2) Aun admitiendo la inegable existencia en ciertos sectores de tal *virtud cívica*, de un interés intelectual apasionado por la cosa pública, en la práctica se ha seguido otra dirección, que ha tomado en cuenta una concepción economicista del elector, en forma consciente o inconsciente, y que ha tendido, más que a confiar en la virtud cívica del ciudadano, a proporcionarle la informa-

ción electoral de forma que su coste sea mínimo para el elector: hablamos, pues, de un *abaratamiento de la información*, que se puede llevar a cabo de tres formas:

a) En primer lugar, y como medio para lograr una cierta movilización política, el proceso de *socialización política*,²⁸ de implantación de actitudes en la familia, escuela, etc., ha servido para inculcar unos hábitos de conducta que suponen una aceptación, a veces acrítica, de la obligación de interesarse mínimamente por la política, y la adquisición de una mínima información sobre las alternativas políticas existentes. El papel del proceso de socialización política como fuente de información es, evidentemente, distinto en los diversos sistemas políticos, como se desprende de la literatura existente sobre el tema.²⁹

b) En segundo lugar, y como ya indicamos, las ideologías de los diversos partidos suponen una considerable ayuda para la *minimización de los costes de información electoral*. La afiliación de un candidato a un partido simplifica notablemente la tarea de localizar sus posiciones sobre las diversas cuestiones de interés para el elector. Sin embargo, esa utilidad depende de la efectiva existencia y simplicidad de tales ideologías, así como de su capacidad para indicar cuál ha de ser la conducta del candidato, caso de ser elegido. Frecuentemente, tal futura conducta no aparece como consecuencia forzosa de la ideología del candidato, que deja una amplia libertad de acción a éste.

c) Finalmente, y en forma coherente con lo que hasta ahora hemos expuesto, la práctica de los procesos electorales en los países democráticos ha venido a proveer el medio de satisfacer la exigencia (que se deriva del mismo concepto de proceso electoral democrático) de una información amplia y de coste nulo, por medio de la etapa del proceso que es la campaña electoral. Tales campañas suponen una difusión de información que trata de llegar hasta el elector sin que supongan un coste asumido voluntariamente por éste.

En efecto, por muy optimistas que podamos ser sobre la virtud cívica del electorado, sobre la eficacia del proceso de socialización en crear hábitos de participación e información, y en la efectiva percepción y comprensión de las ideologías en juego por los electores, es evidente que la información gratuita que exige el proceso electoral es en gran parte suplida por los esfuerzos informativos desarrollados por las partes interesadas durante la campaña elec-

total, sean éstos partidos, candidatos «independientes», sindicatos, grupos de presión o el aparato estatal.

Queda aún, desde luego, el problema de hasta qué punto es determinante la información derivada de la campaña frente a otras fuentes de información: así como es aún dudoso el lugar que cada electorado ocupa entre las dos posiciones: electorado movido por la virtud cívica, indiferente a los costes personales de la elección, o electorado *económicamente racional*, motivado por consideraciones de utilidad personal. Hasta el momento, la opinión que los actores políticos (partidos y candidatos) parecen tener sobre el electorado es más cercana al modelo economicista: al menos eso parece mostrar, como veremos, el creciente desarrollo de las campañas, que muestra en nuestra opinión, que *ningún candidato se limitará a confiar en la virtud cívica de los ciudadanos*, como incentivo para que adquieran información sobre él y su programa. La publicidad política, como medio de información gratuita electoral se manifiesta como un fenómeno característico de nuestra época, y es de esperar un crecimiento en la atención a ella dedicada en la ciencia política.

LA JUSTIFICACIÓN FUNCIONALISTA DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

El enfoque funcionalista

Desde un punto de vista que tenga exclusivamente en cuenta el proceso electoral, la campaña cumpliría únicamente una función informativa, difícil de reemplazar. Sería un medio de difusión masiva de información que de otro modo no estaría al alcance de los electores. Mas una visión detallada revela que, aunque aparezca como paradójico, la campaña electoral se justifica incluso sin tener en cuenta la necesidad de elecciones.

Hasta el momento nos hemos referido a la importancia de la campaña en el proceso electoral, al objeto de justificar su existencia en un régimen democrático. Sin embargo, un problema aparece: ¿cómo se explica que, en sistemas en que las alternativas electorales no existen (en los sistemas de lista única de los países socialistas, por ejemplo), la campaña electoral sea tan agitada e intensa como en los países en que efectivamente compiten diversos candidatos? ³⁰ La única explicación es que la campaña representa algo

más que una difusión de información. Si solamente hay una lista de candidatos, y el voto es obligatorio, la necesidad que el elector tiene de información es nula. Pero, en alguna forma, la campaña electoral debe ser útil al sistema político aun cuando su misión primaria, la información, no exista.

Por ello parece, pues, necesario tener en cuenta los enfoques que precisen no solamente el hipotético papel que las campañas cumplen en el proceso electoral, sino también su papel dentro del sistema político. Se trataría, pues, de recopilar, de alguna manera, las *funciones* que se han atribuido a la campaña electoral, y que explicarían su presencia, no sólo en un ordenamiento democrático, sino también en otros muy variados contextos. Para ordenar las diversas explicaciones que se han dado sobre el papel de la campaña, hemos escogido un marco funcionalista, por su adecuación al objeto de estas líneas,³¹ con el fin de precisar la justificación de la campaña electoral desde un punto de vista teórico.

Al mostrar el papel informativo de las campañas, hemos puesto el acento en sus funciones *manifiestas*: funciones que en este caso serían *de conversión*, en la terminología funcionalista,³² es decir, su objetivo sería convertir una serie de demandas de los sujetos del sistema en una respuesta por parte de las autoridades del mismo. En una concepción dinámica del sistema político, las elecciones actuarían como una correa de transmisión, como el vehículo por excelencia (aunque no el único) de las demandas que se presentan al sistema. La función de *comunicación política* entre autoridades y sujetos del sistema político ha de verse forzosamente incrementada durante el período electoral: las campañas harían posible tal comunicación política, de los electores a las posibles presuntas autoridades del sistema y viceversa.

En este punto, hemos de aclarar nuestras palabras. Frecuentemente se ha concebido la campaña electoral como un medio de información en una sola dirección, de los candidatos a los electores, más que nada como intento de persuasión, más que de información pura. Ello es evidente incluso en los títulos de trabajos sobre el tema, que muestran una concepción de la campaña electoral, como esfuerzo de persuasión.³³ Caben, sin embargo, ciertas precisiones al respecto. Pues en efecto, y cada vez en forma más acusada, los candidatos deducen, del ambiente general de la campaña, de los resultados de sus esfuerzos persuasivos, y de los incidentes más notorios, el estado de ánimo del electorado y sus posibles

aspiraciones: bien por medio de la tradicional intuición política, bien por instrumentos más refinados, como polls, encuestas, etc.³⁴ La función manifiesta de comunicación política, *en ambas direcciones*, se inscribe así dentro de los procesos de conversión del sistema, facilitando la formulación, transmisión y percepción de las demandas de los sujetos del mismo.

Ahora bien, como expusimos, y como prueba la existencia de campañas electorales en ámbitos no ligados al proceso electoral democrático, no acaban aquí los posibles aspectos del tema a estudiar. Si hay campañas electorales en sistemas en que no cumplen funciones de conversión (porque son otros los cauces que se encargan de ello, fuera del proceso electoral) parece que las campañas electorales deben cumplir, pues, funciones distintas de la comunicación e información de candidatos y electores. Como ejemplo, las elecciones soviéticas de 1959 y la campaña electoral paralela supusieron la movilización de ocho millones de activistas, en un sistema de lista única³⁵ y es evidente, por experiencias cercanas, la intensidad de campañas electorales, con ocasión de «elecciones» o «referendums» en países dictatoriales, que movilizan enormes cantidades de personas y recursos sin que ello sea necesario como requisito *sine qua non* de victoria electoral.

El enfoque funcionalista ofrece una posibilidad de catalogar estas funciones no informativas de las campañas electorales, como funciones *de mantenimiento*.³⁶ No se trata ya de contemplar un proceso *dinámico* de transformación de las demandas de grupos sociales en propuestas y soluciones políticas concretas: se trata más bien de considerar aquellas funciones necesarias para hacer posible la misma supervivencia del sistema, proveyéndole de los elementos necesarios para llevar a cabo los procesos dinámicos de conversión. En diversas obras, tales funciones reciben distintos nombres: Almond³⁷ las llama *funciones de mantenimiento*, mientras que Easton prefiere hablar de *apoyos al sistema*.³⁸ En todo caso, se trata de elementos previos a toda puesta en marcha del sistema político.

Al tomar en cuenta las posibles funciones de mantenimiento de las campañas electorales en el seno del sistema político, salimos del ámbito de las funciones manifiestas de las campañas, dentro de lo que se ha llamado funciones latentes, o no inmediatamente percibidas. ¿Es posible que las campañas sirvan para algo más que para informar al electorado sobre las concretas alternativas

presentes en una determinada elección? En el caso de que la respuesta sea positiva, es decir, si cumplen otras funciones, ¿ocurre esto únicamente en países no democráticos, o también en contextos en que se dan elecciones libres?

Los autores que se han ocupado de las campañas y del proceso electoral general enumeran una serie de posibles funciones, aparte de la informativa, que podemos catalogar dentro de la categoría de funciones de mantenimiento: *a) de legitimación política, b) de fijación de los temas políticos a discutir, c) de creación de símbolos políticos, d) de educación política, e) de selección y reclutamiento de la élite política.* La literatura sobre el tema, aún no muy abundante, permite introducir la hipótesis de que, en consecuencia, el sistema político, y no sólo los candidatos en juego, se halla afectado por la regulación y funcionamiento de las campañas electorales, y ello introducirá nuevos factores a considerar a la hora de llevar a cabo una normativa jurídica.

Las campañas como medio de legitimación política

Todo el proceso electoral, aparte de proveer una oportunidad para seleccionar representantes y líneas políticas de acción a seguir, supone un intento de legitimar el sistema político, al conferirle una justificación democrática, al menos en apariencia.³⁹ Es difícil encontrar un sistema, por dictatorial que sea, que no intente exhibir algún tipo de elecciones. En este sentido, se ha atribuido a las elecciones un *valor integrador*, al suponer que los ciudadanos, por divididos que se hallen respecto a políticas concretas, participan al menos en la aceptación de unos valores comunes, las reglas del juego que hacen posible la misma existencia de elecciones. La campaña electoral, al movilizar miles de personas, y crear un clima de participación, ficticio o no, viene a reforzar este sentimiento de tener en común una serie de valores con el resto de los miembros de la comunidad. Tal es la conclusión de estudios, no sólo sobre las campañas electorales soviéticas,⁴⁰ sino también de campañas electorales en Estados Unidos. Por ejemplo, en el análisis de una campaña electoral en Seattle se pudo afirmar que, por encima de las contradicciones electorales y los ataques mutuos de los contendientes, las campañas electorales y la discusión que suponían, reforzaban un consenso mínimo, que se daba por supuesto como

base de la discusión y se consideraba intocable. Es decir, la campaña reforzaba ciertos principios básicos, y añadía confianza en los valores subyacentes al proceso político.⁴¹

Las campañas como medio de fijación de los temas de interés político

El estudio de la posible influencia de los medios de comunicación de masas en la adopción de decisiones electorales, llevó a algunos autores a considerar la existencia de un modo más sutil de influencia, distinto de la mera persuasión política. La campaña electoral, cambiase o no las opiniones de los electores, concentraba la atención de éstos sobre ciertos puntos concretos que se definían como centrales en el proceso político. La campaña establecía, de este modo, la agenda de temas a tratar en la discusión política, sobre los cuales se organizaría la opinión del electorado.⁴² Así como también las cuestiones de interés general que podrían atraer la atención pública. Desde tal punto de vista, la definición de temas políticos sería un medio de crear un foco de interés común, unificando en cierto modo la confusa suma de intereses y opiniones particulares, contribuyendo así a la integración del sistema. De hecho, muchas veces una campaña electoral puede describirse *por los temas en ella debatidos*: el tema de la campaña es el objeto de atención preferente de los comentaristas políticos.

Las campañas como medio de difusión de símbolos políticos

Se ha señalado que una de las características de los procesos políticos de nuestra época es la polarización de actitudes alrededor de elementos simbólicos, que representarían intereses, valores o deseos más o menos conscientes.⁴³ Tales símbolos pueden tener un valor real, y representar cambios concretos en la realidad social. La demanda de una medida legislativa concreta (por ejemplo la reforma agraria) puede constituir, al mismo tiempo, un símbolo colectivo y una exigencia de cambios efectivos. Por ejemplo, en lo que se refiere a la reforma agraria, probablemente el proletariado urbano la consideraría un símbolo, mientras que los campesinos afectados la considerarían una exigencia práctica inmediata, en

una situación histórica dada, como, por ejemplo, la Segunda República Española. Pero también el símbolo político puede carecer de resultados prácticos concretos, y su consecución satisfaría únicamente aspiraciones ideales más o menos sublimadas. Ejemplo de ello pueden ser las controversias sobre temas como el color de la bandera o la presencia de símbolos religiosos en las escuelas. La función de tales símbolos no es en modo alguno desdeñable: si bien pueden representar tendencias no racionales, o subliminales, pueden también ser, por el contrario, elementos que simplifican la discusión política, al expresar en forma abreviada e inmediatamente comprensible una compleja serie de demandas y aspiraciones. La retirada del crucifijo de las escuelas, por ejemplo venía a representar una demanda por parte de algunos sectores, de reducción de la influencia de la Iglesia sobre el Estado. Por ello, la identificación con un símbolo político (un candidato, un eslogan, una bandera, un signo como la svástica, la hoz y el martillo, el yugo y las flechas) puede ser interpretada como un fenómeno espontáneo e irracional, o bien como expresión simplificada de demandas complejas.

La campaña electoral desempeñará un papel clave en la dimensión simbólica de la vida política, no sólo porque constituye un factor de difusión de símbolos visuales, conceptuales o auditivos, sino también porque, como indica Edelman, la misma campaña electoral sería en sí misma un símbolo, una muestra de la racionalidad del sistema político, puesto que al reducir aparentemente sus múltiples contradicciones al hecho del enfrentamiento entre unos pocos candidatos y temas electorales, daría así una apariencia de orden y coherencia al sistema político.⁴⁴

Las campañas como medio de educación política

Señalamos más arriba cómo la campaña cumple manifiestamente una función de información. Ahora bien, tal información no se limita a ilustrar sobre datos referentes únicamente a una situación electoral concreta. Por el contrario, se refiere a temas y objetos más permanentes, como la naturaleza y legitimación de los partidos políticos, las aspiraciones de determinados grupos, las cualidades del sistema político, los valores a defender, etc. La campaña suministraría, pues, una información acumulativa, utilizable en

otras ocasiones. Constituiría, por tanto, un factor educacional, o si se quiere, de socialización política permanente. En palabras de un politista británico, «una campaña puede contribuir más a la educación que a la selección política».⁴⁵ Ya veremos más abajo hasta qué punto la forma particular que adopte la discusión política pública puede afectar la cultura política, la concepción del sistema y su funcionamiento.

Las campañas como medio de selección y reclutamiento del personal político

La campaña electoral moderna, con su utilización de medios de comunicación de masas se convierte, cada vez más, en la prueba del fuego para los aspirantes al liderazgo político. Una campaña puede crear una imagen favorable de un candidato (aun cuando la elección le sea adversa en sus resultados) o puede perjudicar o destruir su imagen cara al futuro, aun cuando consiga, por el momento, una victoria electoral.⁴⁶ En este sentido es cada vez más común en países como Estados Unidos la utilización de campañas electorales destinadas más a lanzar a un candidato que a conseguir una victoria electoral. La difusión masiva de una imagen o una postura ideológica, o bien, la convicción de la opinión pública de la incapacidad de un candidato para enfrentarse con las exigencias derivadas de la discusión pública de sus proyectos durante la campaña, pueden ser pasos decisivos para el éxito o fracaso de un nuevo miembro de la élite política, e incluso puede representar un importante factor en el éxito de miembros establecidos de ésta.

CONCLUSIONES

Las líneas que anteceden no han pretendido ser totalmente originales: su objetivo ha sido simplemente exponer de algún modo las funciones que una campaña electoral debiera cumplir dentro de unas premisas democráticas, en base a opiniones de distintos autores. En resumen hemos distinguido:

- a) Una *función de comunicación política*, que se traduce en la información o persuasión de los electores.
- b) Una *función de mantenimiento del sistema*, que se traduce

en la *legitimación* de ciertos valores del sistema político, y en la contribución al proceso de *selección de élites* del sistema.

Partiendo de estos puntos, es ya posible señalar someramente de donde derivan algunos de los problemas que se plantean en la época actual. Con respecto a la *función de comunicación* (información o persuasión) que la campaña debe cumplir, caben varias posibilidades: las campañas electorales pueden *distorsionar* la información recibida por el elector, mediante acusaciones o afirmaciones falsas, por ejemplo, o mediante maniobras propagandísticas destinadas a disminuir el prestigio de candidatos rivales. Por otro lado, pueden proporcionar una información deficiente respecto a algunos candidatos: bien porque éstos carezcan de medios para llevar a cabo una difusión suficiente de sus puntos de vista (o del hecho de su mera existencia) o bien porque, aun disponiendo de ciertos medios, se encuentran en una situación de inferioridad tal con respecto a otros candidatos.

Por lo que se refiere a la *función de mantenimiento* del sistema (sobre todo en lo que respecta a su misión legitimadora), caben dos problemas. En primer lugar, la campaña puede ser más bien una *fuerza de disensión* que de integración política, lo cual en última instancia dependerá del grado en que los principios básicos del sistema sean puestos en entredicho por los contendientes. Si existen grupos enfrentados, con diferencias insolubles, el resultado de la campaña será poner aún más al descubierto las contradicciones existentes en el sistema político, en lugar de buscar los puntos de contacto. Por otro lado, cabe la posibilidad de que, por apatía política, por falta de medios, o por otras causas, la campaña electoral afecte a una parte mínima de la población, de forma que su efecto legitimador sea nulo. Finalmente, y en forma cada vez más marcada en la época actual, cabe que la campaña aparezca tan evidentemente controlada por intereses limitados, y tan sujeta a prácticas consideradas como inmorales o antidemocráticas que, en realidad, llegue a servir más para desprestigiar que para legitimar el sistema político ante los ojos de los ciudadanos.

Tales problemas se agudizan cada vez más, tanto ante la creciente importancia de la organización y la propaganda política como, paralelamente, ante el aumento de los costes de la publicidad electoral. Las asambleas legislativas se han visto obligadas a enfrentarse así, en los últimos años, con la necesidad de regular legalmente ciertos aspectos de la propaganda electoral. No sólo en

su función informativa, procurando crear unas mínimas condiciones de igualdad entre los candidatos en su acceso a la opinión ciudadana, sino también en lo que atañe a su *función legitimadora*. Como resultado, y ésta es la idea central del trabajo, el ordenamiento jurídico, en las democracias liberales contemporáneas, ha debido pasar de una situación de casi completa ignorancia de este tema a la conversión práctica de las campañas electorales en *eventos subvencionados (y en consecuencia, controlados) por el aparato estatal*, pasándose así de una situación de desconocimiento jurídico a la institucionalización jurídica de la campaña electoral. El proceso histórico por el que se ha llegado a tal resultado es tema de la parte que sigue, la cual analizará también cómo la práctica real de las campañas electorales se ha aproximado, o alejado, del papel que les atribuía la teoría democrática.

NOTAS

1. Cuya única excepción en la actualidad es el régimen español en su situación presente. El recurso a una definición pragmática y enumerativa de «democracia» en lugar de una definición dogmática es consecuencia de la extrema complejidad del concepto. Nos remitimos a la obra de Giovanni Sartori, *Democratic theory*, Wayne University Press, Detroit, 1962, sobre todo el capítulo primero, para una consideración de los problemas que plantea su definición. Tal obra es traducción del libro en italiano, con el revelador título de *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna, 1957. Para las citas que se hagan del libro, nos referiremos, en lo sucesivo, a la traducción americana.

2. La extensión de tal idea, y la penetración en la conciencia política moderna de la concepción de que las elecciones libres son elemento central en todo sistema democrático es tan profunda, que el número de citas «de autoridad» aducibles sería enorme. Baste, pues, con algunas de ellas. De especial interés es lo que dice G. Sartori: «Todos estamos de acuerdo en que, para tener un régimen democrático, debemos tener, ante todo, un gobierno del pueblo: pero también sabemos que, si hay un gobierno, ha de ser un gobierno sobre el pueblo. El problema es cómo estos dos requerimientos pueden ser conciliados [...] La cuestión entonces es: ¿dónde encontramos al demos en el acto o rol de gobernar? La respuesta es fácil: en las elecciones» (*Democratic theory*, p. 73). Más conciso es H. B. Mayo: «El primer y más amplio principio democrático es el del control popular de la acción política, y el mecanismo adoptado para ello es el de las elecciones libres» (*An introduction to democratic theory*, Oxford University Press, Nueva York, 1960, p. 71). G. Burdeau es aún más restrictivo: «De fait —afirma— la législation constitutionnelle ne connaît d'autres procédés pour agir politiquement que le bulletin de vote» (*Traité de science politique*, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, París, edición de 1952-1957, vol. IV, p. 198). Valga esta muestra como representativa de la vigencia generalizada de una opinión en que el presente trabajo participa.

3. Tomada del artículo de J. W. McKenzie, «The function of elections», en D. Sills, ed., *International Encyclopaedia of Social Sciences*, MacMillan, Nueva York, 1968, vol. V, pp. 1-6.

4. En este punto conviene hacer ciertas aclaraciones. La idea de representación directa, incluso en el ámbito privado, es una concepción moderna. En el ámbito griego y romano, dentro del derecho privado, el ciudadano no podía ser represen-

tado en general en el tráfico jurídico por otro ciudadano en forma inmediata, es decir, no podía traspasar a otro ciudadano la creación de una voluntad jurídica con efecto directo, en lugar o frente a la suya, con carácter permanente. Al menos en este sentido se pronuncia O. Poensgen en *Das Wahlrecht*, B. G. Teuben, Leipzig, 1909, p. 3. La consideración más amplia que conocemos sobre los problemas derivados del concepto de representación son las tesis doctorales, aún inéditas, de Jorge de Esteban, *La representación política y su variante la representación de intereses*, Facultad de Derecho, Madrid, 1967, y J. M. Elizalde, *Las juncciones de la representación parlamentaria en el sistema político británico*, Madrid, 1976.

5. Sobre la existencia de una «representación no electiva» en países «en desarrollo», ver David Apter, «Notes for a theory of non-democratic representation», en James R. Pennock y J. W. Chapman, eds., *Nomos X: Representation*, Atherton Press, Nueva York, 1969.

6. Sobre la evolución de las técnicas de elección dentro de la Iglesia, que sirvieron como modelo a las prácticas medievales, ver Ernest Baker, *The dominican order and convocation*, Oxford, 1913, y también G. R. Galbraith, *The constitution of the dominican order, 1216-1360*, Manchester University Press, Manchester, 1925.

7. Para la formación y desarrollo de la idea de representación en la Edad Media, ver, por ejemplo, H. C. Mansfield, «Modern and medieval representation», *Nomos X: Representation*, p. 95 ss., y I. Kramnick, «An augustan debate: Notes on the history of the idea of representation», *ibid.*, p. 83 ss. Para su evolución posterior ver Otto Hintze, «Weltgeschichtliche Vorbedingungen der Rappäsentativverfassung», en la colección de ensayos, G. Oestreich, ed., *Staat und Verfassung: gesammelte Abhandlungen zur Allgemeinen Verfassungsgeschichte*, Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen, 1962, pp. 140-185.

8. Tal posición, propia de una concepción basada en los «derechos naturales» de la persona, encuentra sus bases en Locke y ha influido considerablemente en la concepción anglosajona, si bien mezclada con consideraciones utilitaristas. Ver sobre el tema, H. B. Mayo, *op. cit.*, p. 116 ss., así como J. W. McKenzie, *Free elections, an elementary textbook*, Holt, Rinehart and Winston, Nueva York, 1958, pp. 13 ss.

9. J. Stuart Mill, *Considerations on representative government*, edición de *The World Classics*, Oxford University Press, Londres, edición de 1966, p. 56.

10. J. Stuart Mill, *ibid.*, pp. 170 ss. Stuart Mill, en todo caso, se halla más cerca de una justificación del sufragio más similar a la posición colectivista, basada en la conveniencia social del sufragio, más que en la defensa del interés puramente personal. Por ello, su admisión de la insostituibilidad del juicio propio como mejor indicador del propio interés es aún más convincente.

11. Para una descripción de las discusiones sobre el tema, ver Karl Braunias, *op. cit.*, vol. II, pp. 3 ss. En general, la doctrina alemana, frente a la anglosajona, veía en el voto una función, más que un derecho. En tal línea está Poensgen, *op. cit.*, y G. Meyer, *Das parlamentarische Wahlrecht*, Hearing, Berlín, 1903.

12. Stein Rokkan, «Electoral systems», en D. Sills, ed., *International encyclopedia of the social sciences*, Macmillan, Nueva York, 1968, p. 7, vol. V. Revisado por el mismo autor en *Citizens, elections, parties*, p. 148 ss.

13. Naturalmente, si se parte de una concepción valorativa que ponga el acento en la radical inutilidad de los parlamentos como medio para la resolución efectiva de conflictos sociales, lo que nosotros llamamos información sería llamado *alienación electoral*, y todo el proceso no sería más que una máscara formal de la dominación de intereses más o menos ocultos, en una explicación *conspirativa* de la política. Veremos que tal visión no es completamente injustificada: pero parece que está aún por inventar un medio de resolución de conflictos sociales más eficaz que la democracia parlamentaria, es decir, que no sólo consiga mejores resultados económicos (cosa que dictaduras de todo tipo han realizado) sino que lo haga con menos costes en la vida, la libertad o la dignidad de los individuos afectados.

14. En este sentido ver Stanley Kelley, *Political campaigns*, p. 11 ss., aun cuando Kelley asume en general un enfoque racionalista. Más estrictamente moralista es J. F. S. Ross, *Elections and electors: studies in democratic representation*,

Eyre, Londres, 1955. Uno de los pocos estudios sobre el tema de los requisitos democráticos de la información electoral es el de Dennies F. Thompson, *The democratic citizen, social science and democratic theory in the XXth century*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970, sobre todo el capítulo 4, sección «Rational propaganda», pp. 103 ss, con una extensa bibliografía.

15. Para una introducción a tal enfoque, cada vez más extendido en los departamentos de ciencia política americanos, y que intenta interpretar la acción política como resultado de un *proceso racional de toma de decisiones*, asumiendo en general unos postulados economicistas (de hecho, el «enfoque positivo» supone una influencia de la economía, como el enfoque «funcionalista» suponía una influencia de la sociología), ver entre otros, John C. Harsanyi, «Rational choice models of political behavior versus functionalist and conformist theories», *World Politics*, XXII, n.º 4 (julio 1969), pp. 513-538. También, referido a varias obras concretas en tal dirección, la crítica de Brian Barry, «Review article: "Exit, voice and loyalty"», *British Journal of Political Science*, IV (enero 1974), pp. 79-107. Más general e introductorio es el artículo de Paul H. Conn, David B. Meltz y Charles Press, «The concept of political rationality», *Polity* (invierno 1973), pp. 223-239. Tal enfoque, que parte (con algunos otros antecedentes) del libro de Anthony Downs, *An economic theory of democracy*, Harper, Nueva York, 1957, ha hallado hasta el momento su expresión más amplia en el libro citado de H. Riker y Peter C. Ordeshook, *An introduction to positive political theory*. Para su aplicación al campo electoral, ver la obra de Robin Faquharson, *Theory of voting*, Yale University Press, New Haven, 1969.

16. A. Downs, *op. cit.*

17. Para un análisis introductorio de la *Zweckrationalität* weberiana, ver Julien Freund, *The sociology of Max Weber*, Random House, Nueva York, 1968, pp. 104 ss.

18. A. Downs, *op. cit.*, p. 5.

19. Para una crítica del modelo «racional» y una más amplia consideración de los factores «inconscientes» ver Philippe Braud, *Le comportement électoral en France*, P.U.F., París, 1973, sobre todo pp. 27 ss., sección «Le mythe du "comportement rationnel" de l'électeur».

20. A. Downs, *op. cit.*, p. 5.

21. Indiquemos aquí que tal modelo no se halla tan lejos de la realidad como pudiera pensarse: ya que si, por ejemplo, en la lucha electoral entre dos partidos, A y B, es de suponer que cierto número de partidarios de A se verán obligados a votar por B, por motivos políticamente irracionales, es también de suponer que lo mismo ocurrirá en similar medida, entre los partidarios de B. Con ello, la irracionalidad de los votantes se compensará numéricamente en los dos partidos, y los resultados no diferirán de los esperados en caso de una conducta racional.

22. A. Downs, *op. cit.*, p. 36.

23. *Ibid.*, p. 112.

24. La posibilidad de que un voto sea decisivo (por ejemplo, en votaciones en pequeños comités) y su correspondiente valor en una elección, es el objeto del artículo ya clásico de W. Riker y P. Ordeshook, «A theory of the calculus of voting», *American Political Science Review* (mayo 1968), pp. 25-42.

25. A. Downs, *op. cit.*, p. 244.

26. Así, en palabras de los autores de *The American voter*, «el aspecto realmente extraordinario de nuestras elecciones presidenciales es que docenas de millones de votantes lleguen a gastar la energía requerida para ir al lugar de la votación y depositar sus votos», p. 50. En contra, ver el artículo de John A. Frejohn y Morris P. Fiorina, «The paradox of non voting: A decision theoretical analysis», *American Political Science Review*, LXVIII (junio 1974), pp. 525-536, en que los autores sostienen que, incluso desde un punto de vista puramente racional, el valor del voto individual es mucho más alto de lo que Downs considera, dada la posibilidad de que efectivamente un voto pueda ser decisivo, sobre todo en competiciones en que el resultado es dudoso, y no es posible predecir un ganador. Intentos de este

tipo, de resolver el problema que Downs plantea a la concepción democrática, son de esperar en el futuro, ante la gravedad del tema.

27. La concepción de Robespierre (basada entre otras en la obra de Montesquieu) sobre la necesidad de la *moral ciudadana* y la *virtud republicana* para el funcionamiento de la comunidad política se encuentra expresada básicamente, en nuestra opinión, en su informe «Sur les rapports des idées religieuses et morales avec les principes républicains et sur les fêtes nationales», Maximilien Robespierre, *Oeuvres choisies*, vol. III, París, Editions Sociales, 1958, p. 155. Que la idea de la necesidad de la *virtud moral* del ciudadano no era un fenómeno restringido puede verse en la insistencia de las primeras constituciones en asumir la *buena ciudadanía*: recuérdese la Constitución de Cádiz y su consideración de que los españoles serán «justos y benéficos», respondiendo a un concepto de la democracia liberal que hoy resulta ingenuo.

28. Sobre el proceso de socialización existe una abundante literatura sobre todo en lo que se refiere a Estados Unidos. Sin embargo, junto con la crítica del conservadurismo de muchos enfoques, se está produciendo un proceso de puesta en duda de muchas de las explicaciones dadas por la *teoría de la socialización política*. Una exposición de la visión clásica puede encontrarse en R. Dawson y Kenneth Prewitt, *Political socialization*, Little, Brown, Boston, 1969, así como en R. Hess y J. Torney, *The development of political attitudes in children*, Aldine, Chicago, 1967, y D. Easton y J. Dennis, *Children in the political system. Origins of political legitimacy*, McGraw-Hill, Nueva York, 1969. Fragmentos importantes se hallan recogidos en el libro de textos de Roberta S. Sigel, *Learning about politics: A reader in political socialization*, Random House, Nueva York, 1970. Sin embargo, los enfoques críticos, al menos de algunos aspectos, abundan cada vez más. Por ejemplo, A. S. Goldberg compara la influencia de la supuesta *socialización* con la de la *decisión racional* del individuo en «Social determinism and rationality as bases of party identification», *American Political Science Review*, LXIII (1969), p. 5 ss., concluyendo que el factor racional prima sobre la influencia del proceso de socialización. El principal artículo en contra de la excesiva importancia concedida a la socialización en el ámbito familiar es el de M. Jennings y R. Niemi, «The transmission of political values from parent to child», *American Political Science Review*, LXII (1968), p. 169 ss. Para una recopilación crítica de puntos de vista sobre el tema, ver R. W. Connell, «Political socialization in the American family: The evidence revisited», *Public Opinion Quarterly*, XXXVI (1972), p. 323.

29. Un estudio comparativo sobre diversas vías de adquisición de información electoral a lo largo del proceso de socialización en diversos contextos es el de P. E. Converse, y G. Dupeux, «Politization of the electorate in France and the United States», *Public Opinion Quarterly*, XXVI (1962), pp. 1-23.

30. La intensidad de la campaña electoral en los países socialistas ha sido percibida por varios observadores. Incluso se ha podido afirmar que es la campaña electoral, y no la selección de candidatos, la parte principal del proceso electoral soviético. Ver por ejemplo, Everett M. Jacobs: «Soviet local elections: What they are and what they are not», *Soviet Studies*, XXII (julio 1970), pp. 61-76. Véase también, para un examen general, Max E. Mote, *Soviet local and republic elections*, Stanford University Press, Stanford, 1965.

31. Gabriel Almond ha sido quizás el autor que más ha intentado crear un esquema conceptual que hiciera posible un estudio comparativo de sistemas políticos diferentes desde un punto de vista funcionalista. La introducción a *The politics of developing areas*, Princeton University Press, Princeton, 1960, junto con J. Coleman, suponía un esbozo, que fue ampliamente criticado, y que fue considerablemente revisado en *Comparative politics, a developmental approach*, en colaboración con B. Powell, Little, Brown, Boston, 1967, quizá la exposición hasta el momento más simple y esquemática de un enfoque funcionalista.

32. Almond y Powell, *op. cit.*, pp. 11-12.

33. Así, Dan Nimmo, *Political persuaders*, Prentice Hall, 1970, o de Richard Rose, *Influencing voters*. Ver la crítica al respecto de Elihu Katz, mostrando el

carácter unidimensional de tal enfoque, en «Platforms and windows: broadcasting's role in political campaigns», en Dennien McQuail, ed., *Sociology of mass communications*, Penguin Books, Harmondsworth, 1972, pp. 353-371.

34. Nimmo, *Political persuaders*, p. 85 ss. Nos referiremos a este aspecto en otra parte de este trabajo.

35. Howard R. Swearer, «The functions of Soviet local elections», *Midwest Journal of Political Science*, V (1961), pp. 129-149.

36. En este sentido ver E. Katz, art. cit., así como el de Richard Rose y H. Mossawir, «Voting and elections: A functional analysis», *Political Studies* (1967), p. 173 ss. Como su título indica, se refiere más a las funciones de todo el proceso electoral, considerado como un todo, que a la etapa del mismo que es la campaña. Con respecto a los términos «funciones manifiestas» y «funciones latentes» nos remitimos a la obra de Robert K. Merton, *Social theory and social structure*, Free Press, Nueva York, 1957, sobre todo pp. 78-82.

37. Almond y Powell, *op. cit.*, p. 14.

38. D. Easton, *A systems analysis of political life*, Wiley, Nueva York, 1965, p. 153 ss.

39. Ver al respecto, Milnor, *Elections and political stability*, Little, Brown, Boston, 1969, p. 119 ss., y Emil Guillaume, *Die Wahlen im staatlichen Integrationsprozess*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden, 1969.

40. H. R. Swearer, *op. cit.* También, ver el artículo de R. Scammon, «Why the Russians bother with elections», *New York Times Magazine* (6 abril 1958), p. 63.

41. William Gore y Robert Peabody, «The function of the political campaigns», *Western Political Quarterly* (1958), pp. 55-70.

42. Ver sobre el tema las afirmaciones de Maxwell E. McCombs en «Mass communications in political campaigns: Information, gratification and persuasion», en F. Gerard Kline y Phillip P. Tichnor, eds., *Current perspectives in Mass Communication Research*, Sage Publications, Beverly Hills, 1972, pp. 169-194. McCombs expone tal posición más ampliamente en el artículo conjunto con Donald L. Shaw, «The agenda setting function of Mass Media», *Public Opinion Quarterly*, XXXVI (1972), pp. 176-187. Para una precisión posterior, ver Jack M. McLeod, Lee B. Becker, y James E. Byrnes, «Another look at the agenda setting function of the press», *Communications Research* (abril 1974), pp. 131-166.

43. Ver las obras de Murray Edelman, *The symbolic uses of politics*, University of Illinois Press, Urbana, 1964, y *Politics as symbolic action: Mass arousal and quiescence*, Markham, Chicago, 1971.

44. M. Edelman, *The symbolic uses of politics*, pp. 3 y 17-18.

45. David Butler y Anthony King: *The British general election of 1966*, Macmillan, Londres, 1966, p. 96.

46. D. Nimmo, *op. cit.*, p. 7. Como ejemplo de ello puede indicarse el perjuicio político que supuso a la imagen del senador Muskie su actuación pública en la campaña para las primarias presidenciales, en 1972, actuación que prácticamente le eliminó de la carrera presidencial y afectó considerablemente a sus posibilidades futuras. Ver Edward W. Chester, *Political television and the 1972 U.S. presidential election in historical perspective*, paper presentado al IX Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Montreal, 1973, p. 5 ss.

Capítulo 2

LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES, 1830-1918

ACLARACIONES PREVIAS

La comprensión de la evolución histórica de las campañas electorales aparece como requisito previo para el conocimiento de los problemas que actualmente plantean. Por ello, nos referiremos brevemente a las diversas etapas en su evolución, y a los principales tipos de desarrollo de las campañas. Trataremos sobre todo de campañas dirigidas a la elección de miembros del Parlamento o de miembros del ejecutivo, en su caso.

Para ello, nos basaremos en una tipología simple, que separa dos tipos ideales de campañas: *campañas locales* y *campañas centrales*.

La campaña local

Normalmente, en las grandes naciones contemporáneas, aun cuando el candidato pretenda conseguir un puesto que lleve asignada una representación nacional (de acuerdo con el principio del mandato representativo) debe, sin embargo, ser elegido, no por toda la comunidad, sino usualmente, por un sector de ésta, delimitado geográficamente en la mayoría de los casos. Es decir, para su elección, el candidato depende de unos electores concretos, en una

circunscripción más o menos amplia, y no de toda la comunidad que va a representar.

Como consecuencia, el candidato se encuentra ante una doble exigencia. Por una parte va a convertirse en miembro de un órgano nacional y, por tanto, en su campaña electoral ha de intentar comunicar a sus electores sus posturas respecto a problemas que afectan a toda la comunidad, y que se discutirán en el Parlamento. Es decir, teóricamente ha de presentar una toma de postura respecto a aquellos temas de carácter nacional que en el momento de la elección aparezcan como los más graves, temas que —obvio es decirlo— afectarán a todos los ciudadanos.

Pero, por otro lado, el candidato ha de ser elegido por unos electores concretos, que tienen unos intereses específicos y definidos. El candidato, una vez elegido, no va a ser únicamente representante de la nación, sino también, y de forma más inmediata, de los electores de su distrito, de quienes se ha valido para obtener su mandato y de los que, en definitiva, va a depender para su futura reelección.

Por ello, el candidato se ve en realidad obligado a llevar a cabo dos líneas de conducta en lo que se refiere a la comunicación y la propaganda durante su campaña. Por una parte ha de precisar su posición con respecto a intereses y características locales y, por otra, ha de tener en cuenta intereses y problemas nacionales. Naturalmente, dependería del tipo de elección el grado en que estos dos elementos se hallen presentes: en la elección de un concejal sería, por ejemplo, más importante el factor local que el factor nacional, mientras que se daría la viceversa, es decir, será más importante el factor nacional que el local en la elección de un presidente de República. Pero entre ambos extremos caben diversas posibilidades.

Atendamos, así, a lo que hemos llamado campaña local. Históricamente, los candidatos se han apoyado en factores como la protección de elementos aristocráticos de su distrito, o en la protección de magnates económicos, que podrían influenciar a sus clientes o dependientes, o podrían prestar su prestigio personal al candidato. En otras ocasiones éste se apoya, como veremos, en una organización local, en una *máquina* política, fundada en relaciones *cara a cara*, de amistad o dependencia, exentas de toda preocupación política a nivel nacional. En todos estos casos, una *red local* de contactos personales hacía posible la difusión de la imagen del candidato y su consideración, por una u otra razón, como el más

adecuado para promover los intereses locales privados de ciertos elementos del electorado. Tal interés privado podía ser desde una legislación favorable, hasta la posibilidad de recibir un estipendio económico a cambio del voto. En nuestro idioma, términos como caciquismo, o «política de campanario» se han acuñado para referirse a tal estado de cosas, en que el candidato apela a los intereses estrictamente locales del electorado, bien en forma general (por ejemplo, prometiendo ciertas obras públicas, caso de ser elegido) bien en forma restringida, ofreciendo ventajas a individuos particulares a cambio de un voto.

La evolución política occidental, si bien ha reducido en parte las posibilidades de soborno o coacción, ha fomentado por otro lado la posibilidad de llevar a cabo una campaña que margine los problemas a escala nacional, en favor de una tendencia que se dirige a influir directamente al electorado local. La explotación de la imagen del candidato, más o menos atrayente para el elector medio, es un caso destacado. El candidato no pretende basarse en apelaciones al electorado, relativas a temas nacionales de interés. A veces ni siquiera pretende referirse a cuestiones de interés local. Su único objetivo sería crear una *imagen favorable* en la mente de los electores de su distrito, utilizando técnicas publicitarias, con el único objeto de asegurar su elección, independientemente de toda consideración ideológica o de defensa de intereses. Se trataría de un caso extremo de localismo en la campaña electoral, en que el candidato, en su campaña, se disociaría de todo aquello que no fuese una relación directa entre él y el elector, basada en la imagen, y sin apelar a principios, programas o promesas de ningún tipo, fuera de vagas afirmaciones.¹

Un elemento más ha de ser añadido al tipo de campaña local a que nos referimos. Suponemos que, puesto que son temas y relaciones locales los determinantes, la *base económica* de la campaña será también local, en el tipo puro, es decir, provendrá del mismo candidato, o de elementos residentes o interesados en el distrito. Cabe, desde luego, que se produzcan campañas eminentemente locales, basadas en fondos económicos de origen exterior al distrito electoral, o provenientes de organizaciones nacionales. En este caso, no nos hallaríamos, desde luego, ante un *tipo local* puro.

El que una campaña pueda ser considerada como predominantemente incluida en el *tipo local*, no es, en nuestra opinión, irrelevante. Como veremos más tarde, el candidato que triunfa (o cree

haber triunfado) gracias a una campaña de tipo local, no deberá el puesto más que a los factores locales que le apoyaron. Es, pues, independiente de cualquier otra instancia fuera de su distrito. Mientras controle los resortes locales de poder en éste (económicos, de prestigio, etc.) será una especie de señor feudal, en su ámbito de poder electoral, más o menos inmune a cambios políticos nacionales que no sean absolutamente catastróficos. Dependerá de la persona, organización o entidad local que le haya apoyado, sea ésta un cacique, una red de amigos influyente, unos intereses económicos o bien su imagen personal, que motivaría a los votantes. Pero, por otra parte, será independiente de grupos parlamentarios, partidos políticos nacionales o el mismo gobierno.

La campaña nacional

Vayamos ahora al extremo opuesto. El candidato puede encontrarse con que no existe en su distrito más fuerza organizada, capaz de llevar a cabo una campaña electoral que, por ejemplo, un sindicato dependiente de una central nacional, o un partido dependiente de los cuarteles centrales del mismo. Puede ocurrir también que el interés político sea tan alto en ese momento entre el electorado, que éste se vea motivado en gran parte, por cuestiones nacionales candentes, de tal modo que los intereses locales o personales queden en un segundo plano. Es posible también, en el caso de amplios distritos electorales, que los intereses locales de los diversos grupos sean tan diversos y encontrados que el candidato, para influir sobre la mayor cantidad posible de electores, ha de apelar a temas de interés común, olvidando cuestiones puramente locales que, o sólo afectan a una minoría, o supondrían ganarse a parte del electorado a costa de alienarse a otra parte. Por último, piénsese en el caso en que el candidato dependa de la atracción ideológica o personal de un *líder nacional* para ser elegido, ante la falta de capacidad, o medios, para hacer valer su propia imagen. El candidato, en este caso, deberá hacer visible su identificación con una instancia superior, sea ésta un sindicato o un partido nacional, unos intereses generales, o un líder político. En todos estos casos nos hallamos ante una posición distinta de la existente en una campaña de tipo local. El candidato, al depender de una instancia superior, deberá coordinar sus esfuerzos con los

de una organización más amplia, que dirige la campaña electoral desde un centro autónomo, dicta los temas a discutir, señala la estrategia a emplear, las alianzas que el candidato debe o puede formalizar, y en muchos casos, provee los medios económicos concretos para que todo ello se lleve a cabo. En diversos distritos electorales, diferentes candidatos emplearán palabras iguales o similares, subrayarán los mismos tópicos y se apoyarán en el prestigio del mismo líder. Nos hallamos, pues, ante lo que pudiéramos llamar una campaña *centralizada o nacional*, frente al tipo local de que hablábamos.

Desde luego, el nivel de centralización puede variar. La ideología utilizada como reclamo electoral por un conjunto de candidatos puede ser la misma, pero la organización puede diferir. El grado de independencia de los candidatos a la hora de formular alianzas electorales puede ser más o menos restringido. Los medios propagandísticos, a su vez, pueden ser proveídos por la organización central, u obtenidos *in situ*, de fuentes locales, por medio de colectas, cuotas o donaciones.

Históricamente es posible contemplar una amplia variedad de situaciones, desde el predominio del aspecto local (hasta el punto que alcanzó, por ejemplo, en Estados Unidos en la segunda mitad del siglo pasado, en que la misma elección del Presidente de Estados Unidos dependía de alianzas entre *máquinas políticas* locales), hasta el extremo opuesto en que se halla, por ejemplo, Gran Bretaña en la hora actual, en que el nombre del candidato local es desconocido en muchos casos, y los electores deben limitarse a tener en cuenta la filiación partidista del candidato, laborista, liberal o conservador, de forma que el peso de la campaña ha de reposar sobre la organización central del partido y su líder.²

EL DESARROLLO NUMÉRICO DEL ELECTORADO

El fenómeno más claro, subyacente en toda la problemática actual de las campañas electorales es simplemente la evolución del electorado. Desde la introducción de los principios democráticos a través de la ideología liberal a principios del siglo XIX a nuestros días, se ha verificado un proceso de expansión del sufragio en los países occidentales, que ha convertido en electores a la práctica totalidad de los ciudadanos adultos. El sufragio universal mascu-

lino primero, el sufragio femenino después, y finalmente la reducción de la edad electoral han abierto las puertas del sufragio a millones de ciudadanos. Por otro lado, los sujetos del voto no solamente han aumentado en cantidad, sino que han cambiado en aspectos cualitativos: tipo de residencia, forma de vida, educación, nivel de ingresos, etc.

Como consecuencia de esta evolución, la necesidad de una información electoral cada vez en mayor cantidad, y cada vez más compleja, ha forzado a los sujetos directamente interesados en el aspecto activo del proceso electoral (esto es, los candidatos, los partidos políticos y el Estado) a llevar a cabo un replanteamiento continuo de los métodos de información y propaganda así como de su regulación. El desafío que suponía el constante aumento del electorado (a veces en forma brusca) había de ser tomado en cuenta por los actores de la vida política, si no querían verse desfasados por la realidad.

Tal crecimiento del electorado, tanto por razones demográficas como por la extensión del derecho al voto ha conducido, en la actualidad, a que los candidatos a puestos en las cámaras legislativas, o magistraturas electivas —como el presidente francés o americano— de alcance nacional se encuentren ante la necesidad de comunicarse con cientos de miles, y a veces millones de votantes potenciales. A medida que a todo lo largo del siglo pasado y primera mitad del presente, el derecho al sufragio se ampliaba a una cantidad creciente de electores, candidatos y partidos se enfrentaban con el problema de cómo movilizar a estas nuevas masas recién entradas en la política, de cómo motivar al electorado para apoyar una u otra candidatura. En gran parte, la evolución de la vida política, singularmente la evolución de los partidos, ha de tratarse teniendo en cuenta este fenómeno, la necesidad de alcanzar a sectores sociales cada vez más amplios, por todos los medios al alcance de partidos y candidatos.

EL CAMBIO DEL ENTORNO POLÍTICO, 1820-1918

La evolución de la vida política

Aunque los principios liberales que inspiraron la evolución política occidental durante el siglo XIX aparecían como impresionantes declaraciones en los documentos constitucionales y en los discursos

parlamentarios y siguen siendo una muestra del progreso de las ideas políticas, eran solamente un aspecto del fenómeno político total. El hecho es que había un foso entre las declaraciones constitucionales y su vigencia práctica en la vida diaria, incluso en la cultura política general, foso que hubo de llenarse mediante una lenta evolución de las costumbres políticas y de los hábitos y tradiciones de sus protagonistas. A la par que se producía una evolución teórica y constitucional, que ha sido ampliamente estudiada, tenía lugar un cambio lento en las actividades de las minúsculas células de la vida política cotidiana, cambio que se producía tanto en los pueblos campesinos como en los barrios de las ciudades. En definitiva, tal cambio era fundamental, porque las grandes batallas ideológicas o sociales se ganaban o se perdían no solamente en el transcurso de debates parlamentarios, sino en múltiples encuentros de orden menor, en los ámbitos primarios de convivencia (familias, grupos de amigos, barrios urbanos, talleres de fábricas, comunidades agrícolas). Era en tales ámbitos primarios en donde se producía la discusión política y el cambio de actitudes que hacía posible la expansión de las nuevas ideas.

Tal era el caso en lo que se refiere al sufragio. Más allá de todas las polémicas y afirmaciones a propósito del mismo se hallaba su realidad concreta, es decir, unas *prácticas electorales* que hacían posible que surgiesen, de una complicada maquinaria, unos «representantes del pueblo». Y, mientras que el comportamiento y las decisiones de éstos eran (y siguen siendo) el centro de la atención pública, quedaban en un oscuro segundo plano los procesos por los que la selección de tales representantes se hacía posible. La atención se dirigía hacia los debates parlamentarios y los discursos de los líderes, más que hacia los mecanismos actuando en la vida cotidiana, que eran condición indispensable para que líderes y parlamentarios se arrogasen una representación política.

Sin embargo, y sobre todo a partir de finales de siglo, aparecieron críticos (escépticos unos, enemigos declarados otros del sistema liberal, con aspiraciones reformistas otros) que intentaron enfocar estos aspectos oscuros de la vida política. La visión que ofrecieron difería considerablemente del ideal proclamado por el constitucionalismo liberal. Las obras de Ostrogorski, Charles Benoist, Robert Michels o Lincoln Steffens mostraban que, entre la regulación querida por los textos legales y la realidad política, se alzaba una serie de mecanismos y hábitos profundamente arraigados, que hacía

difícil o imposible la consecución de los objetivos aparentemente perseguidos por el optimismo liberal.

En efecto, todo el edificio conceptual y jurídico del sufragio liberal reposaba, como hemos visto, en la asunción de que existía un electorado informado, que seleccionaba libremente las alternativas más convenientes a su interés personal, al interés de la comunidad o a ambos. El ciudadano libre en su juicio, informado y consciente era la unidad teórica esencial del sistema liberal. Y sin embargo, todo a lo largo del siglo XIX, era evidente que, en lugar de una colectividad de ciudadanos informados y conscientes, el sujeto del sufragio era un electorado con grandes cantidades (si no una mayoría) de analfabetos, cuando no compuesto en gran parte por emigrantes que ignoraban el mismo idioma del país, como en Estados Unidos. Además, tal electorado se hallaba aislado de los centros en donde se tomaban las decisiones a causa de la distancia o la carencia o carestía de los medios de comunicación y, finalmente, dada la novedad de las instituciones liberales, carecía en absoluto de una tradición política participativa. Era, pues, una de las tareas cruciales para todo el sistema organizar tal materia prima, en forma que pudiese actuar decisivamente, por medio del voto, como árbitro en las disputas políticas. Los defensores de posturas conservadoras, liberales o socialistas se veían en la necesidad de buscarse serios soportes electorales al objeto de imponer sus posiciones y puntos de vista. Las sucesivas ampliaciones del sufragio ofrecían a los distintos grupos nuevas oportunidades de ampliar su base electoral, movilizándolo en su favor, en la batalla electoral, a sectores sociales hasta entonces privados de voz política, o incluso despreocupados o ignorantes de la vida política.

Las *campañas electorales*, los esfuerzos para la organización y movilización del electorado en el instante central de la vida política, el depósito del voto eran, por tanto, eventos claves. Al tener como misión influenciar a miles de ciudadanos concretos, en su ámbito de vida habitual, la campaña electoral aparecía como una *traslación de la política a la calle*, a la vida cotidiana, perdiendo muchas veces el aspecto majestuoso y digno de las sesiones públicas. Pero por ello mismo, su estudio permite apreciar más de cerca cuáles eran las bases reales del sistema político dentro de cada comunidad. En las líneas que siguen examinaremos este aspecto de la *política con minúscula*, que hacía posible la existencia de la Política, y creemos que tal perspectiva permite el desarrollo de nuevos

enfoques sobre la evolución de instituciones, partidos políticos y sistemas electorales.

La pervivencia de elementos tradicionales

Hemos ya indicado que el elemento clave detrás de la evolución de las prácticas electorales fue el crecimiento del electorado, a partir de la década 1820-1830 en Estados Unidos y de los años setenta en Europa. Sin embargo, tal crecimiento numérico no supuso en muchos casos un cambio radical en las circunstancias en que el sufragio se emitía. La tradición heredada del Antiguo Régimen, en que existían jerarquías «naturales», subsistió (y aún subsiste) en muchos casos. Tales jerarquías ostentaban un poder económico y moral sobre amplios grupos del electorado. Principalmente —aunque no sólo— en regiones agrícolas, el poder del clero, nobles y terratenientes no se vio en principio afectado por las reformas electorales. En este sentido, en muchas regiones, la «campaña electoral» y la «organización y movilización del electorado» se limitaban a la notificación, más o menos expresa, a los campesinos, de los deseos del notable local sobre la conducta electoral más adecuada. Tal era, desde luego, la situación en las regiones más atrasadas de Alemania (por ejemplo, Prusia Oriental),³ en Irlanda, partes de Gran Bretaña⁴ y en la «República de los Duques» en Francia.⁵ La amenaza de evicción de las tierras ocupadas por los arrendatarios, y la prohibición de todo tipo de propaganda o información a los partidos opuestos⁶ eran armas corrientemente utilizadas. Otras eran el ejercicio de la «superioridad» moral tradicional, o la ignorancia deliberada de las garantías electorales. Tales prácticas persistieron en amplias zonas europeas, incluso en los países más desarrollados, para no hablar de casos tan flagrantes como los de Italia o España.⁷

Más aún, tal situación no se daba únicamente en Europa. El enorme flujo de emigrantes a Estados Unidos suponía un transvase constante de la mentalidad tradicional, mentalidad que, fuera del contexto feudal en que se había producido ayudó, sin embargo, a formar la peculiar estructura política urbana americana.⁸ Como veremos, los emigrantes procedentes de regiones europeas, con su forma de pensar tradicional, fueron una de las bases para la creación de las poderosas *máquinas políticas*.

La evolución en la economía y la cultura de los países occidentales ha reducido evidentemente la frecuencia de estos casos, que no serán objeto central de nuestro estudio. Más bien, la atención se centrará en los núcleos más avanzados, urbanos o libres de influencias y residuos feudales, que han venido a caracterizar las presentes sociedades europea y americana.

En tales núcleos, que se extenderían paulatinamente, hasta englobar prácticamente Europa y Estados Unidos, el encuadramiento y movilización del electorado se llevó a cabo en formas diversas, según las circunstancias locales. Aplicando la tipología indicada más arriba, la comunicación entre la élite política y el electorado durante la campaña electoral podía llevarse a cabo alrededor de temas, y por medio de organizaciones y personalidades *locales*, o bien con una base *nacional*. Aun cuando no se den, como hemos dicho, tipos puros, es posible escoger varios casos concretos como representativos de los tipos a considerar. En lo que se refiere al *predominio de la campaña local*, Estados Unidos constituye el mejor ejemplo, siendo Francia un caso similar, que evolucionó en forma diversa. El *tipo de campaña central* será estudiado en la Alemania del Segundo Imperio, con sus poderosas organizaciones políticas, y su creación de los partidos de masas. Gran Bretaña, de 1869 a 1918 constituye como veremos, un tipo intermedio con particularidades propias.

EL PREDOMINIO DE LA CAMPAÑA LOCAL: ESTADOS UNIDOS

La organización local

Fue en los estados del Este de Estados Unidos donde se dejó sentir por primera vez el impacto provocado por la ampliación del electorado, en fecha tan temprana como la década 1820-1830. El sistema elitista-censitario que había surgido de la Revolución Americana, y que efectivamente excluía a las masas de la vida política, comenzó a desmoronarse en las ciudades del Este, donde la inmigración creaba aglomeraciones de masas urbanas a las que la legislación dotaba con el poder del sufragio. En estas aglomeraciones no era ya posible utilizar los medios tradicionales de influencia que daban buen resultado con el electorado rural. Era, por tanto, necesario crear un sistema de encuadramiento del electorado, a

partir de unos medios de comunicación y transporte aún primitivos y con una masa de electores que, en muchos casos, ni siquiera conocía el idioma oficial. La élite política se encontraba con el problema de alcanzar a masas de cientos de miles de electores sin contar con los medios de propaganda existentes en la actualidad.

A partir de la década 1820-1830, de incorporación de las masas a la vida política, dos tipos de campañas hacen su aparición en Estados Unidos: por una parte, las *campañas locales*, para la elección de representantes en el Congreso y las asambleas estatales; por otra, la *campaña presidencial*, en la que, en teoría, deberían plantearse temas de alcance nacional. En ambas campañas figuraba como elemento esencial una pieza organizativa, la *máquina política*,⁹ estructurada por una jerarquía de políticos profesionales que dedicaban sus energías a la búsqueda de votos, mediante contactos personales: políticos profesionales cuya aparición supuso, como indicó Weber, una auténtica revolución en la vida política moderna.¹⁰

Tal organización política se encargaba de conseguir los votos de los nuevos electores a cambio de favores concretos. Para el emigrante que llegaba sin una idea clara de las condiciones políticas del país, sin conocer el idioma del mismo, necesitando de todo el apoyo que pudiera conseguir, y procedente de regiones sin tradición política, el voto era simplemente una *mercancía*, una posibilidad de conseguir ciertos beneficios personales en el mercado.

Desde tal punto de vista, era posible formar una organización que llevase a cabo el tráfico de los votos en forma eficiente, sistemática y profesionalizada, como el tráfico de cualquier otra mercancía. En palabras de uno de los representantes del sistema: «La Política es un negocio tan regular como el comercio de comestibles, de frutos secos o de artículos de droguería. Uno debe prepararse para ello, o el fallo es reguro».¹¹ Tales organizaciones, o *máquinas*, se establecieron principalmente en las grandes ciudades, y nos han llegado numerosas descripciones de ellas; utilizaremos preferentemente la de la ciudad de Nueva Orleans, en un estado en que aún perviven los restos de la *máquina* de Huey Long, cuyo hijo es actualmente senador por Luisiana en el Congreso. Sin embargo, podríamos haber utilizado descripciones similares de las máquinas de Nueva York, Filadelfia, Chicago, o Saint Louis.¹²

En nuestro ejemplo, Nueva Orleans, en la fase de apogeo de la *máquina* (1893-1903) la unidad electoral más reducida era el pre-

cinto (*precinct*), cuya composición oscilaba entre ciento cincuenta y quinientos cincuenta votos. La media era de unos cuatrocientos votos por precinto.¹³ A su vez, los precintos se agrupaban en distritos (*wards*). En conjunto, había en Nueva Orleans 17 *wards* y 262 precintos (de 9 a 25 precintos por distrito) con un total de unos cien mil votos.

La pieza básica en la *máquina* era el *capitán de precinto* (*precinct captain*) cuya misión era la de mantener un continuo contacto con los electores, contacto no exclusivamente político. Si bien el capitán de precinto debía asegurarse de que todos los electores que le eran favorables estuviesen inscritos en el registro, su misión fundamental era hacerse útil por todos los medios a tales electores, de forma que dependieran de él en lo posible para todo tipo de cuestiones.¹⁴ A su vez, los capitanes de precinto dependían de un *líder del distrito* (*ward leader*) y estos formaban un comité para toda la ciudad, presidido por el propietario de la *máquina*, el *boss* o jefe.

Este sistema tenía como objeto el realizar un tráfico de votos a cambio de favores concretos, lo que exigía ciertos requisitos. En primer lugar, como dijimos, los miembros de la *máquina* eran profesionales y vivían de su actividad electoral: ello exigía una fuente estable de ingresos para subvencionar sus actividades. Por otro lado, para obtener votos a cambio de favores era necesario controlar puestos de poder. Ambos requisitos vinieron a verse satisfechos en todo Estados Unidos por la victoria electoral de Andrew Jackson en 1828, que supuso la victoria del llamado *spoils system*. El principio populista en que se basaba Jackson implicaba que los puestos estatales debían ser ocupados por los partidarios de la mayoría victoriosa en las urnas. En la frase americana, «*to the victors the spoils*», al vencedor le corresponden los despojos. Y ello a todos los niveles: al vencedor en las elecciones federales le correspondía el nombramiento de los puestos federales. Al vencedor en un estado se le atribuía el nombramiento de los funcionarios estatales y, en último lugar, como pieza clave del sistema, el vencedor en las elecciones municipales controlaba los puestos de poder más cercanos a la vida cotidiana, es decir, los jueces municipales, la policía y los cargos locales y de barrio, así como las licencias municipales.¹⁵

En el nivel que nos interesa, los cargos estatales o municipales eran atribuidos a los activistas de la *máquina*, líderes de distrito o capitanes de precinto. De esta manera, se les aseguraba un ingreso fijo, a costa de la Administración¹⁶ que era quien pagaba, así, la

actividad electoral. A su vez, el control de la Administración local, de los jueces y la policía, así como de los servicios de beneficencia y de las mil áreas de la vida local suponía una inmensa fuente de influencia en una época en que no existía nada parecido a la seguridad social, siendo al mismo tiempo las agrupaciones sindicales prácticamente inexistentes. El activista de la *máquina* (que sólo aparecía esporádicamente por su lugar de trabajo en la Administración) era el único canal de que disponían los ciudadanos no privilegiados para conseguir favores de la administración, el perdón de faltas administrativas, una consideración benevolente por parte de la policía, o un socorro económico en casos de necesidad. El capitán de precinto o el líder de distrito, por su parte, procuraban estar al tanto de las necesidades de sus «clientes», al objeto de mantenerlos en disposición favorable cara a la próxima elección.

La *máquina* se constituía, así, al margen de toda ideología. Aun cuando formalmente, la *máquina* de la ciudad de Nueva York estuviese afiliada al partido demócrata y la de Filadelfia al partido republicano, tal cuestión era secundaria a efectos de organización. La *máquina* se configuraba como el feudo o propiedad personal de un *boss* (Platt en el Estado y Weed en la ciudad de Nueva York, Long en Nueva Orleans, Oliver Morton en Indiana, Zachariah Chandler en Michigan) que, con su poder personal, determinaba la orientación del partido en su ámbito de influencia, Estado o ciudad. A veces, con la muerte o decadencia de un *boss*, la *máquina* se desintegraba, falta de elemento impulsor. Otras veces, la *máquina* se heredaba de padres a hijos, como una empresa capitalista más.

Como muestra de la eficacia de tal tipo de organización, volvamos al ejemplo de Nueva Orleans, dado por Reynolds. En un precinto medio, el capitán, gracias a sus buenos oficios podía contar como *mínimo*, con los siguientes votos:¹⁷

- Unos diez votos personales (familia y seguidores).
- Los votos de los *funcionarios interinos* nombrados para controlar el desarrollo de la elección. Tales funcionarios eran nombrados por el capitán, como representante de su partido. Sus votos y los de sus familias suponían veinte votos más.
- El *captain* determinaba la situación del puesto electoral. Ello le valía el agradecimiento del propietario del bar más cerca-

no, junto con su voto y los votos de sus familiares y dependientes. Ello suponía cinco votos más.

- Los votos de los *cargos municipales* del precinto, nombrados por él, y los de aquellos favorecidos por medidas de beneficencia, perdón de infracciones, etc., eran otros cincuenta votos.
- Los votos de la policía (dependiente de la máquina) y los que consiguiera mediante soborno o invitaciones, eran otros veinte votos más.

De acuerdo con esta estimación, hecha por un contemporáneo, se deduce que, en un precinto medio de cuatrocientos votos, donde, suponiendo que todos los electores votasen, la mayoría teórica sería de doscientos un votos, el capitán disponía, tras un continuo trabajo a lo largo del año, de un mínimo de ciento cinco votos. Su tarea era, pues, asegurarse solamente *noventa y seis votos* adicionales para ganar la elección en su precinto. Mientras que el partido contrario, sin disponer de una *máquina*, como mostraremos más abajo, debía buscar, en un plazo breve, los doscientos un votos requeridos, sin contar con las ventajas que al capitán le daba el control de la administración municipal y su conocimiento por los electores.

Todo ello es aún más sorprendente si se tiene en cuenta que se llevaba a cabo sin necesidad de mantener un club político (excepto el club central en que se reunían los líderes del distrito con el *boss*) ni de recurrir a una ideología o reivindicación concreta. El activista se configuraba como un profesional en el tráfico de votos, no como un ideólogo. El capitán del precinto sabía que su futuro en la *máquina* dependía de su habilidad para «llevarse» la mayoría de los votantes del precinto. Si fallaba, el líder del distrito no vacilaría en reemplazarle, lo que supondría la pérdida de su fuente de ingresos, su prebenda municipal. Como resultado, debía afanarse por conseguir los mejores resultados posibles. Por su parte, los electores veían en el capitán de distrito la única vía de acceso a instancias superiores, o el único medio para conseguir ciertas ayudas, para obtener licencias municipales, un puesto de trabajo, etc., y no vacilaban en darle sus votos, a él, o al candidato que les indicase.

Así, en una aglomeración electoral como Nueva Orleans, donde había alrededor de cien mil votos y donde la mayoría eran, por tanto, cincuenta mil uno, la *máquina* disponía de veintisiete mil

votos seguros, quedándole únicamente veintitrés mil votos por conseguir, frente a los cincuenta mil que necesitaba la oposición.

Hacia finales del siglo XIX, desde su inicio en la década 1820-1830, el sistema electoral basado en la *máquina* se había extendido por todo Estados Unidos. Predominante desde un principio en las grandes aglomeraciones urbanas del Este, se había extendido al Medio Oeste (Michigan, Indiana, Missouri) al Oeste (San Francisco) y, al final de la guerra civil, al Sur, donde los políticos del Norte procedieron a organizar electoralmente a los negros recién liberados¹⁸ y donde más tarde, a raíz de la retirada de las tropas federales, los políticos locales procedieron a descalificar a los negros respecto al voto, y a formar a su vez, sus propias *máquinas*.¹⁹ Hacia 1890, se estimaba que un sesenta y cinco por ciento de la población americana vivía en núcleos de más de dos mil quinientos habitantes, susceptibles de ser controlados por una *máquina*: y tal proporción había subido a un setenta y cinco por ciento en 1910.²⁰ Por otro lado, existían también *máquinas* rurales, y las críticas de los reformistas a la organización de los electores en las zonas agrarias no eran menores a las formuladas contra la organización urbana.²¹ En todo caso, como veremos, se había llegado a una situación en que la colaboración con los *bosses* era elemento *sine qua non* para el éxito electoral, incluso en contiendas electorales de carácter nacional, como la elección presidencial.

1. El desarrollo de la campaña local

Es ya posible esbozar un esquema general de cómo se llevaba a cabo la campaña local en los precintos de las grandes ciudades. El capitán del precinto y el líder del distrito, en los meses o años previos a la campaña habían llevado una intensa actividad social dentro de su circunscripción. Habían ayudado a los emigrantes a nacionalizarse, habían inscrito a los nuevos votantes en el registro electoral, habían ayudado a los que se hallaban en dificultades económicas, habían sacado de apuros judiciales o policiales a delincuentes menores y ocasionales que podrían votar por ellos, y habían proporcionado algunos empleos, públicos o privados. El objetivo del «capitán» era conocer personalmente, y por su nombre, a todos los electores de su precinto.

Una vez convocada la elección, la primera tarea era la de ela-



borar un censo completo de los electores, incluyendo su tendencia política, y una estimación de los votos que era posible conseguir.²² Tal censo era llevado por el capitán del precinto al comité del distrito, o *ward committee*, que a su vez lo elevaba al comité de la ciudad, el condado o el Estado, y que servía de base para determinar la estrategia a seguir, y dónde debería aplicarse el máximo esfuerzo para «convencer» al electorado.

Dentro del precinto, la clasificación de los electores como seguros, dudosos y opuestos determinaba la actividad subsiguiente del capitán del precinto y sus seguidores. La visita casa por casa, o *canvassing*, era el paso siguiente, para confirmar a los electores seguros, tratar de convencer a los dudosos, y para cerciorarse de que los electores favorables se hallaban inscritos en el registro electoral. Cuando era necesario se empleaban *canvassers* o visitantes pagados, escogidos dentro del distrito, de forma que votasen, por agradecimiento, en la dirección indicada por el capitán. En conjunto, el capitán del distrito, que se jugaba su futuro en la campaña más que el mismo candidato, ponía en juego todos los medios a su alcance. A veces se utilizaban otros medios, como cartas personales a los electores,²³ pero el capitán había de basarse sobre todo en su habilidad personal y en el conocimiento de su precinto.

Pocos días antes de la elección se llevaba a cabo un segundo censo para fijar el estado del electorado. De como fuese éste dependía el paso final de la campaña. El día anterior a las elecciones, los capitanes de precinto eran convocados al comité de distrito y allí recibían cantidades variables de dinero, cuyo uso se dejaba a su discreción, en forma que, cualquiera que fuese el destino que se les diese, fuese responsable únicamente el capitán del precinto, y no los altos niveles de la *máquina*.²⁴ De la amplitud de la corrupción en el electorado da muestra el hecho de que hubiese en Nueva York a finales del siglo, según Gosnell, cerca de doscientos mil electores que vendían usualmente su voto.²⁵

El día de la elección la actividad del capitán era clave. Debía permanecer cerca del lugar de la votación, de forma que pudiera saber si sus clientes votaban o no: al tiempo, debía contratar, dentro del precinto, a vigilantes o *watchers* encargados de ir a buscar a los electores olvidadizos. Hasta la introducción, en la segunda mitad del siglo, del «boletín australiano» —sistema que introducía un boletín oficial de voto— activistas del partido ofrecían a los

electores favorables un boletín impreso con la candidatura de la *máquina*, a la puerta del colegio electoral.²⁶ Finalmente, era la responsabilidad del capitán el organizar la votación de los electores fraudulentos (no registrados, registrados ilegalmente o votantes múltiples) y de comprar, con los fondos disponibles, los votos que estuviesen en venta, a cambio de dinero o alguna invitación en el bar más próximo.²⁷ Por último, su final obligación era, cuando fuese posible, «afectar» el cómputo de los votos o, si era necesario, dilatar el cierre de la oficina electoral, y la cuenta de los votos.²⁸

2. La propaganda local

La organización del electorado y los contactos cara a cara eran la base de la movilización política en la elección. Tal organización se había llevado a cabo en forma altamente racional y eficaz, pero, sin embargo, era evidente que la organización por sí sola no era suficiente para garantizar un funcionamiento adecuado del sistema. En primer lugar, y sobre todo en los nuevos estados de Oeste y Medio Oeste, era difícil cubrir con una red de *máquinas* todo el territorio. Incluso, en alguno de estos estados, predominó durante algún tiempo la corriente populista contraria a la política de los capitalistas industriales del Este, y a las *máquinas* políticas controladas por ellos.

En segundo lugar, y aún en las zonas controladas por la *máquina*, no faltaban elementos refractarios que buscaban una política con una base más ideológica que la ofrecida por los *bosses*. Finalmente, y ello a pesar de la importancia de los elementos locales en la política, era cada vez más evidente que cuestiones nacionales, tales como la cesión de tierras a los colonos del Oeste, el problema de la esclavitud, la imposición del patrón oro, etc., ocupaban un lugar importante en las motivaciones electorales, por lo que el político profesional no podía descuidar este hecho, si no quería perder su oficio. Para competir por los puestos de poder, los políticos debían buscar armas que actuasen simultáneamente con la organización de la *máquina*. El aumento de la propaganda local, primero, y la creación de una organización que hiciera posible una rudimentaria *campaña nacional* después, fueron las soluciones buscadas.

En lo que se refiere a la *propaganda local*, la introducción de prácticas destinadas tanto a convencer a nuevos electores como a

elevar los espíritus de los ya convencidos, y de los activistas de la *máquina* se configuraron como los aspectos más folklóricos de la campaña, aspectos que en muchos casos han perdurado hasta nuestros días. Tales métodos eran de los más diversos tipos. En los distritos agrarios, en que era necesario reunir a los electores, el método preferido era el de los *rallies* o mitines. Hasta los años de la guerra civil, y sobre todo en el Sur, eran frecuentes los debates públicos entre los candidatos ante una audiencia de electores.

En las ciudades el método preferido para elevar la moral de los partidarios de un candidato, esto es, los *desfiles electorales*, eran otra de las características folklóricas de la campaña. Ostrogorski afirma que, ya cuando visitó Estados Unidos, en el último cuarto del siglo, existían sociedades dedicadas exclusivamente a tales desfiles, con graduaciones y jerarquías propias, que a veces suponían un cierto prestigio social.²⁹

Dentro de las prácticas típicas de las ciudades, eran esenciales para el prestigio electoral de la *máquina* las invitaciones colectivas a los miembros de un precinto electoral a excursiones y comidas, con los gastos a cargo de la organización local. Tales invitaciones eran esperadas como algo consustancial a la política en la época próxima a las elecciones, y constituían una de las bases del prestigio de los capitanes de precinto y líderes de distrito.

Por el contrario, otros tipos de propaganda local extendidos en Europa (a base de carteles u octavillas) fueron menos utilizados en Estados Unidos, al menos en las zonas controladas por la *máquina* hasta finales de siglo. Lo que sí constituía un elemento típico de la propaganda electoral, desde el siglo XVIII eran las medallas o botones con la efigie, el nombre, o el slogan del candidato,³⁰ práctica que asombró a observadores como Ostrogorski, acostumbrados a las más sobrias formas europeas de propaganda. En todo caso, y hasta la aparición más tardía de su versión de masas, la propaganda se basaba en contactos cara a cara y visitas personales. A partir de 1880, sin embargo, cobró más importancia la propaganda gráfica: un autor ha distinguido tres períodos en las campañas electorales, la era de los *desfiles* y *mitines* (hasta 1880), la era de la *propaganda gráfica* (hasta 1930), y la era de la propaganda por radio y televisión.³¹ En 1896 se calcula, por ejemplo, que el comité nacional del Partido Republicano había distribuido trescientos millones de piezas de propaganda gráfica.³² Este tipo

de propaganda aumentó con la *nacionalización* creciente de las campañas electorales y, sobre todo, de la campaña presidencial.

La campaña central

1. La necesidad de una campaña nacional

Al tiempo que se consolidaba a partir de 1820 el sistema de la *máquina* en las grandes ciudades del Este, se producía en todo el país un fenómeno paralelo, la tendencia a la *nacionalización de la vida política*. El crecimiento del país y la expansión hacia el Oeste creaban nuevos problemas, que escapaban de la visión y el control de la oligarquía de propietarios que había creado la Constitución americana. La coalición que se había conocido con el nombre de *Congressional Caucus* y que había impuesto desde arriba sus candidatos, apoyada en las fuentes tradicionales de influencia, se veía desbordada por la extensión del país y el cambio en el electorado. La campaña electoral de 1828, en la que resultó elegido el presidente Andrew Jackson con la ayuda de la *máquina* electoral de Van Buren en Nueva York, mostró la capacidad movilizadora de eslogans electorales que sobrepasaban el nivel local y se encuadraban en una óptica nacional. La campaña, aunque todavía desorganizada y en gran parte espontánea, mostró la decadencia de los lazos electorales de la clase política tradicional, al tiempo de que ponía al descubierto la capacidad de la *máquina*, frente a las influencias tradicionales.³³ Ocho años más tarde, en 1836, incluso tales elementos tradicionales, representados en el Partido Nacional Republicano admitieron la necesidad de un tipo nuevo de campaña, que implicaba, no sólo la creación de *máquinas* urbanas, sino también el uso de eslogans e ideas simplificadas como armas propagandísticas. La campaña republicana en favor de la candidatura de Harrison y Tyler, en 1836, fue similar a la campaña en favor de Jackson, ocho años antes, y el lema *Tippecanoe and Tyler too* inició la larga serie de eslogans más o menos eufónicos, que se han repetido desde entonces en las elecciones americanas, y más tarde en las europeas.

En efecto, aun cuando la vida política siguió centrándose fundamentalmente en las *máquinas* locales, fue evidente, durante todo el siglo XIX, un proceso de nacionalización de la vida política,

que se manifestó en una serie de temas y campañas nacionales. Las *máquinas* locales habían sido una alternativa, frente a la influencia electoral de las jerarquías tradicionales. Pero no bastaban por sí solas para dar a la política la dimensión nacional que se necesitaba, ante cuestiones como la esclavitud, o la polémica libre-cambio contra proteccionismo.

Las *campañas presidenciales*, cada cuatro años, eran un recordatorio constante de la necesidad de un instrumento político nacional que coordinase la propaganda y los programas de los candidatos en los diversos Estados de la Unión. La primera respuesta fue, simplemente, llevar a cabo una confederación de organizaciones locales. Es aquí donde se encuentra la base del sistema de convenciones propio de los partidos políticos americanos. La convención, primero en cada Estado, y más tarde a nivel nacional, era el mercado donde los representantes de diversas máquinas afiliadas al partido llegaban a un acuerdo sobre los temas de la campaña y los intereses y candidatos a defender.³⁴ Las diversas organizaciones, urbanas o rurales, enviaban sus delegados a la convención, donde se negociaban los acuerdos políticos. La convención nacional era el resultado de las convenciones estatales.

Tal sistema, aun cuando suponía un progreso con respecto al influjo de la oligarquía de propietarios tradicionales, no era más que la traducción de intereses locales a nivel nacional, todavía cubiertos con eslogans más amplios. Aun cuando problemas nacionales (la cuestión de la esclavitud, sobre todo) fuesen debatidos continuamente durante las campañas presidenciales, eran intereses locales los que decidían a la *máquina*, en último término, a apoyar a un candidato u otro.

El desmesurado crecimiento industrial y comercial a partir de la guerra civil cambió tal situación. Los intereses económicos de las crecientes *corporations* del Este no podían dejarse dependiendo de acuerdos entre políticos locales. Por esta razón, el partido que representaba preferentemente los intereses de los grupos capitalistas, el partido republicano, procedió a la creación de una organización que coordinase, a efectos de la campaña presidencial, a las *máquinas locales*.

Como era de esperar, los elementos financieros e industriales habían apreciado el valor de la *máquina política*, y la necesidad de mantenerse en buenos términos con ella. Por otra parte, la puesta en marcha de una campaña presidencial efectiva exigía

abundantes recursos que las *corporations* se hallaban dispuestas a proporcionar. Lo que en último término llevaba a que fuesen los intereses económicos los que, controlando las llaves de la bolsa, tuviesen la última palabra en las campañas presidenciales y en la selección de temas y candidatos. El hombre que llevó a cabo por primera vez la organización de una *máquina de máquinas*, centralizada a nivel nacional, sirviendo como intermediario entre la vida política y los intereses económicos de las *corporations* fue el antiguo hombre de negocios de Ohio, Marcus Alonzo Hanna, que actuó como *campaign manager* de McKinley en la década de los noventa.³⁵ El control de los fondos económicos provenientes de las *corporations* convirtió a Hanna en el árbitro de la campaña electoral. De él dependía la *nominación* de los candidatos y su posterior lanzamiento publicitario. La *máquina* electoral creada por Hanna fue la primera tentativa de nacionalización de la política, y sobrevivió hasta la primera guerra mundial. El poder de Hanna, por consiguiente, era considerable y la elección de McKinley en 1896 y 1900 se consideró una hechura de su organización electoral.

La dependencia de los políticos de las *máquinas*, locales o nacionales, pervivió durante todo el período a principios del siglo xx. Ni siquiera presidentes con cierto afán de reforma, como Teodoro Roosevelt (presidente, tras la muerte de McKinley, de 1901 a 1904, y de 1904 a 1908) fueron capaces de oponerse efectivamente a la *máquina* durante su mandato. Cuando Roosevelt decidió enfrentarse a la *máquina*, y concurrir como candidato a las elecciones presidenciales de 1912, fue a costa de dividir al partido republicano. La victoria electoral del demócrata Woodrow Wilson vino a mostrar a los republicanos que no era posible un control de la política nacional sin la colaboración de la *máquina*. Por su parte, Wilson, y el partido demócrata, a pesar de todos sus ataques a la corrupción republicana, se basaban igualmente en el sistema de *máquinas* tanto como sus adversarios, a pesar de las diferencias en el estilo de campañas electorales que llevaban a cabo.

2. El papel de la organización y la propaganda

La nacionalización de las campañas electorales imponía diversas necesidades. Por una parte, era imprescindible una amplia coordinación, siquiera fuera para distribuir los recursos disponibles a

los sectores estratégicamente más importantes. La expresión de la primera etapa, en que ello se llevaba a cabo mediante una confederación de *máquinas* locales fue la creación de un *comité del Congreso para las campañas electorales*, cuya misión era coordinar de alguna forma las campañas para la Cámara de Representantes, y a partir de 1913, las campañas de los senadores, en ambos partidos. De hecho, eran los *bosses* locales los que tenían la última palabra, pero la creación de tal tipo de comité era un inicio de coordinación.

Más importante, y mostrando la necesidad de una conexión más amplia, fue la creación de un *comité nacional* en cada partido, encargado fundamentalmente de coordinar la campaña presidencial. Tal comité, arrastrando una vida lánguida durante cuatro años, se activaba súbitamente al llegar la época de la campaña presidencial, tras cada convención nacional. Efectivamente, el control de la presidencia suponía dominar la fuente más importante de patronazgo, el Gobierno Federal, y era, al mismo tiempo, la clave para la protección de los grandes intereses económicos. Ahora bien, dado el sistema de compromisarios, la elección del presidente no se decidía en un solo Estado, sino que varios Estados aparecían como claves. En efecto, el candidato que fuese capaz de controlar los votos de los compromisarios de ciertos Estados (como Nueva York, Pensilvania, y, más tarde, California) aseguraba su elección, aun cuando recibiese menos votos que su contrincante a nivel nacional: por tanto, era necesaria una estrategia que asignase los recursos disponibles a varios Estados claves, descuidando relativamente el resto del electorado: ello exigía una visión de la situación política nacional. Por ello era necesario llevar a cabo una coordinación a nivel nacional, al objeto de desarrollar una estrategia adecuada, no dependiente de las volubilidades de los *bosses* locales.³⁶ El hecho de que de 1860 a 1912 la *máquina* nacional republicana controlase la Presidencia, con sólo dos excepciones (las dos presidencias de Grover Cleveland) muestra el grado de perfección del sistema, que imponía presidentes republicanos a pesar de la extensión del electorado demócrata.

Para complementar a nivel estatal los esfuerzos del comité nacional, se crearon comités dependientes en cada Estado, al objeto de centralizar los esfuerzos y apoyos económicos, separadamente de las tiendas electorales para otros puestos de menor importancia. El candidato que intentaba conseguir la presidencia nece-

sitaba en primer lugar el apoyo de un *boss* nacional (Hanna en 1896 o Penrose en 1920) que aseguraría el apoyo económico de las *corporations* y de la prensa, así como la colaboración de las diversas *máquinas* regionales.³⁷

Aparte de la organización, era también necesario introducir nuevos elementos propagandísticos. La política desideologizada de las *máquinas* no era suficiente para asegurar la popularidad de un candidato nacional. La necesaria inyección de elementos ideológicos se realizaba en dos formas: primero, la plataforma electoral; segundo, la difusión del programa del candidato por medio de una red propagandística.

La *plataforma* (o programa electoral) del partido apareció durante la década de los cuarenta, como expresión de la creciente nacionalización de la campaña. Aprobada en la convención nacional, la plataforma contenía el programa concreto del candidato. Sin embargo, al basarse éste en una confusa coalición de intereses y *máquinas*, era necesario incluir todo tipo de promesas en la plataforma, para satisfacer a los distintos grupos. Como consecuencia, la plataforma aumentó considerablemente su extensión a lo largo del tiempo, pasándose de una plataforma de setecientas palabras en la campaña de Van Buren en 1840, a plataformas de enorme extensión a finales de siglo.³⁸ Como consecuencia, la plataforma perdió gran parte de su capacidad propagandística y se convirtió en un documento escasamente leído por el elector medio. Por ello, en último término, se intentaba llevar sus puntos esenciales al electorado por medio de eslogans simples y concisos como el de Bryan en 1896, de «libre acuñación de plata».

En todo caso, cabe cierto escepticismo ante la eficacia de los llamamientos ideológicos en una política dominada por las *máquinas*. Los partidos que se presentaban armados de una ideología únicamente, como los populistas o los socialistas, se veían pronto barridos del mapa electoral, por muy elaboradas que fuesen sus bases ideológicas. Una vez que se había elaborado la plataforma, y confeccionado el eslogan electoral, quedaba el problema de su difusión. La expansión de los transportes, tras la guerra civil, así como la difusión de la prensa de masas, contribuyeron a facilitar la tarea. El medio, típicamente americano, de comunicar al electorado una cierta excitación política fue el de los llamados, en la jerga política americana *stump politicians* o «políticos de tronco de árbol».³⁹ Estos políticos recorrían el país incansablemente, en gran

número, pagados por la organización nacional, presidiendo mitines y pronunciando miles de discursos. (El *stump politician* se diferenciaba de los políticos de las ciudades [*desk politicians*, o políticos de oficina] por su continua actividad propagandista.)

Si tenemos en cuenta la inexistencia entonces, de radio, cine o televisión, podemos comprender el esfuerzo que suponía transmitir al enorme electorado siquiera una chispa de entusiasmo político. Aparte del trabajo de la *máquina*, la campaña presidencial se caracterizaba por la aparición de innumerables mitines en todos los pueblos y ciudades, en los que un *stump politician* se dirigía a los electores en favor de su candidato. La forma más típica era la realización de tales mitines en la estación de ferrocarril, donde un tren especial, pagado por la organización, llevaba al orador. Éste se dirigía a las masas, pueblo tras pueblo, desde la plataforma del tren, y tan pronto como el discurso acababa, el tren partía hacia el próximo punto de reunión política. De ahí el título de *whistle and stop* (silbido y parada) de este tipo de campaña, el único posible en la época. Aun cuando pueda parecer en la actualidad un sistema ingenuo, tal tipo de propaganda parece haber sido efectivo en su época. Valga como muestra el que, en algún Estado, como Dakota del Sur, donde la legislatura se hallaba controlada por los populistas (partido pobre que no podía financiar oradores pagados ni trenes especiales) se aprobase una ley prohibiendo los discursos políticos a menos de cierta distancia del tren.⁴⁰ El objetivo de tal medida, claramente, era frenar a la propaganda de los oradores en las campañas tipo *whistle and stop*. De todas formas, tal clase de prohibición no fue gran obstáculo para propagandistas como el *boss* Hanna: en cada parada del tren tenía dispuesta una plataforma dentro de la distancia legal, así como un carruaje, que le trasladaba desde el tren en unos minutos y viceversa. Los costes de ese tipo de campaña, el pago de oradores, trenes, locales de reunión y publicidad, se fueron haciendo cada vez mayores, y suponían un papel cada vez más importante de las *corporations* y Bancos en la vida política. Fue en esta época, a finales de siglo, como veremos, cuando surgieron los primeros intentos de reforma legal.

3. El papel del candidato

El tipo de campaña electoral que predominó hasta entrado el siglo xx se caracterizaba, pues, por la importancia de la organización, y el empleo de medios propagandísticos (preferentemente mítines y oradores pagados) sostenidos por contribuciones económicas provenientes de los medios industriales y bancarios. Sin embargo, y hasta la campaña electoral de 1912, no cobraron las campañas presidenciales el carácter que hoy tienen, de enfrentamiento no sólo entre partidos, sino entre *personalidades*.

En efecto, a pesar de los medios económicos invertidos, y de la agitación que suponía la campaña presidencial, como *campaña nacional* (frente al carácter más limitado de las campañas locales) los candidatos presidenciales no participaron activamente, hasta fecha tardía, en el esfuerzo electoral. Mientras sus agentes y propagandistas recorrían el país, el candidato se mantenía en semi-aislamiento, intentando dar la impresión de hallarse al margen y por encima de toda la barahúnda electoral, por mucho que hubiera participado en ella en fechas anteriores de su carrera política.⁴¹

Hasta la extensión de los ferrocarriles por todo el país, difícilmente pudiera haberse esperado que el candidato se movilizase yendo en busca del electorado. Pero, aun cuando la creación de una red de caminos de hierro hizo posible el desplazamiento rápido de una parte a otra de la Unión, la campaña personalizada de hoy día no apareció, sin embargo, hasta fecha más tardía.

Ello pudiera ser explicado por un proceso mental al que ya se ha aludido, y que aún se produce repetidamente. El proceso democrático hace depender la elección de los líderes del *voto popular*, voto absolutamente necesario para alcanzar el poder, y que el candidato debe solicitar por todos los medios a su alcance. Sin embargo, una vez obtenida la elección, el líder político ha de enfrentarse en su puesto, con graves problemas, que demandan estudio, capacidad y una reflexión detenida. El aspirante a líder político se halla así entre dos papeles, el de candidato a la búsqueda de votos, que necesita una imagen popular, y el de estadista serio capaz de resolver los problemas que se plantean al poder. Los dos roles, de político electorero y de estadista responsable, son difíciles de conciliar. En efecto, parecen hasta cierto punto incompatibles las imágenes del propagandista a la búsqueda de votos,

pronunciando innumerables discursos y estrechando centenares de manos, junto con la del hombre de Estado, capaz de enfrentarse en forma consciente con los problemas de su cargo. Parece evidente que una imagen conservadora de la política trae como consecuencia una conducta abstencionista, por parte de los líderes, respecto al esfuerzo electoral, considerado como «baja política».

Tal tipo de posición, consistente en pretender ser más un *estadista* que un *político*, fue la adoptada por los candidatos americanos a la presidencia durante el siglo XIX, por muy reñida que fuese la campaña de que dependía su elección. Únicamente en la elección crucial de 1860, el candidato demócrata Stephen Douglas rompió la tradición de aislamiento, recorriendo incansablemente el país y pronunciando innumerables discursos, en un vano intento de derrotar al candidato republicano, Lincoln. Éste, por su parte, se mantuvo en «digno» aislamiento. Tras la guerra civil se mantuvo dicha posición de «retirarse» de la campaña.

Sin embargo, a finales de siglo, dos fenómenos vinieron a cambiar la situación. Por una parte, la red de ferrocarriles cubría suficientemente la parte más poblada del país, y el desplazamiento del candidato presidencial no suponía ningún problema. Por otro lado, tras la guerra civil, la superioridad de la *máquina* republicana era incuestionable, y en consecuencia, el partido demócrata no podía contar con una victoria presidencial utilizando sus organizaciones locales, las cuales sólo poseían fuerza suficiente en el Sur. Por tanto, la esperanza del partido era movilizar al electorado en las campañas presidenciales, poniendo el acento en problemas y personalidades nacionales, rompiendo la red de *máquinas* republicanas. No fue, pues, extraño que fuese el partido demócrata el primero en personalizar la campaña electoral. Aparte del caso aislado de Douglas en 1860, fue el candidato demócrata Bryan el primero en llevar a cabo una campaña que se asemejase a las campañas personalizadas modernas.⁴² Su estrategia consistió en combinar una imagen popular, una continua movilidad durante la campaña, y una asociación entre su candidatura y un *slogan* simplificado: la acuñación libre de plata y su paridad, dieciséis a uno, con el oro, para originar «dinero barato».⁴³

Aun cuando Bryan fue continuamente derrotado en sus esfuerzos por alcanzar la presidencia, en 1896, 1900 y 1904, por la *máquina* republicana, su actuación influyó decisivamente en la práctica de las campañas electorales. En lo sucesivo, y con pocas

excepciones, ningún candidato se atrevería a descuidar su imagen popular, para mostrarse como un hombre respetable, «*au dessus de la mêlée*». En un principio, los republicanos ignoraron la amenaza electoral que suponía un candidato presidencial recorriendo personalmente el país, y generando así una considerable propaganda para su causa. Más tarde, y gradualmente, fueron envolviendo a su candidato en el esfuerzo electoral. Primero, y tímidamente, mediante las llamadas «charlas desde el porche». El candidato se mantenía aislado, en su domicilio, pero amigos y periodistas venían «espontáneamente» a visitarle, y el candidato, desde su porche, daba *lecciones magistrales* de política, que al día siguiente eran masivamente difundidas por la prensa.

McKinley fue el primer candidato republicano en usar tal método, pero aun así era evidente la superioridad de la táctica de Bryan. Se ha calculado que al menos cinco millones de americanos pudieron ver directamente a Bryan, en la reñida campaña de 1896, y hay que tener en cuenta que no disponían de televisión ni cine. En esta campaña, Bryan pronunció seiscientos discursos, y recorrió más de treinta mil kilómetros por Estados Unidos.⁴⁴ Se calcula que en un solo mitin, en Boston, acudieron a oírle alrededor de cien mil personas.

El punto decisivo para el *cambio de estilo* en las campañas electorales fue la elección de 1912, en la que compitieron tres candidatos, el demócrata Wilson, el republicano Brandeis, y el «progresivo» Theodor Roosevelt. El candidato republicano utilizó la técnica de «charlas desde el porche»; por su parte, Theodor Roosevelt utilizó la técnica de Bryan, recorriendo el país y llevando a cabo una campaña dinámica. Pero el verdadero innovador fue Woodrow Wilson, que probó que «un candidato podía viajar, pronunciar frecuentes discursos, estrechar manos, crear titulares en los periódicos, y aun retener suficiente dignidad para ser presidente».⁴⁵ A partir de Wilson, y gracias a la difusión de los medios de comunicación, las campañas electorales para la presidencia se convirtieron en gran parte en un torneo de candidatos.

4. La prensa y las campañas electorales

El desarrollo de la prensa durante la segunda mitad del siglo no dejó de influir en el estilo de las campañas electorales. Sin embargo, la continua falta de una diferenciación clara entre los

partidos en pugna no podía por menos de disminuir el papel de la prensa, al eliminar su *dimensión ideológica*. Pasada la década de la guerra civil, en que las cuestiones de la esclavitud y la reconstrucción del Sur fueron problemas con una fuerte carga ideológica, la lucha electoral se convirtió de nuevo en un enfrentamiento de intereses en que los contendientes mantenían posturas ideológicas poco definidas. Por ejemplo, y a pesar de la importancia de la cuestión de bimetalismo frente a monometalismo, caballo de batalla del candidato demócrata, Bryan, el partido republicano se negó a clarificar su postura sobre el tema, y a rechazar categóricamente el bimetalismo, para mantener cuantos votos bimetelistas fuera posible.⁴⁶

Aun así, tres aspectos de acción de la prensa periódica han de tomarse en cuenta. En primer lugar, existía una cierta prensa ligada a los intereses económicos de los grandes financieros, prensa que ejercía una influencia nacional gracias al sistema de la *sindicación* observado por Ostrogorski. Tal sistema consistía en que los grandes diarios de las ciudades proporcionaban a los diarios locales el material a imprimir, incluyendo a veces las planchas tipográficas, que la prensa de pequeñas ciudades se limitaba a reproducir, junto a noticias de interés local.⁴⁷ Esto hacía posible la existencia de grandes cadenas de prensa, que podían ser utilizadas para difundir la imagen de los candidatos.

En segundo lugar, no había, sin embargo, a pesar de lo dicho, una completa identidad entre la prensa y los poderes económicos. Prueba de ello es la aparición, de periodistas como Riordon o Lincoln Steffens, que desde periódicos y revistas de amplia tirada procedieron a denunciar la acción de las *máquinas*, y su colusión con los grandes intereses capitalistas.⁴⁸ La difusión de la tirada permitía a tales publicaciones mantener, durante algún tiempo, una cierta independencia frente a la Banca y los intereses económicos.

Finalmente, no era infrecuente el enfrentamiento de la prensa y las *máquinas* locales, cuando respondían a intereses distintos. Gosnell⁴⁹ expone el caso de Chicago, en donde se enfrentaban una *máquina* demócrata y una prensa de tendencias republicanas. En general, por lo menos durante el siglo XIX, solía ser la *máquina* la que resultaba vencedora en las campañas contra la prensa, debido a que, ante la escasa educación del electorado, los argumentos de la prensa sólo alcanzaban a una minoría.⁵⁰ Tal situación cambió a medida que el nivel de educación de la población aumentaba.

EL PREDOMINIO DE LA CAMPAÑA LOCAL: EL CASO FRANCÉS
DURANTE LA TERCERA REPÚBLICA

*Las diferencias entre las campañas electorales en Estados Unidos
y los países europeos*

A pesar de los desaffos planteados por la extensión del electorado, por las dimensiones del país, y los limitados medios de comunicación, Estados Unidos fue capaz de construir durante el siglo XIX un armazón organizativo capaz de encuadrar a los electores y garantizar una participación de los mismos en el proceso electoral. Tal organización respondía a los principios generales del sistema capitalista industrial: división del trabajo, racionalidad y búsqueda de beneficios personales por las partes interesadas. Como vimos, el incentivo económico derivaba del *spoils system*, que garantizaba a los dirigentes políticos, los agentes secundarios y la base electoral, ventajas económicas de diverso tipo. La política se configuraba como un negocio más, con las mismas exigencias y beneficios. Las campañas electorales eran así facilitadas por una organización flexible y racional, en que todos sus sujetos, desde el emigrante recién llegado a un barrio de Nueva York, hasta el candidato a la Presidencia, pasando por los *bosses* y *precinct captains*, se encontraban motivados por intereses limitados y específicos. Aun contando con la existencia de numerosos voluntarios, movidos por razones ideológicas o desinteresadas, el elemento central que hacía posible la campaña electoral y agitaba todo el país era un núcleo de profesionales eficientes y tan ajenos a todo pensamiento filantrópico como las nuevas empresas capitalistas, la Gulf Oil, la United States Steel o el Banco Morgan.

Tres eran los factores que hacían posible tal situación:

— La extrema *descentralización del sistema político*, que concedía notable autonomía a entidades como Estados federados, ciudades y condados, que se hallaban libres de un control severo por parte del Gobierno Federal.

— El *subdesarrollo voluntario del sistema administrativo*. Éste no dependía, desde la época de Jackson, de criterios de racionalidad y eficiencia burocrática.⁵¹ Ello permitía una considerable corrupción política de la Administración, a todos los niveles, corrupción que facilitaba el encuadramiento electoral, al proveer a los

líderes políticos con amplios recursos para remunerar a sus seguidores.

— Finalmente, *la falta de una mentalidad tradicional* basada en lazos de fidelidad feudal a las jerarquías «naturales». Si bien tal mentalidad probablemente existía en los emigrantes recién llegados, pronto se transformaba en una disposición a cambiar votos por ventajas concretas: el voto, por así decirlo, entraba en el mercado.

Estos tres factores permitieron el encuadramiento del electorado en una red de organizaciones locales, lo que determinó, como lógica consecuencia, el predominio del *aspecto local* de la campaña electoral, incluso en las campañas presidenciales. Tal predominio se manifiesta en: a) primacía de las consideraciones personales sobre consideraciones ideológicas o políticas (por ejemplo, era más importante la personalidad del candidato, o la *máquina* a que pertenecía, que el partido a que nominalmente estaba afiliado); b) la *organización y financiación local* de las campañas, al menos las dirigidas a las elecciones legislativas; y, c) la *ausencia de una propaganda ideológica masiva*, dirigida al gran público, sobre temas nacionales.

Otra era, sin embargo, la situación en los países europeos más avanzados, Francia, Inglaterra y Alemania, durante todo el siglo XIX y principios del XX, hasta la convulsión política derivada de la Gran Guerra. Aquí, junto al proceso de ampliación del sufragio, se había producido, en forma previa, una reorganización de la Administración Pública en sus diversos aspectos, reorganización que eliminaba en gran parte la posibilidad de un *spoils system*. La Administración europea colocaba, en lugar del funcionario nombrado por motivos políticos, que podía ser cesado en cualquier momento, al funcionario profesional, de escalafón, que caracterizó a la centralizada burocracia francesa, a la Administración imperial alemana o al *civil service* inglés.⁵² Como consecuencia, en tales países desaparecía en gran parte uno de los incentivos para la participación en la vida política y la campaña electoral: la perspectiva inmediata de un puesto en la Administración, con cargo al presupuesto público, estatal o local. Aun cuando, desde luego, la perspectiva del botín existía en la competición política, no se trataba de un botín tan amplio y disperso como en el caso americano y, además, era evidentemente insuficiente para compensar a *todos* los actores del proceso electoral.

A pesar de ello, y pese a todas las reformas de la Administración, la presión del Gobierno sobre los funcionarios públicos (y de éstos sobre el electorado) a la hora de las elecciones siguió siendo considerable, y en algunos casos, como Alemania, admitida por la ley.⁵³ Sin embargo, ni los funcionarios públicos se hallaban tan desamparados frente a las influencias políticas como en el caso americano, ni, por otro lado, se hallaban tales presiones al alcance de todos los partidos. Especialmente, los crecientes partidos socialistas se veían en una completa imposibilidad de crear *máquinas* basadas en su control de la Administración, al hallarse ésta en manos usualmente de los sectores conservadores o liberales. Con respecto a la Administración local, su falta de autonomía comparada con el caso americano, y la existencia, también aquí, de criterios de racionalidad burocrática, hacían imposible la creación de *máquinas* locales y de sistemas de *patronage* electoral extendido.

En segundo lugar, si bien los países a considerar experimentaron un proceso de secularización y evolución política, dentro del sistema liberal, en el período 1870-1919, la pervivencia de factores feudales tradicionales en las tres sociedades era mucho más acusada que en el caso americano, carente de un pasado feudal, y donde las últimas lealtades electorales basadas en motivos tradicionales desaparecieron a partir de la campaña presidencial de 1828. Ya hemos hecho referencia a la pervivencia del influjo de la nobleza terrateniente en parte de Gran Bretaña (particularmente en Irlanda) y en la Prusia Oriental. A ellas hay que añadir la existencia de consideraciones religiosas, sobre todo en contextos como Francia, o regiones alemanas como el reino de Baviera. Aun cuando la progresiva urbanización traída por el industrialismo, y la paralela evolución del pensamiento redujeron tales influencias, feudales y religiosas, su supervivencia en amplios sectores ha de ser tenida en cuenta para comprender la naturaleza de la campaña electoral.

Por estas razones, los medios de movilización e información del electorado en los países europeos diferían notablemente del modelo americano. Incapaces de mantener una organización urbana o rural similar a las *máquinas*, basada en activistas pagados por los fondos públicos, y con control sobre ciertos recursos (beneficencia, impuestos municipales, jueces, etc.) la clase política francesa, inglesa y alemana se vio forzada a utilizar otros métodos para lograr que los electores se movilizasen en su favor.

La importancia de tales métodos y su exposición reside, no en sus características de curiosidad histórica o erudita, sino en que las distintas alternativas seguidas en los diversos países constituyeron el embrión de sistemas más tarde adoptados en otros, o similares, contextos, y cuya evolución jurídico-política ha llevado a las situaciones vigentes en nuestros días. Por ello, en las líneas que siguen, haremos preferentemente mención de aquellos rasgos que más ayudan a comprender la evolución que ha conducido a los problemas y prácticas actuales.

Las campañas locales en el caso francés

Al crearse la Tercera República Francesa no existía ningún tipo de organización capaz de encuadrar al electorado a nivel nacional. Hasta 1871, las principales fuerzas que habían movilizadado al electorado francés habían sido las influencias tradicionales (Iglesia, grandes propietarios, oligarquías locales) o, durante el Segundo Imperio, el poder de la Administración. Hasta bien entrado el siglo xx no hubo en Francia verdaderos partidos, organizados a nivel local y nacional, para llevar a cabo una lucha electoral que afectase a todo el país, a no ser la posible excepción del embrionario partido socialista. El primer gran partido francés, el *Partido Radical Socialista*, en llevar a cabo una acción electoral coordinada a nivel nacional, no fue fundado formalmente hasta 1901.⁵⁴ Durante todo este período (1871-1919), en general, los partidos franceses fueron mucho más débiles que sus contemporáneos ingleses y alemanes,⁵⁵ lo que no dejó de repercutir en las características de la lucha electoral.

Hasta principios de siglo, pues, la campaña previa a la elección no se configuraba como un esfuerzo por parte de *organizaciones nacionales*. Más bien se trataba de un conjunto de actividades que se agotaban en cada circunscripción electoral concreta, con tenues lazos ideológicos a nivel nacional. Por otro lado, tal tendencia se veía reforzada por la inexistencia de cargos políticos elegibles por toda la nación, como el presidente de la Segunda o Quinta República.

Hasta 1919, y con la excepción del período 1885-1889, el sistema electoral de la Tercera República se basaba en circunscripciones locales uninominales, en sufragio mayoritario a dos vueltas

(*ballotage* si ningún candidato conseguía la mayoría absoluta en la primera vuelta).⁵⁶ Este sistema no podía por menos de favorecer la primacía de intereses locales en la elección, al verificarse ésta en distritos con un reducido número de electores. Tal influencia aumentaba, desde luego, en zonas agrícolas, donde la población se distribuía en pequeños pueblos campesinos, en que el control social era más intenso.⁵⁷ Por el contrario, en las grandes ciudades, y particularmente en la capital, tales influencias locales desaparecían, dando lugar a campañas electorales que exigían amplia propaganda y continuos esfuerzos por parte del candidato y su organización.

Pero, aparte de las zonas urbanas, la falta de organizaciones políticas nacionales hacía imprescindible, hasta fecha relativamente reciente,⁵⁸ que los diversos candidatos se apoyasen básicamente en instancias locales para movilizar el electorado en su favor. A Siegfried, en su obra clásica, dividió tales instancias locales en tres tipos: la Iglesia, los estratos sociales superiores y la Administración Pública.⁵⁹

El papel de la *Iglesia* (sobre todo del cura rural) como medio de movilización política fue destacado por los diversos estudiosos del período.⁶⁰ Siegfried, en su estudio de la Francia del Oeste, región de fuerte influencia tradicional, consideró al clero local como factor de primerísima importancia a la hora de las elecciones. Incluso, en su opinión, en los casos raros de enfrentamiento entre las dos jerarquías «naturales», Iglesia y nobleza, el clero disponía de una mayor influencia sobre los electores, influencia que aumentaba conforme aumentaba el grado de distribución de la propiedad.⁶¹ Como ejemplo, cita la victoria electoral del cura Gauyraud frente al conde de Blois.⁶² La influencia del clero era tal, que en la zona objeto de estudio, «cien años después de la Revolución, y cuarenta años después de la fundación de la Tercera República, el régimen republicano no ha llegado aún a asentarse con verdadera solidez». ⁶³ El problema que ello suponía para la República era evidente: en la lucha contra el clericalismo, afirmaba Siegfried, «lo que está en juego es la victoria definitiva de la sociedad moderna, tal como ha surgido de la Revolución». ⁶⁴ Y desde luego, como prueban otros estudios, el problema no se limitaba a la Francia del Oeste.

Las formas de actuar del clero en las campañas electorales eran diversas. Los curas locales no vacilaban en usar el púlpito como plataforma política, y en pronunciar arengas electorales durante los sermones ⁶⁵ o, en casos extremos, en negar los sacramentos a los

enemigos políticos o a los electores sospechosos de simpatías republicanas.⁶⁶ Por otra parte, y sin necesidad de la acción clerical, los sentimientos católicos de la población rural suponían en muchos casos que el disidente político fuese sometido a un auténtico *boycott* social.⁶⁷ No es por ello de extrañar el encono en las disputas religiosas de la Tercera República, y el sentimiento anticlerical de los partidos republicanos, sobre todo radicales y radical-socialistas.

La segunda fuente de influencia tradicional era la de los *propietarios rurales*, fundamentalmente los nobles, que unían al poder económico su prestigio social. Para apreciar la importancia de tal influencia, al menos en los estadios iniciales del régimen, baste decir que un tercio de los diputados a la primera Asamblea Nacional en 1871 se componía de títulos nobiliarios.⁶⁸ En el vacío político que siguió a la caída del Segundo Imperio, los electores rurales no hallaron en muchos casos más élite política en que apoyarse que la aristocracia rural, es decir, la jerarquía natural desde tiempo inmemorial.⁶⁹ Aun después de la primera fase de la *República de monárquicos* (1871-1877) la nobleza pudo aún controlar parte de los votos rurales en algunas regiones gracias al apoyo de la Iglesia.

En el mismo apartado podemos incluir una categoría distinta: la de los terratenientes o notables rurales republicanos, no pertenecientes a la nobleza. Tales elementos se configuraban en ocasiones como la más importante base local de apoyo de la República, gracias a su ascendencia local y, antes de que se creasen partidos republicanos nacionales, eran sus comités locales los que dirigían la campaña electoral contra los sectores clericales o socialistas.⁷⁰

En último lugar, la influencia del Estado aparecía por medio de la *Administración Pública* encabezada por el prefecto, en un panorama falto de organizaciones políticas. El prefecto se configuraba como el representante de la República, y el poder central, y no vacilaba, a la hora de las elecciones, en utilizar su influencia en favor de las candidaturas republicanas, así como en movilizar en lo posible, a los funcionarios de la Administración Pública.⁷¹ Sin embargo, no nos hallamos, ni de lejos, ante una situación similar a la de la *máquina* americana. Ni los campesinos franceses (en buena parte pequeños propietarios) dependían del prefecto en la manera en que los emigrantes dependían de su *boss* o su *precinct captain*, ni, por su parte, los prefectos gozaban de facultades discrecionales, como los *bosses* de las *máquinas*, ni, en último término, los funcionarios

franceses se hallaban tan expuestos a la ira de sus superiores como los empleados de la Administración americana.⁷² El sistema administrativo francés creaba una situación en que, ni los funcionarios o jerarquías administrativas locales podían crear una *máquina* local (pues la ley de 1884 suponía una intervención y tutela del poder central sobre la Administración local),⁷³ ni el prefecto podía movilizar arbitrariamente a los funcionarios locales o estatales.

Sin embargo, y por diversos motivos, tales funcionarios eran quizás los mejores propagandistas de la República y los candidatos republicanos, bien por no quedarles más remedio, bien por simpatía con el régimen. De cierta importancia era la actividad política de los *maestros*: un autor cita, por ejemplo, el caso de una maestra, cuya actividad política le supuso un *boycott* social por parte de los elementos locales tradicionales. Otro autor cita, en el País Vasco Francés, el caso de una maestra que hizo que sus alumnos destruyesen los carteles electorales del candidato clerical.⁷⁴ En todo caso, el gobierno central nunca pudo forzar a sus funcionarios a convertirse completamente en activistas en la campaña electoral.⁷⁵

Los métodos de propaganda local

Nos hemos limitado, hasta el momento, a tomar en cuenta la situación en el sector rural. Sin embargo, la situación era diferente en las ciudades. La falta de una organización permanente, por un lado, y de una red de influencias locales, por otro, forzaba a los candidatos de distritos urbanos a utilizar en lo posible, armas electorales más modernas. Tales eran, básicamente, la atracción derivada de una ideología, o bien medios de propaganda de masas. Como veremos, la organización de partidos políticos a partir de primeros del siglo, cambió la situación. Sin embargo, las campañas electorales urbanas cobraron, a consecuencia de los condicionamientos citados, ciertas peculiaridades que las diferenciaban de la práctica de otros países.

Normalmente, el candidato urbano se hallaba respaldado por un *comité electoral*, afiliado o no a una denominación partidista, y usualmente creado *ad hoc*, apareciendo poco antes y desapareciendo poco después de la elección.⁷⁶ Desprovisto en muchos casos de una organización de partido, el candidato se veía obligado a llevar a cabo una *campana personal*, intentando multiplicar sus contactos

con el electorado. Una de las armas preferidas era la visita personal a los electores, casa por casa; y en algunos casos se calculó que el candidato debía visitar cuatro mil domicilios durante la campaña electoral, que duraba unos veinte días.⁷⁷ Dada la extensión de las circunscripciones electorales (unos diez mil electores por término medio, de los que una parte sustancial se abstenía) tal sistema de *canvassing* no dejaba de suponer un medio eficaz de contacto con el electorado.

Aun así, obviamente, tal *canvassing* no era suficiente, o bien el candidato no se sentía con ánimos para llevar a cabo tal tipo de ejercicio. Por ello se hacía necesario recurrir a medios de propaganda gráfica (periódicos, carteles y folletos) y a reuniones públicas.

La *propaganda gráfica* daba a las elecciones francesas un carácter peculiar, al tiempo que aumentaba considerablemente los gastos electorales. Sin embargo, esa propaganda gráfica era en muchos casos el único medio de contacto con el elector urbano.⁷⁸ La propaganda consistente en folletos electorales se repartía, no sólo a domicilio, sino también en lugares «estratégicos». Los observadores de la época consideraban como tales las peluquerías, y sobre todo, las tabernas⁷⁹ en donde solía establecerse la sede del comité electoral. Al igual que en Estados Unidos, el tabernero era considerado en Francia como pieza esencial en el mecanismo electoral, lo cual no es de extrañar si tenemos en cuenta que, de acuerdo con los cómputos de un autor de la época, había en París a finales de siglo una taberna por cada veintidós electores.⁸⁰

El *affiche* era, sin embargo, el arma fundamental. Precisamente, la primera reivindicación con respecto al control estatal de la campaña electoral, procedente de los partidos de izquierda, se refería a la necesidad de que se regulase la publicidad electoral por medio de carteles, y que se subvencionasen los costes publicitarios de los partidos, al objeto de evitar desigualdades electorales.⁸¹ Y hasta la actualidad, como veremos, la regulación francesa respecto a las campañas electorales se reduce casi exclusivamente a los anuncios por medio de carteles.

Ahora bien, todo ello no suponía la existencia de un elevado nivel ideológico en la lucha electoral. Ésta se planteaba usualmente en términos de ofensas, ataques y defensas personales, que no contribuían a elevar el nivel de la discusión política. Los distritos uninominales y la importancia de la personalidad de los candidatos conducía a un tipo de discusión particularizado, que ponía el énfasis

en las características (virtudes o defectos) del candidato. Una de las características de la campaña era la «ofensiva de última hora», realizada por medio de carteles y octavillas atacando al candidato opuesto, en la noche inmediatamente anterior a la elección, de forma que el afectado no pudiera contestar con propaganda contraria.⁸² Las continuas reclamaciones, procedentes sobre todo del partido radical socialista, en favor de una regulación legal que evitase tales situaciones muestra que tales métodos eran considerados al menos como potencialmente eficaces.

Los mitines y reuniones públicas no parecen haber tenido mucho éxito, a menos que interviniese un político destacado y conocido popularmente, hasta la aparición de una política más ideológica, basada en la competición de partidos estables. En tales mitines, en los primeros treinta años de la Tercera República, la regla parece haber sido su degeneración en peleas y discusiones que forzaban a los candidatos a llevar consigo un grupo de guardaespaldas.⁸³ Éste es al menos el punto de vista de observadores críticos del sistema. Sólo más tarde, cuando los partidos comenzaron a enviar, desde sus cuarteles generales, a oradores profesionales (o al menos de más capacidad que los improvisados candidatos de la época anterior) se convirtieron los mitines en un instrumento eficaz de lucha política, no tanto para lograr nuevas conversiones cuanto para mantener el entusiasmo electoral de los ya convencidos.

La campaña nacional y el papel de los partidos

A pesar del predominio de las personalidades, organizaciones e influencias locales durante los primeros treinta años de la República (situación que pervivió en parte hasta fechas recientes, por otro lado) fue evidente un continuo proceso de nacionalización de la vida política, que se tradujo en una paulatina centralización de las campañas electorales, y que culminó con la organización de los dos grandes partidos de la Tercera República, radical-socialistas y socialistas.

Efectivamente, el debate ideológico sobre puntos como régimen republicano o monárquico, clericalismo o anticlericalismo, dio lugar a sucesivos movimientos nacionales de opinión que originaban campañas nacionales superando los estrechos límites de la polí-

tica local. Los tres puntos claves en la formación de una opinión nacional, centrada alrededor de problemas ideológicos, fueron los que un historiador de las instituciones políticas ha denominado la *crisis de 1877*, la *conmoción boulangista* y la *revolución «dreyfusard»*.⁸⁴ En estos tres momentos, en efecto, la opinión nacional se vio afectada por problemas amplios que demandaban la adopción de posturas opuestas por parte de los protagonistas de la vida política, los partidos. Éstos, con la excepción de los socialistas⁸⁵ se configuraban como prácticamente inexistentes fuera del Parlamento. Y la confusión ideológica que de ello se derivaba se traducía en un elevado número de abstenciones, que alcanzó con cierta frecuencia la cota del treinta por ciento de los electores registrados, de 1870 a 1919.⁸⁶ Sin embargo, la conmoción ideológica que supuso el caso Dreyfus condujo a la estabilización del partido característico de la Tercera República, el partido radical-socialista. En efecto, en 1896 éste llevó a cabo lo que era, para los *standards* de la época, una campaña electoral de tipo nuevo.⁸⁷ Un «*Comité de Acción para las Reformas Republicanas*», inspirado básicamente en postulados anticlericales, consiguió hacerse con fondos económicos suficientes para llevar a cabo una campaña electoral coordinada en gran parte del país, enviando oradores a distritos alejados de la capital, controlando durante algún tiempo un diario parisino, y organizando mitines y manifestaciones. Los diputados que componían la fracción radical en el parlamento comenzaron a considerar a este órgano de coordinación como un punto de referencia imprescindible.⁸⁸

A partir de este momento es posible hablar de campañas electorales a nivel nacional, siguiendo dos diferentes líneas. Una de ellas era la seguida por la SFIO socialista, fundada formalmente en 1905: la otra, la seguida por el partido radical-socialista, constituido formalmente en 1901. La diferencia entre los dos partidos, y los tipos de organización que representaban ha sido magistralmente expuesta por Maurice Duverger en su obra *Les partis politiques*, que se inspira en gran parte en la situación francesa. Un *partido de masas*, la SFIO y un *partido de cuadros* (el partido radical-socialista) suponían líneas distintas de actuación en lo que se refiere a la campaña electoral. El resto de los partidos franceses se adaptó a uno u otro de los dos modelos: y curiosamente, los partidos católicos de la derecha prefirieron una forma de organización más cercana a la del partido socialista.⁸⁹

La fórmula radical se basaba en la formación de comités en las *communes*, formando federaciones que culminaban en una federación nacional. Ello racionalizaba el esfuerzo electoral, y permitía una cierta planificación central, al tiempo que dejaba una amplia libertad de acción a las organizaciones locales. La unidad de acción a la hora de la campaña era también asegurada por la coordinación que llevaban a cabo entidades paralelas. La francmasonería mantenía estrechos lazos con el partido radical, inspirando su actuación en lo que se refiere a la extensión de la lucha anticlerical.⁹⁰ Por otro lado, organizaciones paralelas, como la *Liga de los Derechos del Hombre*⁹¹ llevaban a cabo campañas coordinadas con las de los candidatos del partido.

Tal organización, que actuaba sobre todo a la hora de las elecciones, y mantenía una vida latente mientras tanto, se enfrentaba con un problema crucial, la necesidad de disponer de abundantes *medios económicos* a la hora de la elección. Los cuarteles centrales de la federación radical-socialista se veían en la precisión de suplir a las organizaciones locales con propaganda gráfica (folletos y carteles) y con oradores profesionales. Ello suponía gastos considerables. Por ejemplo, si el partido distribuyó 320.000 folletos electorales en las elecciones de 1906, tal número se elevó a 1.640.000 en las elecciones siguientes, cuatro años después.⁹² En lo que se refiere a los oradores enviados a las provincias, su número era también considerable: un partido menor, el de los republicanos conservadores, contaba con cerca de trescientos oradores.⁹³ La campaña exigía, por tanto, un esfuerzo económico por parte de tal tipo de *partido de cuadros*, y era lógico que demandase una reforma legal que redujese o subvencionase los costes propagandísticos. Además, las finanzas del partido se veían afectadas por la resistencia de sus miembros a elevar la cuantía de las cuotas a un nivel similar al del partido socialista.⁹⁴ Ello dejaba en cierta oscuridad los orígenes de la financiación del partido, lo que no dejó de ser observado por los comentaristas políticos.⁹⁵

La solución seguida por los socialistas era en gran parte derivada del carácter de su líder, Jules Guesde. El partido, incluso en sus versiones anteriores a la SFIO, se había considerado a sí mismo como una institución educadora, y no limitaba su actividad propagandista a las campañas. Siguiendo el ejemplo del partido socialdemócrata alemán, la SFIO se basaba en la existencia de una sólida organización subyacente, en que el contacto cara a cara

entre sus miembros era fundamental.⁹⁶ Así y todo, a la hora de las elecciones la labor de propaganda distaba mucho de ser descuidada: era el mismo Consejo Nacional del Partido el que se encargaba de la propaganda.⁹⁷ Oradores, carteles y folletos eran enviados continuamente a las organizaciones locales, al objeto de mantener la combatividad de sus miembros. Y el problema económico era resuelto, al mantenerse un estricto control en el pago de las cuotas, de forma que la falta de pago era suficiente motivo para la inmediata expulsión del partido.⁹⁸ En todo caso, el éxito de tal línea de actuación fue evidente: en nueve años, de 1900 a 1909, los votos socialistas pasaron de un 13 a un 19 por ciento del total, convirtiéndose la SFIO en el segundo partido de la República.⁹⁹

EL PREDOMINIO DE LA CAMPAÑA NACIONAL: EL CASO INGLÉS

Rasgos generales

Frente al caso americano y francés, las campañas electorales británicas se caracterizaban por una mayor nacionalización y centralización, aunque sin llegar a los extremos que alcanzaron en el Imperio Alemán. Tal proceso de nacionalización se inició fundamentalmente tras la reforma electoral de 1867, que vino a elevar a más de dos millones el número de electores.

Esta reforma, completada y ampliada por la legislación posterior de 1884, aparecía como destinada a conmovier los cimientos del sistema electoral, los cuales no habían sido fundamentalmente afectados por la reforma de 1832. El sistema, hasta ese momento, se había asentado en la influencia tradicional de los propietarios rurales (especialmente la nobleza rural)¹⁰⁰ y en parte también en el influjo de la Iglesia Anglicana, que habían sido los soportes sobre todo del partido *tory* o conservador.¹⁰¹ Pero había otros factores que influyeron igualmente. Las reformas electorales *per se* no debían suponer, sin más, el fin de tales influencias tradicionales. Ya hemos expuesto cómo la práctica del sufragio universal fue compatible en Francia con el mantenimiento del predominio político, en amplias zonas, del clero y de la nobleza rurales, predominio que incluso aumentó al principio de la Tercera República. Sin embargo, en la situación británica, la reforma no suponía solamente un aumento del electorado total, sino también, y muy prin-

principalmente, un aumento del electorado *urbano*, residente en las crecientes concentraciones industriales, el cual estaba libre de la influencia directa de los notables rurales.¹⁰² A diferencia de Francia, y en la misma línea de lo ocurrido en Estados Unidos, en la década de los veinte, el desarrollo industrial y la concentración urbana habían supuesto que un gran número de electores escapasen de las redes tradicionales de influencia, y formasen aglomeraciones electorales en ciudades donde la nobleza rural se encontraba sin clientela política.

Pero, y a diferencia del caso americano, la red de influencias tradicionales no podía ser reemplazada por una *máquina* política, especializada en el tráfico de votos a cambio de favores administrativos. La razón fue la reforma de la administración británica, sobre todo de 1860 a 1870, mediante la consolidación de un *Civil Service* que, como en Francia, tendía a colocar en los puestos administrativos a funcionarios escogidos mediante exámenes competitivos, independientes de presiones políticas. Por ello, y a pesar de los numerosos residuos de la situación anterior, se ha podido afirmar, en relación a las reformas administrativas de los años sesenta, que tras ellas, «el patronazgo no figuraba ya como una característica importante de la política de los partidos, y los miembros del Parlamento no podían ya confiar en asegurarse la buena voluntad de sus seguidores gracias a una juiciosa distribución de los puestos públicos».¹⁰³

Las reformas de 1867 y 1884 colocaban pues a la clase política frente a la necesidad de encontrar nuevos medios de comunicación con el electorado, habida cuenta de la disminución de la influencia tradicional y el *patronazgo*. Por una parte, como veremos, se mantuvieron elementos de la política local anterior, de forma que no hubo un tránsito inmediato a la nueva situación. Pero las crecientes dificultades derivadas de una legislación cada vez más severa para proteger la pureza del voto forzaron a los líderes políticos a apoyarse sobre todo en organizaciones de base nacional, que concedían una importancia cada vez mayor a problemas de trascendencia general, y con fundamentos ideológicos. Desde 1885 tal paso de una política local a una política nacional se había hecho evidente en la práctica de las campañas electorales y en los medios empleados en ellas, con clara ventaja cronológica sobre Francia y Estados Unidos.

La campaña local

Hasta la gran reforma de 1867, las características de la campaña local prácticamente excluían cualquier posibilidad de alcanzar un mínimo nivel de autenticidad. El voto público aseguraba la influencia de los propietarios y la eficacia de la intimidación y la violencia.¹⁰⁴ La compra de votos y el soborno eran aceptados como cosa normal, hasta el punto de que el coste de las elecciones era entonces superior al actual.¹⁰⁵ Además, el Gobierno no vacilaba en utilizar como premios electorales los puestos de la Administración o de la Iglesia establecida.¹⁰⁶

Tales prácticas aparecían como perfectamente adaptadas a una lucha política protagonizada por reducidas jerarquías sociales y económicas, en un contexto eminentemente rural donde el respectivo poder de los contendientes dependía de su capacidad económica y prestigio social. Pero no eran, desde luego, compatibles con la presencia de un electorado ampliado, ni con un sistema administrativo burocratizado. La decisión política de integrar a la clase media, y más tarde a la clase obrera, dentro del sistema concediéndoles el derecho del voto, si bien a largo plazo aseguró la pervivencia del sistema político, a corto plazo suponía para las clases dirigentes tradicionales «un salto en el vacío»¹⁰⁷ en que los mecanismos normales de comunicación e influencia política que aseguraban el mantenimiento de la élite habían de ser reemplazados por nuevos métodos.

Sin embargo, el tan temido «salto en el vacío» no se produjo en forma inmediata tras 1867. La élite política (especialmente, aunque no sólo, los candidatos conservadores) continuaron utilizando, durante largo tiempo, las armas tradicionales de persuasión. En fecha tan tardía como 1906, por ejemplo, el líder liberal Lloyd George podía acusar en un discurso electoral, al partido conservador de «intimidación rural», poniendo de manifiesto las presiones abusivas a que se veían sometidos durante la campaña los electores de ciertos distritos.¹⁰⁸ Incluso en centros urbanos, propietarios de fábricas no vacilaron en ejercer su poder sobre los trabajadores a la hora de las elecciones.¹⁰⁹

Por otro lado, la reforma del *Civil Service* no había eliminado completamente la posibilidad del *patronage* de cargos del Estado y de la Iglesia Anglicana. Y, finalmente, y como nota más impor-

tante, la reforma de 1867 produjo un resultado que podría haberse convertido en peligroso para el sistema, y que fue atajado por la ley de 1883: el vertiginoso aumento de la corrupción y, por ende, de los costes electorales. Mas, a pesar de tal pervivencia de los métodos tradicionales, las campañas electorales sufrieron una acelerada evolución a partir de 1867. Hasta entonces, la campaña había consistido simplemente en una visita del candidato a los notables del distrito que se encargaban de «persuadir» al electorado y que, en muchos casos, eran quienes seleccionaban al candidato. Pero, tras la ampliación del sufragio, se hizo necesaria, sobre todo en las ciudades, una labor de propaganda que requería organización, medios económicos, y armas ideológicas. Ello dio lugar a la aparición de organizaciones que pronto prestaron a la campaña una dimensión nacional.

La campaña nacional

1. El nacimiento de organizaciones nacionales

Fue en las ciudades industriales donde, el partido liberal, sobre todo, se halló ante la necesidad de encuadrar a los nuevos electores, obreros o de la clase media. Ostrogorski, en una descripción clásica¹¹⁰ ha mostrado cómo fue el partido liberal de Birmingham el primero en adoptar una nueva técnica de encuadramiento electoral. El nuevo sistema (erróneamente llamado *caucus*, término tomado del vocabulario político americano) se salía del estrecho marco de las camarillas de notables, para colocar en su lugar una red de miembros, agrupados en «centurias» (*hundreds*) motivados por consideraciones ideológicas, y que cooperaban en la dirección del partido y la selección de candidatos, al menos en teoría, y que constituían en la práctica, una fuente gratuita de voluntarios durante la campaña electoral.¹¹¹ Tal sistema se extendió paulatinamente, hasta que las asociaciones liberales, organizadas de acuerdo con el sistema de *hundreds* se convirtieron en un arma eficaz de propaganda local. El partido conservador reaccionó más lentamente en lo que se refiere al cambio de su organización local.¹¹² Como resultado, en la elección de 1880 y a pesar de los enormes gastos electorales conservadores, este partido se vio en situación de inferioridad ante la superior organización liberal a

nivel local.¹¹³ Como ha indicado un historiador del partido conservador, «el cambio simplemente reflejaba las circunstancias políticas generales: para convertir a los electores recién creados, era necesaria una organización más sistemática. Y si no se conseguía tal conversión, el partido conservador no podría volver al poder».¹¹⁴ Más aún, la citada ley de 1883 despojaba a los conservadores de las ventajas de su superioridad económica, al limitar severamente los gastos electorales, y era una causa más para forzar a una reorganización del partido conservador.¹¹⁵

Al mismo tiempo que se producían estos cambios al nivel local, la necesidad de coordinación había conducido a la creación de *órganos nacionales de dirección* de los partidos, con la misión de coordinar de alguna forma la acción e ideología de sus candidatos. Los liberales, con una ventaja cronológica inicial, habían creado en 1860 una asociación liberal para el registro de los electores (*Liberal Registration Association*) que contaba con 566 asociaciones afiliadas en 1862¹¹⁶ y en 1877 procedieron a federar a las asociaciones liberales (organizadas muchas de ellas según el sistema de *hundreds*) en una *National Liberal Federation*.¹¹⁷ Los conservadores, por su parte, crearon en 1867 una Unión Nacional de Asociaciones Conservadoras y Constitucionales¹¹⁸ que agrupaban a los comités de notables locales. En 1870 se fundó el *Central Party Office* como órgano de impulsión del partido.¹¹⁹ Sin embargo, aun cuando la organización central conservadora se convirtió pronto en un mecanismo eficiente, su base en las asociaciones locales conservadoras quedaba muy por detrás de la eficiente organización liberal.

2. Las organizaciones de masas

Tras la derrota electoral de 1880 y la ley de 1883 los conservadores se hallaban ante la necesidad de hallar un sistema de contacto con el electorado, de movilización y propaganda que compensase la pérdida de sus fuentes de influencia tradicional y los problemas causados por la limitación de los gastos electorales. Una organización más abierta, como la del partido liberal, hubiera quizá servido para lograr tales objetivos, a costa de una mayor democratización del partido. Sin embargo, el arma propagandística elegida no fue la acción de nuevos miembros del partido, sino un nuevo

tipo de organización paralela, teóricamente independiente y con un amplio número de miembros, que se encargaría de la *propaganda electoral de masas* sin amenazar al liderazgo establecido dentro del partido. Tal organización, creada por Randolph Churchill en 1883, fue la *Primrose League*¹²⁰ cuyo objetivo era en suma, la utilización del prestigio de la clase dominante tradicional en un ambiente radicalmente distinto a aquel donde había ejercido su influencia.

En efecto, si la motivación del elector americano era fundamentalmente económico-utilitarista, la del elector rural francés religioso-tradicional, y la del elector liberal inglés ideológico-clasista, la *Primrose League*, sin renunciar a llamamientos ideológicos y emocionales, intentaba explotar la búsqueda de prestigio social de las clases medias y de ciertos elementos obreros y campesinos. Tal táctica se basaba fundamentalmente en la utilización de lo que los ingleses llaman *snobbery* y que podemos traducir por «deseo de figurar socialmente». Efectivamente, la *Primrose League* procedió a un tipo de tráfico de votos en que el prestigio social, no el dinero, era el medio de cambio. Para ello creó una red de centros en todo el país en que, en actividades continuas de *propaganda tory*, familias de la nueva clase media y de sectores del proletariado entraban en contacto, siquiera fuese momentáneamente, con los elementos de la aristocracia local y nacional, cobrando así, al menos en su opinión, una cierta respetabilidad social. Se trataba de una efectiva movilización de la élite social tradicional para mantener un predominio político que se veía amenazado, por medio de su entrada de lleno en la lucha electoral.¹²¹

A finales de siglo, la *Primrose League* era ya una auténtica organización de masas que contaba con cientos de miles de afiliados, y, para contrarrestar su influencia, el Partido Liberal puso en pie una Federación Liberal de Mujeres, así como una Liga Nacional de Jóvenes Liberales. Junto a estas organizaciones, otras, como la *Free Trade Union*, la *Tariff Reform League* o la *National Service League* contribuían a una amplia difusión de los temas y eslóganes electorales de los partidos, que se enfrentaban así en campañas de dimensión nacional.

3. La nacionalización de las campañas electorales

Los movimientos de opinión nacional tales como el promovido en los años treinta en contra de las *Corn Laws*, así como posterior-

mente el movimiento cartista, habían llevado a la luz pública la existencia de problemas nacionales que dejaban en un segundo plano las cuestiones puramente locales. Esta tendencia se tradujo en la nacionalización de las campañas electorales a partir de 1867. Tal nacionalización, que se traducía en una primacía del *partido* sobre el *candidato* se manifestó en diversas formas:

1) En primer lugar, en el aumento de la importancia del líder del partido en la campaña electoral. La ausencia de una *plataforma* electoral aprobada en una convención del partido, como en América, hacía que tal elemento de la campaña fuese reemplazado, desde 1844, por el *manifiesto* electoral del líder del partido,¹²² que se configuraba así como el encargado de precisar el programa legislativo a seguir. La importancia nacional del líder del partido aumentó a partir de la campaña electoral de 1868, en que el líder liberal Gladstone procedió a una campaña del tipo del «*whistle and stop*» americano, recorriendo el país y pronunciando discursos en apoyo del programa y candidatos liberales, en una forma similar a la campaña presidencial de Douglas en 1860 y Bryan en 1896 en Estados Unidos. Tal intervención directa del líder en la campaña trajo como consecuencia una respuesta conservadora del mismo tipo, convirtiendo a Disraeli en una figura nacional, y símbolo del partido conservador.¹²³ En lugar de un candidato dependiente de los *bosses* locales, como en Estados Unidos, el líder era la cabeza efectiva del partido y los candidatos locales eran los que debían identificarse con él. Disraeli, por ejemplo, fue el primero en respaldar, mediante una carta pública, a un candidato conservador local.

2) En segundo lugar, la *creciente importancia de las motivaciones ideológicas* sobre las motivaciones personales o económicas de los activistas en las campañas electorales fue otro signo del cambio de la situación. La ley de 1883 vino a prohibir prácticamente los activistas pagados. Como consecuencia, los candidatos hubieron de acudir a personas que estuvieran dispuestas a trabajar gratuitamente para ellos en su campaña. Ello tuvo dos efectos principales: la dependencia de los candidatos de activistas motivados ideológicamente (lo que les forzaba también a ellos a mantener posturas ideológicas) y el crecimiento del papel de la organización central del partido, que, por un lado, proveía la

justificación ideológica del candidato, y por otro prestaba el prestigio carismático del líder. En todo caso, no se daba aquí una dependencia del candidato respecto al organismo central del partido, como la que existía, por ejemplo, en el partido socialdemócrata alemán. Así, la escasa extensión de los distritos, comparados con los correspondientes distritos alemanes o americanos, hacía posible que un candidato con medios económicos se presentase a una elección, corriendo con los gastos electorales de la campaña, sin que tuviese que depender del beneplácito de las oficinas centrales. A veces, incluso, eran las asociaciones locales de los partidos las que se preocupaban de seleccionar candidatos en buena situación económica, de forma que pudiesen cargar ellos personalmente con los gastos electorales, una situación que también se daba incluso en las agrupaciones políticas socialistas.¹²⁴

3) En tercer lugar, y como lógica consecuencia, la nacionalización de la campaña electoral se manifestaba en los *temas de la campaña*, que no eran ya cuestiones de política local, sino de *interés nacional*. Hasta 1867 las elecciones se habían centrado usualmente sobre temas locales. De 1867 a 1885 se produjo un período de transición, en que los liberales pusieron más énfasis que los conservadores en cuestiones nacionales¹²⁵ y a partir de la elección de 1885 las cuestiones nacionales predominaron claramente. Un autor, en un análisis de los manifiestos de los candidatos en la elección de 1906 halla que el tema más utilizado en la campaña por los candidatos liberales fue el de la defensa del libre comercio (defendido por el 98 por ciento de los candidatos). El tema más mencionado por los candidatos conservadores fue el de la reforma fiscal (mencionado en el 98 por ciento de los manifiestos), y el más utilizado por los candidatos del *Labour Representation Committee*, precursor del Partido Laborista, fue el de la necesidad de un aumento en la representación parlamentaria de la clase trabajadora (92 por ciento de los manifiestos).¹²⁶ Las tres cuestiones se configuraban claramente por encima de intereses meramente locales o particulares, y muestran el tipo de temas que los candidatos consideraban como aptos para movilizar al electorado. Comparada con la campaña de los candidatos de las *machines* americanas o los candidatos rurales franceses, parece obvia la más acusada dimensión ideológica de la campaña electoral británica.

4. Los métodos de propaganda

Antes de considerar los métodos concretos de difusión de la ideología y propuestas de los candidatos, haremos referencia al desarrollo de un elemento *profesional* de la campaña electoral que se ha configurado, hasta nuestros días, como pieza clave en el proceso electoral británico: nos referimos al *agente electoral* británico, figura muy distinta del *boss* americano o de los *Vertrauensmänner* alemanes de la época. La importancia de la organización del partido al nivel local para la difusión de la propaganda contribuyó al crecimiento de la actividad de los agentes, sobre todo dentro del partido conservador. El agente se encargaba, como empleado profesional del partido, de supervisar los complicados detalles legales de la campaña, y de coordinar todos los posibles aspectos de ésta.¹²⁷ Frente al carácter más «político» de la asociación local, liberal o conservadora, el agente, como funcionario «especializado» del partido se veía limitado, en teoría, a mantener la pureza legal de la campaña y a informar a la oficina central de las características del distrito.¹²⁸ De hecho, el papel que concedió al agente la legislación electoral de 1883, como el elemento directamente responsable de la legalidad de la campaña,¹²⁹ vino a convertirle en una figura clave de la organización local, y, en lo que respecta al partido conservador, también en la organización central.

Las actividades encaminadas a la popularización del candidato, bajo la supervisión del agente, eran en gran parte comunes a las prácticas americanas. El *canvassing* o visita casa por casa se configuraba como la operación básica de la campaña. La prohibición de utilizar *canvassers* pagados fue la principal causa de la necesidad de recurrir a atractivos ideológicos para reclutar voluntarios. Las limitaciones legales impuestas sobre los gastos electorales limitaban severamente otros tipos de propaganda, como carteles o folletos pagados por el candidato o la asociación local.

Sin embargo, esta época, privada de los beneficios de la comunicación electrónica ha sido llamada la «edad de oro del mitin electoral».¹³⁰ La asistencia a los mitines aumentó al movilizarse los líderes de los partidos durante la campaña. Los mitines, ante grandes audiencias (aunque en todo caso, inferiores a los mitines de la campaña presidencial americana) no dejaban de producir considerable animación política, que se traducía en vivos debates e in-

terrupciones (los *hecklster* o interruptores eran y siguen siendo una institución nacional) y en las elecciones de 1910 degeneraron en muchos casos en enfrentamientos violentos entre liberales y conservadores.¹³¹

La nacionalización e ideologización de la campaña se hizo patente en la enorme difusión de la *propaganda escrita*, bien en los periódicos, bien en publicaciones de los partidos, en proporciones sólo comparables a las de la propaganda electoral alemana. El Centro Liberal de Publicaciones (LPC) distribuyó, en las elecciones de 1906, más de veintidós millones de panfletos propagandísticos, y tres millones de folletos.¹³² Basta contrastar estas cifras con el millón y medio de panfletos repartidos por el partido francés mejor organizado, el de los radical-socialistas (aparte de la SFIO) en 1910 para apreciar el diferente tipo de campaña electoral en los dos países, teniendo en cuenta además, que el electorado francés era mucho más numeroso que el británico. En cuanto a la prensa, cuya difusión había aumentado considerablemente durante el último cuarto del siglo, favorecía, en su mayoría, a los conservadores.¹³³

Aparte de las técnicas utilizadas durante la campaña electoral, los candidatos se encontraban con que la ley les permitía mayor libertad de acción en los períodos *entre* elecciones que en la misma campaña electoral, debido a la severa regulación de los gastos de las campañas. Ello conducía en la práctica a lo que se denominaba el *nursing* o «cuidado» del distrito, particularmente por parte del representante en el Parlamento. El *nursing* era en parte similar a la actividad del *precinct captain*, consistiendo en un continuo esfuerzo por parte del candidato por mantener una relación lo más amistosa posible con su electorado, por todos los medios que le fueran posibles, desde presiones en Londres en favor de intereses locales, hasta donaciones a organizaciones benéficas, o incluso, según el estilo americano, invitaciones colectivas a los electores, fuera, desde luego, del período de la campaña.¹³⁴ La *Primrose League* y restantes organizaciones parapolíticas llevaban una intensa vida social, organizando reuniones en que se combinaban diversamente entretenimientos populares (música, bailes o verbenas) con arengas políticas por candidatos de diverso signo.

Por último, es de destacar como nota curiosa la temprana aplicación del automóvil a la campaña electoral. En las elecciones de 1906 y 1910 los conservadores movilizaron a los propietarios

de automóviles de sus *constituencias* para trasladar a los electores de su domicilio al lugar del voto,¹³⁵ el día de la elección. La medida de la importancia que partidos menos privilegiados (como el laborista) daban a esta práctica lo indica la introducción, en fecha tan tardía como 1948, de una ley que restringía severamente el uso de automóviles privados durante la campaña.

A pesar de la perfección relativa de la organización británica, comparada con las *máquinas* americanas (más eficaces pero menos políticas) y con los embrionarios partidos franceses, no deja de ser evidente la diferencia entre tal organización y los partidos de masas que caracterizaban, por ejemplo, la vida política alemana, y más tarde la vida política inglesa. Veinte años después de la época a que nos referimos, un autor podía aún aludir a la mezcla de aficionados y profesionales en las campañas electorales y la política inglesa, expresando que «mientras siga prevaleciendo la opinión de que la política constituye un juego interesante, y a veces divertido, y no una actividad que exige preparación y estudio antes de asumir el mando de las fuerzas políticas, será imposible para ningún partido producir un Estado Mayor completamente adecuado y competente, gracias a su educación y experiencia, para dirigir su estrategia».¹³⁶

LOS INICIOS DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES DE MASAS: EL CASO ALEMÁN, 1871-1918

La característica peculiar de las campañas electorales en el Imperio Alemán consiste en el efecto que causó en este país la aparición del partido social demócrata. El Imperio Alemán contaba, como Francia, con partidos de notables, basados en su ascendencia económica, así como con partidos basados en la acción tradicional de la influencia de elementos como el clero y la nobleza. Como Inglaterra, contaba con organizaciones parapolíticas, capaces de movilizar a amplias masas de electores. Finalmente, la Administración pública y el Gobierno imperial intervenían ampliamente en las elecciones, sin llegar empero a los extremos típicos de Estados Unidos.¹³⁷

Sin embargo, el Partido Socialdemócrata, junto con su organización de masas y su actividad electoral, introdujo un elemento que diferencia esencialmente el caso alemán del resto de sus contempo-

ráneos, en tanto no se produzca la consolidación en Francia de la SFIO y en Inglaterra del Partido Laborista, tras la primera guerra mundial. El Partido Socialdemócrata Alemán, en su actividad electoral, llevaba a su último extremo los principios en que se basaba la *Primrose League* británica, es decir, la creación de una *organización permanente*, que llevase a cabo una *propaganda continua*, agudizada durante la época de la campaña electoral, coordinada desde un *organismo central impulsor*, y basada tanto en *contactos personales*, dentro de la organización, como en la *difusión masiva de propaganda* y de una *ideología*.

Tal tipo de arma electoral, la organización de masas traía consigo obvias consecuencias para todo el sistema. La competición del Partido Socialdemócrata forzaba a los restantes partidos a perfeccionar sus armas electorales y su organización. Además, las *dimensiones del electorado*, muy superiores a las dimensiones del electorado francés (tras la temprana introducción del sufragio universal para las elecciones al *Reichstag*), hacía imprescindible un mayor grado de perfeccionamiento de la acción electoral. A finales de siglo, el partido católico, el *Zentrum*, se había transformado en un auténtico partido de masas, en la terminología de M. Duverger, al mismo tiempo que conservadores y liberales se vieron obligados a adoptar nuevas formas de organización, mucho más eficaces en el control del electorado, que las utilizadas por los partidos franceses o británicos.¹³⁸ Así y todo, nos ocuparemos preferentemente del Partido Socialdemócrata, como exponente típico del partido de masas. Ante las descripciones ya existentes de tal tipo de partido, nos centraremos en las características más relevantes para la *propaganda* y la *campana electoral*.

La aparición y primeros efectos del Partido Socialista Alemán sobre la práctica de las campañas

En la década de los setenta, la situación era en parte similar a la francesa antes de 1900, o la inglesa antes de 1872. En las regiones de Prusia Oriental era la influencia de los terratenientes *junkers* la determinante a la hora de las elecciones: de hecho, los partidos de izquierda liberal o socialista fueron virtualmente excluidos de la competición electoral en parte de esta zona hasta el final del Imperio. En el resto del país, la organización electoral y propa-

gandística se limitaba a efímeros comités locales, que actuaban en forma esporádica: tal organización se veía completada por la institución típica alemana de los *Vertrauenmänner*, u hombres de confianza, similares al *boss* o *precinct captain* americano, o al *agente* británico, que servían de enlace entre partidos y electores, complementando, o supliendo, la acción de los comités electorales.¹³⁹ Por otro lado, los métodos de propaganda eran sobrios: Nipperdey recoge el caso de un candidato socialista, que había vivido en Estados Unidos, y que causó una conmoción política, por el uso de innovaciones tales como mitines ruidosos, desfiles, y demás características típicas de las campañas «a la americana».¹⁴⁰

La situación iba a cambiar por las consecuencias del Congreso de Gotha, celebrado en 1875, y que vino a llevar a cabo la unión de las dos corrientes socialistas de la época: la *Unión General de Trabajadores Alemanes*, fundada por Lassalle en 1863, y el *Partido Obrero Socialdemócrata*, fundado en 1869 por la corriente de Eisenbach dirigida por Liebknecht y Bebel.¹⁴¹ El resultado fue la creación de un partido socialista unificado, con un programa de actuación que no excluía la lucha parlamentaria (y que fue ácidamente criticado por Karl Marx).

Desde el primer momento fueron claras algunas de las consecuencias que la aparición del partido iba a traer a la escena electoral alemana. El manifiesto publicado por eminentes figuras socialistas (Auer, Liebknecht, Bebel, Bernstein) pidiendo la convocatoria de un congreso unificador, especificaba seis puntos que habían de ser tratados con suma urgencia: de ellos, tres —organización, prensa y agitación— se referían a temas incidiendo directamente en la conducta de las campañas electorales.¹⁴² Quizá no sea exagerado afirmar que, en la mente de los fundadores del partido, éste aparecía, más que nada, como un gigantesco aparato de propaganda, y educación, simbolizado en el lema de Liebknecht, «Saber es Poder - Poder es Saber».¹⁴³

¿Cuáles fueron las razones que movieron al partido a convertirse en una máquina propagandística y educadora y en una organización altamente centralizada? Tales razones merecen consideración, pues, las consecuencias de esta decisión fueron grandes. La creación y el funcionamiento del partido socialista en la forma que adoptó (en lugar de una forma más conspirativa) supuso la aparición de un *nuevo tipo de campaña electoral*, que iba a cambiar la faz de todo el proceso político, primero en Alemania, y más tarde

en el resto de Europa, al seguir los partidos socialistas el modelo alemán. Por primera vez, la batalla electoral aparecía como la obra de una *organización centralizada*, estructurada jerárquicamente, con un plan de acción, un estado mayor y un ejército de activistas, voluntarios y profesionales, que llevaban la discusión hasta el último rincón del país. Tres fenómenos habían sido la causa de tal evolución:

a) El partido socialista, al contrario que los partidos liberales o conservadores, *no disponía de posiciones de importancia social o económica* que le permitieran ejercer una influencia sobre los electores a nivel local. Tampoco contaba con las fuerzas de la Administración pública para la intimidación o soborno, más o menos directo, de los electores. Además, no contaba con la simpatía y el apoyo de las fuentes de prestigio tradicionales, clero y nobleza. Sólo le quedaba, pues, como medio de alcanzar al electorado, la organización y la propaganda.¹⁴⁴

b) Cuando, bajo la influencia de August Bebel, el Partido Socialdemócrata decidió aceptar la vía parlamentaria (con todas las reservas teóricas que eran del caso) ello supuso la *necesidad de que la organización del partido fuese predominantemente una organización electoral*, capaz de conducir una campaña contra los partidos burgueses y conservadores, sin contar en principio con los recursos económicos y de prestigio de éstos.¹⁴⁵

c) La tradición socialista alemana había puesto el acento desde sus orígenes, no sólo en la *organización*, sino en la *centralización* de tal organización. El autoritarismo de Lassalle se vio continuado por el autoritarismo de los nuevos líderes, sobre todo Bebel, ayudados en gran parte, por las mismas medidas de Bismarck destinadas a destruir el partido, y que le forzaron a crear una organización clandestina, necesariamente centralizada, de 1878 a 1890.

Hay que precisar que la decisión de participar en la lucha electoral y parlamentaria suponía para el partido la aparición de una disyuntiva, que acabaría conduciéndole a su desgarramiento interno y a su eventual división. A la hora concreta de las elecciones, dos tipos de consideraciones se disputaban la primacía: las consideraciones *ideológicas*, y las consideraciones *de estrategia electoral*, consideraciones no siempre conciliables. La evidencia histórica parece mostrar que el SPD acabó dando la primacía a las consideraciones racional-estratégicas, y que la consecución de una posición predominante en el Reichstag, así como la necesaria victoria electoral,

fueron convirtiéndose en el objetivo primordial de toda la organización. La *campaña electoral* y no la *acción revolucionaria*, pues, aparecía como el marco de actuación del partido.¹⁴⁶

La organización del partido como arma propagandística

El primer *Organisationstatut* del partido, en 1875, no dejaba dudas respecto a las intenciones de sus dirigentes. Reconociendo la necesidad de una base económica, el artículo primero excluía tajantemente del partido al miembro que no pagase su cuota en tres meses. Se concedía especial atención a la propaganda, y, sobre todo, a la prensa del partido. Se declaraban ciertos periódicos¹⁴⁷ *órganos oficiales* del partido, y tanto éstos como los órganos de la prensa local del SPD quedaban bajo la autoridad del congreso del partido y la vigilancia del presidio (*Vorstand*) del mismo. En lo que se refiere a las organizaciones locales, se las dejaba un amplio margen de autonomía, reconociendo la necesidad de adaptarse en cada caso a la acción de la policía. La tendencia más acusada, en todo caso, fue hacia la creación de *Vereine* o asociaciones políticas locales, o bien *Wahlvereine*, asociaciones únicamente electorales, menos sujetas a la acción policial, y hacia la inclusión del máximo posible número de miembros. Pero también se utilizaron, cuando las circunstancias lo exigían, otro tipo de organizaciones, menos expuestas a la acción de la policía: clubs deportivos, cooperativas, o simplemente, reuniones informales en cervecerías, cuando el propietario era simpatizante. Como en el caso inglés, francés o americano, el papel político de las tabernas fue también relevante en Alemania.

De 1875, fecha de su creación como partido unificado, a 1878, fecha de la promulgación de la *Ley Socialista* de Bismarck, el partido se lanzó de lleno a la lucha electoral. En su primer congreso celebrado en Gotha del 19 al 23 de agosto de 1876, de los seis temas tratados, cinco se referían a las elecciones. (Punto 2: situación de la agitación socialista; punto 3: las elecciones de 1877; punto 4: la presentación de candidatos socialistas; punto 5: la organización electoral; punto 6: la prensa del partido.) Al mismo tiempo, se creaba un *Comité Electoral Central*, encargado de coordinar los esfuerzos propagandísticos a nivel nacional. Tal posición incluía igualmente la especificación de una estrategia *electoral* y una *planificación central* de la campaña. A este respecto, el partido li-

mitó a cuarenta el número de distritos donde se presentaría una candidatura *oficial* del partido, al objeto de no derrochar energías, y de centralizar el esfuerzo electoral en aquellos puntos donde existieran posibilidades de victoria.

Tal aparición de las masas, junto con la propaganda socialista hizo que, dos años después de la fundación del partido, éste obtuviera, en 1877, el 9,1 por ciento de los votos. La importancia de las nuevas técnicas electorales no escapó a la atención del canciller Bismarck: en efecto, la *ley antisocialista* de 1878, en vigor hasta principios de 1890, no iba dirigida contra la fracción parlamentaria del partido, sino contra su propaganda. Curiosamente, aunque se permitió a los candidatos socialistas presentarse a las elecciones, se prohibían las organizaciones que advocasen principios socialistas, la prensa que difundiese tales principios, las publicaciones en el mismo sentido, y los mitines y asambleas socialistas. Es decir, se admitían las candidaturas, pero no la propaganda socialista: la importancia de la campaña electoral no había dejado de ser advertida por los elementos conservadores.¹⁴⁸

El hecho de que el partido socialista no fuese únicamente un partido encauzado hacia la lucha electoral, sino que, al mismo tiempo reposase en una ideología coherente y unas realidades sociales concretas, evitó que la prohibición de la propaganda supusiese una completa destrucción del partido. Éste pudo mantener una *red de organizaciones*, en primer lugar una *organización interna* o clandestina, que «salía a la superficie» en la época de las elecciones, organizando en lo posible asociaciones específicamente dirigidas a la campaña electoral. Por otro lado, los militantes socialistas consiguieron penetrar en otro tipo de asociaciones, culturales, deportivas o sindicales. La campaña electoral era posible siempre que no se mencionase específicamente el partido o los principios de la ideología socialista, sino únicamente la defensa de candidatos concretos. El partido pudo mantener un periódico en el extranjero (el *Sozialdemokrat*) y la fracción parlamentaria actuó como un elemento de coordinación. Además, no hay que olvidar que la represión bismarckiana no fue, ni de lejos, tan brutal y despiadada como las técnicas policiales de los regímenes modernos totalitarios y autoritarios.

Aun así (y ello muestra la importancia de la campaña electoral), la importancia de la ley anti-socialista fue evidente. Por muy importante que fuese el impacto de la ideología socialista en el traba-

jador germano, la ausencia o dificultad de propaganda se hizo sentir claramente en las cifras electorales, según muestran las estadísticas de las elecciones de la época: el período de prohibición fue un período de bajos resultados electorales para el partido.

Tabla I

Porcentaje de los votos totales obtenidos por el SPD ¹⁴⁹

1871	3,2	
1874	6,8	
1877	9,1	
1878	7,6	} años bajo la ley antisocialista
1881	6,1	
1884	9,7	
1887	10,1	
1890	19,7	

La curva ascendente de los votos socialistas se rompe en 1878, ante la ola de prohibiciones que culminaría en la ley mencionada. Las elecciones de 1878 y 1881 supusieron una considerable disminución de los votos del partido ante las dificultades de la propaganda: a partir de 1884, y coincidiendo con una relajación en la represión bismarckiana, los votos aumentaron de nuevo. Pero es de destacar el impresionante aumento de los votos socialistas en 1890. Las elecciones de 1890 se celebraron *un mes* después de la abrogación de la *Ley Socialista*, y las organizaciones del partido pudieron concurrir con relativa libertad a las elecciones de ese año: el resultado fue un impresionante aumento de casi el 100 por ciento de los votos. Aun admitiendo la existencia de otros factores, manifestados en la curva ascendente de los votos tras 1884, la coincidencia de ambos fenómenos, levantamiento de las limitaciones propagandísticas y aumento inmediato de los votos, no deja de mostrar la importancia de la propaganda en las elecciones.

Tras el levantamiento de las leyes antisocialistas, el partido reanudó su tarea organizativa, al objeto de conseguir efectivamente una *organización de masas*. De los 38.000 miembros con que el partido contaba en 1876, se pasó a más de un millón de miembros en 1914. La organización fue normalizándose, tras una fase en que

el recuerdo de la legislación antisocialista causó el mantenimiento de formas semi-conspirativas. Las asociaciones o *Vereine* socialistas se correspondían con los límites de los distritos electorales, y se subdividían en asociaciones locales en los sectores rurales y asociaciones de barrio (*Viertelvereine*) en las ciudades. Mas aún, la organización llegó en ocasiones a subdividirse en bloques de viviendas, a los que se asignaban agitadores del partido. Tal organización era mantenida por una red de secretarios locales (muchos de ellos, políticos profesionales) que superaban el centenar en los últimos años del Segundo Reich, por *Vertrauenmänner*, que enlazaban la dirección con la base del partido y por *Bezirkführer*, que cumplían tal función en unidades menores, como bloques de vecindad. Hacia 1912, más de un cuarto de los votantes socialistas eran miembros del partido, organizados en *Vereine* y cotizando económicamente.¹⁵⁰

La prensa del partido y la creación de una subcultura socialista

Frente a las organizaciones electorales francesas, inglesas o americanas, que sólo esporádicamente llegaban a controlar directamente órganos de prensa, el partido socialdemócrata, como instrumento de agitación y propaganda, procedió inmediatamente a la creación de órganos del partido, destinados, no a una minoría, sino a la masa de afiliados, y que desempeñaban un papel fundamental en la campaña electoral. Al levantarse la ley antisocialista, la tirada total de la prensa del partido era de 254.000 ejemplares, y sus temas de discusión se veían seriamente limitados: en 1914, la prensa socialista había aumentado a un *millón y medio* de ejemplares de tirada periódica.¹⁵¹

El efecto de la *organización*, la *prensa*, la *propaganda* y la *ideología* del partido fue la creación de una *cultura socialista*, dentro de la cultura alemana, con sus propios mitos y jerarquía de valores, que a veces se confundían extrañamente con los símbolos y valores de la cultura oficial.¹⁵² La propaganda —y como parte fundamental de ella, la propaganda electoral— tuvo un efecto curiosamente opuesto a la intención de los fundadores del partido. Éstos se habían enfrentado, desde un principio, a la fundación del Imperio Alemán, que consideraban una hechura del imperialismo prusiano. Sin embargo, su propaganda y organización contribuyeron a crear un sentimiento de unidad nacional entre los

militantes socialistas de las diversas entidades nacionales federadas en el Imperio. La creación de una *subcultura socialista* vino, en efecto, a ser un vehículo para la *integración política* del país, y la superación de las diferencias intraalemanas. Tal caso es un ejemplo de la tendencia señalada por numerosos politólogos, de la contribución de los partidos políticos a unificar países con diferencias intranacionales¹⁵³ gracias al efecto integrador de su propaganda e ideología. Un partido de clase, si bien puede contribuir a separar segmentos horizontales de la población, puede igualmente contribuir a disminuir la importancia de diferencias regionales o lingüísticas.

El efecto del partido socialdemócrata en la práctica de las campañas

La aparición de una *organización de masas*, apoyada en una *subcultura* con valores propios, abundantes *fondos económicos*, y con inmensos *medios de propaganda*, forzó a los restantes partidos a abandonar el marco de los «partidos de notables» y a crear organizaciones similares, al objeto de combatir a los socialdemócratas en la campaña electoral.

Al levantarse en 1890 la ley antisocialista (que por otra parte se mostró incapaz de frenar decisivamente el crecimiento del partido), los partidos burgueses, con la excepción de los conservadores, encastillados en sus feudos de la Prusia Oriental, habían pasado a fundirse en una organización que ponía el acento en las asociaciones electorales (*Vereine* y *Wahlvereine*) comprendiendo numerosos miembros, al ejemplo del partido liberal británico. Centradas primero en las ciudades, a medida que la competición socialista aumentaba, se extendieron a los sectores rurales.¹⁵⁴

Al contrario que en Francia, pues, la competición electoral se establecía entre *grandes organizaciones*, unidas por lazos ideológicos, y comprendiendo millares de miembros. En 1912 las *Vereine* de los *Liberal-Nacionales*, partido «gubernamental», contaban con cerca de doscientos mil miembros.¹⁵⁵ Los liberales de izquierda contaban ya en 1884 con cerca de doscientas *Vereine*, y por otro lado, la unión de asociaciones católicas que respaldaba al partido *Zentrum* contaba en 1914 con más de ochocientos mil miembros,¹⁵⁶ si bien los socialistas contaban en este año con más de

cinco mil asociaciones de todo tipo, de distrito, locales o de barrio.

El partido católico, basado en una organización paraeclesiástica, y centrado fundamentalmente, aunque no sólo, en Baviera, se estructuró pronto como un *partido de masas*, y los demás partidos burgueses recurrieron a la creación o busca de apoyo de organizaciones de lucha electoral similares a la *Primrose League* británica, utilizando a veces organizaciones no expresamente políticas. En favor del Gobierno, y del Partido Nacional-Liberal, por ejemplo, solía movilizarse la *Liga Naval*, que contaba a principios de siglo con un millón de miembros,¹⁵⁷ así como la Liga Pan-germánica o las organizaciones de veteranos como la *Deutsche Krieger Bund*. Por su parte, los conservadores eran apoyados en la lucha electoral por los esfuerzos de la *Unión de Propietarios Agrícolas* (la *Bund der Landwirte*), y el *Zentrum* por la Iglesia católica. Los socialistas, por su parte, utilizaban al máximo el apoyo de los sindicatos.¹⁵⁸

La consecuencia de la irrupción de estas organizaciones en la campaña electoral fue la *aparición de un tipo nuevo de campaña*, que prefiguraba las luchas electorales del primer tercio del siglo xx. Sus características eran varias: la presencia de *grandes organizaciones*, la existencia de una *base ideológica*, la *coordinación central*, y la *discusión de temas de interés nacional*. Como consecuencia, dos notas modernas aparecieron ya: la *extensión de propaganda gráfica* y el *aumento de los costes* derivados de las campañas electorales. Si en Inglaterra, como vimos, esta época fue la edad de oro del *mitin*, en Alemania fue la edad de oro de la octavilla electoral. Los mitines, desde luego, eran numerosos, ante la ausencia de radio o televisión, y la acción en las *Volksversammlungen* era objeto principal de atención entre los activistas del partido.¹⁵⁹ Pero las cifras de octavillas y folletos puestos en circulación por los partidos con ocasión de las elecciones no dejan de llamar la atención del observador. Se ha indicado que la organización socialista en Berlín, en 1877, distribuyó millón y medio de panfletos. En 1909 —que no fue un año electoral— el SPD distribuyó veintitrés millones de octavillas y dos millones y medio de folletos, cifras que aumentaron a treinta y tres, y tres millones, respectivamente, en 1911.¹⁶⁰ Frente a esto, las fuerzas conservadoras y liberales no se quedaron cortas: como ejemplo, sólo una organización pro-conservadora, el *Comité para la Acción Imperialista*, presidido por el profesor Schmoller, distribuyó, en la elección

de 1906, más de medio millón de panfletos y realizó docenas de mitines.¹⁶¹ La *Reichsverband gegen Sozialdemokratie* distribuyó en las mismas elecciones diez millones de panfletos, y hay que considerar que no estamos hablando de partidos, sino de organizaciones parapolíticas.¹⁶²

No menos importante era el problema de la *financiación* de los gastos electorales. Hasta 1890, el SPD se había encontrado con serias dificultades, y Liebknecht hubo de viajar a Estados Unidos al objeto de conseguir fondos. Pero a partir de 1890, y gracias a la disciplina estricta del partido, la cuestión económica dejó de ser un problema, gracias a la percepción regular de las *cuotas de los afiliados*. Una situación similar era la del partido católico del Centro. Los restantes partidos, liberales y conservadores, hubieron de recurrir, bien a subvenciones más o menos discretas del Gobierno, bien a donaciones de grupos e intereses económicos.

A finales de siglo, pues, el sistema alemán de llevar a cabo las campañas electorales mostraba a los países europeos la forma de competición electoral que había de predominar en el futuro, hasta la segunda guerra mundial. El desarrollo de partidos de masas (laboristas en Inglaterra, con sus características propias, socialistas y comunistas en Francia) extendería el modelo alemán al resto de Europa. Sólo la revolución en las comunicaciones, llevada a sus últimas consecuencias tras 1945, supuso un cambio en las prácticas electorales similar al representado por la aparición de los partidos de masas.

CONCLUSIONES

El sucinto examen realizado de los diversos tipos de campañas hasta 1918 nos permite considerar dos puntos:

- a) Las diferencias entre tipos básicos de campañas electorales.
- b) Las funciones efectivamente cumplidas por ellas (información e integración política).

La tipología de las campañas electorales

Hemos hecho referencia anteriormente a dos conceptos básicos: el de *campaña local* y *campaña nacional*. Tras el examen ya realizado, de casos concretos, es posible llevar a cabo una conceptualización más detallada. Utilizando como criterio una serie de puntos, podemos construir una cierta tipologización de las campañas electorales.

Los criterios a seguir serían: a) las *motivaciones* invocadas por los candidatos; b) el *grado de centralización* de la campaña; c) el *tipo de temas* relevantes en cada campaña; d) las *fuentes de financiación*; e) el tipo de *organización*; f) la importancia de las relaciones *candidatos-administración* pública; y, g) importancia y cantidad de la *propaganda*.

Utilizando tales criterios, podemos distinguir:

- a) *Campañas electorales tradicionales.*
- b) *Campañas electorales basadas en el patronazgo.*
- c) *Campañas electorales basadas en la organización.*
- d) *Campañas electorales de masas.*

1. La campaña electoral tradicional

La situación tal como se presentaba en Inglaterra hasta los años setenta, en Alemania hasta 1877, en Estados Unidos hasta 1828 y en Francia hasta comienzos del presente siglo, respondía a unas relaciones candidato-elector derivadas de la estructura social tradicional, y basadas en lo que Almond y Verba han llamado *cultura política parroquial*, y que podríamos traducir por *política de campanario*. La *motivación del electorado*, básicamente rural, derivaba de la importancia de las fuentes de influencia tradicional, de los notables rurales, del clero y de la nobleza en su caso, que trataban de explotar su ascendencia tradicional, más o menos acompañada por sobornos y violencias electorales. En cuanto al *grado de centralización*, los candidatos eran prácticamente independientes entre sí, y no estaban sometidos al control de la dirección del partido, siendo la fracción parlamentaria la única fuente de coordinación, junto con las directivas que procediesen del poder central y la Administración, controlados por el partido en el poder. En la medida en que se discutían *temas políticos*, éstos eran proba-

blemente locales, referentes a posibles beneficios para el distrito derivados de la acción del candidato: en muchos casos, eran las virtudes o defectos personales del candidato los temas de la discusión. La *financiación* de la campaña corría a costa del candidato, que debía contar (aparte del apoyo de los notables del distrito) con considerables medios económicos propios, para llevar a cabo los sobornos o invitaciones necesarias. De hecho, la capacidad económica sería uno de los principales requisitos que un candidato habría de cumplir. En cuanto a la organización, ésta era prácticamente nula: comités de notables, más o menos esporádicos, y, para la escasa propaganda, la utilización de los seguidores personales del candidato era suficiente. El *apoyo de la Administración pública* (o su oposición) desempeñaba un papel importante, tanto como fuente de recursos económicos, como causa de motivación o presión sobre los electores. Finalmente, con respecto a la *propaganda*, no existía prácticamente propaganda gráfica, ni abundaban los mítines electorales.

2. La campaña electoral basada en el patronazgo

Ejemplificada por la campaña electoral norteamericana a partir de 1828, la *motivación electoral* utilizada por los candidatos y su organización era la obtención de ventajas económicas, no sólo en forma inmediata (como era el caso del soborno de electores en el sistema tradicional) sino también en forma de *protección* y buenas relaciones con la autoridad administrativa o política. Tal tipo de campaña aparece como *descentralizada* a nivel nacional, siendo dirigida a nivel local por los jefes políticos, que controlaban la maquinaria administrativa local, fuente de empleos y favores. Los *temas de discusión* en la campaña se hallan desprovistos de connotaciones ideológicas: es el poder de la *máquina*, y no la ideología el factor determinante. La *financiación* de las campañas procede en gran parte de los fondos públicos, que pagan a los activistas, o en el caso de economías desarrolladas, de sectores privados, interesados en mantener buenas relaciones con la *máquina* política. La *organización* es reducida, pero altamente especializada, formada por políticos profesionales que deben sus fuentes de ingreso, en último término, a su labor electoral. Las relaciones con la *Administración pública* son fundamentales en tal tipo de campaña, y quien controla el dinero público controla el electorado. En cuanto

a la *propaganda*, asume tonos desideologizados, se centra en contactos cara a cara, y cuando éste no es el caso, asume formas espectaculares, más destinadas a llamar la atención que a convencer: desfiles, música, uso de botones y eslóganes, etc.

Tal tipo de campaña puede coexistir con una campaña nacional, llevada a cabo por una alianza o confederación de grupos y máquinas locales. El nivel ideológico de tal campaña nacional sigue siendo bajo, se pone el acento en los aspectos carismáticos del candidato, y crece la propaganda, sin aumentar el grado de ideologización. La elección presidencial americana durante la segunda mitad del siglo pasado, y parte del actual (por lo menos hasta la gran depresión de los treinta) es el caso típico.

3. La campaña electoral basada en la organización de los partidos

Este tipo, originado principalmente en Gran Bretaña (y que produciría en último término los grandes partidos de masas, propios del tipo siguiente) se funda en *llamamientos ideológicos al elector*, y supone la existencia de una diferenciación político-ideológica clara entre candidatos, que se presupone que el elector conoce. El *grado de centralización* es mayor que en los casos anteriores, al ser necesaria la adscripción de un candidato a un partido, pero caben diferentes grados de centralización, y de dependencia de la organización central. Por ejemplo, el candidato, en muchos casos, no necesita la admisión explícita o la aquiescencia de la organización central. Los *temas de la campaña*, consecuentemente, son de interés nacional, y de naturaleza altamente ideológica, y las cuestiones locales se dejan para ser discutidas en elecciones municipales. La *financiación* es *mixta* y proviene de múltiples fuentes: del candidato, de las cajas del partido (centrales o local), de organizaciones simpatizantes y de contribuciones privadas. La *organización* se basa fundamentalmente en el trabajo de voluntarios, encuadrados por activistas miembros de asociaciones permanentes, que sirven de esqueleto de la organización electoral al llegar la campaña, y que llevan a cabo una actividad menor al finalizar ésta. Las *relaciones con la Administración pública* disminuyen en importancia, ante el crecimiento de la madurez ideológica del electorado. La *propaganda* es considerable, comprendiendo propaganda *gráfica* de todo tipo, así como mitines y reuniones pro-

tagonizadas por miembros del partido, y por organizaciones paralelas. Se trata de la típica *campaña electoral liberal*.

4. La campaña de masas

En parte una derivación del tipo anterior, se diferencia de éste en varios puntos. En primer lugar, el mayor *compromiso ideológico* que se pide a los electores: se presentan no sólo ideologías, sino visiones del mundo completamente distintas, comportando diversas consecuencias políticas, económicas, culturales y sociales. Se apela a los sentimientos más profundos del elector: patrióticos, religiosos o de clase. En cuanto a la *centralización*, los candidatos son nombrados, o dependen estrechamente, de la organización central, y la campaña cobra una dimensión nacional, desapareciendo prácticamente las consideraciones locales y personales. Los *temas de la campaña* se plantean frecuentemente en términos absolutos: lo que supuestamente se pone en juego en la elección es la supervivencia de la nación, de la religión o del dominio de una clase social sobre otra. La *financiación* de los enormes costes electorales procede de la organización de los partidos de masas, basados en cuotas exigidas estrictamente, o bien proviene de organizaciones industriales, sindicales o religiosas comprometidas con los partidos políticos. La *organización* es compleja, y el contacto cara a cara con el elector es atendido cuidadosamente, de forma que, en lo posible, el partido penetre hasta la vida privada del individuo. La organización es una mezcla de activistas voluntarios y profesionales, con una mística similar. La importancia de las *relaciones con la Administración pública* disminuye considerablemente, porque los partidos comienzan a ser autosuficientes, sin depender del apoyo de la Administración. Finalmente, la *propaganda* es de fundamental importancia en este tipo de campaña. No se limita al período inmediatamente anterior a la elección (aunque se intensifica en tal momento) ni a los temas electorales concretos: por el contrario, persigue en muchos casos la formación de una *subcultura política*, con mitos y valores propios, dentro de la cultura nacional. Es el tipo de campaña propio de las *grandes luchas sociales* de la primera mitad del siglo xx.

*Las funciones históricamente cumplidas por las campañas:
1870-1918*

Si se contemplan las campañas electorales del período estudiado desde el punto de vista de su contribución al proceso electoral democrático, los resultados no son muy brillantes, sea cual sea el sistema adoptado en cada caso. Con respecto al sistema o tipo *tradicional*, basado en el caciquismo e influencias locales, su condena era general, tanto por conservadores como Benoist como por liberales como Lloyd George. En el sistema caracterizado por la *máquina*, las condenas de reformadores y elementos políticos progresivos, como los *muckrakers*, eran continuas ante los elementos de corrupción y favoritismo que suponía. Pero, por otro lado, tampoco salía bien parado el sistema basado en las organizaciones de masas. Son bien conocidas las críticas de los estudiosos de fin de siglo a las organizaciones de los partidos, que perpetuaban una oligarquía o élite política, pese a todas sus protestas de fe democrática, así como los casos de Ostrogorski y su crítica de los partidos ingleses y americanos, y los demoledores ataques de Mosca y Pareto y, sobre todo, los de Michels a la oligarquía de los partidos obreros. No es de extrañar, por tanto, el desarrollo de las teorías elitistas, a finales de siglo XIX y principios del XX, cuando, en virtud de la práctica real del mecanismo electoral, la voluntad del electorado aparecía severamente limitada. La campaña electoral se configuraba a los ojos de sus críticos, como una farsa, dirigida a perpetuar a los mismos elementos en el poder.

Sin embargo, cuando se contemplan los efectos de las campañas desde una perspectiva *funcional*, de mantenimiento del sistema, las apreciaciones de los observadores cambian. Politistas conservadores, como Huntington, han insistido en la función de las prácticas electorales basadas en el patronazgo y la corrupción como favoreciendo no sólo la integración política de los súbditos del sistema, sino incluso el desarrollo económico, al «suavizar» los roces entre la Administración y los intereses económicos.¹⁶³

Particularmente interesante es el caso de la *máquina* americana. Como se ha señalado, fue esta institución la que hizo posible el desarrollo de la democracia liberal americana.¹⁶⁴ La *máquina*, en efecto, servía para integrar al inmigrante recién llegado en la comunidad, suministrándole, a cambio de su voto, contactos y «pro-

tección». Ante la existencia de un electorado en gran parte analfabeto, e ignorante del idioma del país, la *máquina* aparece como un factor difícil de sustituir, si se quiere mantener un sistema liberal en política. Los partidos basados en la *máquina*, con toda la corrupción que suponían, aparecen como una alternativa digna de consideración frente al cesarismo del Segundo Imperio, las dictaduras militares u oligárquicas de Sudamérica, o la mera exclusión de los trabajadores de las urnas, como en Gran Bretaña, hasta 1884. Ante la alternativa «*máquina versus* dictadura» (o, en términos de Huntington, corrupción frente a pretorianismo) la *máquina* ofrece al menos ciertas perspectivas de evolución.

No hay que olvidar, sin embargo, que la campaña electoral basada en la *máquina* suponía en gran parte la neutralización política del electorado, y su subordinación a los intereses de los *bosses*, y a través de ellos, de las grandes «corporaciones». La justificación conservadora, si bien es aceptable, hasta cierto punto, en las condiciones típicas del siglo XIX, resulta altamente dudosa en las circunstancias posteriores. De todas formas, como veremos, los cambios técnicos y sociales de la sociedad industrial supusieron la casi desaparición de la campaña basada en la *máquina*, que fue sustituida por otro tipo de campaña no menos sujeta a grandes críticas.

NOTAS

1. Tenemos como ejemplos de este tipo, en nuestro propio país, las elecciones a procuradores en cortes de 1971, en Madrid. Los candidatos triunfadores llevaron a cabo una campaña a base de carteles en que los candidatos a procuradores aparecían en posturas «dinámicas», sin, por otro lado, dar a conocer un mínimo programa local o nacional, excepto vagas afirmaciones, compartidas por el resto de los candidatos. Este tipo de campaña se ha desarrollado especialmente en Estados Unidos, gracias a la televisión. Sobre esto, ampliaremos datos más adelante.

2. Esta situación dio lugar a abundantes debates en el Parlamento, sobre la adecuación de hacer constar, al efectuar la votación, la afiliación de los candidatos a los diversos partidos, de forma que el elector, aun desconociendo al candidato, pudiese saber a qué partido estaba votando. En 1968, el diputado y ministro laborista J. Callaghan, defendiendo la propuesta de la *Representation of the people Act*, podía afirmar que «el votante tiene derecho, como ciudadano, a votar por un partido y no por un individuo: creo que en muchos casos, suponer que se vota por un individuo es una ficción residual», *Hansard Parliamentary Papers*, DCCLXXXIII (1968), p. 922.

3. Ver, por ejemplo, los datos y descripciones que da Thomas Nipperdey sobre el control ejercido por los conservadores en Prusia Oriental sobre la campaña electoral, en *Die Organization der deutsche Parteien vor 1918*, Droste Verlag, Dusseldorf, 1961, pp. 241 ss.

4. Sobre Irlanda y Gran Bretaña, y el poder de los terratenientes rurales sobre sus colonos, ver las apreciaciones de Charles Seymour, *Electoral reform in England and Wales*, Yale University Press, Nueva Haven, 1915, pp. 280 ss. Para una interesante descripción de las campañas electorales durante fines del siglo XVIII y primera mitad del siglo XX en Gran Bretaña, ver Joseph Grego, *A history of parliamentary elections and electioneering in the old days*, Chatto and Windus, Londres, 1986.

5. Para la influencia tradicional antes de la Tercera República en Francia, ver el interesante libro de Georges Denis Weil, *Les élections législatives depuis 1789. Histoire de la législation et des mœurs*, Felix Alcan, París, 1895. Para la época de la Tercera República, la influencia de la aristocracia a todos los niveles es descrita en el famoso libro de Daniel Halevy, *La république des ducs*, Bernard Grasset, París, 1937. Más moderno es Robert R. Locke: *French legitimists and the politics of moral order in the early Third Republic*, Princeton University Press, Princeton, 1974.

6. T. Nipperdey, *op. cit.*, pp. 241 ss.

7. Para el caso español, mostrando la pervivencia de la influencia tradicional, ver la obra clásica de Joaquín Costa, *Oligarquía y caciquismo*, Madrid, 1902. Para Italia, ver, por ejemplo, G. Salvemini, «Introductory essay» en el libro de A. W. Salomonc, *Italy in the giolittian era*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 1945.

8. Ver la Introducción de Arthur Mann al libro de William Riordon, *Plunkitt of Tammany Hall*, edición de Dutton, Nueva York, 1963, p. XVI. W. Riordon publicó su libro basado en las confidencias de un político profesional de la época.

9. El más conocido expositor de la organización y funcionamiento de la máquina es, sin duda, M. Ostrogorski, en su obra clásica, *Democracy and the organization of political parties*, vol. II, Macmillan, Nueva York, 1908, que hemos utilizado ampliamente en esta sección. Se refiere a los orígenes de la máquina en el vol. II, pp. 41 ss. Para un análisis y crítica de las perspectivas de Ostrogorski, ver el prólogo de Seymour Martin Lipset a la edición abreviada publicada por Doubleday and Company, Nueva York, 1964, pp. IX-LXIX. Para los orígenes de la máquina en Nueva York, ver Howard Lee McBain, *DeWitt Clinton and the origin of the spoils system in New York*, Columbia University Press, Nueva York, 1907, para el período anterior a Burr y Van Buren.

10. Max Weber, en «La política como vocación», *El político y el científico*, Alianza, Madrid, 1967, pp. 129 ss., con una interesante introducción de Raymond Aron, contrasta la política de *profesionales* con la política llevada a cabo por «*notables*» y *aficionados*, en estadios menos desarrollados o burocratizados. Sus puntos de vista guían en gran parte estas líneas, aun cuando Weber no se refería específicamente a las campañas centrales.

11. W. Riordon, *Plunkitt...*, p. 19.

12. Hemos utilizado los datos dados por George M. Reynolds, en *Machine politics in New Orleans, 1897-1926*, Columbia University Press, Nueva York, 1936, p. 108 ss. Para Nueva York, ver, por ejemplo, para esta época, Jerome Mushkat, *Tammany, the evolution of a political machine, 1789-1865*, Syracuse University Press, Syracuse, 1971, o Gustavus Myers, *The history of Tammany Hall*, publicado por el autor, Nueva York, 1901. Para Chicago, ver Harold F. Gosnell, *Machine politics, Chicago model*, University of Chicago Press, Chicago, 1937, pp. 52 ss. Para Filadelfia, en una época algo posterior, ver D. H. Kurtzman, *Methods of controlling votes in Philadelphia*, University of Pennsylvania, Filadelfia, 1935. Como obra general, hemos utilizado de John T. Salter, *Boss Rule: Portraits in city politics*, Arno Press, Nueva York, 1974 (reedición del original publicado en 1934).

13. Cifras similares son las dadas para Chicago por H. F. Gosnell, *Machine politics...*, pp. 52 ss.

14. Para una descripción de los deberes del *precinct captain*, ver Seth G. Wells, «Duties of a precinct committeeman», sección «Campaign methods», en Stuart Lewis, ed., *Readings in party principles and practical politics*, Prentice Hall, Nueva

York, 1928, pp. 356-360. Para una autobiografía de un político profesional de la máquina, ver T. Weed: *Life of Thurlow Weed*, Houghton, Mifflin, Boston, 1883.

15. En Nueva York, por ejemplo, a finales de siglo, se estimaba el número de cargos municipales a cubrir por designación política, en unos doce mil: véase W. Riordon, *Plunkitt...*, p. XII de la introducción de Arthur Mann. Para más datos, ver la obra de Fred J. Cook, *American political bosses and machines*, Franklin Watts, Inc., Nueva York, 1973.

16. El *boss* Plunkitt, podía preguntarse al respecto, con la mejor buena fe, «¿Cómo va uno a interesar a nuestros jóvenes en su país, si uno no dispone de puestos que darles cuando trabajan para su partido?», W. Riordon, *Plunkitt...*, p. 11.

17. G. M. Reynolds, *Machine politics...*, pp. 115 ss.

18. Ver Matthew Josephson, *The politicians*, Harcourt, Brace and World, Nueva York, 1963, p. 23.

19. La obra citada de G. M. Reynolds expone el esfuerzo en el estado de Luisiana por parte de las fuerzas políticas tradicionales, para privar a los negros del voto concedido tras la guerra civil y crear una *máquina* totalmente blanca.

20. H. Gosnell, *Boss Platt and his New York machine*, Univ. of Chicago, 1924, pp. 1-3. H. Gosnell indica igualmente que en 1890, en Nueva York, dos quintos de la población eran extranjeros inmigrantes.

21. H. Gosnell, *Boss Platt...*, Un senador del estado de Nueva York podía afirmar en 1898, con respecto a la reforma de las primarias: «Existen las mismas razones para conceder la reforma de las primarias a los electores rurales que a los electores urbanos. Existe el mismo fraude, la misma corrupción, en las primarias rurales, que en las primarias urbanas», pp. 85-86.

22. M. Ostrogorski, *Democracy...*, p. 306; H. Gosnell, *Machine politics, Chicago model*, p. 81.

23. H. Gosnell, *ibid.*

24. D. H. Kurtzman, *op. cit.*, p. 121.

25. H. Gosnell, *Boss Platt...*, p. 147.

26. M. Ostrogorski, *Democracy...*, p. 373. El autor de este trabajo fue protagonista de una subdesarrollada práctica similar: en sus años de estudiante de tercer curso de Derecho fue contratado para repartir boletines impresos con el nombre del candidato, en las elecciones a procuradores por Madrid en 1967, a la puerta de uno de los puestos electorales.

27. G. M. Reynolds, *op. cit.*, p. 121.

28. D. H. Kurtzman, *op. cit.*, p. 121 ss.

29. M. Ostrogorski, *op. cit.*, p. 333.

30. Existe una curiosa obra sobre el tema, John Doyle Demitt, *A Century of campaign buttons, 1789-1889*, Traveler Press, 1959. Como curiosa muestra de la extensión de este tipo de propaganda, y su enraizamiento en la práctica política, recuérdese la famosa campaña del presidente Gerald Ford para eliminar la inflación, centrada en el botón con las iniciales WIN (*Whip Inflation Now*).

31. Alexander Heard, *The costs of democracy*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1960, p. 402.

32. *Ibid.*, p. 402-403.

33. Como descripción del cambio que supuso la campaña de Jackson, ver por ejemplo, Claude G. Bowers, *Party battles in the Jackson period*, Riverside Press, Cambridge, 1922.

34. Ver, por ejemplo, Gordon S. P. Kleeberg, *The formation of the republican party as a national political organization* (publicado por primera vez en 1911, reedición de Ben Franklin, Nueva York, 1970).

35. Sobre Marcus Alonzo Hanna, ver Thomas Beer, *Biography of Hanna*, Knopf, Nueva York, 1929. También, la tesis inédita de Edward Th. Felt, *The rise of Mark Hanna*, Michigan State University, 1960. Más reciente es H. Croly: *M. A. Hanna, his life and work*, Anchor Books, Hamden, 1965.

36. M. Josephson, *The politicians*, p. 646.
37. M. Josephson, *ibid.*, pp. 646 ss., y Merwin Weisbord, *Campaigning for president A new look to the road to the White House*, Washington Square Press, Nueva York, 1966 p. 81.
38. Las plataformas o programas de los distintos partidos han sido publicadas en la recopilación de Kirk H. Porter y Donald B. Johnson, *National party platforms, 1840-1964*, University of Wisconsin Press, Madison, 1966.
39. M. Josephson, *op. cit.*, p. 95.
40. M. Weisbord, *op. cit.*, p. 87.
41. *Ibid.*, pp. 9 ss.
42. Sobre Bryan, ver, en el aspecto que nos ocupa, subrayando las innovaciones que introdujo en la campaña electoral, Keith Melder, *Bryan, the campaigner*, Smithsonian Institution, Washington, 1965. Interesantes al respecto, aunque más biográficos, son de Albert L. Gale, *Bryan, the man*, Thompson Publishing Co., San Luis, 1908, y el más reciente, Louis W. Koenig, *Bryan, a political biography*, Putnam, Nueva York, 1971.
43. M. Weisbord, *op. cit.*, p. 48.
44. *Ibid.*, p. 54.
45. *Ibid.*, p. 75.
46. *Ibid.*, pp. 40 ss.
47. M. Ostrogorski, *Democracy...*, pp. 320 ss.
48. Sobre Steffens, para una perspectiva moderna, ver John M. Harrison y Hany H. Stein, eds., *Muckraking: past, present and future*, Pennsylvania State University Press, University Park, 1970.
49. H. F. Gosnell, *Machine politics, Chicago model*, pp. 156-157.
50. En el caso citado por Gosnell, sin embargo, fue la prensa la que prevaleció contra la máquina demócrata. Sin embargo, ello fue durante los años de la gran depresión, cuando el nivel de cultura y la agudización de las diferencias sociales se habían incrementado considerablemente.
51. Sobre la corrupción administrativa en Estados Unidos ver Jacob van Klavren, «Corruption, the special case of the United States», sección del cap. VI, «The United States», de Arnold J. Heidenheimer, ed., *Political corruption*, Holt, Rinehart and Winston, Nueva York, 1970, pp. 269-313, particularmente pp. 269-275.
52. Aparte de obras más específicas para cada país, a que haremos referencia más adelante, para un análisis de la evolución de la administración pública en Europa durante el siglo XIX, ver la obra de Eugene y Pauline Anderson, *Political institutions and social change in continental Europe in the nineteenth century*, University of California Press, Berkeley, 1967, especialmente pp. 206-219.
53. En el caso prusiano, se exigía que los funcionarios apoyasen públicamente las propuestas del gobierno. *Ibid.*, pp. 206-219.
54. Ver, por ejemplo, la descripción que se hace en el libro de Jean Carrere y Georges Bourgin, *Manuel des partis politiques en France*, F. Rieder et Cie., París, 1924, pp. 129 ss. Para la evolución del partido radical, ver Armand Charpentier, *Le Parti radical et radical socialiste à travers ses Congrès, 1901-1911*, M. Giard y E. Briere, París, 1913. Más ampliamente, Jean Thomas Nordmann, *Histoire des radicaux, 1820-1973*, Éditions de la Table Ronde, París, 1973. Para una descripción general, ver François Goguel, *La politique des partis sous la III^e République*, Éditions du Seuil, París, 1958.
55. Tal es el juicio, por ejemplo, de Peter Campbell, *French electoral systems and elections since 1789*, Anchor Books, Hamden, 1967, pp. 25 ss.
56. Para la descripción del sistema electoral francés durante la Tercera República, ver *ibid.*, pp. 71 ss., así como el libro de Georges Lachapelle, *Les régimes électoraux*, A. Colin, París, 1954.
57. La mayoría de los estudios electorales sobre la época de la Tercera República siguen la metodología propuesta en el libro de André Siegfried, *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la Troisième République*, Armand Colin, París, 1913, metodología consistente en estudiar regiones determinadas con un en-

foque que ha venido a denominarse *ecológico*, para diferenciarlo del *survey research*. Estudios de este tipo que hemos consultado, han sido, por ejemplo, Jean Michel Puyou, *Histoire électorale du Département des Basses Pyrénées, sous la III^e et IV^e République*, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, París, 1965. Asimismo, de Jean François Viple, *Sociologie politique de l'Allier: la vie politique et les élections sous la Troisième République*, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, París, 1965, y P. Barral, *Le Département de l'Isère sous la III^e République*, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1962. Todas estas obras siguen la metodología de Siegfried, que en nuestra opinión presenta la ventaja, frente al *survey research*, de mostrar no sólo correlaciones entre factores sociológicos y conducta electoral, a nivel de agregados, sino también la relación entre las dos caras del problema, el comportamiento electoral, y el aspecto que nos interesa, las estructuras en que se produce.

58. En los Bajos Pirineos, por ejemplo, se ha considerado que los partidos organizados no ejercieron una verdadera influencia política hasta 1945. Ver J. M. Puyou, *op. cit.*, p. 103.

59. A. Siegfried, *op. cit.*, p. 362 ss.

60. *Ibid.*, p. 392 ss. J. M. Puyou, *op. cit.*, p. 109 ss.

61. A. Siegfried, *op. cit.*, p. 396.

62. *Ibid.*, p. 397.

63. *Ibid.*, p. 389.

64. *Ibid.*, p. 398.

65. J. M. Puyou, *op. cit.*, p. 109.

66. *Ibid.*, p. 109, A. Siegfried, *op. cit.*, p. 396.

67. A. Siegfried, *op. cit.*, p. 396.

68. René Remond, *La vie politique en France, 1848-1879*, Armand Colin, París, 1969, vol. II, p. 255.

69. Daniel Halevy, *La fin des notables*, B. Grasset, París, 1930, pp. 11-12.

70. J. M. Puyou, *op. cit.*, p. 102. Tales comités, sin embargo, al menos en el caso citado por el autor, se hallan divididos por disputas internas con cierta frecuencia, lo que obstaculizaba su labor propagandista.

71. Ver ejemplo, Roger H. Soltau, *French parties and politics, 1871-1921*, reedición de Russell and Russell, Nueva York, 1965, pp. 21 ss. A. Siegfried, *op. cit.*, p. 402.

72. Los funcionarios podían apelar al Consejo de Estado, frente a disposiciones arbitrarias de sus superiores. Ver M. Hauriou, *Précis de droit administratif, et de droit public*, París, 1914, p. 635 ss.

73. Para un breve resumen de las reformas de 1884, ver S. Maillet, *Histoire des institutions publiques depuis la révolution française*, Librairie Dalloz, París, 1968, p. 30.

74. J. M. Puyou, *op. cit.*, p. 108.

75. A. Siegfried, *op. cit.*, p. 405.

76. Charles Benoist, «Les moeurs électorales», *Revue des Deux Mondes* (5 septiembre 1898), pp. 405 ss. C. Benoist se configuraba como un enemigo acérrimo de la República, y es por ello un observador y crítico implacable de los defectos del sistema electoral. También P. Campbell, *op. cit.*, p. 25.

77. C. Benoist, «Les moeurs...», p. 412.

78. *Ibid.*, p. 415. Lefebvre Pontalis, *Les élections en Europe à la fin du XIX^e siècle*, París, Plon, 1902, p. 30. G. D. Weil, *op. cit.*, p. 232.

79. C. Benoist, «Les moeurs...», p. 416. Lefebvre Pontalis, *op. cit.*, p. 29. J. M. Puyou, *op. cit.*, p. 110. M. Duverger ha indicado también el importante papel de la taberna en el proceso electoral. Ver *Political parties*, Wiley and Sons, Nueva York, 1963, p. 20, traducción al inglés de Barbara y Robert North de *Les partis politiques*, A. Colin, París, 1951.

80. Lefebvre Pontalis, *op. cit.*, p. 29.

81. A. Charpentier, *Le parti radical...*, pp. 177 y 181.

82. C. Benoist, *op. cit.*, p. 422.

85. C. Benoist, *op. cit.*, p. 418. Sobre la dificultad de organizar convenientemente mítines y reuniones, incluso en tiempos más recientes, y la necesidad de un servicio de orden del partido en las mismas, ver por ejemplo, Georges Lefranc, *Les gauches en France, 1789-1972*, Payot, París, 1973, nota «Clubs, mítines y desfiles», pp. 317-319.

84. Jean Jacques Chevalier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Dalloz, París, 1972, pp. 293, 366 y 409.

85. El partido socialista se unificó definitivamente formando la Sección Francesa de la Internacional Obrera en 1905. Hasta entonces, si bien dividido, había llevado a cabo una actividad considerable. Para esta época, ver Aaron Noland, *The founding of the French socialist party*, Harvard University Press, Cambridge, 1956.

86. Ver, por ejemplo, J. Carrère, *op. cit.*, p. 50. Desde luego, la abstención electoral, que bajó a un veinte por ciento en la fecha crítica de 1877 (enfrentamiento del presidente McMahon con los republicanos) subió al treinta y uno por ciento en 1881, y sólo en 1924 disminuyó el abstencionismo a cifras inferiores a las de 1877. Ver H. Gosnell, *Why Europe votes*, p. 41. Para una consideración más detallada del problema del abstencionismo, ver Alain Lancelot, *L'abstentionisme électoral en France*, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1968.

87. Jean Thomas Nordmann, *Histoire des radicaux...*, p. 11 ss.

88. *Ibid.*

89. Efectivamente, los partidos apoyados en una base religiosa se fundaban más en contactos cara a cara, tipo «partido de masas», que en comités de notables actuando por medio de propaganda electoral centralizada. Tal característica, como veremos, se daba también en Alemania, con el partido del Centro. Ver de R. E. M. Irving, *Christian democracy in France*, Allen and Unwin, Londres, 1973, pp. 36 ss., sobre el Parti Démocrate Populaire (PDP) formado durante esta época.

90. Ver, por ejemplo, para la importancia de la francmasonería como fuerza cohesiva del partido radical, Paul Guerie, *Artisans et facteurs de continuité ministérielle sous la Troisième République*, Éditions Marescot, París, 1971, pp. 313-317.

91. *Ibid.*, pp. 318 ss.

92. Leon Jacques, *Les partis politiques sous la III^e République*, Recueil Sirey, París, 1913, pp. 262 ss.

93. *Ibid.*, p. 220.

94. Daniel Halevy, *La république des comités*, B. Grasset, París, 1934, apéndice I, «Finanzas del Partido Radical», p. 191.

95. *Ibid.*

96. A. Noland, *op. cit.*, p. 306 ss. Trataremos de la organización socialista al estudiar el modelo alemán.

97. *Ibid.*

98. *Ibid.*

99. H. F. Gosnell, *Why Europe votes*, p. 41 ss.

100. Para una descripción de las campañas electorales antes de la reforma de 1867, durante el siglo XVIII y primera mitad del XIX, ver J. Grego, *op. cit.*, *passim*. Para la época inmediatamente anterior a la reforma de 1867, Norman Gash, *Politics in the age of Peel*, cap. V ss., Longman, Green, and Co., Londres, 1953. La Reforma de 1832 había dejado prácticamente intacta la influencia de la nobleza terrateniente: en este sentido se pronuncian Charles Seymour, *Electoral reform in England and Wales*, Yale University Press, New Haven, 1915, pp. 280 ss., y más recientemente, H. J. Hanham, *Elections and party management in the time of Disraeli and Gladstone*, Longman, Green and Co., Londres, 1959, pp. 6 ss., y del mismo autor, *The reformed electoral system in Great Britain, 1832-1914*, The Historical Association, Londres, 1968.

101. Para las relaciones entre la nobleza rural y la representación conservadora en el parlamento, ver por ejemplo, E. J. Feuchtwanger, *Disraeli, democracy and the tory party: Conservative leadership and organization after the second reform bill*, Clarendon Press, Oxford, 1968, pp. 61-66.

102. Lo que no quiere decir que los electores urbanos fuesen *a priori* contra-

rios a los conservadores. *Ibid.*, pp. 80-85, muestra que la extensión del voto a las ciudades favoreció en gran manera al partido y candidatos conservadores. El problema era el de cómo comunicarse con el electorado, de forma que tal tendencia favorable pudiera ser extendida y reafirmada. Recordemos que el punto de vista del presente trabajo es tomar en cuenta la actividad de los sujetos activos de la campaña, no del electorado.

103. Emmeline W. Cohen, *The growth of the British civil service, 1788-1939*, Allen and Unwin, Londres, 1939, p. 136. Ver también sobre el tema, G. A. Campbell, *The civil service in Britain*, Gerald Duckworth and Co., Londres, 1965, segunda edición, pp. 25 ss. Como dato curioso, si bien los Estados Unidos habían comenzado su historia con una administración más eficiente y menos corrupta que la británica, a partir de 1830 la corrupción política de la administración americana aumentó a medida que la administración inglesa procedía a un mejoramiento y reforma, y adquiría una mayor independencia política. Ver sobre el tema S. E. Finer, «Patronage and the public service: Jeffersonian bureaucracy and the British tradition», en Arnold Heidenheimer, ed., *Political corruption*, pp. 106-125.

104. J. Greco, *op. cit.*, passim. También C. Seymour, *op. cit.*, pp. 165 ss.

105. Para una exposición de la evolución del coste de las elecciones británicas, ver W. Gwynn, *Democracy and the cost of politics in Britain*, University of London, Athlone Press, Londres, 1962, especialmente el apéndice I.

106. E. J. Feuchtwanger, *op. cit.*, pp. 110-111.

107. La expresión usada por Lord Derby en el Parlamento refiriéndose a la reforma electoral de 1867, introducida por los conservadores, fue la de «a leap in the dark», o sea, un salto en la oscuridad, indicando la aprensión existente en las filas conservadoras ante el cambio en la situación electoral. Ver C. Seymour, *op. cit.*, p. 277.

108. Lloyd George, *Better times, speeches by the right hon. D. Lloyd George, M. P.*, Hodder and Stoughton, Londres, 1910, discurso del 3 de marzo de 1910, «Rural Intimidation», pp. 289 ss.

109. H. J. Hanham, *Election and party management*, p. 74. Hanham diferencia entre influencia e intimidación: según el autor, la presión de los patronos sobre los obreros respondía más frecuentemente a una situación de auténtica intimidación, mientras que en el campo, intimidación económica o física e influencia tradicional iban estrechamente unidas. Ver pp. 84 ss.

110. M. Ostrogorski, *Democracy and the organization of political parties*, vol. I, passim. De todas formas, Ostrogorski se muestra escéptico respecto a la posibilidad de que las reformas dentro del partido liberal condujesen a una real democracia interna. Ostrogorski participaba de la misma desconfianza que, por ejemplo, Mosca y Michels, que habían sido testigos de un cambio radical en la estructura de los partidos, sin que, en su opinión, tal cambio supusiese un auténtico proceso de distribución del poder. Para una descripción más moderna, ver Hanham, *Elections*, pp. 125 ss.

111. Para un ejemplo concreto del funcionamiento de la organización liberal en una constituency, ver Frank Bealey, J. Blondel y E. D. McCann, *Constituency politics: a study of Newcastle-under-Lynne*, The Free Press, Nueva York, 1965, pp. 56 ss.

112. E. J. Feuchtwanger, *op. cit.*, p. 91.

113. E. J. Feuchtwanger, *op. cit.*, p. 143.

114. E. J. Feuchtwanger, *op. cit.*, p. 114.

115. G. C. T. Bartley, Discurso a los activistas del Partido Conservador, «The condition of the Conservative Party in the Midlands», citado en E. J. Feuchtwanger, *op. cit.*, p. 158, y en R. McKenzie, *British political parties*, Saint Martin's Press, Nueva York, 1963, pp. 164 ss.

116. Roy Douglas, *The history of the liberal party, 1895-1970*, con un prólogo del líder del partido Jeremy Thorpe, Sigwick and Jackson, Londres, 1971, p. 11. La LRA cambió su nombre más tarde al actual de *Liberal Central Association* (LCA).

117. *Ibid.*, p. 12.
118. E. J. Feuchtwanger, *op. cit.*, p. 105.
119. *Ibid.*
120. La obra *standard* sobre la *Primrose League* y su forma de actuar es la de Janet H. Roob, *The Primrose League, 1883-1906*, Columbia University Studies in Economics, History and Public Law, N. 497, 1942. Debemos especificar que si en un principio la *Primrose League* fue utilizada como un arma frente a la dirección del partido por Randolph Churchill, más tarde se integró dentro de la disciplina del partido conservador, a pesar de una teórica independencia.
121. Ver la descripción que da un autor francés contemporáneo, Lefebvre Pontalis, en *Les élections en Europe*, pp. 47 ss.
122. Peter G. J. Pulzer, *Political representations and elections in Britain*, Allen and Unwin, Londres, 1972 (segunda edición), p. 83. Tal manifiesto era puramente personal, y no vinculaba oficialmente al partido. Sólo en 1906 el partido liberal publicó un manifiesto oficial, equivalente a la plataforma americana.
123. E. J. Feuchtwanger, *Disraeli*, cap. I.
124. Efectivamente, sólo en 1948 decidió el partido conservador eliminar la ventaja de que disponían los individuos capaces de financiar los gastos electorales para ser designados candidatos. Ver M. Harrison, «Britain», en A. Heidenheimer y R. Rose, ed., *Comparative political finance*, p. 667 ss. Para la financiación de los partidos en la época, ver H. J. Hanham, *op. cit.*, cap. 17, «Party finance». Con respecto a tal problema en el *Independent Labour Party* ver Neal Blewett, *The peers, the parties and the people. The general elections of 1910*, Macmillan, Londres, 1972, pp. 289 ss.
125. E. J. Feuchtwanger, *op. cit.*, p. 105. Para las características de las elecciones británicas del período, nos hemos basado en los siguientes trabajos: para las elecciones de 1880, Trevor Lloyd, *The general election of 1880*, Oxford University Press, Glasgow, 1968. Para la elección de 1906, A. K. Russell, *Liberal landslide. The general election of 1906*, David and Charles, Mentor Abbot, 1973. Para las dos elecciones de 1910, el citado libro de Neal Blewett, *The Peers, the parties and the people. The general elections of 1910*. La obra citada de F. S. Bealey, J. Blondel y E. D. McCann, *Constituency politics*, cubre también el período. A la hora de redactarse estas líneas no había aparecido aún el libro anunciado de Richard Rempel, *The khaki election of 1900*, en David and Charles. En general estos estudios presentan una orientación eminentemente histórica, excepto el libro de Bealey, y dedican atención preferente a la posición de la élite. Russell y Bealey siguen en parte una orientación similar a la de los estudios franceses inspirados en Siegfried, de análisis ecológico.
126. A. K. Russell, *op. cit.*, p. 64 y ss.
127. Una obra moderna sobre la figura del *agente electoral* es la de George A. Confort, *Professional politicians: a study of British party agents*, Washington, Public Affairs Press, 1958.
128. E. J. Feuchtwanger, *op. cit.*, p. 114.
129. Ver al respecto el estudio, en páginas posteriores de la regulación electoral británica.
130. A. K. Russell, *op. cit.*, p. 125.
131. Ver. S. Brooks, «The British election», *North American Review* (marzo 1910), pp. 410 ss.
132. A. K. Russell, *op. cit.*, p. 64.
133. *Ibid.*, p. 137.
134. *Ibid.*, p. 133.
135. *Ibid.*, p. 127, y F. J. Bealey, *op. cit.*, p. 66.
136. Philip G. Cambray, *The game of politics: a study of the principles of British political strategy*, John Murray, Londres, 1932, p. 184.
137. Como obra de base para la actividad electoral en el Imperio Alemán hemos utilizado el libro ya citado de Thomas Nipperdey, *Die Organisation der Deutsche Parteien vor 1918*, Droste Verlag, Düsseldorf, 1961. Para las descripciones

de campañas particulares, hemos utilizado principalmente el estudio de Jürgen Bertram, *Die Wahlen zum Deutschen Reichstag vom Jahre 1912: Parteien und Verbände in der Innenpolitik des Wilhelminische Reiches*, Droste Verlag, Düsseldorf, 1964, así como el estudio de George Dunlop Crothers, *The German elections of 1907*, Columbia University Press, Nueva York, 1941. Nipperdey se refiere a los medios tradicionales de persuasión política al tratar de los partidos conservadores, ver pp. 240 ss. Con respecto a la intervención estatal, ver el capítulo de J. Bertram referido a funcionarios y partidos políticos, «Behörden und Parteien», *op. cit.*, pp. 119 ss. También G. D. Crothers, *op. cit.*, pp. 145 ss.

138. T. Nipperdey, *op. cit.*, p. 90.

139. *Ibid.*, p. 50.

140. *Ibid.*, p. 39.

141. La obra *standard* para el partido socialdemócrata de la época es la de Franz Mehring, *Geschichte der Deutschen sozial demokratie*, Dietz Verlag, Berlín, 1960, vol. II (1863-1891). Desde un punto de vista más influenciado por el marxismo ortodoxo actual, es interesante la obra del politólogo alemán oriental Dieter Fricke, *Zur Organization und Tätigkeit der Deutschen Arbeiterbewegung, Dokumente und Materialien, 1890-1914*, 2 vols., en VEB Verlag Enzyklopädie, Leipzig, 1962, y *Die Deutsche Arbeiterbewegung 1863-1890*, misma editorial, 1964, con numerosos datos sobre propaganda, prensa y organización.

142. Fricke, *Die Deutsche...*, p. 96.

143. Guenther Roth, *The social democracy in Imperial Germany. A study in working class isolation and national integration*, Bedminster Press, Totowa, 1963, p. 212.

144. T. Nipperdey, *op. cit.*, p. 239.

145. La decisión de participar en la vida parlamentaria del Reichstag se tomó tras larga controversia en el partido: a la larga, tal posición determinó la salida del partido de elementos más radicales. Ver D. Fricke, *Die Deutsche...*, p. 241.

146. Esto llevó, en último término, a la crisis interna del partido socialdemócrata, que culminó en su división tras la primera guerra mundial. Ver, sobre el tema, Carl E. Schorske, *German social democracy, 1905-1917: The development of the great schism*, Harvard University Press, Cambridge, 1935.

147. En el *Organisationstatut* de 1875 se declaraban periódicos oficiales del partido el *Neue Sozialdemokrat* de Berlín y el *Volkstaat* de Leipzig (art. 14).

148. Para las leyes antisocialistas y su efecto, ver F. Mehring, *op. cit.*, vol. V, cap. V: «Das Sozialistengesetz», *op. cit.*, p. 484 ss. Para un estudio más detallado desde una perspectiva actual, Vernon L. Lidtke, *The outlawed party: social democracy in Germany, 1878-1890*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 1966.

149. D. Fricke, *Die Deutsche...*, p. 206.

150. Hemos utilizado, como descripciones de la organización y acción del partido socialdemócrata a nivel local, durante esta época, el libro editado por Eduard Bernstein, *Die Geschichte der Berliner Arbeiterbewegung. Ein Kapitel zur Geschichte der Deutschen Sozialdemokratie*, tres tomos, Buchhandlung Vorwärts (casa editora del SPD), Berlín, 1910, con abundantes muestras de panfletos, circulares, propaganda, etc., del partido. También, Karl-Ernst Moring, *Die Sozialdemokratische Partei in Bremen, 1890-1914: Reformismus und Radicalismus in der Sozialdemokratische Partei Bremens*, Verlag für Literatur und Zeitgeschehen, Hannover, 1968, más referido a las luchas internas, pero interesante para ver la acción agitadora del SPD frente a otros partidos. Ver pp. 50 ss. Para la actividad de las oficinas centrales del SPD, ver el libro de Friedrich Ebert, *Kämpfe und Ziele*, C. Reissman, Dresden, 1927.

151. Cifras dadas por D. Fricke en *Zur Organization...*, p. 133:

Año	Ejemplares
1890	254.000
1904	600.000
1912	1.478.000
1913	1.463.000
1914	1.488.000

152. Ver el libro citado de G. Roth, *The social democrats in Imperial Germany*, cap. IX, «The social democrat subculture and the dominant culture», pp. 212 ss.

153. Ver, por ejemplo, Myron Weiner y Joseph Lapalombara, «The impact of parties on political development», *Political parties and political development*, Princeton University Press, Princeton, 1966, pp. 399-435.

154. Aparte del libro citado de Nipperdey, es también interesante, para el funcionamiento y organización de los partidos alemanes hasta 1918, la obra de Ludwig Bergstrasser, *Geschichte der politische Parteien in Deutschland*, Isar Verlag, Munich, 1955. Del mismo autor, para el desarrollo de la campaña electoral, «Zur Geschichte der parteipolitische Agitation und Organization in Deutschland» en *Vergangenheit und Gegenwart*, vol. II, 1912.

155. T. Nipperdey, *op. cit.*, p. 282. El tamaño de las *Vereine* de los partidos burgueses variaba, desde cincuenta miembros (o menos) en pequeñas localidades, hasta *Vereine* de diez mil miembros en ciudades como Hamburgo.

156. T. Nipperdey, *ibid.*

157. G. D. Crothers, *op. cit.*, p. 113.

158. El sistema electoral para las elecciones al *Reichstag* era mayoritario a dos vueltas, y suponía importantes desigualdades electorales, al variar considerablemente la distribución de la población, debido a la industrialización y urbanización del país. Las zonas rurales de Prusia Oriental se veían particularmente favorecidas. Ver, para una descripción general, el manual electoral de Arthur Blaustein y Hermann Hillger, *Wegweisen für die Reichstagswahl*, Hermann Hillger Verlag, Leipzig-Berlín, 1907. Más profundos son G. von Below, *Das parlamentarische Wahlrecht in Deutschland*, Carl Curtius, Berlín, 1909, y, con atención al caso prusiano dentro del Reich, Leo von Savigny, *Das parlamentarische Wahlrecht im Reiche und in Preussen, und seine Reform*, Carl Heymanns Verlag, Berlín, 1907. Como obra más general, desde una perspectiva actual, Hans Fenske, *Wahlrecht und Parteiensystem*, Athenäum Verlag, Frankfurt, 1972. El sistema de *ballotage*, o, en alemán, *Stichwahlen*, planteaba problemas ideológicos al partido socialdemócrata, al obligarle a formular alianzas locales con partidos burgueses, caso de no alcanzar la mayoría en la primera votación.

159. El partido socialista cuidaba de la formación de sus agitadores, poniendo el acento, sobre todo, en su habilidad oratoria, al objeto de poder conducir eficientemente los mítines públicos, principal elemento de comunicación. Como ejemplo curioso de manual destinado al agitador socialista puede citarse el libro editado por la imprenta del partido de Eduard David, *Referenten-Führer: eine Einleitung zur Erwerb des für die sozialdemokratische Agitationstätigkeit nötigen Wissens und Können*, Buchhandlung Vorwärts, Berlín, 1907. Para un ejemplo de los programas de los demás partidos, ver la compilación de Félix Salomon, *Die deutsche Parteienprogramme*, vol. II: *Von der Reichsgründung bis zum Gegenwart, 1871-1912*, Verlag von B. G. Teubner, Leipzig y Berlín, 1912. Para un resumen de la actividad de los partidos en las campañas de 1900, ver de Richard Schmidt y Adolf Grabowsky, eds., *Die Parteien: Urkunde und Bibliographie der Parteienkunde*, Carl Heymanns Verlag, Berlín, 1912.

160. D. Fricke, *Zur Organization...*, p. 133.

161. G. D. Crothers, *op. cit.*, pp. 116 ss. También en contra de los socialistas actuaban durante la campaña electoral la Liga Electoral de Antiguos Africanos (que

organizó mil doscientos mítines en las elecciones de 1907), la Deutsche Krieger Bund, la Liga de Funcionarios Alemanes, la Liga de Industriales Alemanes, etc.

162. La citada *Unión Imperial contra la Socialdemocracia* contaba con un centenar de oradores profesionales, y ciento cuarenta y cuatro mil miembros.

163. Samuel Huntington, *Political order in changing societies*, Yale University Press, Nueva Haven, 1968, pp. 59 ss.

164. Ver el prólogo de Arthur Mann a la obra citada de W. Riordon, *Plunkitt of Tammany Hall*.

Capítulo 3

LA EVOLUCIÓN DE LA CAMPAÑA ELECTORAL: LA INTRODUCCIÓN DE NUEVAS TÉCNICAS, 1924-1974

LAS NUEVAS TÉCNICAS DE PROPAGANDA POLÍTICA

Introducción

A partir de 1920, el desarrollo de los medios de comunicación afectó considerablemente a la práctica de las campañas electorales. En este capítulo nos referiremos por una parte a los cambios acaecidos en esta práctica, y por otra a los problemas que tales cambios plantean al sistema político y a sus sujetos activos. Indudablemente no son sólo factores técnicos los que hay que tener en cuenta: el aumento del nivel general de educación en los países occidentales y la evolución de la conflictividad social han influido desde luego en la forma de llevarse a cabo las campañas electorales. Sin embargo, trataremos de limitarnos a la exposición de los cambios en las técnicas electorales, y sus consecuencias; sobre todo, en aquellos aspectos comunes a los diversos sistemas democrático-liberales.

La aplicación de la radio y televisión a las campañas electorales es tan general, y los estudios sobre sus características y efectos son tan numerosos, que una exposición detallada de tales características (siquiera fuese limitada a los cuatro países de que nos ocupamos en la parte anterior) requeriría un estudio de extensiones muy superiores a las del presente trabajo. En consecuencia, y de acuerdo con la intención de llevar a cabo una cierta ordenación

conceptual que permita una comprensión de las campañas electorales en sus aspectos más generales, nos limitaremos a considerar dos formas (o tipos) de aplicación de la radio y la televisión de las campañas electorales, tipos que representan dos polos opuestos, entre los cuales es posible situar casos intermedios. Por una parte estudiaremos el *tipo americano*, caracterizado por una amplia libertad de utilización de la radio y televisión, por partidos y candidatos individuales, sin más límites que sus disponibilidades económicas y los límites (cada vez más estrictos, como veremos) que marca la ley: y por otra parte, el *tipo británico*, en que la radio y televisión se configuran como entes públicos, y su utilización en la campaña electoral no se hace depender de criterios comerciales, sino del interés general. No entraremos por ahora en detalles legales, que expondremos en la cuarta parte de este trabajo. Nuestro presente objetivo es realizar una exposición general de cómo aparecieron y evolucionaron estas nuevas técnicas, la radio y la televisión, al objeto de poder precisar más tarde sus efectos sobre la campaña y el sistema político. Tampoco entraremos, por el momento, en el estudio de *tipos intermedios* (en los que coexisten criterios comerciales y públicos en diversos grados) por su actual irrelevancia en el mundo occidental, y porque sus características pueden ser derivadas de los tipos «puros» aquí expuestos.

El modelo americano: la aparición de la radio en las campañas electorales

En Estados Unidos, la influencia de la radio sobre la práctica de las campañas electorales fue mucho más amplia y temprana que en el resto de los países occidentales debido a un factor fundamental: desde el primer momento la radio se configuró como un sector a cargo de la iniciativa privada, de forma que las emisoras y redes nacionales se hallaban autorizadas a vender libremente su tiempo (dentro del marco de las limitaciones legales) a los clientes en condiciones de pagar su coste. La radio, introducida en las campañas electorales a partir de 1924, desplazó a la prensa como principal medio de la campaña, sobre todo tras la elección de 1936. A su vez, la radio fue reemplazada por la televisión en 1952. Como ha señalado un autor, mítines, propaganda gráfica, radio y televisión se configuran como los estadios «clásicos» en el desarrollo de las campañas electorales en Estados Unidos.¹

Desde un primer momento, radio y política estuvieron estrechamente vinculadas. El primer programa «regular» de radio americano fue la emisión por la emisora KDKA, de Pittsburg, anunciando el resultado de las elecciones presidenciales del 2 de noviembre de 1920.² Pero, fue en 1924 cuando la radio fue utilizada por primera vez a nivel nacional, en una campaña electoral presidencial, y ello en dos formas: mediante la *transmisión nacional* de las convenciones de los partidos, por un lado, y mediante la *propaganda* pagada y los discursos de los candidatos por otro.³

Aun así, la difusión de la propaganda electoral radiofónica fue limitada en un primer momento, dado el escaso número de estaciones, aparatos receptores y oyentes.⁴ En todo caso, la propaganda radiofónica fue considerada lo suficientemente importante como para que el partido republicano instalase una emisora para su uso durante las elecciones.⁵ La novedad del medio originó una cierta expectación nacional, y aunque los gastos electorales en propaganda radiada fueron relativamente reducidos, tras 1924 la radio se configuró como un arma propagandística a tener, en adelante, muy en cuenta.

La campaña electoral de 1928 supuso la definitiva implantación de la radio en gran escala como medio de propaganda. Si en la campaña electoral de 1924 se ha estimado que el candidato vencedor, Calvin Coolidge, fue capaz de alcanzar a cinco millones de personas por medio de la radio, en 1928 la audiencia potencial radiofónica había ascendido a cuarenta millones de oyentes.⁶

La campaña presidencial de 1932 se produjo en medio de la depresión económica, en un ambiente contrario a la administración republicana en el poder, y, como se ha señalado, la victoria

Tabla I

*Evolución de las campañas electorales, 1924-1932*⁷

Año	N.º de aparatos (en millones)	Audiencia (en millones)	Costes de propaganda radiada electoral (en dólares)
1924	3	5-10	160.000
1928	8	35-40	2.000.000
1932	12-18	60-90	5.000.000

de Roosevelt estaba asegurada, con o sin radio.⁸ Sin embargo, la personalidad de F. D. Roosevelt y su acomodación al uso de la radio no dejaron de ser evidentes, en esta campaña, y en la siguiente elección presidencial de 1936. Durante su mandato, Roosevelt no vaciló en utilizar la radio en sus famosas «charlas junto a la chimenea» (*chats by the fireside*) que se convertirían en publicidad invertida a largo plazo en la campaña electoral; Roosevelt supo adaptarse al estilo de la radio, sustituyendo el modo oratorio propio de los mitines públicos por un enfoque personal, buscando ganarse la confianza del oyente.

La campaña electoral de 1936 fue testigo de la victoria de la radio sobre la prensa. Ésta, controlada por intereses vinculados al partido republicano, se declaró mayoritariamente en favor del candidato contrario a Roosevelt, esto es, Landon.⁹ El partido demócrata se vio reducido en gran parte al uso de la radio como medio de propaganda: de hecho, un cuarto de los fondos de ambos candidatos destinados a propaganda electoral estaban destinados a la radio. El resultado fue una abrumadora victoria de Roosevelt: la propaganda gráfica (y por medio de la prensa) no era ya un elemento decisivo. En la opinión de los actores políticos, y de los estudiosos de los fenómenos sociales, la radio se convirtió en el principal medio de influir sobre la opinión pública. De estos años datan las primeras obras, a veces de cierta truculencia, advirtiendo sobre los peligros derivados de la extensión de la propaganda, literatura que ha pervivido hasta nuestros días.¹⁰

Desde luego, la importancia de la radio no se limitaba a las campañas presidenciales: su uso se extendió rápidamente a las campañas locales, para el Congreso, las asambleas estatales y los cargos gubernamentales. En Nueva York, el uso de la radio como medio de propaganda por el alcalde de la ciudad, de 1921 a 1925 condujo incluso a una reacción judicial declarando ilegal la utilización de la radio para fines electorales.¹¹ A pesar de ello, hacia 1932 las campañas radiadas eran generales, al menos donde los candidatos podían permitirse tal lujo.¹²

Hacia 1948 la radio había llegado a su punto de influencia máxima: en tal fecha había en Estados Unidos noventa millones de aparatos de radio, no dejando ni un solo rincón del país fuera de su alcance. Pero la campaña de 1948 fue la última monopolizada por la radio. A partir de tal fecha la televisión fue afirmándose como el medio óptimo de comunicación electoral. La combinación

de prensa, radio y televisión se configuró como el medio típico de propaganda, caracterizando la época actual, como veremos.

Las técnicas de propaganda electoral mediante la radio en Estados Unidos

Hemos hecho una distinción básica, en el enorme flujo de noticias, discursos y propaganda electoral generada por la introducción de la radio, y más tarde, de la televisión: la distinción entre *información suministrada gratuitamente*, bien en forma de noticias, bien permitiendo a los políticos el acceso a las ondas, y la *propaganda comprada* por los partidos, organizaciones y candidatos.

Efectivamente, en Estados Unidos, y hasta la actualidad, dentro de unas normas mínimas a que nos referiremos más tarde (por ejemplo, la famosa cláusula «*equal time*»), ha sido normal la utilización de *propaganda pagada* durante la campaña electoral, en radio y televisión. En un primer momento, la novedad de la radio, y la atracción que ejercía sobre la audiencia la posibilidad de escuchar directamente a los líderes políticos hizo que las emisoras y cadenas de radio concediesen generosamente su tiempo a los candidatos. Sin embargo, tal postura acabó a raíz de la campaña de 1928. En ella se aceptó el criterio, seguido hasta la actualidad, de que, después de su nombramiento en la convención, el tiempo que el candidato recibiese en la radio (excepto noticias ocasionales) debería ser pagado. La proclama de aceptación por el candidato de la *nomination* de su partido era su último discurso transmitido gratuitamente durante la campaña.¹³

A pesar de ello, la actividad puramente informativa (al menos en teoría) de las emisoras era considerable, y suponía notables costes. Sobre todo, en lo que respecta a la transmisión de las convenciones de los partidos, transmisiones gratuitas y en directo (costumbre que se ha mantenido en la actualidad, en radio y televisión). Ello no deja de ser digno de mención, teniendo en cuenta que, en los años iniciales, tal costumbre costó grandes cantidades a las cadenas de radio. Por ejemplo, en 1924, la convención demócrata duró diecisiete días, bajo la influencia de las prácticas oratorias de la época pre-radiofónica; más tarde, la duración de las convenciones se acortó considerablemente. En 1932 la transmisión de las convenciones costó 105.000 dólares a la NBC y 75.000 a la

CBS; en 1936, le costó a la NBC 265.000 dólares.¹⁴ En cuanto a su imparcialidad, variaba, según los casos: por ejemplo, el candidato demócrata, Al Smith, contrario a la prohibición de bebidas alcohólicas, se encontró con la enemistad de ejecutivos de las cadenas de radio, lo que repercutió en la transmisión de su postura.

Pero obviamente, desde el punto de vista de los sujetos activos de la campaña, la parte que cobraba más importancia era la *propaganda* de los candidatos. La inmediata decisión de utilizar el nuevo medio (frente a la reacción más cauta de los políticos ingleses, como veremos) afectó profundamente el estilo de las campañas. En efecto, por primera vez, los candidatos y sus organizaciones se encontraban con la posibilidad de un contacto *directo* del candidato con sus electores, sin pasar por las fases intermedias de la *máquina* o la prensa, que, por decirlo así, protegían la imagen del candidato. Como resultado, aparte de los temas políticos específicos de la campaña, los candidatos habían de tomar en cuenta factores aparentemente triviales: el *cómo* dirigirse directamente a un público de millones, y la *forma* y *duración* de sus llamamientos.

1) En primer lugar, aumentaba considerablemente la importancia de la *personalidad* del candidato. En la primera elección disputada seriamente por la radio, en 1928, el candidato demócrata Al Smith, proveniente de un medio social semi-proletario, y con escasa educación formal (había realizado su carrera política en la *máquina* de Tammany, en Nueva York) se encontraba con que su acento, característico del proletariado irlandés de Nueva York, era desfavorablemente acogido y ridiculizado en amplias zonas del país.¹⁵ Por el contrario, la habilidad personal de Roosevelt para ganarse la confianza del oyente le convertía en un contrincante temible.¹⁶ El candidato a la presidencia, aparte de contar con el apoyo de los *bosses* de las *máquinas*, necesitaba contar con una personalidad radiofónica atrayente, configurando las campañas personalizadas de nuestros días. Tras 1928, los candidatos americanos pusieron cada vez más énfasis en su atractivo personal y oratorio.

2) En segundo lugar, los crecientes costes de la radio (5.000 dólares la hora en 1924, 7.500 en 1928, 35.000 en 1932)¹⁷ contribuyeron a eliminar el estilo basado en largas arengas, propias de la época anterior. Al mismo tiempo, sin contar con la atmósfera de los mítines, los candidatos percibieron que no era posible mantener la atención del oyente de la radio más allá de un corto límite de tiempo.

Tales causas provocaron un radical cambio de estilo en la campaña. En 1924, todavía los candidatos y sus defensores, en la tradición del *stumping*, llevaron a cabo interminables discursos ante los micrófonos, sin perder los hábitos adquiridos en mitines de masas. Por ejemplo, el orador democrático y ex candidato a la presidencia, Bryan, acostumbraba a pasear por el estrado, alejándose del micrófono (que no era aún un instrumento muy perfeccionado) sometiendo a sus oyentes a períodos de interrupción.¹⁸ Por otro lado, los temas de los discursos no eran particularmente seductores para el oyente medio. Varias de las emisiones republicanas en 1924 llevaban por título, por ejemplo, «Asuntos de especial interés para el ama de casa en la campaña electoral», «Las vicisitudes de un político práctico» o «Los fundamentos de la Constitución».¹⁹

Pero en 1928 los candidatos procedieron a reducir la duración y escoger cuidadosamente el tema de sus discursos: la duración usual era de treinta minutos y el partido republicano introdujo la novedad de utilizar, en emisoras locales, a notables de la comunidad (desde el alcalde al carnicero) que, durante cinco minutos dirigían a la audiencia un mensaje prefabricado en los cuarteles generales de la campaña.²⁰

La aproximación de la propaganda política a la propaganda comercial se agudizó progresivamente: la «venta del presidente» no es un fenómeno de nuestros días. En 1936, y ante el prestigio de Roosevelt, la organización republicana decidió francamente «vender» su candidato, Landon, por medio de las técnicas de promoción comercial.²¹ Por ejemplo, llevando al máximo la economía del tiempo, una de las técnicas utilizadas fue la adopción, en todo el país, de *spots* radiofónicos publicitarios, compuestos por treinta palabras, como término medio, repitiendo consignas políticas.²² En forma creciente se renunciaba a la racionalidad de la discusión política, que era sustituida por la publicidad pura, sin disfraz de ningún tipo. Hacia 1944 se podía afirmar que la «política se había vendido a las agencias de publicidad».²³

Las técnicas de publicidad política eran ilimitadas. Primeramente fue la introducción de *cantantes o actores* populares en los programas políticos, sistema seguido en la actualidad, y no sólo en Estados Unidos, sino también en las campañas políticas en nuestras latitudes. Más tarde se procedió a la creación de «dramatizaciones» basadas en la vida de los candidatos, técnica ésta también

adoptada por la televisión. Finalmente, los debates, bien auténticos, bien fingidos, entre candidatos.²⁴ En ciudades con altos porcentajes de emigrantes o «grupos étnicos» los candidatos utilizaron masivamente emisiones en los idiomas nativos, alemán, ruso, polaco, italiano o húngaro.²⁵ Como veremos, la televisión ha utilizado todas estas técnicas, que se han transmitido también a otros países.²⁶

El modelo británico: información frente a publicidad, 1923-1951

1. La aparición y desarrollo de las emisiones políticas por la radio

Las circunstancias que caracterizaron la evolución de la radio en Gran Bretaña dieron lugar a una situación que difería radicalmente de la práctica americana en lo que se refiere a uso de la radio para propaganda política. En lugar de considerar automáticamente a la radio como un sector abandonado a la libre empresa, el Gobierno británico procedió, desde el primer momento, a una estricta regulación, que condujo a corto plazo a la conversión de la radio en una actividad dependiente de un organismo público. En 1922 se creó, con carácter de monopolio, una *Compañía Británica de Radiodifusión* (BBC) que se transformó en 1926, en la Corporación de Radiodifusión Británica (British Broadcast Corporation, con las mismas siglas que su antecesora, BBC),²⁷ que se configuraba como un organismo público con amplia autonomía.

Para el tema que nos interesa, lo que importa es que la publicidad comercial nunca fue considerada como incluida dentro de la misión de la BBC²⁸ y que, por consiguiente, no existía la posibilidad de convertir las ondas en mercancía política, vendiendo tiempo de emisión a los candidatos electorales. En lugar de dejar actuar a las leyes del mercado, en lo que se refiere a la comunicación electoral, el enfoque inglés consistió en llevar a cabo una regulación estricta, que intentaba tener en cuenta los principios teóricos del juego político democrático-liberal.

En efecto, desde el primer momento fue evidente la importancia política del nuevo medio. La primera transmisión política fue quizá la de un debate sobre los problemas del comunismo en Gran Bretaña,²⁹ en 1923. Tras la breve experiencia electoral de 1924 (tres

discursos fueron permitidos a los líderes de los partidos) la primera vez en que la influencia e importancia política de la radio se hizo evidente fue durante la huelga general de mayo de 1926, en que durante diez días, desprovisto el país totalmente de periódicos, que no aparecían por la huelga, hubo de recurrir a la radio como principal medio de información. El crecimiento de la audiencia radiofónica contribuyó a convertir a la radio en un medio ideal de propaganda política. El carácter de monopolio y concesión del Estado, que asumió la radio en un primer momento (para convertirse en un ente público después) planteaba problemas respecto a su uso en las campañas electorales. ¿Debía permitirse el acceso de los candidatos a la radio, y ello, bajo qué circunstancias? La solución adoptada, primero por la radio, y después por la televisión británica fue la de atribuir cierto tiempo de radio a los partidos de acuerdo con su importancia relativa, medida, según los casos, por el número de candidatos presentados, o su carácter de partido en el Gobierno o la oposición. Antes de la campaña electoral los partidos y la BBC debían ponerse de acuerdo sobre la extensión, distribución y atribución de los tiempos de emisión.

Tabla II

*Licencias en vigor en Gran Bretaña (1922-1945)*³⁰

Año	Licencias en vigor
1922	35.774
1924	1.129.578
1932	5.236.017
1945	9.987.276

A la vista de la tabla III es evidente que, en primer lugar, la propaganda electoral radiofónica era mucho más limitada que en el caso americano: si no en la cantidad total (pues se trata de emisiones nacionales) al menos sí en lo que se refiere al tiempo de duración de la campaña radiofónica (un máximo de diez emisiones por partido en 1945, tope no igualado después). En segundo lugar, las emisiones aparecen como adecuadas a la relativa fuerza

Tabla III
*Emisiones electorales de los partidos británicos*³¹ (1924-1951)

Año	Número de emisiones					Total
	Conserv.	Labor.	Liberl.	Comunist.	Otros	
1924 . .	1	1	1	—	—	3
1928 . .	2	1	1	—	—	4
1931 . .	6	3	1	—	—	10
1935 . .	5	4	3	—	—	12
1945 . .	10	10	4	1	1	26
1950 . .	5	5	3	1	—	14
1951 . .	5	5	3	1	—	13

de cada partido, de forma que, al menos en la radio, la superioridad económica no representaba claramente una superioridad publicitaria. Al objeto de garantizar la objetividad de la BBC, ésta había adoptado una posición de absoluta neutralidad en la campaña electoral, neutralidad que se llevó a veces a extremos excesivos. En 1935, el informe de la comisión parlamentaria encargada de llevar a cabo una investigación sobre el papel de la radio (Informe Ullswater) afirmaba que:

Sólo tras ciertas dudas se permitieron en la radio asuntos sujetos a controversia política, pero desde la época de su admisión en la BBC, en mayo de 1928, la radiodifusión política se ha convertido en algo cada vez más importante. Ha sido la política reconocida de la BBC el mantener un justo equilibrio (*to hold the scales even*) entre los diversos partidos políticos, y en esto (aunque bajo críticas circunstanciales procedentes de los puntos más diversos) ha sido en conjunto acompañada por el éxito.³²

Como diferencia adicional respecto al caso americano, y mostrando el predominio del tipo de *campaña nacional* al que nos hemos referido anteriormente, la BBC atribuyó el tiempo de emisión a los *partidos políticos*, y para emisiones difundidas a nivel nacional, aun cuando pudiera, perfectamente, haber elegido el camino de facilitar el acceso a los *candidatos* locales en emisoras regionales. La admisión de la *centralización de la lucha política* y la campaña

electoral nacional, representaba un paso más hacia la supremacía de las direcciones centrales de los partidos. Eran éstas las encargadas de utilizar el tiempo de emisión conforme a su estrategia global. En palabras del ya citado *Ullswater Report*, aparte de las emisiones derivadas de las campañas electorales, «en otras ocasiones [...] recomendamos que sobre los temas políticos del momento debe existir una estrecha cooperación y consulta entre la BBC y los *portavoces autorizados de los partidos políticos*». ³³

Para acentuar aún más su neutralidad, la BBC procedió, hasta 1959, a disminuir considerablemente su información política nacional durante la época de la campaña electoral, omitiendo todo aquello que pudiera interpretarse como partidismo en favor de uno u otro candidato, sin llevar a cabo informaciones electorales que no fuesen meramente técnicas.³⁴ Se trataría pues, de una neutralidad por omisión que fue severamente criticada y que ha sido sustituida, a partir de 1959, por la práctica, más razonable, de llevar a cabo amplias campañas informativas tratando de mantener una adecuada imparcialidad: consiste, pues, en una *neutralidad activa*.

El año en que la radio se impuso como medio fundamental de propaganda electoral fue 1945. Tras diez años sin elecciones parlamentarias (la última elección fue en 1935) y tras los cambios sociales derivados de la segunda guerra mundial, la campaña electoral fue seguida por la audiencia radiofónica en una medida no superada por campañas posteriores. La audiencia media de las emisiones de los partidos fue de un 44,9 por ciento de la población adulta, llegando al 50 por ciento en las emisiones de Winston Churchill. Por el contrario, en las elecciones siguientes, la atención disminuyó: bien por apatía política, bien porque la radio perdiese su atracción original. En las elecciones de 1950, la audiencia de las emisiones electorales, según estimaciones de la BBC, osciló de un 13 por ciento de la población adulta, en algunos casos, a un 51 por ciento en un solo caso (una charla de Churchill) con una media muy inferior a la de 1945.³⁵ En 1951 la audiencia continuó disminuyendo, en un rango de entre un 12 por ciento como mínimo a 43 por ciento como máximo, con la media disminuyendo, igualmente.³⁶ A pesar de ello, la propaganda radiofónica (y más tarde televisiva) se convirtió en el aspecto más cuidado por los partidos en la campaña electoral.

2. El estilo de la campaña radiofónica

Las diversas circunstancias motivaron, lógicamente, un diferente estilo en la campaña electoral británica, que, en su aspecto radiofónico, difería notablemente del estilo americano. Frente a las innovaciones americanas, y su adaptación de técnicas comerciales (utilización de música, *spots* publicitarios, dramatizaciones, etc.), los políticos ingleses se veían limitados a la forma clásica del discurso electoral, centrado en los temas de la campaña, perdiendo el olor de multitud de los mítines electorales masivos.

Es curioso que ello llevara, en un momento, a una consideración optimista del efecto de la radio en las campañas electorales (sin tener en cuenta la experiencia americana al respecto). Se consideró que las campañas electorales radiofónicas aumentarían la racionalidad del electorado, al aislarle del bullicio de los mítines y manifestaciones, al tiempo que concentraba su atención en temas nacionales, y no en los latiguillos de los oradores. En este sentido se pudo afirmar que:

Podiera ser que este medio, la campaña electoral radiofónica, haya revolucionado la naturaleza de las elecciones británicas. Está destinada a desviar la atención de la lucha local a las luchas nacionales, y de los candidatos locales a los campeones de los partidos. Significa que las condiciones en las que el elector es persuadido, así como la naturaleza de tal persuasión, sufrirán un profundo y sutil cambio. Muchos de aquellos factores que antes tendían a distraer al elector de una consideración racional y crítica desaparecen ante el nuevo método [. . .]. Pero, quizá la mayor diferencia es que la emoción masiva que está presta a aparecer en toda gran concentración humana, haciéndola más apasionada, y menos juiciosa, está completamente ausente.³⁷

Baste la larga cita para mostrar que la idea de «lavado de cerebro» o «venta del candidato» aparecía como remota a este lado del Atlántico, mostrando las diferencias básicas entre el sistema británico y americano de propaganda electoral, al menos en el momento en que tal juicio se formulaba.

Aun así, la radio no dejó de suponer cambios en la práctica política: algunos candidatos (por ejemplo, el líder laborista Aneurin Bevan) se mostraron incapaces de adaptarse al nuevo medio, como

había ocurrido en Estados Unidos a Bryan y Hoover.³⁸ Por el contrario, otros, como Winston Churchill, mostraron una habilidad similar a la de F. D. Roosevelt al otro lado del Atlántico, quizá por su asociación con su actuación radiofónica en los peores momentos de la segunda guerra mundial en que actuó como líder nacional.³⁹

Aun cuando los partidos ingleses no disponían de las posibilidades de acción existentes en Norteamérica, ello no quiere decir que no fuese necesario cierto perfeccionamiento en las técnicas de los oradores. En primer lugar, se produjo la exclusión de la radio de candidatos incapaces de enfrentarse con el micrófono. En segundo lugar, las charlas políticas se limitaron a treinta, veinte, e incluso diez minutos.⁴⁰ En 1950 los candidatos dispusieron del asesoramiento de un técnico de la BBC, y debieron «ensayar» previamente sus intervenciones.⁴¹ La elección de 1945 mostró otra lección a los oradores: la belicosa intervención de Churchill, en la primera emisión, y la razonada respuesta de su rival, Atlee, mostraron el peligro que suponía para un candidato el ser considerado «irresponsable» por el electorado, ante un contrincante que mostrase una apariencia de mayor ecuanimidad. Las técnicas de la plataforma del mitin no se adecuaban al estilo de la radio, que, como había percibido Roosevelt, se basaba más en un enfoque familiar, buscando ganarse la confianza del elector. Como se pudo observar, la radio reducía los debates «heroicos» propios de otras épocas, al nivel de una conversación personal, y el estilo de la arenga de mitin debía dejar paso a la persuasión cara a cara. Finalmente, los candidatos fueron abandonando el debate: en lugar de contestar a las recriminaciones hechas por sus contendientes, preferían en general exponer directamente sus puntos de vista.

LAS NUEVAS TÉCNICAS: EL USO DE LA TELEVISIÓN

La utilización de la televisión en las campañas electorales: el caso de Estados Unidos

Si la radio supuso un profundo cambio en las campañas electorales durante la década de los treinta en Estados Unidos y, tras la segunda guerra mundial, en Inglaterra, la televisión comenzó a ejercer una influencia no menos considerable en el desarrollo de las campañas americanas a partir de 1950. Como en el caso de la

radio, el sistema de explotación de las comunicaciones televisadas influyó en la forma en que tales comunicaciones fueron utilizadas con propósitos electorales. Los dos modelos aún existentes, de explotación comercial de la televisión (Estados Unidos) y de televisión en forma de *empresa pública*, bajo estrecha vigilancia y control estatal (caso europeo), responden a los modelos ya expuestos aplicados a la radio. En consecuencia, continuaremos utilizando a Estados Unidos e Inglaterra como los exponentes de ambos tipos, al igual que en la sección anterior.

Si bien la primera utilización de la televisión en Estados Unidos para fines electorales data de fecha tan lejana de la época actual como 1928, este medio no adquirió el carácter decisivo que hoy parece presentar en las campañas, hasta la década de los cincuenta.

La primera campaña electoral que dio una importancia básica a la televisión fue la del candidato republicano Thomas Dewey que aspiraba al puesto de gobernador del Estado de Nueva York en 1950.⁴² Pero fue la campaña electoral de 1952, en la que se enfrentaron los candidatos Dwight Eisenhower, por el partido republicano, y Adlai Stevenson por el partido demócrata, la que confirmó el predominio de la televisión como arma propagandística. El rápido crecimiento del número de aparatos receptores de televisión en el país convertía a la televisión en el medio más adecuado de propaganda. En 1950 solamente el 9 por ciento de los hogares americanos disponían de televisión: tal porcentaje aumentó al 71 por ciento en 1956, al 95 por ciento en 1968, y se estima que al 98 por ciento en la actualidad.⁴³ La Comisión Federal de Comunicaciones ha estimado que, por término medio, el varón americano consumirá, entre los dos y sesenta y cinco años, más de tres mil días *completos* viendo la televisión, esto es, nueve años de su vida.⁴⁴ No es, pues, de extrañar que los candidatos americanos busquen por todos los medios utilizar tal instrumento de comunicación.

Tal uso de la televisión se ha visto promovido además por la particular estructura del proceso electoral americano. Como veremos, la difusión de la radio y otros medios de comunicación durante la década de los treinta había estimulado el proceso de desintegración de la *máquina*. La aparición de la televisión venía a ofrecer la oportunidad de que candidatos desconocidos pudiesen ganar rápidamente popularidad, aun cuando no dispusiesen de ningún apoyo en la organización permanente del partido. Un candidato provisto

de abundantes medios económicos, capaz de pagarse su publicidad televisada, podía enfrentarse a la organización de los partidos.⁴⁵ La peculiar institución americana de las *primarias*, por la cual el candidato para una determinada elección viene a ser nombrado por los electores (en formas muy diversas en los distintos Estados), y no por la organización, fomenta la aparición de aspirantes a la candidatura del partido, que no cuentan con el apoyo de la organización permanente del mismo. Tales candidatos a la nominación llevan a cabo en muchas ocasiones intensas campañas de propaganda que les posibilitan derrotar al candidato de la organización del partido.⁴⁶ Esto ha llevado, como veremos, a que en muchos casos la organización como tal tienda a desaparecer. Como consecuencia, «ante la ausencia de lealtades de partido enraizadas, y de temas candentes de discusión, la mayoría de las primarias degenera en concursos de popularidad, entre candidatos que entran en la escena política siendo prácticamente desconocidos».⁴⁷

La importancia de la televisión al más alto nivel, la elección del presidente, fue evidente en otras dos campañas electorales claves, en 1960 y en 1968. Los famosos cuatro «grandes debates» entre Richard Nixon y John F. Kennedy en 1960, contemplados por más de setenta millones de espectadores, constituyeron para muchos el momento culminante de la campaña, que quizá pudo decidir el estrecho margen de victoria por el que Kennedy derrotó a Nixon.⁴⁸ La campaña de 1968 ha supuesto, por ahora, el punto álgido en la utilización de la técnica de propaganda televisada. En efecto, por un lado, la campaña electoral de 1972 representó una reducción en este tipo de propaganda, y un cambio en su estilo, y por otro, la ley de 1971, que estudiaremos, puso un límite al porcentaje de recursos económicos de los candidatos susceptibles de ser utilizados en radio y televisión.

*Gastos en radio y televisión durante la campaña presidencial*⁴⁹

Años	Dólares
1956	4.723.147
1964	11.081.565
1968	20.376.595
1972	10.300.000

La legislación limitando los gastos electorales representa, como veremos, un freno a lo que parecía una carrera sin fin en el uso de la televisión para fines electorales. Por otro lado, la creciente percepción, por el público y los comentaristas, de la comercialización de la campaña electoral ha convertido el uso de la televisión en una cuestión que es objeto de vivo debate, y que viene a afectar a la legitimidad de todo el proceso electoral.

Como en la radio, hay que distinguir entre la *información* dada por las emisoras y redes de televisión, y la *propaganda* pagada por los partidos y candidatos. La información ha aumentado considerablemente, sobre todo en lo que se refiere a la transmisión de las *convenciones nacionales de los partidos*,⁵⁰ y a la campaña de los candidatos presidenciales. En general, la ley obliga a las emisoras a mantener una actitud neutral, lo que ha motivado dificultades, y en algunos casos, el rechazo de las emisoras a garantizar tiempo gratuito de emisión a los candidatos: sobre ello nos extenderemos más abajo. Sin embargo, en la actualidad, no es fácil distinguir entre propaganda e información, sobre todo desde que se ha popularizado la costumbre de que los candidatos entreguen a las emisoras *resúmenes en video-tape* de sus discursos e intervenciones, como «información» electoral.⁵¹ Pese a los problemas que plantea el mantenimiento de una mínima imparcialidad en lo que se refiere a las estaciones, es la publicidad pagada la que suscita los problemas más graves en la campaña americana, y a ella nos referiremos preferentemente.

Las técnicas propagandísticas en televisión

1. El uso de anuncios breves

Las técnicas utilizadas por los candidatos americanos en la televisión han cambiado considerablemente desde 1950. En un principio se tendió a seguir un *enfoque radiofónico*, y el candidato se limitaba a leer, cara a la pantalla, su discurso electoral. Sin embargo, ya en la campaña electoral de 1952, los asesores propagandísticos del candidato republicano se pronunciaron en favor de la utilización de «spots» publicitarios, similares a los de la publicidad comercial, en la campaña.⁵² Curiosamente, fue el candidato general Eisenhower, supuestamente un hombre por encima de las «ruindades» de la política práctica, quien comenzó a utilizar lla-

mamientos emocionales al electorado, basados en anuncios de treinta segundos, en que el candidato procedía a afirmaciones tan vacías de contenido como en el caso que sigue:

Pregunta (voz fuera de la pantalla): Mister Eisenhower, ¿qué opina usted sobre el coste de la vida?

Eisenhower: Mi mujer, Mamie, se preocupa por lo mismo. Yo le digo continuamente que nuestro trabajo es cambiar eso el cuatro de noviembre.⁵³

Los demás candidatos, a pesar de protestas iniciales, se precipitaron a adoptar este método, que supone unos altos costes. Como resultado, se ha generalizado un tipo de campaña a base de *spots* de diez o veinte segundos, y más raramente (casi siempre en campañas presidenciales) de un minuto de duración. Obviamente, en tan corto tiempo no hay posibilidad de que un candidato pueda exponer su programa: por ello, los expertos publicitarios comenzaron utilizando preguntas cortas, como la mencionada más arriba, y más tarde pasaron a utilizar la técnica de la «tercera persona». Usualmente, un conocido político «recomienda» el candidato a los electores: o bien, en su defecto, la voz del locutor *off camera* enumera las cualidades del candidato, cuya imagen aparece en la pantalla estrechando manos, escuchando a algún elector, paseando con su familia, etc.⁵⁴ La intervención directa del candidato es rara, por dos razones: en primer lugar, hace falta cierto tiempo para poder exponer alguna idea coherente, y el tiempo es enormemente caro en televisión.⁵⁵ En segundo lugar, una emisión que dura más de unos pocos segundos da la oportunidad al espectador de cambiar de canal.⁵⁶ Como consecuencia, aquellos candidatos que no son celebridades nacionales prefieren seguir la técnica comercial expuesta. Un «experto» describe así la situación:

Un candidato, al proponérsele que filmase cortos segmentos, dirigidos a una amplia audiencia, replicó: «Yo no puedo decir lo que quiero decir en veinte segundos o un minuto». Obviamente, no había entendido el uso correcto de la televisión.⁵⁷

Tal «uso correcto» de la televisión significa, pues, un acento en *la imagen* al objeto de captar la atención del espectador, y no en los *temas* a defender. Además, otra razón es evitar la impresión (bien correcta, desde luego) de que el candidato está buscando

votos: como indica el autor arriba mencionado, «parece de mal gusto mendigar votos la víspera de la elección». Como consecuencia, el candidato debe realizar la cuadratura del círculo, esto es, pedir votos y permanecer como una figura digna. La técnica de la «tercera persona» provee una solución.

El arte de los *spots políticos* se desarrolló ampliamente durante la década de los sesenta, y produjo ejemplos de campañas en que al menos el nivel de imaginación era alto: por ejemplo, la campaña de Nelson Rockefeller para gobernador de Nueva York utilizó una serie de anuncios en que el candidato no aparecía ni una sola vez.⁵⁸ La campaña de John Lindsay para alcalde de la ciudad de Nueva York se basó en anuncios del candidato paseando por barriadas populares de la ciudad, conversando con los transeúntes, e incluso mostrando fallos en su administración.⁵⁹

La tendencia a utilizar tal tipo de propaganda electoral se vio intensificada cuando los analistas de la audiencia televisiva descubrieron que los electores tendían a evitar largas presentaciones electorales, y que reaccionaban negativamente cuando su programa favorito se veía sustituido por un programa de propaganda política. Comparando la audiencia de programas populares como «Bonanza», «FBI» o «Lucy», con la audiencia del programa electoral que los sustituía, era evidente que un gran número de espectadores se limitaba a cambiar de canal o apagar la televisión.

*Audiencia media comparada de programas electorales, y en programas que sustituían*⁶⁰

<i>Programas</i>	<i>Audiencia (en millones)</i>
Humphrey, 30 de septiembre de 1968	7
«Mi bella genio»	10
Wallace, 30 de octubre de 1968	6
«Mi bella genio»	10
Humphrey, 30 de octubre de 1968	5
«Good Guys»	10
Nixon, 31 de octubre de 1968	5
«Viaje a lo desconocido»	7

La consecuencia que se derivaba de esto era clara. En lugar de sustituir programas favoritos del público por programas políticos,

aparecía como mejor método intercalar anuncios publicitarios de corta duración, dentro de tales programas en los espacios destinados a publicidad. Así se evitaba que el espectador cambiase de canal. Como resultado, el porcentaje de los recursos económicos en las campañas electorales (presidenciales o no) dedicados a *spots* publicitarios, aumentó considerablemente, y se convirtió en una de las causas del encarecimiento de las campañas.⁶¹ Una alternativa, seguida más raramente en las emisiones electorales de los candidatos a la presidencia, consistía en añadir una «cola» de cinco minutos a los programas más populares, esperando que su audiencia continuaría contemplando la televisión.

2. La entrevista televisada

Sin embargo, y por muy fuerte que fuese a la tendencia a adoptar técnicas derivadas del *marketing* comercial, parecía evidente que era necesaria una mínima exposición de objetivos y temas políticos por el candidato. A este respecto, el primer axioma elaborado por los «especialistas» en propaganda política (que, como veremos, pronto asumieron un papel predominante en la organización de las campañas) fue el de que la televisión, como medio radicalmente diferente de la radio, requería un método distinto de exposición de ideas: la *plataforma* debía dejar lugar a lo que se llamó «el concepto de *arena*».⁶² La televisión no debía considerarse como una *tribuna*, sino más bien como un *ring*, o un escenario donde tuviese lugar un enfrentamiento. En lugar de una charla del candidato, se prefería un *encuentro*, entre contrincantes, o al menos, entre diversas partes.

Desde el primer momento fue evidente la atracción que representaba para el espectador una confrontación política ante las cámaras. Los *hearings*, o sesiones de la comisión senatorial presidida por Estes Kefauver en 1951, para investigar las actividades del crimen organizado, fueron ampliamente seguidas por la audiencia televisante, y mostraron el papel de la pantalla de televisión como escenario, en donde, en lugar de una mera exposición de puntos de vista, el espectador contemplaba algo «ocurriendo», donde había unos actores y un argumento siquiera esquemático. Lo mismo ocurrió con los *hearings* presididos por el senador McCarthy, en que prominentes personalidades de la política y la Administración se vieron acusados de comitancias con el comunismo en una época

en que la histeria anticomunista se veía exacerbada por la tensión internacional. En este caso, sin embargo, la confrontación se resolvió en una derrota del senador McCarthy.⁶³

Tal punto de vista ha llevado a la utilización cada vez más amplia de «encuentros» protagonizados por uno o varios candidatos, con o sin la adición de periodistas o entrevistadores, y que han asumido tres formas: la *entrevista*, el *debate*, y la típica modalidad americana del *telethon* o emisión en que el candidato dialoga por teléfono con el público.

La *entrevista* se reveló desde el primer momento como una forma de mostrar favorablemente la personalidad del candidato, gracias a una cuidadosa selección de entrevistadores y temas a discutir. En 1952 se demostró la eficacia de tal medio en relación con la personalidad del candidato general Eisenhower, cuyos discursos televisados, al principio de la campaña fueron desastrosos para su imagen, a juicio de los expertos publicitarios (en parte por haberse llevado a cabo al aire libre, en malas condiciones atmosféricas). Por el contrario, la favorable impresión que el candidato ofrecía en las ruedas de prensa mostró que en situaciones de diálogo, Eisenhower ofrecía una imagen más espontánea y sincera.⁶⁴ Como consecuencia, los planificadores de la campaña decidieron enfocar la publicidad televisada poniendo el acento en entrevistas y *spots* más que en intervenciones del candidato en solitario.

La lección fue rápidamente aprendida por los directores publicitarios de las campañas electorales, y la entrevista se difundió rápidamente como método de intervención televisiva. El caso quizá más cuidado, y con mayor trascendencia fue la campaña electoral de Richard Nixon en 1968, en que sus *managers* organizaron en diversas estaciones regionales y locales de Estados Unidos, «entrevistas» con ciudadanos particulares, escogidos de forma que representasen en lo posible la audiencia de las zonas en que se fuera a mostrar el programa. Las preguntas, iluminación, y respuesta del público estaban cuidadosamente planificadas, para ofrecer una «nueva» imagen del candidato, de forma que éste presentase una sensación de seguridad y conocimiento de los problemas tratados. Al mismo tiempo, aparecía envuelto en un ambiente de cálida recepción por parte del público.⁶⁵ Este tipo de publicidad (llamado por los «especialistas» el *formato Hillsboro*, y creado por el antiguo ejecutivo de la cadena CBS, Frank Shakespeare, permite poner el acento en la *personalidad* del candidato, y en aquellos rasgos y

temas más susceptibles de atraer una determinada audiencia, gracias a la selección de los entrevistadores. Los temas de discusión quedan en gran parte en un segundo plano, frente al énfasis puesto en la «personalidad» del candidato, y la «espontaneidad» cuidadosamente ensayada, de sus respuestas. La difusión de la televisión en color colaboró aún más en el aumento de la atención puesta en la apariencia del candidato, y en el particular caso de Richard Nixon, contribuyó a disipar el mito de su falta de atractivo personal ante las cámaras, que según algunos, habría motivado su derrota en 1960.⁶⁶

El *debate* entre candidatos constituye otro tipo de «encuentro», tipo que es el más atrayente para la mayoría del público, pero que presenta evidentes peligros para los candidatos, y serias dificultades para las emisoras de televisión. Normalmente, el debate se lleva a cabo respondiendo los contendientes (dos o más) a las preguntas formuladas por un locutor o por un panel de periodistas. Los debates entre candidatos han gozado de cierta popularidad en la tradición política americana, siendo famoso, por ejemplo, el debate Douglas-Lincoln en 1858.⁶⁷ El debate más conocido, en la época de la radio, fue el que se llevó a cabo entre Thomas Dewey y Harold Stassen en las primarias presidenciales de 1948, debate centrado sobre la legalidad de las actividades del Partido Comunista de Estados Unidos. Pero el debate, por antonomasia, de la época actual, fue el que tuvo lugar, en cuatro ocasiones, entre John F. Kennedy y Richard Nixon en la elección presidencial de 1960, debates que en la opinión de muchos comentaristas políticos fueron los que hicieron posible la victoria de Kennedy.

A pesar de la atracción que tales enfrentamientos suponen para el público, y de la publicidad que representan, no son excesivamente frecuentes por dos razones. En primer lugar, la legislación americana, como veremos, obliga a las emisoras de televisión a ceder su tiempo a *todos* los candidatos en las mismas condiciones: lo que significa que, si una estación permite un debate gratuito entre los dos candidatos principales (demócrata y republicano), está obligada a ceder un tiempo de emisión similar a los restantes contendientes, por muy limitadas que sean sus posibilidades de ganar la elección. Ello limita los deseos de las estaciones de televisión respecto a permitir debates entre candidatos, a no ser que éstos estén dispuestos a pagar su coste. De hecho, los grandes debates de 1960 fueron posibles porque el Congreso suspendió temporal-

mente la aplicación de la sección 315 de la Ley Federal de Comunicaciones, a que nos referiremos más adelante.

En segundo lugar, si bien el debate supone una fuente adicional de publicidad para el candidato, representa también una fuente de desventajas, para el candidato mejor situado cara a la elección. Un candidato con amplias posibilidades de victoria tiene mucho que perder en un debate con su adversario y poco que ganar, pues el debate puede suponer una probabilidad de aumento de votos para el adversario. Lo mismo ocurre cuando se enfrenta un nuevo aspirante a un candidato que ya ocupa un puesto electivo: el nuevo candidato tiene muchas más armas de crítica contra el que ha ocupado posiciones de poder y ha tomado decisiones discutibles, que en el caso contrario. Por estas razones, candidatos en posiciones de ventaja, o que disponen de otras fuentes de publicidad (por ejemplo, si el candidato es presidente, gobernador o senador, buscando su reelección) prefieren no conceder a su contrincante la ventaja de un debate público. Este tipo de enfrentamiento, pues, se produce usualmente entre candidatos con iguales posibilidades, y en casos en que ninguno de ellos ocupa una posición que asegure una cierta ventaja publicitaria. Por esta razón se explica el que el tipo de debate Kennedy-Nixon previo a las elecciones presidenciales no se haya repetido en las tres elecciones siguientes, en 1964, 1968 o 1972. Sin embargo, otros debates televisados se han llevado a cabo en elecciones para gobernadores o representantes.

Finalmente, otro método por el que el candidato puede exponer sus ideas sin recurrir a una simple charla desde una tribuna, es el medio típicamente americano del *telethon*. El candidato, ante las cámaras, responde a preguntas formuladas a través del teléfono por los electores, que utilizan números hechos públicos antes de (o durante) la transmisión. Tal tipo de programa requiere una elaborada organización que «filtre» las llamadas telefónicas, seleccionando las más interesantes para el candidato. Theodor White describe la desastrosa experiencia de Hubert Humphrey en las elecciones primarias de 1960 en West Virginia, cuando, debido a la falta de fondos económicos (el candidato hubo de pagar la emisión personalmente), Humphrey hubo de llevar a cabo un *telethon* sin disponer de la debida organización, recibiendo llamadas injuriosas, ridículas, o simplemente, intrascendentes.⁶⁸

3. El nuevo enfoque en la propaganda televisiva: el «enfoque documental»

Numerosos sondeos de la opinión pública americana han mostrado que la televisión es el medio informativo en que el público deposita mayor confianza⁶⁹ y que las noticias televisadas son el principal medio de información para un amplio sector de la población. Ello ha llevado a los *managers* de las campañas electorales a cambiar el acento de la propaganda televisada, con objeto de hacerla más similar a los programas de noticias, e infundir así una sensación de «veracidad», abandonando en parte el estilo del *spot* publicitario. Se trataría de dar la impresión al público de que se le están ofreciendo *noticias*, no propaganda.⁷⁰ En la campaña electoral de 1972 los candidatos ofrecieron un enfoque más documental, en la línea seguida por los partidos británicos desde 1964. Utilizaron, bien *films* narrando en forma aparentemente imparcial la vida del candidato (tal fue el caso de la propaganda de McGovern), bien *spots*, o programas cortos que mostraban discusiones «espontáneas» con obreros, estudiantes, profesionales, etc.⁷¹ Aun cuando tales programas fuesen cuidadosamente preparados, su objetivo era dar la impresión de que se trataba de escenas captadas «de la vida real» mostrando el «verdadero aspecto» del candidato. Desde luego, tal tipo de enfoque también se utilizó para ridiculizar al adversario: cuando el actor Ronald Reagan se presentó, con fuerte apoyo conservador, a las elecciones para gobernador del Estado de California en 1966, su contrincante demócrata, el gobernador «Pat» Brown utilizó como arma electoral una película mostrando los errores y fallos de Reagan contestando a preguntas de la prensa, tratando así de poner el acento en su carácter de «dilettante» en la política. Igualmente, el mismo film mostraba diferentes escenas de las películas protagonizadas por Reagan, escogiendo las secciones más ridículas o más violentas.⁷² Se tiende también a utilizar una técnica mixta: una «primera oleada» a base de spots, para familiarizar al público con el candidato, y, más tarde, documentales, para insistir en puntos particulares.

El uso de documentales no es nuevo, aun cuando haya aumentado su número. Richard Nixon produjo un documental para su campaña de 1960 titulado «Embajador de la amistad» (*Ambassador of friendship*), que describía, entre otros sucesos, cómo Nixon ha-

bía sido atacado por indignados estudiantes izquierdistas en su visita oficial a Caracas. El objetivo del documental era «crear una impresión dramática de un mundo en conflicto, presentando a un americano incansable que visitaba los lugares más turbulentos». ⁷³ El montaje del documental se realizó siguiendo las técnicas de la conocida cineasta alemana Leni Riefenstahl, creadora del documental *Triumph des Willens*, que mostraba el Congreso del Partido Nazi en Nurenberg en 1934. ⁷⁴ Nixon utilizó de nuevo este tipo de documental durante la campaña de 1972, mostrando los éxitos de la política internacional del Presidente, tales como sus viajes a China y la Unión Soviética.

La televisión como arma electoral en el caso británico

Un tipo de campaña electoral personalizada, que ponga el acento más en la *imagen* que en los programas de los contendientes, y que se base en una utilización de *técnicas comerciales*, para «vender» al candidato, es posible en un sistema como el americano, en que radio y televisión se configuran como independientes del aparato estatal, si bien sometidas a estrecho control. Sin embargo, en el continente europeo, la regulación de la radio y sobre todo, de la televisión, ha seguido otra dirección y el Estado se ha configurado como monopolizador, en lo que se refiere a estos medios, de las comunicaciones o por lo menos, de la televisión. Esta, en Europa, se configura, bien como una empresa pública, con diferentes modalidades (tal es el caso de la BBC o la ORTF) o bien, en otros casos, si la televisión es concebida como una explotación comercial (como es el caso de la ITV británica) su actividad comercial, incluyendo publicidad, se halla seriamente limitada en lo que se refiere a la vida política, de forma que una venta de espacios a los candidatos resulta imposible. ⁷⁵

A pesar de tales limitaciones, la televisión se ha configurado como un arma fundamental en las campañas electorales. Aun cuando no estén claros cuáles son los efectos reales de la televisión sobre el comportamiento electoral, habiendo teorías opuestas que intentan enjuiciar su papel político, los actores de la política han actuado como si fuese un medio decisivo en la comunicación electoral. En palabras de un autor:

Digan lo que digan los estudiosos sobre el impacto marginal de las campañas de persuasión, los políticos han actuado como si los medios de comunicación de masas fuesen efectivamente importantes, y los han utilizado ávidamente al objeto de proyectar hacia el público la nueva imagen de sus partidos.⁷⁶

En una situación en que la televisión se configura como un ente estatal, y al mismo tiempo, los contendientes electorales reclaman su utilización, la solución adoptada generalmente en Europa ha sido la de una distribución de tiempo de emisión entre las partes interesadas, teniendo en cuenta tanto la relativa importancia de partidos y candidatos, como la necesidad de que el Estado mantenga una mínima imparcialidad en la contienda electoral. El caso británico es, quizás, el ejemplo más acabado de una situación en que ambos criterios, *imparcialidad* y *distribución equitativa del tiempo en pantalla* se han aplicado en forma que garantiza el cumplimiento de los requisitos democráticos mínimos. Desde luego, se han producido, como veremos, quejas procedentes de todos los partidos: pero este mismo hecho muestra la dificultad de atribuir claras parcialidades a los encargados de llevar a cabo la atribución de tiempo de emisión a los distintos partidos. Por su temprana aplicación a las campañas electorales (en 1951 se realizó en Gran Bretaña la primera publicidad electoral televisada) el modelo inglés se configura como el ejemplo más claro de lo que podríamos llamar «tipo europeo» de campaña electoral televisada, muy diferente al tipo americano. En la parte final de este trabajo nos ocuparemos de la normativa jurídica que ha hecho posible este tipo: en las líneas que siguen procederemos a describir, de forma general, la manera en que la publicidad televisada se ha aplicado a las campañas electorales británicas.

1. La atribución de tiempo de emisión a los partidos

Como ocurrió en el caso de la radio, desde que fue evidente que la televisión se convertía en un medio fundamental de comunicación, la BBC procedió a aplicar las directivas expuestas en el citado «Informe Ullswater» a lo largo de dos líneas básicas:

a) Por una parte, se establecía la *completa imparcialidad* de la BBC durante la campaña, imparcialidad que se tradujo hasta 1959 en una completa ausencia de información sobre la campaña electo-

ral, así como la eliminación de todo programa, político o no, que pudiese suponer una publicidad para cualquier partido o candidato.

b) Se atribuía un tiempo fijo, dedicado a emisiones políticas, sobre cuyo uso deberían ponerse de acuerdo los diversos partidos antes de la campaña. Como en el caso de la radio, se admitió desde el principio, sin discusión, que serían los *cuarteles generales de los partidos*, y no los candidatos, los que gozarían del derecho de disponer del tiempo de emisión: recientemente, los candidatos individuales han conseguido cierto acceso, por medio de emisoras regionales.

Desde luego, en períodos no electorales, el gobierno se reservaba el derecho de utilizar la televisión para ciertas informaciones sobre política general, e igualmente, se atribuían ciertos espacios a los diferentes partidos, a lo largo del año, independientemente de que hubiese o no una elección.⁷⁷ En todo caso, la utilización de la televisión durante las campañas electorales es el punto crucial, por su posible influencia en la opinión del electorado.

En principio, la regla adoptada en 1945 fue la de garantizar un cierto tiempo de emisión radiofónica a todo partido que presentase un mínimo de veinte candidatos.⁷⁸ Tal cifra, que permitió al partido comunista y al partido de la Commonwealth utilizar la radio, se elevó a cincuenta en elecciones siguientes, lo que, por el momento, dejó como únicos partidos susceptibles de utilizar la radio a los partidos conservador, laborista y liberal. En 1950 la BBC ofreció a estos partidos utilizar la televisión como arma electoral, pero la oferta fue rechazada: la escasa difusión del nuevo medio de comunicación y la desconfianza de los políticos ingleses hacia el uso de novedades de efecto desconocido aplazaron la utilización de la propaganda televisada.⁷⁹ Sin embargo, en la elección del año

*Porcentaje de población que posee televisión
en el hogar*⁸⁰

Año	%
1951	15
1955	38
1959	75
1964	90

siguiente (en que los conservadores asumieron el poder hasta 1964, ininterrumpidamente) los tres principales partidos hicieron uso de una emisión de quince minutos cada uno. A partir de este momento, la difusión de la televisión hizo evidente su utilidad como medio de comunicación política.

La determinación de cómo ha de repartirse el tiempo de emisión se lleva a cabo mediante conversaciones entre los partidos, mientras que la BBC se limita a fijar la cantidad total de tiempo disponible. Hasta 1964 la proporción fue 4:4:1 (la última cifra para el partido liberal) y a partir de esta fecha 5:5:3, viéndose así el partido liberal considerablemente mejorado en su tiempo de emisión.⁸¹ Este tipo de distribución provocó airadas protestas, no sólo de los comunistas, sino también por parte de los partidos nacionalistas escocés y galés, que argüían que la exigencia de presentar un mínimo de cincuenta candidatos les excluía radicalmente, teniendo que limitarse a competiciones de ámbito regional, lo que restringía desde un principio el número de candidatos a presentar. Tales problemas se resolvieron dando al partido comunista la oportunidad de presentar una emisión de cinco minutos en cada elección posterior a 1964 y permitiendo igualmente emisiones desde emisoras regionales en Escocia y País de Gales al partido nacionalista escocés y al *Plaid Cymru* (partido nacionalista galés) respectivamente.⁸²

Tabla I

Emissiones televisadas electorales de los partidos 1951-1970 ⁸³

Partido	1951		1955		1959		1964		1966		1970	
	*	**	*	**	*	**	*	**	*	**	*	**
Conservador . . .	1	15	3	60	5	95	5	75	5	60	5	50
Laborista . . .	1	15	3	60	5	95	5	75	5	60	5	50
Liberal . . .	1	15	1	15	2	25	3	45	3	35	3	30
Comunista . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	1	5	1	5
TOTAL . . .	3	45	7	135	12	215	13	195	14	160	14	135

* Número de emisiones

** Tiempo en minutos.

El tiempo dedicado a las emisiones de los partidos alcanzó su punto máximo en 1959, para disminuir más tarde. Una de las ra-

zones para tal disminución fue la inserción de informaciones en los programas diarios sobre la marcha de la campaña: la conjunción de la *información* con la *propaganda de los partidos* produjo una sensación de que se estaba utilizando excesivamente la televisión en la campaña electoral. En efecto, hasta 1958 la propaganda e información electoral televisada se había reducido a los espacios concedidos a los partidos, manteniendo la BBC un bloqueo informativo durante la campaña, en orden a salvaguardar su imparcialidad. Pero aparecieron nuevos factores. En 1955 se creó una nueva red independiente de la BBC (la llamada *Independent Television*, ITV, sometida a una comisión de control, ITA) compuesta de diversas emisoras regionales, disponiendo de cierta autonomía, y que pronto comenzaría a producir propaganda comercial. Una de tales emisoras regionales, Granada Television, decidió en 1958 romper el bloqueo de la BBC llevando a cabo una amplia información sobre una elección parcial, entrevistando a los candidatos y programando sondeos y discusiones. Los resultados fueron espectaculares: no solamente la información electoral fue acogida favorablemente por la audiencia, sino que la afluencia de electores aumentó considerablemente, con respecto a años anteriores.⁸⁴

La experiencia de Granada Television llevó a las siete emisoras regionales de la BBC, como a varias emisoras de la ITV, a repetir el experimento durante la elección de 1959. Ello llevaba aparejado numerosos problemas: la ley británica, como veremos más adelante, limita los gastos de propaganda electoral, que además, deben llevarse a cabo por medio de un agente electoral. Por tanto, existía la posibilidad de que la aparición de un candidato en la televisión pudiera ser considerado como propaganda y, lógicamente, el coste de la emisión debería computarse como un gasto electoral, lo cual supondría un serio problema legal: cualquier emisión sería más cara que el total de gastos permitidos, y además tal gasto no se realizaría por medio del agente.⁸⁵ Existía además el problema de la *imparcialidad de la estación*: la ley constitutiva de la ITV y las normas de la BBC prohibían todo tipo de partidismo político. Con respecto al problema legal, se prefirió pasarlo por alto y considerar que la ley no se veía infringida por actividades informativas.⁸⁶ Con respecto al problema de la imparcialidad de la estación, la solución adoptada fue equilibrar cuidadosamente la aparición de noticias referentes a los diversos candidatos, tanto en emisiones regionales como en emisiones nacionales, de forma que la emisora

no pudiera ser considerada en favor de ningún candidato particular. Por otro lado, la aparición de cualquier candidato en programas televisados, como debates, ruedas de prensa, etc., sólo se realizaba si era posible llevar ante las cámaras a todos sus adversarios. Desde luego, ello suponía que un candidato con prestigio en un distrito podía negarse a entrar en un programa televisado, lo que negaba a sus adversarios la posibilidad de figurar en la televisión, afectando así al voto final. Se trataría de una situación similar a la que se producía en Estados Unidos respecto a los debates.

El crecimiento de los programas informativos nacionales o regionales relativos a la campaña, unido a las emisiones de los partidos hizo que el número de horas dedicadas por la televisión a las elecciones fuese considerable en 1964.⁸⁷ Por otro lado, los ejecutivos y técnicos de la BBC no se hallaban en buenas relaciones con los propagandistas de los cuarteles de los partidos; las quejas de éstos contra los dirigentes de la BBC han sido continuas en los últimos años.⁸⁸ Los técnicos de la BBC pretendían disminuir la duración y el número de las emisiones de los partidos en favor de programas «neutrales» de información, lo que, desde luego, no convencía a los líderes políticos. Al fin, un acuerdo fue posible, reduciéndose el número de minutos de emisión, pero manteniendo constante el número de emisiones.

2. Las emisiones de los partidos

Como en el caso americano, a lo largo de la década de los cincuenta, los partidos británicos fueron perfeccionando sus emisiones televisadas. En 1951 el formato preferido fue la «charla desde la tribuna» o bien, una entrevista entre el líder del partido y un periodista,⁸⁹ siguiendo las técnicas utilizadas por la propaganda electoral radiada. Sin embargo, los partidos procedieron pronto a elaborar filmaciones en sus cuarteles centrales, en forma más cuidada: se utilizaban así desde documentales hasta ruedas de prensa, «reuniones» en la casa de algún ministro, etc. Con ello se seguía el llamado *arena concept* americano, intentando llevar la noción de *escenario* a la propaganda política. Desde el primer momento fue evidente la importancia de la «personalidad» y «espontaneidad» del candidato: en 1955 conservadores y laboristas utilizaron «entrevistas múltiples» entre periodistas y políticos.⁹⁰ A partir de 1959, sin embargo, fue el *tipo documental* el más empleado, superponien-

do imágenes y charlas de los líderes políticos. Un ejemplo puede ser la siguiente descripción de una emisión televisada en 1966:

«Acción, no palabras», dice Heath, mientras el film le muestra dirigiéndose a una concentración electoral. Corto a tren moviéndose rápidamente: Heath en el tren explica que se preocupa por el pueblo: le irrita que se desperdicien oportunidades. De nuevo, corto al mitin. Heath declara su fe en el bienestar: ataca las huelgas no oficiales. Tres conservadores «del pueblo» encomian el liderazgo de Heath. Corto de nuevo al mitin: Heath agradece el apoyo a los principios "tories", y deja la reunión entre cálidos aplausos, estrechando manos, hablando durante cinco minutos a la cámara: promete decir la verdad al pueblo, atacar prácticas restrictivas que no compensan, modernizar los servicios sociales, unirse a Europa.⁹¹

En la opinión de algunos autores, el exceso de «técnica» en la campaña de 1964 produjo una cierta reacción del público, y llevó a la utilización de un estilo más sobrio en las campañas televisadas siguientes.⁹² Por otro lado, los partidos consideraron que períodos de quince minutos eran excesivamente largos, y que era más conveniente un tiempo de emisión de diez minutos: algunos elementos del partido conservador sugirieron cinco minutos como tiempo óptimo. Hay que indicar que tal reducción no puede haberse debido a que los espectadores seleccionasen otros canales: las tres emisoras (BBC, BBC2 y ITV) debían transmitir simultáneamente los programas electorales, de forma que el espectador no pudiese seleccionar ningún otro programa: su única escapatoria sería apagar el televisor.⁹³ Desde luego, en el sistema británico, desaparecía toda posibilidad de publicidad política basada en el *spot* siguiendo técnicas comerciales.

Con todo, los programas de los partidos parecen ser impopulares, mientras que sigue existiendo una tensión entre la BBC y la ITV por un lado, y los cuarteles de los partidos por otro. En la situación actual, la información de las emisoras de la BBC e ITV sobre la marcha de la campaña es abundante, y de más alta calidad técnica que los programas de los partidos. Sin embargo, por el momento, parece que el sistema británico continuará basándose en la dualidad información-propaganda.

Las campañas electorales televisadas en Francia y Alemania

Dentro de lo que hemos llamado *modelo europeo*, es decir, caracterizado por la propiedad pública de la radio y la televisión, los casos francés y alemán presentan particularidades dignas de cierta mención. En ambos casos, la influencia de la organización inglesa es evidente: como modelo a imitar en Francia, y como modelo específicamente seguido en Alemania tras la segunda guerra mundial. Sin embargo, tanto la peculiar situación política como la tradición administrativa de ambos países ha provocado la existencia de ciertas diferencias. Mientras que en Alemania se ha configurado la radio-televisión como un verdadero poder independiente del Gobierno Federal, en Francia la fuerte tradición de centralización administrativa no ha dejado de imponerse, dando una considerable influencia al Gobierno en la actividad política de la televisión, influencia que no ha desaparecido tras las reformas de la televisión y radio en 1959, 1964, 1972 y 1974. Sin embargo, parece como si las reformas de 1972 y 1974 hubiesen colocado a la ORTF en una posición cercana a la de su modelo británico, aun cuando una mayor experiencia sea necesaria para llegar a conclusiones al respecto. La última reforma, que ha afectado totalmente a la Radio Televisión Francesa, es posible que altere decisivamente las formas de difusión de las campañas.

1. La evolución de la radio y la televisión en Francia y su aplicación a las campañas electorales

Las primeras estaciones de radiodifusión que se establecieron en Francia datan de 1921. Varias de entre ellas eran estaciones privadas, basadas en la publicidad comercial: otras eran estatales, dependientes del Ministerio de Comunicaciones, particularmente de la Administración de Correos, Telégrafos y Teléfonos, PTT.⁹⁴ Aun cuando un decreto de 1923 afirmaba el carácter de monopolio del Estado de toda actividad radiofónica (herencia «natural» del monopolio de las comunicaciones postales y telegráficas) la política que se siguió al respecto, reflejando la indecisión política de los últimos años de la Tercera República, fue inconexa y sin llegar a una decisión clara: mientras se reafirmaba el monopolio del Estado, se permitía al mismo tiempo la persistencia de emisoras privadas,

si bien en condiciones de precariedad administrativa, quedando a merced de la buena voluntad de la Administración en todo momento. Con respecto a las emisoras estatales, la Administración procedió a la creación de una red nacional, y en 1933 concedió cierta autonomía a las emisoras locales, que en parte pasaban a depender de las «*communes*».⁹⁵

Mientras que las emisoras privadas se encontraban seriamente limitadas en su actividad política por su dependencia de la buena voluntad de la Administración, los diversos partidos pudieron disponer de tiempo de emisión, cara a las elecciones, en fecha tan temprana como 1924,⁹⁶ de acuerdo con condiciones y requisitos fijados por el Gobierno. La utilización de la radio fue de cierta importancia en las elecciones cruciales de 1936, que dieron la victoria al Frente Popular. No solamente se difundieron programas electorales de los partidos, sino que las emisoras locales, utilizando la autonomía concedida en 1933, procedieron a llevar a cabo programas electorales, con no escasa influencia del color político de la *commune* en cuestión.⁹⁷ En todo caso, no parece que la propaganda radiada hubiese cambiado el carácter de la campaña, basada, de acuerdo con la tradición de la Tercera República, en la influencia de los notables tradicionales, en el caso de los partidos conservadores, así como en la prensa y el uso de carteles, y en las organizaciones de masas socialistas y comunistas.⁹⁸

La segunda guerra mundial vino a provocar la desaparición de las emisoras privadas de radiodifusión: primeramente el Gobierno fascista de Vichy, y más tarde el Gobierno de la Liberación procedieron a convertir a todas las emisoras en propiedad estatal.⁹⁹ La Radio Televisión Francesa (RTF) fue fundada en 1945 como «una administración pública con presupuesto anexo, colocada bajo la tutela del Ministerio de Industria y Comercio».¹⁰⁰ Tal situación colocaba a la radio y la televisión (como un servicio administrativo más), en completa dependencia del Gobierno, en una situación muy diferente de la BBC, que se constituía como una *corporación pública* independiente. Como consecuencia, la información política general se presentaba sujeta a considerables limitaciones: baste decir que entre 1956 y 1959, la Televisión Francesa no dedicó un solo programa a la revolución argelina.¹⁰¹ La situación no se modificó considerablemente al implantarse la Quinta República: la transformación de la RTF en 1959, de servicio administrativo en una empresa pública fue, en lo que se refiere a un aumento de su inde-

pendencia, un cambio puramente nominal.¹⁰² El personalismo del General De Gaulle no contribuyó precisamente a la creación de una televisión más independiente: tal como un autor ha dicho «el gaullismo era igual a poder personal más monopolio televisivo»,¹⁰³ y otros comentaristas pudieron hablar, de 1958 a 1964, de la «telecracia».¹⁰⁴

Efectivamente, la extensión de la televisión en Francia fue considerable durante la década de los sesenta, y los comentaristas políticos comenzaron a tener en cuenta (quizá con cierto catastrofismo, como ocurrió con la radio en los treinta) su posible poder político.¹⁰⁵ Si bien la Cuarta República no había concedido excesiva importancia a la televisión (quizá por la lenta difusión de ésta en el país) el régimen gaullista no vaciló en utilizarla intensamente, lo que originó considerables protestas que condujeron, en último término, a la creación de la ORTF (Office de la Radiodiffusion Television Française) introduciendo una muy limitada autonomía.¹⁰⁶ En todo caso, al contrario de la experiencia americana e inglesa, la televisión en Francia no entró con fuerza en la competición electoral hasta la fecha clave de 1965, primera elección presidencial del siglo xx en Francia por sufragio universal.

Tabla I

*Extensión de la televisión en Francia*¹⁰⁷

Año	N.º de aparatos
1950	3.794
1954	125.088
1957	683.000
1959	990.000
1962	2.555.000
1969	9.277.000

Desde luego, hasta 1965 había existido una cierta participación de los partidos en la campaña electoral por medio de la radio y de la televisión, si bien de acuerdo con regulaciones cambiantes según el Gobierno de turno: en 1964 y 1966 se introdujeron reglas fijas para la utilización por los partidos y candidatos de los medios de comunicación de masas, regulaciones aún en vigor.¹⁰⁸ Pero

1965 fue un año clave, no sólo por la extensión del número de televisores (5.500.000) sino por la cantidad de tiempo que se dio a los candidatos en televisión, tras el cuasi-monopolio gaullista de años anteriores. Además, la experiencia americana e inglesa daba a los candidatos una serie de armas que utilizaron rápidamente. La aparición masiva de la televisión en la campaña electoral, como medio a la disposición de todos los partidos, fue además maximizada por una exageración (incluso por los politistas de la época) de sus posibles efectos.¹⁰⁹

La campaña de 1965 dio a cada candidato dos horas de emisión en la primera vuelta, y otras dos horas en la segunda vuelta.¹¹⁰ Sin embargo, al contrario que la práctica inglesa, los candidatos debían realizar sus actuaciones en los estudios de la ORTF, y dirigidos por sus técnicos: no había la posibilidad de utilizar *films* realizados por las oficinas de los partidos, como en el caso inglés o alemán.

Tabla II

*Radio y televisión en las campañas electorales*¹¹¹

	Radio	Televisión
Elecciones 1951	Cada partido representado en la Asamblea recibía una emisión radiofónica de 5 minutos.	
Elecciones 1956	Cada partido representado en la Asamblea recibía una emisión radiofónica de 10 minutos y otra de 5 minutos.	Una emisión de 5 minutos cada partido
Elecciones 1958	Cada partido que presentase un mínimo de 75 candidatos recibía una emisión nacional de 5 minutos, y otra de la misma duración en las emisoras regionales.	Una emisión de 5 minutos cada partido
Elección Presidencial, 1965	Cada candidato recibía 2 horas de emisión simultánea por radio y televisión, en el primer turno: los dos candidatos en el <i>ballotage</i> recibían 2 horas cada uno.	
Elecciones 1967	Los partidos representados en la Asamblea reciben 3 horas de transmisión simultánea en radio y televisión, a repartirse en partes iguales entre mayoría y oposición.	

Tabla II

		En la segunda vuelta, mayoría y oposición se reparten 1 hora y media. Los partidos no representados en la Asamblea presentando un mínimo de 75 candidatos reciben 7 minutos en la primera vuelta, 5 minutos en la segunda.
Elecciones 1968	Mismo sistema.	
Elección 1969	Mismo sistema que 1965.	
Elecciones 1973	Mismo sistema que 1967 y 1968.	
Elección 1974	Mismo sistema que 1965 y 1969.	

A consecuencia de tal restricción, el formato de las emisiones electorales en Francia ha sido en general, menos imaginativo que las emisiones electorales británicas y americanas. En la campaña electoral de 1973, el sistema preferido fue el de la entrevista, siendo la única innovación la introducida por los republicanos independientes, consistente en una joven pareja, «representativa» del electorado francés en diálogo con el líder del partido, D'Estaing.¹¹² En las primeras elecciones legislativas con amplia publicidad televisada, en 1967, algunos grupos, particularmente los centristas y la mayoría, procedieron a tomar lecciones de actuación, al objeto de mostrar una apariencia favorable ante las cámaras.¹¹³ Los candidatos debían basarse, por tanto, en su atractivo personal, y su facilidad de expresión.

A pesar de la reforma de 1964, la ORTF distaba de ser un organismo neutral, y ello se traducía en la transmisión de la campaña electoral; por ejemplo, en la reserva a la mayoría gaullista de la última emisión electoral, en la misma víspera de la elección.¹¹⁴ Tal parcialidad (que no sólo aparecía durante las elecciones) llevó, entre otros, a los incidentes de 1968 en la ORTF, y a la reforma en 1972, aproximándose más al modelo de la BBC británica.¹¹⁵ En las elecciones de 1973 no dejaron de producirse incidentes relativos a la imparcialidad de la televisión: tal fue, por ejemplo, la negativa a conceder tiempo de emisión a la Liga Comunista, a pesar de presentar más de setenta y cinco candidatos, y tener derecho, por tanto, a siete minutos de televisión en la primera vuelta y cinco minutos en la segunda, como los demás partidos sin representación en la Asamblea.¹¹⁶ Por su parte los comunistas se queja-

ron del tiempo que se les atribuyó dentro de la oposición (treinta y cinco minutos), mientras que los centristas consideraban ridícula la atribución de siete minutos, y la prensa de la derecha no estuvo conforme con la atribución de tiempo a la mayoría gaullista.¹¹⁷ Quizá la expresión de insatisfacción desde fuentes tan diversas sea una prueba de la existencia de una creciente imparcialidad de la ORTF, a diferencia de la situación anterior a la reforma de 1972.

Finalmente, hemos de hacer referencia a la existencia de las llamadas *emisoras periféricas*, no dependientes de la ORTF, pero controladas financieramente por el Gobierno francés.¹¹⁸ Tal control se traduce en su imparcialidad durante la campaña electoral, aun cuando su información sea a veces considerada como más completa que la de la ORTF. Es de destacar el debate realizado, en tres sesiones consecutivas, ante los micrófonos de la emisora «periférica» Europe I, entre Pierre Méndes-France y Michel Debré, en la campaña previa a las elecciones de 1965,¹¹⁹ debate que se ha repetido en ocasiones posteriores con frecuencia; así en 1967 el debate Pompidou-Méndes-France.¹²⁰ Los últimos cambios efectuados en la radio y televisión francesas, afectando incluso al mismo nombre de la entidad, posiblemente modificarán su actuación en las próximas campañas electorales.

2. La propaganda electoral por radio y televisión en la República Federal Alemana

Frente a la interpretación dada en Francia al principio de la propiedad pública de los medios electrónicos de comunicación de masas, interpretación que hasta fecha reciente ha puesto el acento en la extensión de las facultades del Gobierno, el régimen de la televisión en la República Federal Alemana se configura en una forma que le hace mucho más independiente del poder central.

La introducción de la radiodifusión en 1920 se hizo en forma de una serie de nueve cadenas de radio, dependientes de la *Reichstelegraphenverwaltung*, que debía controlar al menos el cincuenta y uno por ciento de las acciones de las sociedades propietarias de las emisoras.¹²¹ La dirección tomada por la República de Weimar fue la de convertir a la radio principalmente en un instrumento de difusión cultural, marginando de ella a los partidos políticos. La propaganda radiada de los partidos fue prohibida, y, como ejemplo, en 1931, el canciller del Reich, doctor Brüning, se encon-

tró con considerables dificultades para llevar a cabo una emisión radiada.¹²²

Quizá fue este apoliticismo, que convertía al público radiofónico en una audiencia con confianza en el medio, el que en parte posibilitó el efecto posterior de la propaganda radiada del régimen nacional-socialista de 1933 a 1945.¹²³ Fue precisamente esta utilización de la propaganda radiada la que motivó la decisión de las autoridades aliadas de ocupación de reconstruir toda la red de emisoras alemanas en una forma que excluyera su dependencia de toda autoridad política. En 1945, un antiguo director de la BBC fue encargado de llevar a cabo una reorganización de la radio con arreglo a líneas similares a las de la BBC,¹²⁴ teniendo en cuenta la existencia de una división en zonas, que más tarde se convertiría en una división federal.

La radio, en consecuencia, fue colocada bajo la dirección y el control de corporaciones públicas en los diversos *Länder*, y en cada uno de ellos se estableció una cadena de radiodifusión (y más tarde televisión) independiente del Gobierno central. En 1950 las nueve organizaciones existentes pasaron a constituir la ARD, la *Arbeitsgemeinschaft öffentlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland*, que se configuraba igualmente como independiente del poder central y como responsable de la coordinación de las cadenas de los diversos *Länder*. En cada uno de éstos, la administración de la cadena local se encargaba a un consejo formado por representantes de los Parlamentos de los *Länder* y otras organizaciones.¹²⁵ Como consecuencia, si bien la radio-televisión escapaba al control del Gobierno central pasaba, sin embargo, a depender de los partidos políticos de los *Länder*, que procedieron a un reparto proporcional de puestos e influencia en los programas, según su importancia relativa.¹²⁶ Así, no se ha seguido completamente el modelo de la BBC, aun cuando se esté distante de la configuración centralizada de la ORTF francesa.

Tal independencia de la televisión se reforzó en 1961, con ocasión del intento del entonces canciller, Konrad Adenauer, de crear una Segunda Cadena de Televisión dependiente, no de los *Länder*, sino del Gobierno central. El Tribunal Constitucional declaró que el establecimiento de tal red de televisión sería ilegal y entregó su constitución a los *Länder*. Así, la segunda cadena de televisión, *Zweite Deutsche Fernsehen* (ZDF) se configuró igualmente como una corporación autónoma.¹²⁷

Ello se ha traducido en un sistema de propaganda electoral similar al seguido por la BBC, en que los partidos, y no los candidatos, reciben tiempo de emisión en radio y televisión, según su respectiva importancia, medida por diferentes criterios. El sistema de atribución de tiempo en la radio varía en cada una de las nueve diferentes cadenas: como ejemplo, en las primeras elecciones al *Bundestag*, en 1949, la *Nordwestdeutschen Rundfunk* atribuyó espacios radiofónicos a los diversos partidos según los votos que habían obtenido previamente en las elecciones a los parlamentos de los *Länder*:

CDU, 100 emisiones de 5 minutos;
SPD, 90 emisiones de 5 minutos;
FDP, 45 emisiones de 5 minutos;
BHE, 35 emisiones de 5 minutos;
DP, 30 emisiones de 5 minutos.¹²⁸

Tales emisiones se realizaron en las cinco semanas previas a las elecciones, y la distribución se mantuvo en las elecciones de 1953 y 1957.¹²⁹ Otros *Länder* utilizaron fórmulas distintas: Hesse, por ejemplo, procedió a conceder la misma cantidad de tiempo a todos los partidos, fuese cual fuese su importancia electoral.¹³⁰ En otros *Länder*, el tiempo atribuido depende de los votos obtenidos durante la previa elección federal: así, en las elecciones de 1961 la *Süddeutsche Rundfunk* atribuyó tiempo a los partidos en la forma siguiente:

CDU, 30 emisiones;
SPD, 18 emisiones;
FDP, 9 emisiones;
GDP, 3 emisiones.¹³¹

En principio, tal sistema proporcional, si bien funciona en forma mecánica e imparcial no deja de perjudicar a los pequeños partidos, y sobre todo a aquellos de formación reciente. Por ejemplo, la *Norddeutsche Rundfunk* se negó, durante las elecciones de 1953, a suministrar tiempo de propaganda electoral al Partido Comunista Alemán (KPD). Sin embargo, una decisión del Tribunal Constitucional en 1957 determinó que los partidos de reciente creación, o los no representados en el Parlamento, tenían también derecho a

un cierto tiempo de emisión electoral radiofónica,¹³² aunque de ello no pudo beneficiarse el KPD, por ser declarado anticonstitucional.

Como en el resto de los países occidentales, la televisión se configuró pronto como un medio inigualable de comunicación política: si en 1957 había menos de un millón de televisores en la República Federal, tal número aumentó a más de siete millones en 1962, y vertiginosamente a partir de tal fecha.¹³³ La ARD, y más tarde la ZDF procedieron a conceder espacios publicitarios gratuitos a los partidos políticos,¹³⁴ de acuerdo con sus respectivas fuerzas. En las elecciones de 1969, la distribución del tiempo en televisión fue como sigue:

SPD, 25 minutos;
 CDU, 20 minutos;
 FDP, 12 minutos y medio;
 CSU, 12 minutos y medio;
 NPD, 7 minutos y medio.¹³⁵



El NPD consiguió tiempo en la televisión gracias a su representación en los parlamentos de los *Länder*. Al mismo tiempo que se concedía tiempo de emisión a los partidos (que debían elaborar ellos mismos sus programas) se llevaban a cabo, como en la BBC y la Televisión Francesa, programas políticos, manteniendo el principio de la imparcialidad de la televisión. Sin embargo, y como en otros contextos, no faltaron las protestas de partidos que se consideraron tratados con parcialidad: tal fue el caso de la CDU-CSU contra la información presentada en el espacio «Panorama» antes de las elecciones federales de 1969.¹³⁶

En las elecciones de 1972 se hizo sentir la influencia norteamericana en los anuncios publicitarios de los partidos, que procedieron a utilizar la técnica de *spots*, de una duración máxima de dos minutos y medio: tal fenómeno se corresponde con una «comercialización» creciente de las campañas electorales desde 1965, que se ha traducido, como veremos, en innovaciones en el uso de carteles, circuitos cerrados de televisión, uso de agencias de publicidad y de sondeos del electorado, etc. En tal elección de 1972, al ser eliminado el NPD de la competición electoral, el reparto de tiempo fue el siguiente:

SPD, 9 emisiones de 2 minutos y medio;
CDU, 9 emisiones de 2 minutos y medio;
CSU, 5 emisiones de 2 minutos y medio;
FPD, 5 emisiones de 2 minutos y medio.¹³⁷

Aparte de ello, se siguieron llevando a cabo programas de información general, así como de enfrentamientos entre diversos candidatos de los partidos, utilizando el sistema de «mesas redondas».¹³⁸

LOS CAMBIOS OPERADOS EN OTRAS TÉCNICAS DE PROPAGANDA

La campaña electoral como combinación de medios

La introducción de la radio y la televisión en las campañas electorales no ha supuesto la desaparición de otras técnicas de propaganda, aun cuando haya contribuido a ciertas modificaciones. Si bien en algunos casos (fundamentalmente en las campañas norteamericanas) los medios electrónicos de comunicación juegan un papel central, no ocurre lo mismo en ocasiones en que la aplicación de tales medios no se halla al alcance de los candidatos, o bien se halla seriamente limitada. Piénsese, por ejemplo, en el caso de los países europeos, en que la televisión y la radio, como empresas públicas, se limitan a llevar a cabo una reducida función propagandística, y que se centra en los líderes de los partidos, y no en los candidatos aislados. Los candidatos de las diversas circunscripciones electorales han de utilizar, por tanto, medios convencionales de propaganda. Incluso en un sistema como el americano, de libre empleo de la radio y la televisión, su alto coste convierte a estos medios en utilizables únicamente en contiendas electorales de cierta importancia, y además, dependen de la capacidad económica de los candidatos y sus organizaciones. La campaña electoral, por tanto, se configura como una mezcla de diversos métodos publicitarios que se complementan mutuamente, predominando unos u otros según los casos. Aun así, la relativa importancia de uno u otro medio propagandístico, como veremos, no es factor de mero interés anecdótico, sino que puede suponer profundas consecuencias en toda la vida política. Como en la sección anterior, nos limitaremos a considerar cómo los candidatos y organizaciones han utilizado los distintos medios, sin entrar en el problema de su eficacia relativa.

La propaganda casa por casa, o canvassing

Una de las técnicas heredadas de épocas anteriores, y que está experimentando una cierta renovación de su popularidad es la de la *propaganda casa por casa*, llevada a cabo por voluntarios o miembros de organizaciones políticas. Tal tipo de propaganda es típico de los países anglosajones: en Estados Unidos, el *canvassing* se configuraba como una de las funciones esenciales de los miembros de la *máquina*. Así, el *precinct captain* y sus auxiliares se ocupaban de llevar a cabo una serie de visitas a los miembros del precinto electoral, a causa de dos motivos: informarse de la situación del distrito, y recordar a los electores los favores debidos a la *máquina*. En Gran Bretaña, desde finales del siglo pasado, tal propaganda puerta a puerta se configuraba igualmente como la espina dorsal de la campaña electoral, y las primeras leyes relativas a la regulación de las campañas electorales se referían precisamente, como veremos, a la prohibición de utilizar activistas pagados en el *canvassing*.

La difusión de nuevas técnicas publicitarias ha afectado al *canvassing*, sobre todo en Estados Unidos: pero no en el sentido de hacerlo desaparecer, sino más bien cambiando sus sujetos y sus procedimientos. El *precinct worker* o activista del precinto, que contacta personalmente con los electores, es aún un instrumento indispensable en la campaña electoral, tanto a nivel nacional como a nivel local.¹³⁹ Pero su naturaleza ha cambiado. La creciente personalización de la lucha política, la nacionalización de las campañas electorales (sobre todo las campañas presidenciales), las convulsiones ideológicas que caracterizaron a Estados Unidos en la década de los sesenta, y finalmente, el debilitamiento o desaparición de las *máquinas* urbanas, han originado un cambio: el *precinct worker* ya no es un activista fijo del partido, un afiliado permanente al mismo, o un profesional. En su lugar, ha aparecido un tipo de activista voluntario, que se moviliza por un candidato concreto o una causa, más que por un partido. Tales activistas son en muchos casos estudiantes universitarios, cuya movilización se produjo a raíz de la guerra de Vietnam, y cuyo impacto ha sido considerable en la práctica política. En 1964, fue el candidato republicano Goldwater el primero en echar mano de este tipo de voluntarios ante la necesidad de llevar a cabo una campaña en pro-

fundidad, para contrarrestar la imagen negativa que había recibido en la prensa. A este fin, llevó a cabo una campaña que ponía el acento en los *contactos personales*, y en las visitas casa por casa, así como en las contribuciones económicas individuales de partidarios del candidato. Se calcula que los voluntarios de Goldwater visitaron más de siete millones de hogares en favor del senador.¹⁴⁰ Pero la efectividad de tal medio se reveló sobre todo durante la campaña del senador McCarthy para la elección primaria de New Hampshire en 1968, campaña realizada a base del empleo de estudiantes activistas, y que supuso un golpe para el ala belicista del partido demócrata,¹⁴¹ que eventualmente forzó al presidente Johnson a retirarse de la carrera electoral. George McGovern utilizó igualmente este tipo de publicidad *puerta a puerta* a base de voluntarios: queda aún por ver, en las próximas elecciones presidenciales, si el renacimiento de esta táctica y el uso de estudiantes voluntarios permanece como característica de la lucha política, o si obedecía únicamente a las peculiares características del período 1964-1972.

En el Reino Unido, la organización de los partidos, conservador, liberal, y más tarde laborista, por medio de asociaciones en cada *constituency* convertía a la visita *casa por casa* en el instrumento «natural» de lucha política, y permitía un cierto conocimiento del área a los miembros y activistas del partido. Usualmente, el *canvassing*, en vez de ser indiscriminado, se centraba en aquellas áreas donde el partido era más fuerte: a partir de la segunda guerra mundial, las visitas casa por casa se combinaron con el uso de altavoces y equipos móviles de propaganda.¹⁴² A pesar de tal tradición, parece evidente que la práctica del *canvassing* se halla en cierta decadencia en Gran Bretaña: en las elecciones de 1964, 1966 y 1970 los sondeos muestran una continua tendencia a la disminución del porcentaje de entrevistados que han sido contactados personalmente por activistas de los partidos.¹⁴³ Una de las posibles causas de la decadencia de esta práctica pudiera ser (junto a la importancia de otros medios de propaganda, como la televisión) la mayor precisión de otros medios para conocer las tendencias del electorado, como los sondeos de opinión.¹⁴⁴ La información conseguida por los activistas durante el *canvassing* tendería a desfigurar la realidad, no sólo por el optimismo de los partidarios (que deformaría los resultados) sino por dificultades de orden técnico: así, es difícil, para un activista que visita una casa, preguntar las tendencias políticas de marido y mujer separadamente. Sin embar-

go, este tipo de propaganda presenta la considerable ventaja de ser prácticamente gratis para el candidato, y de proporcionar una forma de emplear a los entusiastas del partido o del candidato.

Este tipo de propaganda se ha adoptado más raramente fuera del ámbito anglosajón, y otras actividades (por ejemplo, reuniones electorales) son preferidas. En Francia, en el ámbito rural, durante la Cuarta República, era relativamente frecuente un tipo de *canvassing* en que el candidato recorría los pueblos de su distrito celebrando pequeñas reuniones, a veces con los notables locales, y a veces con sus partidarios.¹⁴⁵ Recientemente, algunos candidatos de la extrema izquierda han procedido a llevar a cabo campañas puerta a puerta durante las elecciones legislativas, para compensar la falta de recursos económicos de sus organizaciones.¹⁴⁶ En las elecciones presidenciales de la Quinta República, sin embargo, los comentaristas han señalado que la propaganda política tiende a centrarse en el uso de medios gráficos y reuniones masivas: sobre todo los partidos de la derecha y el centro han encontrado dificultades organizativas para llevar a cabo una campaña a nivel de *communes*.¹⁴⁷ Incluso en la campaña legislativa de 1967, la UNR intentó introducir tal práctica, de las visitas puerta a puerta de los activistas, enviando a sus candidatos un modelo de «fichero electoral» para clasificar a los electores. Tal iniciativa fracasó debido a la falta de la organización necesaria para llevar a cabo tal tipo de actividad.¹⁴⁸

La propaganda gráfica

1. Octavillas y propaganda por correo

El impacto de la propaganda radiada y televisada se ha traducido en una considerable limitación de uno de los medios tradicionales de la campaña electoral, el panfleto o folleto propagandístico. Ya expusimos como, a primeros de siglo, coincidiendo con la consolidación de las grandes organizaciones de masas europeas (Partido Socialista Alemán, *Primrose League*, más tarde la SFIO) aumentó considerablemente la propaganda gráfica: en Estados Unidos, el establecimiento de una red nacional de *máquinas* con vistas a la campaña presidencial, y los progresos de la técnica hicieron posible una verdadera inundación de folletos.¹⁴⁹ Tal tendencia al uso de propaganda gráfica culminó en Europa en los años treinta. En

las elecciones británicas de 1935 los conservadores, por medio de su Oficina Central, repartieron treinta millones de octavillas, contra dieciocho millones de los laboristas.¹⁵⁰ En los últimos años, sin embargo, el total de octavillas utilizadas en el Reino Unido ha disminuido a unos siete millones en 1970.¹⁵¹

Los expertos publicitarios actuales consideran que el precio de la octavilla electoral no compensa el efecto que pueda causar, y pocas personas parecen molestarse en leer la «literatura» electoral, y, lo que es significativo, los programas de los partidos.¹⁵² Sin embargo, y como ocurre en muchas ocasiones, la utilización de octavillas suple la carencia de otros medios de propaganda, a pesar de su escasa efectividad. Así, el partido comunista (aparte de la labor de su organización) procedió a repartir catorce millones de octavillas electorales en la campaña previa a la elección presidencial de 1965.¹⁵³ Un tipo de folleto electoral, el llamado en Inglaterra *broadsheet* y en Francia *Journal Électoral* (una especie de periódico especial para las elecciones) parece ser de mayor utilidad, por su mejor preparación y contenido informativo: en las elecciones presidenciales de 1965, la UDR distribuyó quince millones de ejemplares de su periódico electoral, *France Avenir*, mientras *L'Humanité* lanzaba un número especial con una tirada de seis millones: en las elecciones presidenciales de 1969 la tirada del periódico electoral comunista fue de ocho millones.¹⁵⁴ Sin embargo, este tipo de publicidad como decimos, no es favorablemente acogido por los expertos en *marketing*: para un autor, la mayor utilidad de la propaganda escrita impresa sería la de que sirve para que el visitante-activista en la campaña puerta-a-puerta pueda dar algo a los habitantes de la casa, pudiendo así justificar su llamada, aunque más tarde nadie lea la «literatura».¹⁵⁵

Tal tipo de propaganda gráfica adopta en Estados Unidos modalidades que han trasladado también a Europa, particularmente a las elecciones presidenciales francesas, donde se ha copiado a la letra el modelo americano. Una de ellas es la difusión de fotografías tamaño postal de los candidatos, practicada en Estados Unidos desde la década de los cuarenta y popularizada en Francia en la «campaña americana» de 1965.¹⁵⁶ La justificación dada en América es que a nadie le gusta llevar propaganda política en la mano, particularmente si no la va a leer y, por tanto, el tamaño de la propaganda debe ser lo suficientemente limitado, como para poderse llevar en el bolsillo. Otra modalidad de la propaganda es el

envío de facsímiles del boletín de voto, indicando al elector cómo seleccionar un candidato o una serie de candidatas. Práctica ésta útil en las complicadas elecciones americanas, ya que se utiliza aún el *Australian ballot*, pero de escasa utilidad en las elecciones europeas, donde los boletines de voto son mucho más simples.¹⁵⁷

Finalmente, en los últimos años, el uso de computadores capaces de elaborar casi simultáneamente listas de electores con características determinadas (origen étnico, tipo de barriada en que viven, etcétera) ha hecho posible la aparición de una propaganda gráfica *por correo* destinada a núcleos específicos de electores. Una computadora puede seleccionar ciertos grupos de electores de entre el electorado total, basándose en la información obtenida de una guía de teléfonos, del registro electoral, de archivos de elecciones anteriores, etc.; puede seleccionar grupos de campesinos, abogados, antiguos contribuyentes al partido o voluntarios, miembros de minorías raciales, etc., a los que la misma computadora dirige cartas «personalizadas» sobre temas de interés para ellos, bien como simple propaganda, bien solicitando apoyos económicos.¹⁵⁸ Si bien algunos expertos consideran tal tipo de propaganda una pérdida de dinero, considerando que los resultados económicos no compensan el coste del correo, el desarrollo de las computadoras hace cada vez más posible la localización de grupos de interés, la elaboración y archivo permanente de listas de activistas y contribuyentes en campañas anteriores; por lo que, sin necesidad de ficheros, ni de una organización numerosa, el candidato, por medio del correo, puede poner en marcha un complejo mecanismo publicitario, reuniendo fondos y movilizandolos activistas: el correo ha sido llamado «el gigante dormido» de la publicidad electoral.¹⁵⁹

2. La utilización de la prensa periódica

En lo que se refiere a la prensa, si bien ésta se configura como un medio esencial de información política, tanto en la campaña electoral como en otras ocasiones, su utilización por los candidatos en las elecciones se ve cada vez más restringida por la tendencia, acusada tras la segunda guerra mundial, de orientación de la prensa hacia una situación de independencia respecto a los diversos partidos. Tal desarrollo de la prensa independiente supone que los candidatos y partidos deben renunciar a una influencia directa, tratando por el contrario, de producir «información» creando eventos, más

o menos reales durante la campaña.¹⁶⁰ Aun así, y dentro de la acción propagandística, quedan aún ciertas posibilidades de utilización de la prensa:

a) En primer lugar, la utilización de la *prensa de los partidos*. Esta prensa, inexistente en Estados Unidos e insignificante en Inglaterra, conserva aún una relativa importancia en Francia y Alemania, sobre todo en lo que respecta a los partidos de izquierda. Pero su decadencia, desde 1945, es evidente ante el crecimiento y mayor aceptación de la prensa independiente. En Francia, por ejemplo, el diario «político» de mayor tirada, *L'Humanité*, apenas sobrepasaba los doscientos mil ejemplares, frente a tiradas como la de *France Soir*, de cerca de un millón y medio de ejemplares.¹⁶¹ La prensa de partido en Francia se centra cada vez más en semanarios tipos *France Nouvelle* (comunista) o *Le Nouvel Observateur* (socialista) o, más matizadamente, el *L'Express*, de Servan Schreiber. Tales semanarios son de dudosa utilidad como arma propagandística durante la campaña electoral, al estar destinados a sectores relativamente limitados. Un similar retroceso de la prensa de partido se puede observar en Alemania. A pesar de que aún sobreviven restos de la poderosa prensa socialista, hay que notar que, mientras en 1930 el SPD controlaba 184 periódicos, con una tirada diaria de un millón doscientos mil ejemplares, en 1966 tal número de periódicos se había reducido a catorce: de ellos, el más importante, el otrora poderoso *Vorwärts*, había reducido su circulación, ya en 1961, a 60.000 ejemplares.¹⁶²

b) Un segundo tipo, que difícilmente podría catalogarse como «propaganda» sería el apoyo de editoriales en favor de candidatos o partidos, por parte de la prensa independiente. En muchos casos, sobre todo en Estados Unidos e Inglaterra, tal prensa, sin abandonar una posición relativamente imparcial, expresa su preferencia por determinados candidatos. En el caso americano, tal apoyo se manifiesta en el *endorsement* del candidato por el periódico, en un editorial; en el caso inglés caben diversos tipos de apoyo, que se manifiestan en distintas formas: mayor importancia dada o los desplazamientos o manifiestos de un particular líder, editoriales, etc.¹⁶³

c) Un tercer método sería el uso directo de publicidad en la prensa, de tipo comercial, esto es, la utilización de *anuncios pagados* por los candidatos. Una variación de tal método sería el procedimiento, ampliamente utilizado en Estados Unidos, de publicar listas de personalidades expresando su apoyo a un candidato: este

sistema fue copiado en Francia en las elecciones de 1973 ante la prohibición, vigente desde 1966, de insertar publicidad electoral en los periódicos.¹⁶⁴ En general, si la prensa juega un papel importante en las campañas, lo hace más desde el punto de vista informativo que propagandístico.

3. El uso de carteles

Los carteles o *posters* electorales gozan de una amplia tradición política electoral: en Francia, como vimos, el *affiche* se configuraba como el medio típico de publicidad electoral a lo largo de la Tercera República. Aún actualmente, ante las dificultades en el uso de la televisión, el cartel sigue siendo en Europa un medio de propaganda ampliamente utilizado. Además, el cartel ofrece la oportunidad de llevar a cabo cierta publicidad a aquellos candidatos que no cuentan con una organización de masas, o con el atractivo ideológico suficiente para realizar reuniones o mítines. El cartel aparece como el medio idóneo de propaganda para candidatos aislados o partidos poco organizados, lo que explicaría su uso en Francia.

Sin embargo, no ha sido en Europa, sino en Estados Unidos, donde se ha creado una auténtica técnica de utilización publicitaria electoral de los carteles, y sobre todo de su variación moderna, los *billboards*, carteles gigantescos colocados en las carreteras o en los cruces más transitados en las ciudades.¹⁶⁵ El uso de los *billboards* ha aumentado considerablemente debido a la difusión del automóvil, y ha sido trasplantado de América a las elecciones europeas.¹⁶⁶ Si el cartel electoral europeo se caracterizaba tradicionalmente por la presencia de elementos artísticos y hasta barrocos,¹⁶⁷ los propagandistas americanos se hallaban más interesados en influir directamente en el elector, anteponiendo la eficacia al arte.

Pronto los expertos publicitarios descubrieron que, mientras que la radio (y más tarde la televisión) era un medio de comunicación utilizado *voluntariamente*, y el radioyente se sometía *conscientemente* a la propaganda radiada, el cartel, por el contrario, era un estímulo no buscado por su destinatario: es decir, mientras que el telespectador o el radioyente conectaban voluntariamente su radio o televisión, el cartel, por el contrario, había de *ir al encuentro* del transeúnte, o del conductor de automóvil. Por tanto, el cartel había de basarse más en una influencia inconsciente sobre el elector,

creando impresiones en un sujeto ocupado en otras actividades.

Como consecuencia, los expertos publicitarios consideraron que el cartel había de cumplir dos requisitos para influenciar al subconsciente del sujeto: *simplicidad* en el mensaje y *repetición continua* del mismo.¹⁶⁸ Se ha indicado, por ejemplo, que el cartel no debe contener más de seis palabras, que debe permanecer en el mismo lugar entre treinta y sesenta días (de forma que su percepción se repita) y que, si ha de contener fotos, éstas han de ser de personajes ya conocidos, de forma que se atraiga la atención del transeúnte. Igualmente, es de fundamental importancia la distribución de los colores: en las elecciones alemanas de 1969, por ejemplo, los partidos concedieron considerable atención a los colores de sus carteles. Quizá la innovación más llamativa de la campaña fue el abandono por parte del partido socialdemócrata del color rojo en sus siglas, y la utilización en sus carteles de un fondo naranja, que pasó a ser conocido entre la *clase política*, humorísticamente, como «SPD Orange, Nr. 3».¹⁶⁹

La técnica americana de publicidad fue acogida en Inglaterra tras la segunda guerra mundial. El control público de la radio y la televisión llevó al uso intensivo de los carteles, en primer lugar por el partido conservador, y después por organizaciones privadas opuestas a la política de nacionalizaciones del Gobierno laborista. Si bien tales campañas nacionales a base de carteles comenzaron en 1947, fue diez años más tarde, en 1957, cuando esas campañas alcanzaron su máximo nivel, dirigidas por una agencia publicitaria de Londres, Colman, Prentis and Varley.¹⁷⁰ Siguiendo las técnicas americanas, el partido conservador inició su campaña de *posters* previa a las elecciones de 1959, con considerable antelación, casi dos años antes. Durante los dos años previos a la elección, el público inglés fue «saturado» de carteles consistentes en fotos más o menos sugestivas de una realidad de bienestar, con el slogan «*life is better with the Conservatives*» (*La vida es mejor con los conservadores*) que fue fielmente copiado en Francia por el partido gaulista en las elecciones legislativas de 1967 con el slogan «*Vivre mieux-V^e République*».¹⁷¹ Una campaña similar a base de carteles fue la utilizada para popularizar la imagen del nuevo líder conservador, Alec Douglas-Home, tras la retirada de Harold MacMillan. En esta ocasión, el lema utilizado fue el de «*Straight Talk*» (*Hablando claro*), unido a fotografías del líder conservador.¹⁷² Los carteles fueron seleccionados cuidadosamente, de forma que pu-

dieran afectar a diversas capas de la población, según el lugar donde fueran expuestos.

No deja de ser interesante la reacción del partido laborista frente a estas innovaciones. En un primer momento, el partido, y sobre todo su ala izquierda, respondieron negativamente a un fenómeno que consideraron como de «comercialización política», y que fue atacado en los comunes por el líder laborista Gaitskell como el «peor ejemplo de americanización».¹⁷³ Sin embargo, tras la derrota electoral de 1959, varios sectores del partido laborista comenzaron a pedir a la dirección del partido la aplicación de técnicas propagandísticas, ante el resultado aparentemente favorable que estaban produciendo en el partido conservador.

Particularmente el debate se centró en técnicas como el conocimiento de la opinión pública por medio de *polls* o sondeos. La izquierda laborista, dirigida por Aneurin Bevan, se oponía tanto al uso de propaganda masiva como a la utilización de sondeos. Sin embargo, en 1961, las «nuevas tendencias» se impusieron, y en 1964 el eslogan «*Lets Go with Labour*» (*Adelante con el Partido Laborista*) y la imagen del líder Harold Wilson fueron difundidos en una amplia campaña a base de carteles. Entre mayo de 1963 y septiembre de 1964, el partido laborista invirtió cincuenta mil libras (el 20 por ciento de sus gastos en publicidad) en *posters*.¹⁷⁴ Comparativamente, el esfuerzo conservador fue mucho mayor: durante el mismo período de tiempo, los conservadores invirtieron trescientas mil libras en *posters*, esto es, el 31 por ciento de sus gastos en publicidad electoral.¹⁷⁵ A partir de 1964, sin embargo, el influjo de la televisión (que, como dijimos, aumentó continuamente sus programas informativos electorales desde 1959) se ha hecho sentir en la propaganda electoral, y el número total de carteles, y su importancia relativa dentro del presupuesto propagandístico de los partidos ha disminuido considerablemente.¹⁷⁶

En Francia, la adopción del «nuevo estilo» publicitario fue evidente a partir de la elección de 1965, que fue la primera elección presidencial por sufragio universal en este país desde la época del Segundo Imperio. Por primera vez se llevó a cabo una campaña, no sólo a nivel nacional (frente a las más particularizadas campañas para las elecciones legislativas) sino también utilizando técnicas de propaganda directamente imitadas de la práctica americana. Los gaullistas y los grupos centristas se lanzaron de lleno a una campaña «a la americana» y, ante los problemas que les planteaba

su débil organización a nivel local, y ante la inexistencia de una televisión comercial, los carteles fueron el medio básico de publicidad. Schwarzenberg calcula que se imprimieron millón y medio de *affiches* a favor de De Gaulle, un número igual a favor de Tixier Vignancourt, otro tanto en favor de Lecanuet, y cantidades menores en favor de los candidatos de la izquierda: un millón en favor de Mitterrand, 400.000 en favor del candidato comunista, Duclos, y 300.000 en favor del candidato del PSU.¹⁷⁷ Los carteles continuaron siendo el arma preferida de combate en las siguientes elecciones presidenciales.¹⁷⁸ Los carteles parecen ser un medio propagandístico destinado a permanecer en el futuro, a pesar de los avances de la televisión, por varias razones: su relativo bajo costo, en comparación con otros medios, y su fácil empleo en todo tipo de situaciones. En Estados Unidos, por ejemplo, se ha difundido el uso del llamado «*lawn testimonials*» («*testimonios en el césped*»), consistente en carteles con el nombre del candidato plantados por sus simpatizantes en el césped de los jardines de sus casas¹⁷⁹ para influir (posiblemente) en transeúntes y vecinos. Por otro lado, aun cuando usualmente se prohíbe la publicidad el mismo día de la elección, no es fácil borrar cientos o miles de carteles en poco tiempo, de forma que los carteles son el único medio de influir en los electores el día en que depositan su voto, si otras formas de propaganda están prohibidas.¹⁸⁰ Aparte de ello, sea cual sea su efecto en los votantes, los carteles sirven para elevar la moral de activistas y miembros de comités de acción electoral, que ven que su trabajo, muchas veces rutinario y burocrático se traduce en resultados «visibles».

EL USO DE SONDEOS DE OPINIÓN

Antecedentes

Aun cuando los sondeos electorales «científicos» (con origen, como no, en Estados Unidos) son relativamente recientes, ya desde principios del siglo pasado se habían llevado a cabo sondeos de opinión del electorado a lo largo de la campaña, con técnicas más o menos rudimentarias, tratando de predecir el resultado de la elección. El primer sondeo conocido se llevó a cabo en 1824,¹⁸¹ y durante todo el siglo XIX diarios americanos y británicos trataron

de predecir el resultado de las elecciones utilizando todo tipo de medios: desde pedir los «votos» de los lectores, enviando cuestionarios a sus suscriptores, hasta enviar corresponsales a los diversos distritos, para que estimasen, más o menos intuitivamente, las preferencias del electorado. Pero el único esfuerzo de que hay noticia en el siglo XIX para aplicar los sondeos electorales en la conducción práctica de la campaña fue el realizado por la *máquina* de Tammany Hall, en Nueva York. Activistas de la *máquina* se situaban en lugares estratégicos, y procedían a preguntar a los transeúntes sus preferencias electorales, tratando de conseguir una opinión objetiva sobre las tendencias del público.¹⁸²

Quizá el sondeo «precientífico» más ambicioso haya sido el llevado a cabo por el *Literary Digest* en Estados Unidos en 1936, en el que esta publicación envió a sus suscriptores quince millones de cuestionarios tratando de predecir el resultado de la lucha electoral presidencial de 1936, Roosevelt-Landon. Fue este mismo año, 1936, cuando George Gallup llevó a cabo, hace menos de cuarenta años, lo que se considera el primer *poll* político a nivel nacional científicamente concebido para eliminar fuentes de error. Utilizando una muestra infinitamente más reducida que la del *Literary Digest*, sus resultados se revelaron como mucho más adecuados, prediciendo el ganador «correcto».¹⁸³ Hacia 1940, Gallup procedió a publicar regularmente *polls* basados en una muestra nacional, sobre los más diversos aspectos, incluyendo opiniones políticas. En la década de los cincuenta, el uso de los sondeos de la opinión por los candidatos se hizo general en Estados Unidos.¹⁸⁴

En el Reino Unido, la prensa había procedido a llevar a cabo, como en Estados Unidos, sondeos de opinión durante la campaña electoral.¹⁸⁵ En 1938 Gallup comenzó a llevar a cabo sondeos de opinión científicos en Gran Bretaña, y en 1945 pudo predecir la derrota electoral de Winston Churchill frente a Clement Atlee. Por cierto, que la prensa no concedió una atención excesiva a tales pronósticos, que fueron mínimamente reseñados en los periódicos.¹⁸⁶ En Francia, Gallup estableció una institución asociada, el *Institut Français de l'Opinion Publique* en 1937¹⁸⁷ que hasta la actualidad ha publicado sondeos preelectorales.¹⁸⁸ De esta manera, se puede afirmar ya que la técnica de los sondeos es hoy utilizada en la mayoría de los países en que hay elecciones periódicas.

Tipos de sondeos utilizados en las campañas

Los sondeos utilizados en las campañas son de dos tipos. Por una parte se utilizan *sondeos privados*, encargados por un candidato. Por otra parte se utilizan los *sondeos «públicos»*, que presentan serias inconveniencias y limitaciones cara a la conducción de la campaña por el candidato y su organización. Los *polls* de la opinión pública nacional, si bien pueden servir de guía general a los partidos políticos, no dicen mucho sobre cada circunscripción electoral. Además, no pueden referirse a todos los temas de la campaña, sino a unos pocos (en los que quizás el candidato no esté interesado) y tampoco pueden mostrar la reacción del electorado ante las tácticas utilizadas por cada candidato individual, en circunscripciones concretas y, sobre todo, al aparecer en fechas fijas, no sirven para conocer la opinión pública en fechas «estratégicas» (después de un anuncio, una declaración, etc.).

Por estas razones, uno de los más conocidos «managers» de campañas electorales americanas, Joseph Napolitan, ha podido afirmar que los *polls* públicos son absolutamente inútiles durante la campaña electoral.¹⁸⁹ Aun cuando tal afirmación, como veremos, es discutible, el hecho es que cada vez son más utilizados los *sondeos privados*, que permiten centrar la atención sobre áreas o temas determinados de interés para cada candidato o partido. Tales *polls* son llevados a cabo por la organización del candidato, o por agencias profesionales. La utilización de *polls* privados se difundió rápidamente en Estados Unidos, y precisamente la elección de 1960 sirvió de plataforma de lanzamiento a uno de los *pollsters* más conocidos hoy, Louis Harris, que trabajó realizando *polls* privados para el candidato John F. Kennedy.¹⁹⁰ Como prueba de esta extensión de los *polls* privados se puede señalar el hecho de que en la campaña electoral de 1968, el presupuesto del candidato presidencial Richard Nixon destinado a los sondeos se elevara a más de medio millón de dólares.¹⁹¹

El uso de los sondeos privados de opinión se implantó más tardíamente en Europa, encontrando mayores dificultades por varios motivos. Uno de ellos ha consistido en la tendencia de los actores políticos a confiar en su intuición respecto al electorado, más que en los sondeos: por ejemplo, es curioso que las grandes campañas publicitarias conservadoras de 1957 a 1963 se realizasen

sin la ayuda de prospecciones de la opinión pública para verificar la reacción del electorado. El dinero gastado en publicidad, se arrojaba, por decirlo así, a los elementos, sin saber bien cuáles eran sus resultados reales. Únicamente fue en 1963 cuando la agencia publicitaria del partido conservador procedió a encargar los servicios de una agencia de sondeos,¹⁹² para mejorar en lo posible, el impacto sobre el público.

Una segunda razón para el tardío empleo de sondeos electorales en Europa, con respecto a Estados Unidos fue la instintiva repugnancia de algunos políticos, sobre todo de los partidos de la izquierda, a dejarse arrastrar por las modas de la opinión pública. Desde el punto de vista de la pureza ideológica, una posición habría de mantenerse por su corrección, y no por sus atractivos para el electorado. Tal era la postura mantenida, entre otros, por Aneurin Bevan, líder de la izquierda del partido laborista en los años cincuenta, posición que condujo a serios choques dentro del mismo partido.

Sin embargo, pese a la inicial resistencia laborista, tras la derrota electoral de 1959, se produjo un cambio de opinión, en parte motivado por un folleto de la Sociedad Fabiana, *Can Labour Win?*, mostrando la «legitimidad» de utilizar tácticas comerciales y de investigación del electorado para combatir a los conservadores.¹⁹³ El *Labour Party* comenzó a usar los servicios de una agencia privada, *Research Services Limited*, y más tarde, *Market and Opinion Research International*,¹⁹⁴ mientras que los conservadores utilizaban los servicios de ORC, *Opinion Research Center*. A principios de la década de los setenta había una serie de agencias que llevaban a cabo sondeos electorales públicos: *British Institute de Public Opinion* (Gallup), *Marplan*, *Louis Harris*, y *National Opinion Poll Limited*, cuyo mercado era fundamentalmente la prensa periódica.

En Francia, sobre todo a mediados de los sesenta, el empleo de *polls* privados por los candidatos (los *polls* públicos son realizados por IFOP Y SOFRES) se ha popularizado: antes de las elecciones legislativas de 1973 se llevaron a cabo más de cien sondeos para candidatos.¹⁹⁵ Por otro lado, la continua publicación de sondeos por la prensa llevó a las dos agencias «oficiales» IFOP y SOFRES, a publicar cuáles debían ser los requisitos mínimos de un *poll* para que pudiera ser considerado válido, pidiendo que tales requisitos se incluyesen en toda publicación. En Alemania, los *polls* son ampliamente utilizados por los tres principales partidos: el CDU se

basa fundamentalmente en los servicios del *Institut für Demoskopie*, dirigido por la doctora Elisabeth Noell-Neumann,¹⁹⁶ mientras que el SPD utiliza los servicios del «Infas» o *Institut für angewandte Sozialwissenschaft* de Bad Godesberg.

Sin embargo, es, como dijimos, en América, donde el uso de *polls* privados se halla más extendido, y ello, por varias razones. La práctica inexistencia de límites a los gastos electorales de los candidatos hasta época reciente, y el uso masivo de la televisión, conducían a los candidatos a auténticas carreras publicitarias que suponían un enorme coste económico, no solamente en las elecciones presidenciales o senatoriales, sino también en elecciones para el Congreso. Además, en muchos casos, ante la debilidad de los partidos, tales gastos debían ser costeados por el mismo candidato. Por consiguiente, éste y su organización se veían obligados a invertir importantes cantidades de dinero en la elección, a veces cifradas en millones de dólares. Obviamente, tal inversión requería una planificación adecuada, de forma que se minimizasen los riesgos de la derrota: como indica el *manager* Joseph Napolitan, si se contratan servicios profesionales para construir un edificio de un millón de dólares, con mayor razón es necesario el uso de servicios profesionales, y de agencias especializadas en elecciones donde la cantidad en juego es dos, tres... veinte veces mayor.¹⁹⁷

Ahora bien, los expertos y profesionales de las campañas mantienen una actitud cauta respecto a los sondeos, lejos de la omnisciencia que se les ha atribuido a veces como predictores de los resultados de una elección. Se ha apuntado, así, que los *polls* son solamente una imagen estática de una realidad dinámica y cambiante, la opinión electoral: un sondeo equivaldría a una fotografía de los participantes en una carrera de caballos, indicando su posición relativa, en un momento dado, pero sin indicar su respectiva velocidad. Los conocidos fallos de los *polls* en la elección presidencial americana de 1948,¹⁹⁸ y en las elecciones generales británicas de 1970 y febrero de 1974 vienen a confirmar esta nota de precaución.

Formas de utilización de los sondeos

Los sondeos han sido utilizados antes, durante, y después de la campaña electoral.¹⁹⁹ Antes de la campaña, su objetivo consiste muchas veces en comprobar la conveniencia de que un candidato

se presente o no a la elección: una técnica preferida es la de comprobar el grado en que el nombre de un candidato es «reconocido» por el electorado. Un índice bajo de *name recognition* podría suponer la necesidad de altos gastos en propaganda, sin garantía de éxito final. Sin embargo, se ha señalado las limitaciones de tal enfoque: son cada vez más abundantes los casos de candidatos desconocidos que, gracias a una intensa campaña publicitaria consiguen desplazar a personalidades políticas conocidas desde años antes. Tal fenómeno se produce con relativa frecuencia en los Estados Unidos, donde la escasa participación electoral hace posible concentrar la propaganda en grupos definidos.

Los sondeos efectuados inmediatamente antes, o durante la campaña suelen tener tres objetivos:

a) El primero es *localizar tanto los temas de interés para el público como las posiciones de grupos determinados* al respecto. El objeto es conocer qué posición del candidato conseguirá un mayor número de votos. En otras ocasiones, el conocimiento de la opinión del público no supone una completa servidumbre del candidato a las modas del electorado, sino que sirve para propósitos tácticos. El candidato, en lugar de hacer suya, sin más, la opinión predominante (lo cual, por otra parte podría ser peligroso, ante la volubilidad de la opinión pública) se limita a expresar sus puntos de vista que estén de acuerdo con su electorado potencial, silenciando tácticamente aquellos puntos en que no cree tener suficiente apoyo. Como ejemplo, en la campaña senatorial de 1974 en Indiana, el candidato liberal demócrata, Birch Bayh, se encontró con que, siendo apoyado por grupos liberales y católicos, los sondeos mostraban que, en la espinosa cuestión del aborto voluntario (permitido por el Tribunal Supremo) los electores católicos se pronunciaban masivamente en contra, mientras que los grupos liberales se pronunciaban a favor. Exponer la postura de Birch Bayh (moderadamente en favor del aborto voluntario) supondría reafirmar a los electores liberales, a costa de enajenarse el voto de los electores católicos. Por el contrario, pronunciarse en contra del aborto voluntario hubiera supuesto un debilitamiento de apoyo liberal, así como una rectificación de la política del candidato. La vía elegida fue eludir el tema, esquivando en lo posible las cuestiones presentadas por las organizaciones a favor y en contra del aborto.²⁰⁰

Una utilización similar de los sondeos electorales sería la llevada a cabo por el *manager* Joseph Napolitan, en la campaña gu-

bernatorial de 1962 en Massachusetts. Los *polls* habían mostrado que la gran mayoría de los electores mayores de sesenta años favorecían el apoyo estatal a la fórmula llamada «*Medicare*», de atención médica. Con ocasión de ataques al sistema hechos por el candidato opuesto, Napolitan procedió a obtener, de un archivo computerizado, una lista de todos los electores mayores de sesenta y cinco años, a los que envió un folleto propagandístico *ad hoc*, exponiendo la novísima postura favorable de su candidato hacia «*Medicare*». El resultado de la votación favoreció a éste por un estrecho margen (cinco mil quinientos votos de mayoría de entre más de dos millones de votos emitidos) a pesar de hallarse en clara situación de inferioridad al comienzo de la campaña. Napolitan considera que posiblemente el citado folleto representó una de las causas de la victoria, motivando a unos pocos electores que resultaron decisivos.²⁰¹

b) El segundo objetivo sería *conocer el resultado de las técnicas de publicidad que se utilizan sobre el público*, al objeto de eliminar las prácticas que causen una impresión desfavorable, intensificando aquellas que aumentaban el buen efecto de la imagen y posiciones del candidato.²⁰² Por ejemplo, en los famosos debates de Richard Nixon frente a John F. Kennedy en 1960, los sondeos mostraron que las personas que siguieron los debates por radio consideraron que Nixon había estado mejor, mientras que aquellas que los vieron por televisión, consideraron a Kennedy el ganador.²⁰³ Desde luego, para este objetivo, los *polls* públicos no son lo suficientemente rápidos ni precisos.

c) Finalmente, un tercer objetivo sería descubrir las debilidades tácticas del adversario. En muchos casos, éstas son evidentes, y no es necesario un sondeo para conocerlas: tal sería el caso de la posición belicista del candidato republicano, Goldwater, en las elecciones de 1964. En otras ocasiones, sin embargo, no es inmediatamente visible en qué puntos concretos los candidatos contrarios sostienen opiniones impopulares. En ambos casos, el sondeo es útil, bien para seleccionar cuál de las opiniones impopulares del adversario es más vulnerable a las críticas, bien para discernir puntos débiles no perceptibles «a simple vista».²⁰⁴

A pesar de la relativa falta de utilidad de los sondeos «públicos» para los candidatos, pueden afectar a un partido o a un candidato en forma favorable o adversa en uno de los puntos más importantes, la situación económica. Sobre todo (aunque no únicamente) en los

partidos de centro y conservadores, las contribuciones de individuos particulares, y de compañías son fundamentales para financiar los costes de la campaña. Si los *polls* «oficiales» publicados muestran que un candidato no cuenta con el apoyo de una parte considerable de los electores, la reacción a esperar por parte de los contribuyentes potenciales será invertir su dinero en campos con más posibilidades de obtener un beneficio, o en candidatos con más perspectivas de victoria, y que, por tanto, puedan estar en situación de devolver los favores prestados: los anglosajones llaman a este fenómeno el «*bandwagon effect*».²⁰⁵

El candidato demócrata a las elecciones presidenciales de 1968, Hubert Humphrey, se encontró ante una situación de este tipo en su campaña electoral. Popularmente, como vicepresidente del país, su figura aparecía ligada a la política vietnamita del presidente Johnson, ampliamente atacada; y, en consecuencia, desde el principio de la campaña, los sondeos de opinión mostraron que los electores se disponían a votar por cualquiera de sus oponentes. De hecho, sin embargo, Humphrey mantenía una postura diferente de la de Johnson: pero los contribuyentes habituales del partido demócrata, descorazonados por los malos resultados de los *polls* prefirieron no invertir su dinero en un perdedor seguro. Como consecuencia, Humphrey, falto de fondos, no podía comprar suficiente espacio televisivo para exponer su verdadera postura, con lo que su impopularidad permanecía, los *polls* seguían dando malos resultados, los contribuyentes se retraían y así sucesivamente. Sólo en las últimas semanas de la campaña pudo Humphrey romper tal círculo vicioso, conseguir fondos, exponer su postura en televisión, y como consecuencia, mejorar los resultados de los *polls*, con lo que las contribuciones comenzaron a afluir.²⁰⁶ Pero ya era demasiado tarde, y algunos miembros del equipo de Humphrey consideraron que unos días más hubieran supuesto un cambio en la opinión pública suficiente para eliminar el escaso margen por el que Nixon ganó la batalla presidencial.

Las críticas a los sondeos de opinión

El uso masivo de los sondeos por los candidatos y los partidos, así como su publicación por la prensa ha sido objeto de vivo debate, y por lo menos en un país, Canadá, se han prohibido la pu-

blicación de *polls* durante la campaña. Las críticas a los sondeos se han centrado en tres puntos:

a) El primero, referido a sus deficiencias técnicas, y a la posibilidad de que las indicaciones de los *polls* sean negadas por la realidad. Respecto a este punto, ya hemos indicado que los profesionales de las campañas electorales aconsejan una extremada precaución en la interpretación de los sondeos, y apuntan que su precisión depende de factores como el tipo de diseño,²⁰⁷ el tamaño de la muestra,²⁰⁸ y la fidelidad con que los entrevistadores siguen las instrucciones de los directores del sondeo. En todo caso, como indicamos, el sondeo es sólo un reflejo estático de una realidad dinámica, y ha de ser interpretado con máximo cuidado. Aun cuando el sondeo pueda ser técnicamente perfecto, y permita sólo, digamos, un margen de error de un tres por ciento, tal tres por ciento puede ser decisivo en elecciones muy reñidas.

Los casos más conocidos en que los pronósticos de los *polls* fallaron han sido la elección presidencial americana de 1948 (en donde se atribuyó el error al uso del sistema de *cuotas*) y las elecciones británicas de 1970 y febrero de 1974. En 1970, cinco de los seis *polls* públicos británicos dieron la victoria a los laboristas: en febrero de 1974, cuatro de ellos dieron la victoria a los conservadores.²⁰⁹ Según los profesionales, el error de 1970 se debió a que los *polls* se realizaron *cinco días antes* de la elección, lo que dio tiempo a un cambio en el electorado. De forma que, en 1974, los *pollsters* esperaron hasta el último momento, y los resultados fueron igualmente equivocados,²¹⁰ con la natural consternación de los expertos, y las críticas, más o menos irónicas, de los partidarios de la «intuición» política.²¹¹

b) El segundo motivo de crítica a los *polls* es que éstos pueden ser utilizados para producir un *bandwagon effect*, al publicarse *polls* falseados dando la ventaja a un candidato, de forma que el sondeo sea una profecía que se autorrealiza. Ya indicamos que las instituciones «serias» especifican una serie de requisitos que han de ser publicados con el resultado del sondeo, al objeto de evaluar su efectiva honestidad.²¹² De todas formas, Canadá ha prohibido la publicación de *polls* al objeto de evitar tal tipo de fraude, aun cuando el resultado de tal prohibición es limitado, teniendo en cuenta que prácticamente la gran mayoría de los televisores y aparatos de radio de Canadá están al alcance de las emisoras de radio y televisión norteamericanas. En Alemania, en la campaña elec-

toral previa a las elecciones de 1969, veintisiete institutos de investigación de la opinión pública decidieron no publicar ningún sondeo diez semanas antes de las elecciones, así como obligar a los que los encargaban (prensa, candidatos o partidos) a mantenerlos secretos.²¹³

c) Finalmente, un motivo de crítica, basado en motivos «éticos» se refiere a la amenaza que los sondeos pueden representar para el funcionamiento de un sistema democrático. La tendencia a obtener el máximo número de votos, mediante una adaptación a las preferencias del electorado supondría, para algunos críticos, el olvido de la necesidad de presentar soluciones nuevas y originales, o bien representaría una traición electoralista a los principios ideológicos de un movimiento o un partido. Una concepción de la democracia como un sistema en que élites competitivas proponen soluciones alternativas al electorado (que deja de figurar como factor fundamental una vez una de tales élites ha obtenido el poder) es difícilmente compatible con una concepción en que el electorado indica, por medio de los *polls*, la dirección que quiere que se siga. El uso de los *polls* representaría, por una parte, una vía para la expresión de los deseos del electorado, que pueden servir de guía a los detentadores del poder: por otro lado, los sondeos originarían un *estilo comercial* de la política, en que principios y proyectos racionales se abandonarían, en favor de propuestas que halagasen al electorado a corto plazo.²¹⁴

OTROS MEDIOS MENORES DE PROPAGANDA ELECTORAL

Haremos referencia, finalmente, a la difusión en Europa en los últimos años, de una serie de medios de publicidad utilizados en las elecciones americanas, medios que, si de dudosa utilidad en el resultado final, al menos contribuyen a dar un aspecto popular y pintoresco a la campaña. Se trata de instrumentos tan variados como bolígrafos o lápices con el nombre del candidato, sombrillas, bolsas de la compra, sombreros, etc., con los colores del partido o el eslogan del candidato, y cuyo número y variedad se halla sólo limitado por la imaginación —y la bolsa— de la organización electoral.

Si bien tales medios parecen ser, como decimos, de dudosa utilidad en cuanto a cambiar las preferencias del electorado, pueden

contribuir, sin embargo, a mantener la moral de los activistas, o incluso a reafirmar la imagen del candidato en la campaña. Por ejemplo, candidatos en busca de una imagen «moderna» y progresiva han utilizado medios como conferencias y mitines, transmitidos simultáneamente en varias localidades, por medio de circuitos cerrados de televisión, al objeto de obtener una imagen dinámica y eficiente: tal fue el caso, por ejemplo, de algunos candidatos cristiano-demócratas en 1969 y del líder liberal, Thorpe, en febrero de 1974.²¹⁵

Una acogida particularmente calurosa se ha dispensado en Europa a dos de estos instrumentos o juguetes electorales: los *botones* con el nombre o *slogan* del candidato y los *bumper stickers* o adhesivos para colocar en el parachoques o en la ventana posterior de los automóviles. Como ejemplos de su aceptación en Europa, podemos indicar que en las elecciones alemanas de 1972, el partido socialdemócrata puso en circulación un millón de botones con el *slogan* de Willy Brand, casi dos millones de alfileres de corbata con el color del partido (naranja, como había sugerido en 1969 una agencia de publicidad) y nada menos que nueve millones de adhesivos para coches.²¹⁶

LA ORGANIZACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

La aparición de los nuevos profesionales

No deja de ser curioso que M. Duverger publicase su obra clásica sobre los partidos políticos precisamente en una fecha, 1951, en que comenzaban a manifestarse con toda su fuerza una serie de síntomas que mostraban cómo la realidad por él descrita comenzaba a variar. Duverger, analizando la práctica de los partidos hasta el momento, se centraba en la organización de los partidos, «de notables» o «de masas», considerándola como el medio idóneo de encuadramiento del electorado. Ya hemos indicado cómo precisamente, hasta bien entrado el siglo xx, había sido el arma organizativa la más eficaz para la comunicación con los electores, bien por medio de la *máquina* americana, bien por medio de la confederación de comités radical-socialistas, o las organizaciones de masas como la *Primrose League* conservadora o el Partido Socialdemócrata alemán (y más tarde el Partido Laborista británico asociado a

la red de sindicatos). Hasta el momento en que Duverger escribía, el *contacto personal* del elector, por el candidato o sus agentes, se había configurado como el medio básico de persuasión electoral, y las apelaciones ideológicas al electorado eran la natural consecuencia en Europa.

Sin embargo, seis años antes de la publicación de *Les partis politiques*, se había llevado a cabo en Inglaterra una elección en que la radio había desempeñado un papel considerable. Es más, hacía ya casi veinte años desde la utilización masiva de la radio en la campaña presidencial americana de 1932. Al año siguiente de la publicación del libro, 1952, iba a hacer su entrada decisiva en la política el nuevo medio, la televisión, en la elección presidencial de 1952. Un nuevo elemento, distinto de la organización, la *comunicación de masas*, debía ser tomado en cuenta, por las consecuencias que iba a suponer en la contienda electoral y la vida política.

Otros factores sin embargo, desempeñaban también un papel importante. En primer lugar, como vimos, el crecimiento del electorado (tras la concesión del sufragio femenino en Alemania, Inglaterra y Estados Unidos tras la primera guerra mundial) representaba un desafío a las organizaciones de los partidos, que se encontraban ante una clientela considerablemente aumentada. En segundo lugar, fenómenos como la *movilidad* de la población, el aumento del nivel de educación, el cambio en las condiciones de vida, la implantación definitiva de los sindicatos, y la aparición de la seguridad social, no podían por menos de afectar las redes de influencias establecidas a finales de siglo. No sólo las redes de influencia tradicional en el campo (persistentes en Francia y en Prusia Oriental, y en menor medida en Inglaterra) sino también la elaborada estructura de la máquina americana, se vieron afectadas, haciendo a los electores menos dependientes de los favores del *boss* o el *cacique*, o de la influencia moral del párroco rural. Y, en consecuencia, la expansión de la radio y la televisión hizo posible que el candidato del partido, o el líder del mismo, se comunicase directamente con sus seguidores electorales, *sin pasar a través de una organización de partido*.

Ahora bien, a medida que los nuevos medios de comunicación se utilizaban masivamente (la radio en América en los años treinta, la televisión en los cincuenta) los candidatos se encontraban con que, aun cuando podían pasarse en ocasiones sin la organización del partido, necesitaban una *nueva organización* más reducida y más

especializada, capaz de enfrentarse con los nuevos problemas de la propaganda electoral. La preparación de las campañas por medio de anuncios, radio y televisión, el encuadramiento de los voluntarios, la realización de interpretación de sondeos, la programación de viajes y mítines y la obtención y atribución de recursos económicos, exigían un estado mayor altamente capaz, y acostumbrado a las técnicas comerciales y de manipulación de los *mass media*, distinto del clásico estado mayor de políticos de distrito y caciques electorales.²¹⁷

Desde luego, el uso de profesionales en las elecciones no es nuevo en las campañas electorales. El agente electoral británico se configuraba, desde mediados del siglo pasado, como un profesional, experto, no sólo en los detalles jurídicos de la campaña, sino también en el conocimiento de las características peculiares del distrito, siendo la espina dorsal de la campaña local, como responsable de los gastos del candidato y de la organización de su propaganda. En América, los *precinct captains* y los *bosses* eran simplemente profesionales especializados en el arte de obtener (por compra o cómo fuera) votos. Por otro lado, los partidos socialistas francés y alemán habían creado una burocracia de secretarios de sección, y funcionarios centrales dedicados *full-time* a la preparación de elecciones y otras actividades políticas.

Los nuevos profesionales de que hablamos, sin embargo, se diferencian de los anteriores ejemplos por una característica básica: *su carrera se ha desarrollado fuera e independientemente del partido político*, o de la *máquina*, muchas veces en el mundo de los negocios o de la publicidad comercial. Tal independencia se manifiesta a veces por el hecho de que estos profesionales trabajan para partidos diferentes según las ocasiones.²¹⁸ Entre los «antiguos» profesionales, el agente británico, en un puesto heredado como un bufete, de padres a hijos, se configuraba como un elemento predominante en la organización local del partido, estrechamente ligado a la oficina central. El *precinct captain* y el *ward boss* habían llegado a sus respectivas situaciones tras una carrera de trabajo en la organización, buscando votos, realizando visitas y ganando elecciones para los candidatos de su *máquina*. Finalmente, el burócrata socialista, o el activista *full-time* de los partidos comunistas debe seguir una auténtica carrera profesional dentro de su partido, ascendiendo en la escala burocrática del mismo. Contrariamente, los «nuevos» profesionales mantienen una relación ambigua con los

partidos: pueden pertenecer a agencias publicitarias privadas, que trabajan al mismo tiempo en la promoción de productos comerciales, o bien pueden hallarse ligados a un partido, bien en forma permanente, bien por vinculaciones vagas, y difíciles de definir. Por ejemplo, en Estados Unidos, donde la misma noción de «miembro» de un partido es vaga, *profesionales* como el profesor DeVries, o Joe Napolitan trabajan únicamente para candidatos republicanos y demócratas, respectivamente, debido a sus inclinaciones políticas personales, pero sin formar parte de los órganos «oficiales» del partido. Sin embargo, en Inglaterra, el camino seguido por el partido conservador en la década de los cuarenta fue encargar su publicidad a un profesional del mundo de los negocios, Lord Woolton, dándole un cargo oficial dentro del partido.²¹⁹ En todo caso, ya no nos hallamos ante el militante con años de práctica burocrática y fidelidad política a la organización, sino ante el profesional especializado, contratado por sus habilidades técnicas.

Los efectos que esta aparición de una nueva categoría de profesionales pueda representar sobre la organización de los partidos europeos es aún difícil de predecir, sobre todo teniendo en cuenta la existencia de limitaciones en el uso de medios de comunicación, así como la tradición ideológica de la política europea, sobre todo en los partidos socialistas y comunistas. Pero en Estados Unidos, la aparición de esta categoría, junto con fenómenos como la Gran Depresión y sus consecuencias, la movilidad de la población, y la heterogeneidad ideológica dentro de los partidos, ha conducido a lo que se ha llamado, a partir de mediados de los años sesenta, la «Nueva Política» o «*New Politics*». Nueva política que supone, no sólo una transformación de las campañas electorales, sino también de la vida política general.²²⁰

Tal transformación se ha centrado en dos puntos estrechamente relacionados entre sí: el aumento de la importancia de la *radio* y *televisión*, y la destrucción de la *máquina*, y, paralelamente, de las organizaciones de los partidos. El punto de partida de este proceso puede ser colocado en 1929, no sólo como fecha de comienzo de la Gran Depresión, acontecimiento que alteró la vida política americana hasta la actualidad, sino también por el simbolismo que representa que, en tal año, la dirección del partido demócrata (es decir, su Comité Nacional) decidiera crear una *oficina permanente de publicidad*, ante la importancia de la radio en las elecciones de 1928, que habían sido perdidas por el candidato del partido.²²¹

La Gran Depresión afectó profundamente a la estructura de las *máquinas*. En primer lugar, las dificultades por las que atravesaba el país motivaron un cierto despertar ideológico de los sectores más afectados: trabajadores urbanos, y minorías raciales, empobrecidos por el desempleo, cuya culpabilidad se atribuía a los republicanos, trasladaron sus simpatías electorales al partido demócrata, por encima de las *máquinas* y sus organizaciones.²²² La extensión de las comunicaciones, la asimilación de los emigrantes, y el aumento en el nivel de educación, permitía a los electores contar con fuentes de información política e ideológica distintas de los contactos con su *precinct captain*. Por otro lado, el crecimiento de los sindicatos durante los años treinta ofrecía una oportunidad para desligarse de los vínculos políticos con las *máquinas*, encuadrándose los electores en organizaciones de clase.²²³

Las reformas de Roosevelt contribuyeron a acelerar la decadencia de la máquina. La extensión del *civil service* (con considerable retraso con respecto a Europa) privaba a las *máquinas* de una de sus fuentes principales de poder, el control de la Administración pública, a nivel estatal o local.²²⁴ La *Hatch Act* de 1939 y 1940 venía a aumentar considerablemente la independencia de los empleados públicos con respecto a sus superiores políticos.

Paralelamente, la difusión del automóvil, y la industrialización de zonas del Oeste del país (particularmente California) provocaron un aumento considerable de la movilidad de la población. En 1930, California aparecía como un Estado con una población de aluvión, sin partidos políticos organizados, y con las máquinas electorales de San Francisco y Los Ángeles seriamente afectadas por la depresión. No es, pues, extraño que fuese en este Estado donde los candidatos comenzasen a aplicar, a un nivel más reducido, las técnicas publicitarias empleadas por los candidatos presidenciales en 1932 y 1936. Fue en California donde aparecieron las primeras agencias publicitarias, que se encargaron de la propaganda de candidatos desprovistos de una organización de partido.²²⁵ En 1933 se fundó la primera agencia especializada en propaganda política, *Campaigns Inc.*, que entre 1933 y 1955 «ganó» setenta, de las setenta y cinco campañas en que intervino.²²⁶

La publicidad, en manos de profesionales o no, fue ganando terreno a la política de las *máquinas*: quizá la más elocuente descripción del fenómeno sea la novela *The Last Hurrah*,²²⁷ más tarde convertida en film, que describe la derrota del veterano alcalde de

una gran ciudad, que ha basado su vida política en la utilización de los recursos electorales de la *máquina* (*precinct captains*, apoyo de la policía, desfiles, etc.) frente a un nuevo candidato utilizando los nuevos métodos de la técnica publicitaria. Un fenómeno similar se produjo en 1952, cuando la *máquina* republicana del senador Taft fue derrotada en las campañas para las primarias presidenciales, por la organización de un novicio en la política, el general Eisenhower, cuya imagen, difundida por la televisión, se reveló como más eficaz que los medios de la maquinaria política.²²⁸

La *máquina*, sin embargo, no ha desaparecido totalmente de la vida política americana: quizá su mejor exponente sea, hoy en día, la ciudad de Chicago, cuyo alcalde, Daley, es prácticamente invencible en toda elección, y cuyo control de un importante grupo de votos demócratas le convierte en aliado indispensable en la campaña electoral.²²⁹ Pero la decadencia de las grandes ciudades convierte a la *máquina* en una cosa del pasado, como demuestra su impotencia en la ciudad de Nueva York, sede de la antaño todopoderosa *máquina* de Tammany Hall.²³⁰

Los diversos tipos de profesionales

Por el contrario, el papel de los nuevos profesionales aumenta continuamente. Podemos distinguir dos tipos: agencias e individuos.

a) *Las agencias publicitarias* pueden encargarse de *todas* las actividades electorales del candidato, e incluso pueden encargarse de buscar un candidato por encargo de algún partido o comité.²³¹ Varias de estas agencias se hallan asentadas en California, como *Whitaker and Baxter*, *Spencer Roberts and Associates* (que llevó a cabo la campaña de Ronald Reagan para gobernador de California), *Baus and Ross* (encargada de la campaña de Richard Nixon en 1960), *Robert McGee*, etc.²³² En otras ocasiones, las agencias pueden encargarse solamente de funciones especializadas, como polls, transporte, carteles, televisión, etc., trabajando para el candidato, su *manager*, o su agencia principal.

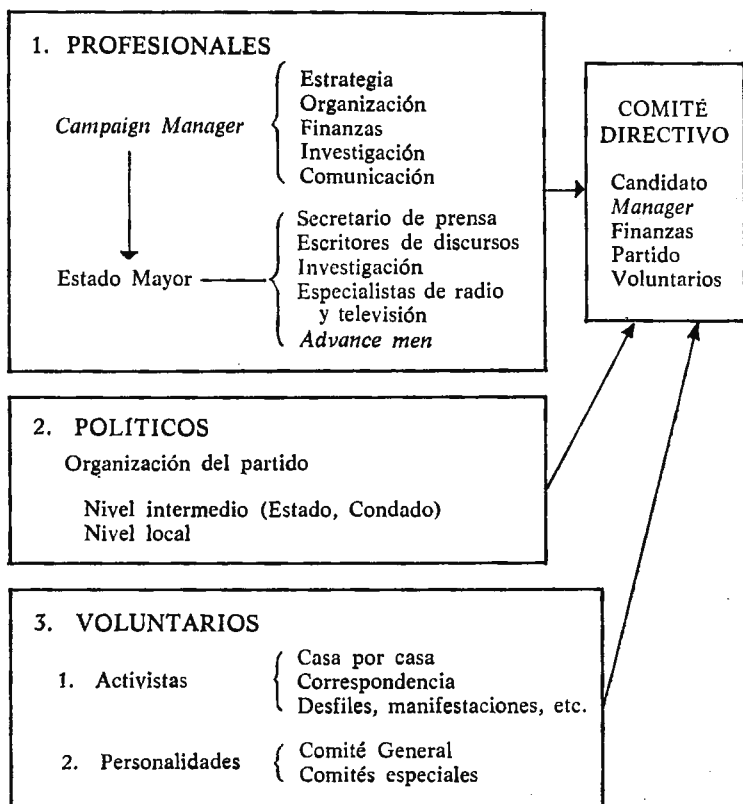
b) *Los individuos* especializados en las campañas electorales pueden ser *managers* o especialistas. El papel de *manager* de la campaña (o, como se llaman en inglés, *campaign consultants*) es cada vez más destacado en la práctica política: hemos citado ya

repetidamente a Joseph Napolitan (cofundador, con el francés Michel Bongrand de la *Asociación Internacional de Campaign Consultants*)²³³ o el profesor de la Universidad de Michigan, DeVries. Pero por otro lado, las campañas hacen también uso de *consultants* especializados en materias concretas: especialistas en relaciones con la prensa, en escribir discursos, etc., encargados de tareas definidas bajo la dirección del *manager*. Un curioso tipo de tales especialistas son los llamados *advance men* (hombres adelantados) cuya misión es anticiparse a los desplazamientos del candidato, llegando antes que él a sus puntos de destino, y organizando la recepción «espontánea» de partidarios y personalidades locales,²³⁴ organizando mitines, convocando a la prensa, contactando a líderes locales, etc.

Ahora bien, agencias e individuos no trabajan para un partido, sino para un candidato determinado, y no lo hacen permanentemente, sino en base a contratos por tiempo limitado. Usualmente, un candidato escoge un grupo de especialistas y agencias para trabajar con él durante su campaña para la elección primaria, y sigue con él en la campaña para la elección general.²³⁵ El papel del partido como fuerza organizativa se ve así seriamente reducido, ya que su principal poder, la designación de candidatos, es eliminado por las elecciones primarias, que dejan la selección en manos del electorado, de forma que un particular ambicioso y con recursos económicos suficientes, puede hacerse con cierta facilidad con la *nominación* de un partido, presentándose a las elecciones primarias contra los candidatos de la débil organización.

Sin embargo, la pauta seguida por los candidatos no es usualmente prescindir de la organización del partido cuando ésta existe: sino más bien asimilarla dentro de la *total organización* de la campaña.²³⁶ Así, en el caso de las elecciones presidenciales, una de las principales tareas del candidato designado en la convención nacional es la de tratar de atraerse a las diversas organizaciones locales del partido, incluso a aquellas que votaron contra él en las primarias o la convención. El ejemplo más claro sería quizás el del candidato demócrata en 1972, George McGovern. Tras haber llevado a cabo una campaña en las elecciones primarias atacando las «corruptas» estructuras del partido demócrata, y sobre todo la *máquina* del alcalde Daley (cuya representación no fue permitida en la Convención Demócrata) una vez que consiguió la *nominación* de su partido, uno de sus primeros movimientos fue tratar de atraerse el apoyo de Daley.²³⁷

Finalmente, es de destacar la creciente importancia de un tercer elemento en la campaña electoral, los *voluntarios*. La organización del partido sirve como eje de coordinación de grupos de voluntarios, de dos tipos: bien activistas, de los que ya hemos hablado al referirnos a las campañas puerta a puerta, bien personalidades del arte, los espectáculos, etc., cuya única función es figurar en un «Comité General» de la campaña y atraer votos.²³⁸ Como consecuencia, la organización de las campañas se presenta en Estados Unidos como una compleja red de profesionales, hombres del partido y voluntarios, organizados en la forma siguiente:



Los nuevos profesionales en Europa

La utilización de agencias especializadas y profesionales se ha visto relativamente más limitada a este lado del Atlántico, debido, entre otras razones, a la mayor consistencia organizativa de los partidos. Sin embargo, existe una tendencia creciente a utilizar profesionales, fuera de la estructura de los partidos, para llevar a cabo funciones publicitarias y de investigación del electorado. Ya indicamos que, desde la década de los cincuenta, el partido conservador utilizó los servicios de la agencia *Colman, Prentis and Varley* para su «nuevo estilo» propagandístico, y a partir de 1965 empleó los servicios de la agencia *ORC* para llevar a cabo sondeos electorales.²³⁹ Por su parte, el partido laborista utiliza también los servicios de agencias profesionales para los sondeos de opinión.

En Francia el uso de *managers* y especialistas se multiplicó a partir de las elecciones presidenciales de 1965 en que el *manager* Bongrand trabajó para el candidato Lecanuet²⁴⁰ así como en las elecciones de 1967.²⁴¹ En Alemania es donde la comercialización de las campañas electorales ha llegado quizás al nivel más acusado en el continente. Ya en 1957 la CDU/CSU había empleado la agencia *Eggert*, que había lanzado el eslogan «*Keine Experimente*» (ningún experimento). En 1969, la CDU utilizó, no solamente los servicios del *Institut für Demoskopie*, sino también, para su propaganda general, los servicios de la Compañía *Dr. Hegemann, GmbH & Co.*, encargados de la publicidad de la firma Avon, así como los de *Eggert Werbeagentur*, encargada de la publicidad del whisky *Black and White*, lanzadores de los eslóganes: «Seguridad para los años setenta» y «Todo depende del canciller». A pesar de su tradición ideológica, el partido socialdemócrata utilizó los servicios de la *Are Werbeagentur, GmbH*, responsable del famoso color «SPD Orange, nr. 3» de los carteles del partido, y del eslogan de 1969, «Creamos la Alemania moderna». Finalmente, los liberales utilizaron los servicios de la agencia *Team Werbeagentur*,²⁴² que introdujo la curiosa innovación de utilizar las siglas F.D.P. (separadas por puntos) en lugar de la FDP tradicional.

A pesar de ello parece como si los partidos y candidatos europeos prefiriesen emplear equipos de hombres de confianza, utilizando las agencias profesionales sólo como auxiliares, sin llegar, por el momento, a emplear a *managers* profesionales en una forma

tan destacada como en Estados Unidos. Si bien es verdad que agencias se han ocupado de la publicidad total de candidatos franceses, y de que en Inglaterra hay algunos *campaign managers*, parece que los equipos directivos están compuestos, en general, por hombres del partido, que unen una especialización técnica en publicidad a una carrera política, o a una lealtad personal al partido o al candidato.²⁴³ Respecto a estos dirigentes, un autor ha indicado que «para este tipo de persona, una campaña electoral permanece dentro de una dimensión un poco limitada. Su ventaja reside en su conocimiento perfecto de los mecanismos administrativos y políticos locales. "Huelen" el electorado, pero son ineficaces cuando se trata de transmitir un mensaje o buscar un tema prioritario. Trabajan el electorado en forma demasiado homogénea, no selectiva».²⁴⁴

EL ASPECTO ECONÓMICO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

Los nuevos problemas

En los últimos años, el problema de la financiación de las campañas electorales ha ido adquiriendo mayor gravedad. El problema no es nuevo: ya en 1919 los intelectuales fabianos Sidney y Beatriz Webb habían indicado la conveniencia de un sistema, como por ejemplo, la financiación estatal, que eliminase prácticas contra-productivas y opuestas al espíritu que debería guiar el funcionamiento de las elecciones.²⁴⁵ Sin embargo, el tema se ha planteado con mayor agudeza recientemente debido a la percepción continua del crecimiento del coste de las campañas electorales.

La regulación de los aspectos económicos de las campañas se había llevado a cabo a finales del siglo pasado desde una perspectiva distinta, la de la *corrupción electoral*. La introducción de medidas legislativas, y el aumento de la educación y del nivel de vida contribuyeron a reducir a principios del siglo xx la *corrupción directa* e inmediata que había caracterizado las campañas electorales en Europa y Estados Unidos a mediados del siglo xix. Un ejemplo de tal fenómeno puede ser la asombrosa reducción en los gastos electorales británicos tras la introducción de la ley de 1883, medida severa y eficaz contra el soborno de los electores:

Tabla III

*Gastos electorales en Gran Bretaña, 1880-1900*²⁴⁶

Año	<i>Libras esterlinas (en miles)</i>
1880	1.736
1885	1.026
1892	958
1895	773
1900	777

La introducción de tal ley, pues, supuso una disminución de los gastos electorales, aun cuando el electorado aumentó considerablemente entre 1883 y 1900. Como dijimos, tal legislación, que prohibía el uso de los instrumentos tradicionales de corrupción, forzó a los partidos a organizarse a escala local y nacional.²⁴⁷ A la acción legal vinieron a sumarse también fenómenos sociales, como la emigración a la ciudad y, en Estados Unidos, crisis económicas que debilitaron el papel de las *máquinas*, y eliminaron los peores aspectos de la compra de votos.

Sin embargo, el problema que se plantea actualmente en relación con los costes de las campañas no deriva de la *corrupción electoral*. Bien es verdad que ésta se halla hoy ampliamente desarrollada en países del Tercer Mundo, y Latinoamérica, y aún no ha desaparecido del todo del ámbito europeo y norteamericano. Por ejemplo, países como Tailandia,²⁴⁸ Filipinas (hasta la dictadura de Marcos) y países sudamericanos como Colombia, y Brasil,²⁴⁹ se caracterizan por el empleo de considerables cantidades de dinero para comprar votos. En el ámbito europeo, aún persisten muestras de corrupción electoral. En Francia, por ejemplo, en las elecciones legislativas de 1973 algunos candidatos de la mayoría fueron acusados de invitar a sus electores a meriendas campestres durante la campaña, y, por otro lado, hubo también denuncias de presiones sobre funcionarios públicos.²⁵⁰ Tales prácticas, sin embargo, no parecen revestir un carácter peligroso para el funcionamiento del sistema.

Son otros los motivos de preocupación. A pesar de la eliminación de la pesada carga financiera que suponía para el candidato

el soborno de los electores, el hecho es que los costes de las campañas han aumentado vertiginosamente tras 1945. La introducción de nuevas técnicas publicitarias ha liberado a los candidatos de la necesidad de basarse en amplias organizaciones de masas, y en apelativos ideológicos, y ya vimos que, frente a la organización e ideologización que caracterizaban a las campañas electorales antes de la segunda guerra mundial, aparecía otro tipo de campaña caracterizado por la personalización y el uso de los *mass media*. Pero tal cambio ha supuesto un enorme aumento en los costes económicos. Sobre todo en países como Estados Unidos, en que la radio y televisión se basan en la oferta y la demanda, y las limitaciones legales han sido escasas hasta recientemente, los candidatos se han visto obligados a hacer uso cada vez mayor de los *mass media* electrónicos, empujados por la competencia con sus contrincantes. Prensa primero, radio después, televisión y computadoras hoy en día, así como conducción de sondeos, empleo de profesionales, etc., aumentaron considerablemente los gastos electorales. Solamente la *producción* de un documental de treinta minutos para televisión (no su proyección) costaba en 1968, en América, de 50.000 a 200.000 dólares²⁵¹ y a ellos se añadía el coste de los espacios televisivos, que, como dijimos, alcanzaba a 75.000 dólares por diez *spots* de treinta segundos.²⁵²

Tabla IV

*Costes totales electorales, 1920-1972,
en Estados Unidos*²⁵³

Año	Millones de dólares
1920	20
1952	140
1956	155
1960	175
1964	200
1968	300
1972	400

Efectivamente, se ha achacado repetidamente a la televisión, y al aumento en sus costes, el desmesurado crecimiento de los gas-

tos electorales en Estados Unidos. La cláusula *equal time*, de que hablaremos, ha venido a empeorar aun más el panorama, y los productores de televisión no están dispuestos a conceder tiempo gratuitamente a ningún candidato, si ello supone que han de conceder tiempo igual a todos los demás. Por ello, la aplicación de tarifas publicitarias a las emisiones políticas es general.²⁵⁴ Los costes totales de las campañas electorales han aumentado considerablemente.

Incluso después de la opinión general desfavorable a los altos gastos electorales, que resultó a consecuencia del «caso Watergate», las elecciones siguientes para el Senado, el mes de noviembre de 1974, no fueron un ejemplo de austeridad: el candidato republicano de Pennsylvania, Schweiker, gastó 1.229.000 dólares; Alan Crimston, de California, 1.011.000 dólares; el ex candidato a la presidencia, McGovern, un millón de dólares en las elecciones de South Dakota. La limitación introducida por la ley de 1974 supone que un candidato²⁵⁵ presidencial debe «restringir» sus gastos electorales a 30 millones de dólares, 10 millones para las primarias, 20 millones para la elección general.²⁵⁶

Tabla V

*Gastos electorales alemanes totales*²⁵⁷

Año	Millones de DM
1949	10
1953	25
1957	55
1961	75
1965	90
1969	120
1972	200

Las elecciones europeas, aunque a menor escala, no se vieron libres de este encarecimiento de los costes de las campañas. La elaboración de films propagandísticos en Francia, Inglaterra y Alemania, el uso de *polls*, las extensas campañas a base de posters, encargadas a profesionales, etc., exigían pesadas contribuciones a candidatos y partidos. En las elecciones de 1973 en Francia, por

ejemplo, el precio de un sondeo en una circunscripción oscilaba entre 20.000 y 200.000 francos; una campaña llevada a cabo por una agencia podía suponer, en una circunscripción, hasta 300.000 francos.²⁵⁸

E incluso en un país como Alemania, en que la televisión es gratuita para los partidos, y donde éstos, desde 1965, se comprometieron a imponer ciertos límites a su propaganda electoral,²⁵⁹ los gastos de las campañas crecen incesantemente.

Gastos del candidato y gastos de los partidos

Ahora bien, para tener en cuenta la importancia de este fenómeno (el crecimiento continuo de los gastos electorales), hay que llevar a cabo ciertas precisiones. En primer lugar, ¿en favor de quién se realizan los gastos electorales? En la práctica contemporánea caben dos soluciones: la propaganda puede ser *en favor de un candidato*, o bien, puede realizarse *en favor de un partido*. La diferencia no deja de ser importante, si tenemos en cuenta la distinción hecha más arriba entre *campañas centrales* y *campañas locales*. Una propaganda que ponga el acento especialmente en el *partido*, contribuirá a una mayor *nacionalización* de la lucha política, que una campaña en la cual lo que se destaque sea el nombre y la imagen del candidato individual. En efecto, en una campaña personalizada (esto es, dominada por la imagen del candidato) los elementos ideológicos quedarán en un segundo plano, mientras que en una campaña centrada en los partidos, la ideología será más importante, ante la falta de relevancia de las personalidades de los candidatos individuales.²⁶⁰

El ejemplo típico, en la actualidad, de propaganda personalizada a todos los niveles, es, sin duda, Estados Unidos. En primer lugar, la existencia de elecciones primarias fuerza a los candidatos a olvidar las designaciones de partido, ya que en tales elecciones, la competición se plantea, no entre dos partidos, *sino entre varios candidatos* dentro del mismo partido. En segundo lugar, y dentro ya de la elección general, el avance y uso masivo de los medios de comunicación hacen posible, como vimos, el fenómeno de la *new politics*, por el que el candidato se dirige al público directamente, por encima de la organización del partido.

En tercer lugar, al no existir (hasta 1974) limitaciones efecti-

vas a los gastos de los candidatos, éstos no dependían de la propaganda emitida por el centro del partido, sino que podían llevar a cabo extensas campañas publicitarias por sus propios medios. Y finalmente, la tradición creada por Bryan en 1896 se ha traducido, hasta la actualidad, en una personalización de la campaña presidencial, de forma que el debate presidencial se configuraba menos como una confrontación entre republicanos y demócratas que como una confrontación personal, Eisenhower-Stevenson, Kennedy-Nixon, Nixon-Humphrey o Nixon-McGovern. Prueba de ello pudiera ser la aparición durante las campañas presidenciales de comités trans-partidos (como el de «Demócratas por Nixon» en 1972), así como el voto cruzando las líneas del partido (así, enviando un presidente republicano a la Casa Blanca, y una mayoría demócrata al Congreso).²⁶¹ Finalmente, en alianzas de personalidades por encima de las lealtades de partido, como el rumoreado «*ticket*» Reagan-Wallace en 1976.²⁶² Independientemente de que esta alianza se lleve a cabo o no, la mera existencia de tales rumores indica hasta qué punto la importancia del partido ha disminuido.

Una similar tendencia, aun cuando mucho más moderada, existió en Francia, al menos durante la época gaullista: es conocida la tendencia de DeGaulle a no identificarse con ningún partido, intentando maximizar su atracción personal, así como la tentativa de Pompidou de crear comités «no partidarios» durante las elecciones presidenciales de 1969.²⁶³

Otra es la situación en Inglaterra, así como en lo que se refiere a partidos altamente organizados, como el partido comunista francés o los partidos alemanes. En efecto, los candidatos ingleses y los candidatos parlamentarios franceses se encuentran con serias dificultades para popularizar su imagen: la limitación legal de la propaganda de los candidatos (limitando los gastos, como en Inglaterra o el uso de carteles del candidato, como en Francia) y el semi-inexistente acceso a la televisión, supone que los candidatos no pueden basarse en el uso de su imagen personal, y hayan de utilizar al máximo las ventajas derivadas de su identificación con un partido o una ideología de carácter nacional o al menos, regional. En tal situación, es la propaganda *del partido* la importante: mientras que el candidato puede dedicar únicamente ciertos recursos a propaganda, el partido, sin limitaciones legales, puede cubrir muros con carteles, utilizar las emisiones de radio y televisión que se le permitan, etc. En Inglaterra, por ejemplo, mientras que los

gastos de los candidatos permanecieron «congelados» por la ley, de 1950 a 1966, los gastos de los partidos centrales aumentaron considerablemente:

Tabla VI

*Gastos de candidatos y partidos en Inglaterra, 1959-1974*²⁶⁴

Año	Candidatos (total en miles de libras)	Partidos (total en miles de libras, sólo laboristas y conservadores)
1954	1.051	573
1964	1.229	1.300
1966	1.130	1.000
1970	1.392	954
1974	2.008	?

El aumento de 1970 en los gastos de los candidatos obedece al cambio en la regulación legal.²⁶⁵ Por otro lado, en 1974 se volvió a autorizar un incremento en el gasto de los candidatos, que resultó en un aumento de un 44 por ciento en las elecciones de febrero de tal año (2.008.000 libras).²⁶⁶ Ello, unido a las continuas peticiones en los Comunes para que se permita un sistema de libertad de propaganda por los candidatos, pudiera representar un indicio de la posibilidad de una futura «personalización» de la campaña alrededor de la figura del candidato. Pero, por el momento, es el partido el factor determinante en la propaganda.

En todo caso, hay que recordar que una cierta personalización es inevitable, si no alrededor del candidato local, como en USA, sí al menos en lo que se refiere al líder nacional, cuya imagen es continuamente repetida en carteles y emisiones televisadas. Pero en este caso, se trataría de una *personalización nacionalizada*, si se nos permite el término, frente a la *personalización localizadora* de las campañas americanas.

La disposición de los fondos electorales

Una segunda diferenciación es necesaria, vinculada a la anterior: ¿quién se constituye como sujeto activo de los gastos electorales? A veces es el mismo candidato el que se hace cargo del manejo de los fondos electorales, o lleva a cabo el pago de los diversos servicios que recibe. Pero, usualmente, de tal función se encarga, bien un comité, bien, en el caso británico un agente del candidato. La cuestión aquí, paralela a la del *sujeto de la propaganda*, es si tal agente o comité se constituye como *vinculado efectivamente a un partido*, o bien como *independiente del mismo*, vinculado prácticamente a la persona del candidato.

La formación de comités independientes de los partidos representa una tendencia hacia la pérdida de importancia de éstos en la lucha electoral. Tal desconexión partidos-comités es normal en Estados Unidos, como veremos, y se ha producido también en Francia en la campaña presidencial, lo que no deja de plantear serios problemas ante la legislación. Un partido político, como organización permanente, con una personalidad de derecho público o de derecho privado, con unos funcionarios permanentes, un domicilio social, y un presupuesto anual, es fácil de controlar, y es relativamente fácil atribuirle límites o subvenciones públicas. Pero es considerablemente más complicado regular las actividades de grupos espontáneos, que se establecen únicamente para actuar durante una campaña electoral, y que desaparecen inmediatamente tras ésta. La *financiación de las elecciones* excede el campo, pues, de la *financiación de los partidos políticos*, ante la (relativa) pérdida de importancia de éstos en algunos contextos.²⁶⁷

Por el momento, como dijimos, parece mantenerse en Europa una situación de dependencia de los candidatos locales respecto a los partidos centrales, gracias a las limitaciones legales en el uso de medios de comunicación, o a la existencia de subvenciones y apoyos a los partidos. Incluso, en el caso británico, los gastos electorales han de llevarse a cabo, por ley, por medio de un *agente electoral*, y los candidatos utilizan normalmente la red de agentes del partido, ya que la complejidad de la legislación electoral hace que las personas capaces de cumplir las obligaciones legales del agente sean difíciles de encontrar. Aun más, aparte de la existencia del agente, es común el caso de asociaciones de distrito que no

poseen suficientes medios para financiar la elección, lo que les hace depender de los subsidios provenientes de la Oficina Central del Partido.²⁶⁸ En gran parte, ésta fue la situación en el caso del Partido Conservador británico hasta las reformas de los años cuarenta, y sigue siendo la situación en muchas asociaciones del Partido Laborista.²⁶⁹

El origen de los recursos económicos

Todo ello nos lleva a un tercer punto, quizás el más importante: ¿de dónde proceden las inmensas sumas gastadas por candidatos, comités y partidos, durante la campaña? La financiación de los partidos y las elecciones se está revelando actualmente como uno de los temas más debatidos, y de más difícil solución dentro de las premisas del sistema democrático, como veremos. En principio, podemos distinguir las siguientes fuentes de financiación en las elecciones:

a) En una primera aproximación, es posible que *el candidato y sus familiares* corran con los gastos electorales. Tal es el sistema que se siguió en las elecciones británicas durante todo el siglo XVIII, sistema que pervivió largo tiempo, ya que en ese siglo la importancia de la fortuna personal llegó a tal punto, que la aristocracia tradicional inglesa, que había controlado directa o indirectamente los Comunes, llegó a temer verse desbancada por la nueva clase de los *nababs*, los comerciantes enriquecidos en el tráfico con las Indias.²⁷⁰ Este tipo de financiación perdura aún en Estados Unidos, al menos hasta las limitaciones impuestas por la ley de 1971 a que nos referimos. Familias como los Rockefeller, Kennedy, etc., han debido invertir millones de dólares para financiar sus campañas.²⁷¹ La legislación americana muestra una tendencia a disminuir los efectos de la superioridad económica de los candidatos, siguiendo el ejemplo de los partidos británicos, que limitan las contribuciones de sus candidatos. Anteriormente, en Gran Bretaña, muchas *Constituencies* procedían a seleccionar candidatos que pudieran costearse los gastos electorales, para ahorrarse la molestia de llevar a cabo colectas entre los votantes del distrito.

b) El segundo medio de financiación consiste en la *utilización de donaciones privadas*, provinientes de la industria o de particulares. Tal es el camino seguido inicialmente por los partidos conser-

vadores europeos, y por los candidatos americanos. Tales contribuciones pueden ser clasificadas en dos grupos: provenientes de unos pocos donantes (empresas o individuos adinerados) o bien, provenientes de la masa del electorado, por medio de múltiples contribuciones. El sistema más ampliamente utilizado es el primero, por el que el mayor porcentaje de las contribuciones proviene de unos pocos protectores del partido o candidato. Ya vimos como las grandes «corporaciones» americanas procedieron a financiar las operaciones de las máquinas electorales; en Inglaterra, por otro lado, los partidos liberal y conservador basaban su financiación en las contribuciones de unos pocos individuos, siendo la principal misión del *whip* del partido, hasta la década de los treinta, llevar a cabo los contactos con los contribuyentes del mismo.²⁷² En la Alemania de Weimar, las campañas electorales eran financiadas directamente (en el caso de los partidos conservadores) por las poderosas organizaciones industriales o agrícolas: la *Reichslandbund* o la *Reichverband der Deutschen Industrie*.²⁷³

Es en épocas recientes cuando tal tipo de financiación se ha hecho más manifiesto, ante las exigencias económicas planteadas por las campañas. En Inglaterra, por ejemplo, una ley aprobada en 1967²⁷⁴ que ordenaba la publicidad de las donaciones políticas de las grandes compañías, ha hecho posible descender en parte el impenetrable velo que cubría las finanzas del partido conservador. De 1968 a 1973, las compañías industriales y comerciales inglesas donaron más de tres millones de libras a los partidos políticos, y antes de la elección de febrero de 1974, el partido conservador recibió, en el año fiscal 1972-1973, cerca de un millón de libras. Algunas compañías, como la Rank Organization, al objeto de cubrir el máximo número de posibilidades, donaron fondos a conservadores y liberales. El partido laborista, pese a su carácter de partido de izquierda, recibió en el mismo período (1968-1973) cerca de seiscientos cincuenta mil libras de compañías privadas.²⁷⁵

Pero, es en Estados Unidos donde las contribuciones de las grandes compañías han sido objeto de los más vivos debates en la prensa y el Congreso, debido a la existencia de una legislación que prohíbe las contribuciones de Bancos y «corporaciones», y, sobre todo, debido al revulsivo nacional que supuso el proceso previo a la dimisión del presidente Nixon, y las revelaciones hechas durante la discusión en el Congreso y la prensa del «caso Watergate». Debido a la prohibición, que data de 1907, de que las compañías y

Bancos hagan donaciones electorales, la forma de llevar a cabo tales donaciones suele ser por medio de funcionarios de las compañías, que figuran como donantes individuales. En la campaña electoral de 1972, funcionarios de las 28 compañías más importantes que tenían contratos con el Gobierno, llevaron a cabo importantes donaciones electorales:

American Telegraph and Telephone	236.551 dólares
Litton Industries	278.000
RCA	199.000
Northrop Corporation	200.500
Westinghouse	187.000
Otras 23 compañías	1.398.949
Total 28 compañías	2.500.000 dólares ²⁷⁶

Tales contribuciones fueron, casi sin excepción, para el fondo republicano para la elección del presidente Nixon.²⁷⁷ A pesar de que tales donaciones procedían, en teoría, de funcionarios de las empresas, fue posible probar que en algunos casos, tales fondos provenían directamente de la tesorería de las «corporaciones». Aparte del caso ITT, a que nos referiremos más abajo, las compañías Goodyear y Northrop fueron condenadas por los tribunales por infracción de la ley.²⁷⁸

El segundo sistema de obtener fondos por donaciones privadas consiste en *apelar a la masa del electorado*, llevando a cabo colectas que se dirigen a millones de personas. Uno de los primeros intentos de llevar a cabo una colecta nacional fue el del partido liberal británico en 1925, al objeto de crear un «fondo de lucha».²⁷⁹ Tal sistema conlleva la ventaja adicional de que estimula el desarrollo de la organización, forzando a los partidos a potenciar sus organizaciones locales y a llevar a cabo campañas puerta a puerta. Se ha señalado que un donante generoso puede suponer la «muerte política» de una asociación local de un partido, al hacer innecesaria la actividad propagandística que requeriría un sistema de financiación popular.²⁸⁰

Los partidos de izquierda han utilizado este método. Además del partido laborista inglés (que crea sistemáticamente un «*Special Fighting Fund*» antes de cada elección),²⁸¹ ha sido adoptado también por el partido comunista francés.²⁸² Pero igualmente los partidos conservadores no han vacilado en apelar a este sistema, sobre todo el partido conservador inglés tras la derrota electoral

de 1945, que mostró a los líderes la necesidad de volver a crear una organización «de base»²⁸³ sin depender de unos pocos donantes. En Estados Unidos, la tendencia hacia colectas masivas se robusteció en 1964, cuando el candidato republicano Goldwater procedió a llevar a cabo un llamamiento masivo: utilizando computadores y voluntarios, envió quince millones de cartas pidiendo contribuciones, en un esfuerzo que le costó un millón de dólares. Pero los resultados compensaron tal esfuerzo: Goldwater recibió más de medio millón de contribuciones, por un total de casi seis millones de dólares.²⁸⁴

En la misma campaña, un llamamiento hecho por televisión en favor de Goldwater, por Ronald Reagan y otros, dio como resultado doscientas mil donaciones de alrededor de cien dólares cada una.²⁸⁵ Tal técnica fue ampliamente utilizada por la eficiente organización de McGovern en 1972, y en la actualidad, los presuntos candidatos en las elecciones de 1976 trabajaron afanosamente en sus proyectos de petición masiva de fondos.²⁸⁶

c) Otra fuente de recursos para llevar a cabo la financiación de la campaña electoral es el apoyo de *organizaciones políticas* y *para-políticas*, esto es, partidos de masas y sindicatos. De aquí es de donde provienen los recursos de los partidos de izquierda (laboristas en Inglaterra, comunistas en Francia, socialdemócratas en Alemania, y, más matizadamente, demócratas en Estados Unidos). El caso más típico es el apoyo de las *Trade Unions* al partido laborista: se calcula que en las elecciones de 1970, las *Trade Unions* contribuyeron con cerca de 570.000 libras al esfuerzo electoral del partido.²⁸⁷ En las elecciones de 1974 una Unión se comprometió a alcanzar, por sí sola, la cantidad de 100.000 libras para el partido y, si bien no consiguió su objetivo, logró al menos una suma considerable.²⁸⁸

Es también importante la ayuda económica que los sindicatos americanos prestan a los candidatos demócratas en Estados Unidos, no directamente (pues lo prohíbe la ley Taft-Hartley) sino por medio de su «Comité Político», C.O.P.E.²⁸⁹ En 1964, por ejemplo, las contribuciones de los sindicatos representaron el 10 por ciento de todas las contribuciones a todos los candidatos.²⁹⁰

Hasta la introducción de la financiación pública de las campañas electorales, era el partido socialdemócrata alemán el arquetipo del sistema de financiación por medio de la organización. Durante la República de Weimar, y a pesar de la competencia desde

la izquierda por el partido comunista, los presupuestos del SPD eran considerables, siendo superados únicamente por algunos partidos de la derecha. En 1930 el SPD invirtió en las elecciones tres millones de marcos, frente a cinco millones del partido nacional-socialista, siete millones de los nacionalistas y millón y medio del Zentrum.²⁹¹ Después de la guerra, el partido socialdemócrata continuó utilizando un sistema de financiación basado en las cuotas de los socios, si bien, actualmente, la financiación estatal cubra, si no los gastos corrientes, sí, en parte, los gastos derivados de las campañas electorales.²⁹²

d) Finalmente, la *financiación estatal* aparece como el medio más reciente para sufragar los costes electorales de los partidos. En un principio, el Estado suministró gratuitamente locales (escuelas y otros edificios públicos) para las reuniones electorales: en Francia e Inglaterra, desde principios del presente siglo, el Estado procedió además a distribuir gratuitamente por correo cierta cantidad de propaganda electoral, y, más tarde, proporcionó espacios gratuitos en la radio y televisión, a los partidos.

Pero, tras la segunda guerra mundial una nueva forma de financiación estatal ha aparecido, por la que el Estado *contribuye monetariamente* a la propaganda electoral. El caso más conocido es el de Alemania (y países nórdicos) de que nos ocuparemos en la parte siguiente. Pero, tras octubre de 1974, y culminando un proceso legal iniciado en 1971, en Estados Unidos se ha introducido igualmente un *sistema de financiación pública* de la campaña electoral presidencial, que puede llegar a atribuir hasta treinta millones de dólares a cada uno de los candidatos de los dos grandes partidos, en las elecciones de 1976 y siguientes.

CONCLUSIONES

Los fenómenos a que hemos hecho referencia (la introducción de nuevas técnicas, la aparición de nuevas organizaciones de «expertos», la aceleración de los costes electorales, la intervención del poder de las grandes «corporaciones» y del Estado) dan lugar a que se planteen varios problemas ante la justificación democrática del proceso electoral.

La desigualdad entre los diversos candidatos es el primer problema que se plantea referido a la *desigualdad entre las partes a la*

hora de informar al público. Ya vimos cómo, salvo casos aislados, no parece racional esperar una actividad independiente del elector, destinada a conseguir información sobre las alternativas que se le ofrecen: su información dependerá, no de sus esfuerzos, sino de los estímulos que reciba de diversas fuentes. Solamente unos pocos se molestarán en buscar información electoral en forma voluntaria y deliberada.

Una concepción democrático-racional del proceso electoral supondría que los electores no poseen una *virtud cívica* que les empuje a buscar información política, sino por el contrario, que los electores dependen de un flujo de *información gratuita* para llevar a cabo su decisión electoral. Por ello, la *igualdad de los candidatos* con respecto a la información parece un requisito imprescindible para que los electores puedan escoger la posición más favorable para ellos (en la teoría individualista) o para la comunidad (en la teoría colectivista).

¿Existe tal igualdad de información? Los costes de la campaña electoral moderna parecen indicar que no es así. En principio, aquellos que no dispongan de una base económica mínima quedan excluidos de presentar sus alternativas. Pero incluso entre aquellos que disponen de una base mínima, las desigualdades económicas son evidentes en la mayoría de los casos.

No se trata de considerar que el dinero influye decisivamente en los resultados electorales. En efecto, no existe evidencia al respecto, y, ante la complejidad del fenómeno electoral, no parece que tal evidencia se produzca en un futuro próximo. De lo que se trata es de que la *igualdad de oportunidades* de los distintos contendientes, para *alcanzar al electorado*, quede asegurada, dentro de ciertos límites.²⁹³

No es posible, desde luego, asegurar un tratamiento de igualdad a todo aquel que desee presentarse a las elecciones; aun cuando esto sería en teoría la solución perfecta, el mundo político no es perfecto. Pero, como indicamos en la primera parte, el proceso electoral aparece como una forma de transformar tensiones sociales en enfrentamientos parlamentarios, de manera que aquellas fuerzas sociales con intereses enfrentados, ventilen sus diferencias en el Parlamento, no en la calle o en los campos de batalla. El problema es, pues, garantizar un acceso a la información a las fuerzas sociales más importantes, acceso relativo a su fuerza real.

El segundo tipo de problemas se refiere al *origen de los medios*

económicos utilizados durante la campaña electoral. Cuando éstos provienen de organizaciones que admiten públicamente sus objetivos políticos (como los partidos) o bien, de colectas populares en que ningún donante desempeña un papel crucial, no hay peligro de que influencias ocultas afecten el proceso político. Pero, cuando los costes de las elecciones son cubiertos por unas pocas donaciones privadas, aparecen serios motivos de duda sobre la legitimidad democrática de este tipo de prácticas. Si un candidato depende de unos pocos intereses particulares para conseguir fondos para su campaña electoral, parece lógico sospechar que tal candidato, una vez elegido, estará sometido a una cierta influencia de los sectores que han cooperado a la financiación, en posible perjuicio de los intereses de sus electores o del Estado. Esto es aún más claro cuando tales individuos o empresas que contribuyen financieramente se encuentran en situaciones en que, o realizan servicios para el Estado (defensa, obras públicas, etc.) o dependen de la regulación estatal del mercado (por ejemplo, empresas produciendo bienes cuyo precio es regulado por el Estado). Desde este punto de vista, no es la igualdad entre los diversos candidatos, sino su *independencia*, la que se halla amenazada. Podría ser, así, que las elecciones, en vez de ser el mejor método de proteger los intereses de los electores, fueran el mejor método de proteger los intereses de quienes las financian.

NOTAS

1. Ver, sobre el desplazamiento de unas técnicas por otras, Alexander Heard, *The costs of democracy*, University of North Carolina Press, 1960, p. 403.

2. Edward W. Chester, *Radio, television and American politics*, Sheed and Ward, Nueva York, 1969, p. 3.

3. Entre otros, nos hemos basado para esta época (1924-1948) en el libro citado de E. W. Chester, así como en Samuel L. Becker y Elmer W. Lower, «Broadcast in presidential campaigns», en Sidney Kraus, ed., *The great debates, background, perspectives, effects*, Indiana University Press, Bloomington, 1962, y David G. Clark, «Radio in presidential campaigns: the early years (1924-1952)», *Journal of Broadcasting* (verano 1962), pp. 229-238.

4. Para una descripción general de los primeros años de la radio en Estados Unidos y su extensión, ver Gleason Archer, *History of radio to 1926*, American Historical Society, 1938.

5. D. G. Clark, *op. cit.*, p. 230.

6. *Ibid.*, pp. 232-233.

7. Ver S. L. Becker, *op. cit.*, pp. 26-32; D. G. Clark, *op. cit.*, p. 232; Louise Overacker, *Money in elections*, Nueva York, Macmillan, 1932, p. 98.

8. Ver, por ejemplo, sobre la campaña de 1932, T. Roy Peel y Thomas C.

Donnelly, *The 1932 campaign. An analysis*, Farrar and Rinehart, Inc., Nueva York, 1935, pp. 107-122.

9. S. L. Becker, *op. cit.*, p. 34.

10. Es de destacar sobre todo la obra de Sergei Chakotin, *The Rape of the masses. The psychology of totalitarian propaganda*, Alliance, Nueva York, 1940, referida al poder supuesto de la radio en las dictaduras europeas de entreguerras. Más general es el libro de Frederick Lumley, *The propaganda menace*, Century, Nueva York, 1933.

11. S. L. Becker, *op. cit.*, p. 26.

12. E. W. Chester, *op. cit.*, p. 10.

13. D. G. Clark, *op. cit.*, p. 233.

14. E. W. Chester, *op. cit.*, p. 26. Ver, para la actuación de las cadenas de radio en las convenciones de los partidos, Pat Cranston, «Political convention broadcast: their history and influence», *Journalism Quarterly* (primavera 1960).

15. M. R. Weisbord, *Campaigning for president*, p. 215. Más extenso es Edmond A. Moore, *A catholic runs for president. The campaign of 1928*, Ronald Press Co., Nueva York, 1936, p. 122. Sobre la campaña en general de Al Smith, ver Roy V. Peel y Thomas Donnelly, *The 1928 campaign: an analysis*, R. R. Smith, Nueva York, 1931.

16. Sobre Roosevelt ver, por ejemplo, el libro del conocido politista americano Harold F. Gosnell, *Champion campaigner, Franklin D. Roosevelt*, Macmillan Co., Nueva York, 1932, pp. 186, 203, 208 ss.

17. D. G. Clark, *op. cit.*, p. 232. Roy Peel, y Thomas Donnelly, *The 1932 campaign: an analysis*, Nueva York, R. Smith, 1933, pp. 236 ss.

18. M. Weisbord, *op. cit.*, p. 103. El presidente Hoover tenía un problema de otro tipo: acostumbrado a hablar con la cabeza inclinada, para leer sus notas, el rudimentario micrófono de la época no captaba sus palabras. Ver. E. W. Chester, *op. cit.*

19. D. G. Clark, *op. cit.*, p. 230.

20. E. W. Chester, *op. cit.*, p. 26.

21. V. R. Casey, «The republican propaganda in the 1936 campaign», *Public Opinion Quarterly*, I, n.º 2 (abril 1937), pp. 31 ss. Del mismo autor, y para una visión general de las campañas electorales de la época, «Party campaign propaganda», *Annals of the American Academy of Political and Social Science* (mayo 1935), pp. 36 ss.

22. *Ibid.*

23. S. L. Becker, *op. cit.*, p. 36.

24. D. G. Clark, *op. cit.*, pp. 32, 234.

25. E. W. Chester, *op. cit.*, pp. 26 ss.

26. La bibliografía sobre el tema, dispersa muchas veces en obras no especializadas en los aspectos políticos de la radio, es considerable. Como análisis político, ver la «Introducción» de Robert Agranoff, ed., *The new style in election campaigns*, Holbrook Press, Boston, 1972. Para aspectos de la campaña radiofónica, ver también R. M. Jennings, «Dramatic license in political broadcasts» (Presidential campaigns, 1936-1964), *Journal of Broadcasting* (verano 1968), así como G. J. Wolfe, «Some reactions to the advent of campaigning by radio», *Journal of Broadcasting* (verano 1969).

27. La obra clásica para la historia de la BBC es la de Asa Briggs, *The history of broadcasting in the United Kingdom*, 3 vols., Oxford University Press, Londres, 1961. Más sucinta es la obra de Maurice Gorham, *Broadcasting and television since 1900*, Andrew Bakers Ltd., Londres, 1952. Hemos consultado igualmente Burton Paulu *British broadcasting. Radio and TV in the United Kingdom*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1956, y, del mismo autor, *British broadcasting in transition*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1961.

28. M. Gorham, *op. cit.*, p. 25. Como comparación con el caso americano, ver, la justificación de la legitimidad de la propaganda comercial en América, de E. Shurick, *The first quarter century of American broadcasting*, Midland Publishing Co.,

Kansas City, 1946, pp. 132 ss. También, más crítica, la obra *Is American radio democratic?* de S. E. Frost, University of Chicago Press, Chicago, 1932, pp. 162 ss.

29. M. Gorham, *op. cit.*, pp. 44-45.

30. White Paper, 1946, *Broadcasting Policy*, CMD 6.852, 1945-1946, XX, 81, apéndice 2.

31. Monica Charlot, *La démocratie à l'anglaise*, Armand Colin, París, 1972, p. 121. La citada obra es la tesis de estado de la autora, conocida por sus estudios de la vida política inglesa y la influencia de los medios de comunicación, y es quizá la descripción más completa de la técnica de las campañas electorales británicas. Ver también R. B. McCallum y Alison Readman, *The British general election of 1945*, Oxford University Press, Londres, 1947, pp. 139-143. Es el primero de los llamados *Nuffield Studies*, proseguidos hasta la fecha en cada elección por David Butler, y otros, y a los que haremos referencia continuamente al tratar de las elecciones británicas.

32. *Broadcasting Committee*, VII (febrero 1936), CMD 5.091, párrafo 92. Un extracto del informe puede encontrarse en Anthony Smith, ed., *British Broadcasting*, David and Charles, Newton Abbot, 1974, pp. 67 ss.

33. *Ullswater Report*. Ver nota anterior.

34. Ver, por ejemplo, H. G. Nicolas, *The British general election of 1950*, MacMillan and Co., Londres, 1951, p. 126. Consideramos que la mejor exposición del papel de la BBC es la ofrecida en el libro citado de Monica Charlot, *La démocratie...*, pp. 112 ss.

35. R. B. McCallum, *op. cit.*, p. 154.

36. H. G. Nicholas, *op. cit.*, p. 122.

37. R. B. McCallum, *op. cit.*, p. 154.

38. H. G. Nicholas, *op. cit.*, p. 124.

39. R. B. McCallum, *op. cit.*, p. 143.

40. H. G. Nicholas, *op. cit.*, p. 124.

41. *Ibid.*

42. Para una breve historia de los usos políticos de la televisión, ver Samuel L. Becker, y Elmer W. Lower, «Broadcasting in presidential campaigns» en Sidney Kraus, *The great debates. Background, perspective, effects*, pp. 25-55. También Edward Chester, *Radio, television and American politics*, *passim*.

43. Ver «Campaign media in the age of television» en Robert Agranoff, *The new style in election campaigns*, Holbrook Press, Boston, 1972, p. 256. Ver también Delmer D. Dunn, *Financing presidential campaigns*, Brookings Institution, Washington, 1971, p. 27.

44. Ver Nicholas Johnston, *How to talk back to your television set*, Bantam Books, Nueva York, 1970, p. 11.

45. D. Nimmo, *The political persuaders. The techniques of modern election campaigns*, p. 138.

46. *Ibid.*, p. 138.

47. *Ibid.*

48. Ver R. Carter, «Some effects of the debates» en S. Kraus, *op. cit.*, páginas 253-270.

49. Para 1956-1968, hemos utilizado la obra citada de D. Dunn, *Financing presidential elections*; para 1972, *Congressional Quarterly Weekly Report* (12 mayo 1973), p. 1.134.

50. Por ejemplo, la transmisión de los desórdenes ocurridos durante la convención del partido demócrata en 1968 en Chicago, debidos al descontento de sectores del partido frente a la política seguida en Vietnam supuso un severo golpe para las esperanzas del candidato presidencial Humphrey. Ver Theodor White, *The making of the president 1968*, Simon and Schuster, Nueva York, 1969, pp. 359 ss.

51. Sobre tal práctica, derivada de las «comunicaciones de prensa» dadas por la organización de los candidatos a los periódicos, ver «TV in election campaigns: a time for change», en *U.S. News and World Report* (27 noviembre 1972), pp. 84 ss.

52. Ver, por ejemplo, para una exposición de las tácticas de Eisenhower al res-

pecto, Charles A. Thompson, *Television and presidential politics*, Brookings Institution, Washington, 1956, pp. 55-76, y Melvyn H. Bloom, *Public relations and presidential campaigns: a crisis in democracy*, Thomas Y. Crowell, Nueva York, 1973, pp. 43-61.

53. D. Nimmo, *op. cit.*, p. 149.

54. Ver una interesante descripción de estas técnicas en Maurice McCaffrey, *Advertising wins elections*, Gilbert Publishing Co., Minneapolis, 1962, pp. 80-96.

55. El coste de un minuto de tiempo comercial en 1968 en un programa nacional era de unos sesenta mil dólares. Ver D. D. Dunn, *op. cit.*, p. 37.

56. *Ibid.*, pp. 35-37.

57. M. McCaffrey, *op. cit.*, p. 90.

58. D. Nimmo, *op. cit.*, pp. 151-152.

59. Sobre las técnicas de J. Lindsay en su campaña para alcalde de Nueva York, ver Oliver Pilat: *Lindsay's campaign. A behind the scenes diary*, Beacon Press, Boston, 1968.

60. D. D. Dunn, *op. cit.*, n. 38.

61. A pesar de los cambios de estilo que expondremos, la campaña electoral televisada ha seguido basándose en gran parte en *spots*.

62. «Arena» se utiliza en su significado latino, esto es, el lugar donde se enfrentaban los gladiadores. Para la aparición y evolución del concepto, ver S. Mickelson, *The electric mirror, politics in an age of television*, Dodd, Mead and Co., Nueva York, 1972, p. 93.

63. Para los episodios protagonizados por Kefauver y McCarthy, que dieron lugar a la percepción de la importancia política de la televisión, ver Bernard Rubin, *Political television*, Wadsworth, Belmont, 1967, pp. 10-16.

64. S. Mickelson, *op. cit.*, pp. 98 ss.

65. McGinnis, *The selling of the president*, Trident Books, Nueva York, 1969.

66. D. Nimmo, *op. cit.*, p. 143. Para un análisis de la personalización de la campaña derivada de la televisión, ver «TV: Born that way», en *National Review* (22 diciembre 1972).

67. B. Rubin, *Political television*, pp. 20 ss.

68. Theodor White, *The making of the president*, 1960, Signet, Nueva York, 1967, pp. 131-132.

69. *Broadcasting* (20 noviembre 1972), enumera una serie de encuestas al respecto: «Massive vote of confidence in TV News», pp. 17 ss.

70. Para tal cambio de enfoque, ver la descripción y análisis de «Political advertising: making it look like news», *Congressional Quarterly Weekly Report* (noviembre 1972), pp. 2.900 ss.

71. En 1972 los organizadores de la campaña de George McGovern se vieron divididos acerca de la conveniencia de utilizar un enfoque documental frente al sistema de spots publicitarios. Para algunos de ellos, la mayor importancia dada a los documentales durante la campaña televisada sería una de las razones para el fracaso electoral de 1972. Ver «McGovern aides second guesses his air campaigns», *Broadcasting* (13 noviembre 1972), pp. 18 ss. Ver también Victor S. Navasky, «The making of the candidate», *New York Times* (7 mayo 1972), pp. 27 ss.

72. Ernest D. Rose y Douglas Fuchs, «Reagan vs. Brown: a TV image play-back» en R. Agranoff, ed., *The new style in election campaigns*, pp. 350-363.

73. Gene Wyckoff, *The image candidates: American politics in the age of television*, MacMillan, Nueva York, 1968, p. 28.

74. *Ibid.*

75. Para una excelente exposición de la regulación de la televisión en Europa, ver el artículo de Santiago Varela, «La televisión en Europa», *Cuadernos para el Diálogo* (julio 1972), n.º extraordinario.

76. Jay G. Blumler y Denis McQuail, *Television in politics. Its uses and influence*, Faber and Faber, Londres, 1969, p. 7.

77. Ver Monica Charlot, *La démocratie à l'anglaise*, pp. 116-117.

78. *Ibid.*, p. 118.

79. David Butler, *The British general election of 1950*, p. 63.
80. J. G. Blumler y D. McQuail, *op. cit.*, p. 36. D. Butler, *The British general election of 1955*, MacMillan, Londres, 1955, p. 75.
81. J. G. Blumler y D. McQuail, *op. cit.*, p. 8.
82. M. Charlot, *op. cit.*, p. 118.
83. D. Butler: *The British general election of 1951*, y *The British general election of 1955*. D. Butler y R. Rose, *The British general election of 1959*, MacMillan, Londres, 1960. D. Butler, *The British general election of 1960*, MacMillan, Londres, 1966. D. Butler y Anthony King, *The British general election of 1964*, MacMillan, Londres, 1964, y *The British general election of 1966*, MacMillan, Londres, 1966. D. Butler y M. Pinto-Duschinski, *The British general election of 1970*, MacMillan, Londres, 1970. No nos ha sido posible consultar a D. Butler y D. Cavanaugh, *The British general election of February 1974*, MacMillan, Londres, 1974, publicada a finales de año.
84. D. Butler y R. Rose, *The British...*, p. 76.
85. Para una exposición sumaria de cómo se han resuelto tales problemas legales, ver John Whale, *The half shut eye: television and politics in Britain and America*, MacMillan, Londres, 1969, pp. 116 ss.
86. *Ibid.*
87. Martin Harrison, «Television and radio», en D. Butler y A. King, *The British general election of 1964*, p. 161.
88. Ver, por ejemplo, *The Times* de Londres (25 mayo 1970), expresando las protestas del Plaid Cymru, y *The Times* (20 mayo 1970), con las protestas del partido nacionalista escocés, y *The Times* (18 mayo 1970) con la protesta del partido laborista. Los conservadores también han protestado, aunque con menor frecuencia: ver *The Economist* (2 febrero 1974), p. 21. Una entrevista del primer ministro Heath motivó airadas protestas laboristas y conservadoras, al mismo tiempo, por «tratamiento injusto».
89. D. Butler, *The British general election of 1951*, pp. 76 ss.
90. D. Butler, *The British general election of 1955*, p. 60, *The Times* (23 mayo 1955) expresó su temor de que la televisión pudiese acabar con los mítines electorales locales.
91. M. Harrison, «TV and radio» en D. Butler y A. King, *The British general election of 1966*, p. 141.
92. *Ibid.*, p. 141.
93. Ver, por ejemplo, la descripción que hace un americano del sistema, en Herbert R. Mayes, «Ads, addresses and addenda», *Saturday Review* (15 enero 1972), pp. 25 ss. También D. Butler y M. Pinto-Duschinski, *op. cit.*, p. 201. Sin embargo, en la campaña previa a la elección de febrero de 1974, los técnicos de la ITV amenazaron con declararse en huelga si la transmisión de un programa del partido laborista sustituía un programa informativo de la cadena. Por primera vez, mientras la BBC-1 y la BBC-2 transmitían un programa político, la ITV transmitió un programa diferente. La consecuencia fue, según las encuestas, un cambio masivo de canal por parte de los espectadores. Ver *The Economist* (26 enero 1974), pp. 33 ss.
94. Para esta primera época de la radio en Francia, ver la obra general de Walter B. Emery, *National and international systems of broadcasting. Their history, operation and control*, Michigan State University Press, East Lansing, 1969, páginas 237-257. Para un testimonio de la época, ver Pierre Caillaux, «Le projet de statut de la radiodiffusion, élaboré par la Société d'Études Législatives», *Revue Internationale de la Radio Électricité*, n.º 40 (octubre-diciembre 1934), pp. 346 ss. Como obra general, ver Ch. Debbasch, *Le droit de la radio et la télévision*, P.U.F., París, 1969.
95. G. Watrin, «La liberté de la radiodiffusion», *Revue Internationale de la Radio Électricité*, n.º 58 (1939), pp. 141 ss.
96. W. B. Emery, *op. cit.*, p. 238. Ver, para una descripción de un programa radiado de la derecha, Georges Dupoux, *Le front populaire et les élections de 1936*,

Armand Colin, París, 1959, pp. 116 ss. También, para esta época, Anthony Smith, *The shadow in the cave. A study of the relationship between the broadcaster, his audience and the state*, Allen and Unwin, Londres, 1973, p. 157.

97. W. B. Emery, *op. cit.*, *ibid.* Como consecuencia, toda transmisión política por la radio fue prohibida en 1936, A. Smith, *op. cit.*, *ibid.*, p. 157.

98. Aparte de la descripción de la elección de 1936 por Dupeux, observadores de la época de entreguerras repiten su impresión de una superabundancia de carteles electorales. Ver H. F. Gosnell, *Why Europe votes*, pp. 65 ss.

99. Para organización de la RTF de 1945 a 1964, ver O. M. Gaudemet, «Le régime de la radiodiffusion et de la télévision en France», *International Review of Administrative Sciences*, XXXI, n.º 1 (1965), pp. 15 ss.

100. Bernard Blin, «La radiodiffusion et la télévision», en M. Duverger y otros, *Les élections du janvier 1956*, Armand Colin, París, 1957, p. 166.

101. Burton Paulu, *Radio and television broadcasting in the European continent*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1967, p. 59.

102. Jacques Thibau, *Une télévision pour tous les français*, Éditions du Seuil, París, 1970, p. 99.

103. A. Smith, *op. cit.*, p. 155.

104. Ver Maurice Duverger, «La télévision et la politique», en *Le Monde* (abril 1966), p. 5. Ver también «Bilan du septennat», en *Le Monde* (noviembre 1965), p. 3, y Jacques Thibau, *La télévision, le pouvoir et l'argent*, Calmann Levy, París, 1973, pp. 128 ss.

105. Sin embargo, ver como comentario en dirección opuesta, juzgando poco importante la influencia de la televisión, R. Remond y Claude Neuschwandler, «Le rôle politique de la TV», *Revue Française de Science Politique* (junio 1963), pp. 335-347.

106. Thibau, *Une télévision...*, pp. 190 ss.

107. *Ibid.*, p. 145.

108. Decreto 64-231 de 14 de marzo de 1964, en aplicación de la ley 62-1.292, de 1962, para las elecciones legislativas, y ley de 29 de diciembre de 1966 para las elecciones presidenciales. Para la campaña previa al referéndum, ver la última disposición, decreto 69-300 de 3 de abril de 1969.

109. Roger Gerard Schwarzenberg, *La campagne présidentielle de 1965*, Presses Universitaires de France, París, 1967, p. 78, nota 2: «Además, Mitterrand puede evitar malamente un "tic" consistente en pasar la lengua sobre los labios. En una campaña personalizada, no es posible medir con precisión el impacto electoral negativo de un "tic"».

110. Decreto citado del 14 de marzo de 1965, art. 12.

111. Fuentes: A. Siegfried, *L'année politique 1951*, París, P.U.F., 1952. M. Duverger y otros, *Les élections de 1956*, Decreto del 20 de agosto de 1958, Decreto de 14 de marzo de 1964, ley de 29 diciembre de 1966.

112. «La campagne à l'ORTF», *Le Monde* (22 febrero 1973). Para las entrevistas con Mitterrand y Chirac, ver *Le Monde* (1 marzo 1973), p. 9.

113. Jean Charlot, «La campagne de la majorité», *Les élections législatives de mars 1967*, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Armand Colin, París, 1970, p. 151.

114. «Les cinq dernières minutes», *Le Monde* (3-4 marzo 1973).

115. Para una consideración optimista de los cambios en la ORTF a partir de 1972, ver Alfred Grosser, «La politique des mass media. Facteurs économiques et culturels. Note d'orientation», *paper* presentado al IX Congreso de la International Political Science Association, Montreal, 1973. También, Roland Cayrol, «Télévision française, politique et démocratie», *Report n. 8 Mesa redonda de la IPSA en Bucarest* (noviembre 1972).

116. *Le Monde* (20 febrero 1973).

117. «L'Humanité proteste contre la répartition du temps à l'ORTF», *Le Monde* (2 febrero 1973), p. 5.

118. Tales emisoras periféricas (que, curiosamente tienen sus estudios en Pa-

rfs) Europa I, Monte Carlo, Luxemburg, etc., están controladas por una sociedad, SOFIRAD, cuyas acciones pertenecen casi exclusivamente al Gobierno francés.

119. *Debré-Méndes-France: Le grand debat*, con prólogo de Georges Altschuler, Gonther, París, 1966.

120. Monica Charlot, «Les moyens d'information. Presse, radio, télévision», *Les élections législatives de 1967*, pp. 260-261.

121. Heiko Flottau, *Hörjunk und Fernsehen heute*, Gunter Olzog Verlag, München, 1972, pp. 9 ss.

122. *Ibid.*, p. 16.

123. Para una exposición de la situación política de la radio en la Alemania de Weimar, ver Hans Bausch, *Der Rundfunk im politischen Kräftefeld der Weimarer Republik 1923-1933*, J. B. Mohr, Tübingen, 1956, sobre todo pp. 116-140.

124. Se trataba de Sir Hugh Greene, ex-director General de la BBC. Ver Smith, *op. cit.*, p. 63.

125. Ver, para la organización actual de la radio y la televisión, Hans Brack, «Organisation und wirtschaftliche Grundlagen des Hörfunks und des Fernsehens in Deutschland, 1969-1973», *Rundfunk und Fernsehen, 1973-1974*, pp. 343 ss.

126. A. Smith, *op. cit.*, pp. 64-65.

127. Sentencia del *Bundesverfassungsgericht* del 28 de febrero de 1961.

128. U. W. Kitzinger, *German electoral politics*, Clarendon Press, Oxford, 1960, pp. 264 ss.

129. *Ibid.*

130. *Ibid.* Ver también Bernhard Vogel, y Peter Haungs, *Wahlkampf und Wählertradition, eine Studie zur Bundestagwahl von 1961*, Westdeutschen Verlag, Colonia, 1963, pp. 364 ss.

131. *Ibid.*

132. Sentencia del *Bundesverfassungsgericht* del 3 de septiembre de 1957.

133. B. Vogel, *op. cit.*, p. 526, nota 100.

134. La televisión alemana admite cierto número de anuncios comerciales, pero no de índole política.

135. Ulrich Dubber, *Geld und Politik. Die Finanzwirtschaft der Parteien*, Eurobuch Verlag, Freudenberg, 1970, pp. 89-90. También Roland Freyberger, «Die Wahlendung der ARD» *Rundfunk und Fernsehen* (1970), pp. 32 ss.

136. «CDU gegen Panorama», *Der Spiegel* (25 agosto 1969), p. 22.

137. «Gratis-Wahlreklame durch TV Spots», *Der Spiegel* (9 octubre 1972), páginas 29-30.

138. «Nationale Stunde», *Der Spiegel* (23 octubre 1972), pp. 25-26.

139. Para su actividad a comienzos de la década de los sesenta, ver William J. Keefe y W. C. Seyler, «Precinct politicians in Pittsburg», *Social Science* (enero 1960), y Gerald H. Kramer, «The effect of precinct level canvassing on voter behavior», *Public Opinion Quarterly*, XXXIV (1970-1971), pp. 560 ss., considera que en la elección de 1968, un 26 por ciento del electorado fue contactado personalmente por activistas de los partidos.

140. Thomas W. Benham, «Polling for a presidential candidate», *Public Opinion Quarterly* (verano 1965), pp. 192 ss., da las cifras de 7.100.000 casas visitadas por activistas de Goldwater, y 3.800.000 por activistas del presidente Johnson.

141. Ver, por ejemplo, Edward Schwartzmann, *Campaign craftsmanship: a professional's guide to campaigning for elective office*, University Books, Nueva York, 1973, pp. 61 ss.

142. Ver una descripción en R. S. Milne y H. C. McKenzie, *Straight fight. A study of voter behavior in the constituency of Bristol north east at the general election of 1951*, Hansard Society, Londres, 1954, p. 71.

143. En los *Nuffield Studies*, D. Butler y sus asociados consideran que el número de electores contactados por activistas casa por casa fue menor en 1970 (29 por ciento) que en 1966 (31 por ciento) y menor en 1966 que en 1964. Ver D. Butler, *Nuffield Studies*, 1966, pp. 196-197, y 1970, pp. 316-317. Una descripción de este

tipo de propaganda en las *constituencies* lo da Dennis Kavanagh, *Constituency electioneering in Britain*, Longmans, Harlow, 1970.

144. Butler, *Nuffield Studies*, 1966, pp. 196-197.

145. Duverger y otros, *Les élections de 1956*, p. 328.

146. Roland Cayrol, «La campagne de la gauche» en *Les élections législatives de mars 1967*, París, Armand Colin, 1970, p. 229.

147. Ver, por ejemplo, Jean y Monica Charlot, «Persuasion et politique: les campagnes de Georges Pompidou et Alain Poher» en *Revue Française de Science Politique*, abril 1970, pp. 63-75.

148. Jean Charlot, «La campagne de la majorité» en *Les élections de mars 1967*, *op. cit.*, p. 161.

149. Desde luego, tal aumento de propaganda gráfica, aparte de deberse al aumento del factor ideológico, fue facilitado por el perfeccionamiento de las técnicas de impresión y el abaratamiento en la producción de papel. Ver Melwyn H. Bloom, *op. cit.*, p. 11, y Richard Rose, *Influencing voters...*, pp. 15 ss.

150. Monica Charlot, *La démocratie...*, pp. 101 ss.

151. *Ibid.*

152. M. McCaffrey, *op. cit.*, p. 145.

153. R. G. Schwarzenberg, *L'élection présidentielle...*, pp. 67-68; *Le Monde* (31 octubre 1965).

154. R. G. Schwarzenberg, *La guerre de succession. L'élection présidentielle de 1969*, Presses Universitaires de France, París, 1969, p. 235.

155. McCaffrey, *op. cit.*, p. 145.

156. McCaffrey, *op. cit.*, p. 145. R. G. Schwarzenberg, *L'élection...*, pp. 68-69.

157. E. Schwarzmann, *op. cit.*, p. 172.

158. Para los usos de las computadoras en las elecciones, ver el libro de Robert L. Chartrand, *Computers and political campaigning*, Spartan Books, Nueva York, 1973, sobre todo pp. 36-44.

159. Para el uso combinado de computadoras y correo, ver Richard A. Viguerie, «Direct mail: campaigning's sleeping giant», en Ray Hiebert y otros, *The political image merchants: Strategies in the new politics*, Acropolis, Washington, 1971, pp. 165 ss. R. A. Viguerie trabaja actualmente para G. Wallace. Ver *New York Times* (23 mayo 1975), p. 1.

160. Sobre tales «pseudoeventos» ver los consejos profesionales de E. Schwartzmann, *op. cit.*, pp. 160 ss., y Walter Devries, «Taking the voters' pulse», *The political image merchants*, pp. 71-75.

161. Roland Usson, «La presse», en George Lannois, ed., *Institutions françaises*, Pergamon Press, Oxford, 1970, pp. 56 ss.

162. V. Dubber, *op. cit.*, p. 36. También Lewis Edinger, *Politics in Germany: attitudes and processes*, Little, Boston, 1969, p. 152. El *Bayernkutier*, órgano del CSU contaba en la misma fecha con una circulación de 25.000 ejemplares, y el *Merkur*, órgano del CDU, con 67.000.

163. Para dos épocas distintas, ver P. Nicholas, «La grand presse dans la campagne électorale», *Revue Française de Science Politique*, n.º 2 (1952), pp. 277 ss., y *The Economist* (16 febrero 1974), «The press: faithful after their fashion», p. 32, para la primera campaña electoral inglesa de tal año.

164. Ver, por ejemplo, la lista de intelectuales apoyando las candidaturas comunistas en *Le Monde* (2 marzo de 1973), p. 6.

165. McCaffrey, *op. cit.*, pp. 48 ss. Recuérdese el famoso cartel electoral de Gil Robles en la Puerta del Sol en las últimas elecciones republicanas, en febrero de 1936.

166. A. Grosser y H. Menudier, *La vie politique en Allemagne Fédérale*, Colin, París, 1970, p. 165.

167. Ver una lista de carteles electorales alemanes, muchos de ellos con alta calidad artística, en H. Lindhart, *Das Plakat der politischen Parteien*, Hohwacht Verlag, Bonn, 1971.

168. McCaffrey, *op. cit.*, p. 52.

169. V. Dubber, *op. cit.*, p. 23.
170. R. Rose, *Influencing voters...*, pp. 20 ss. Para el cambio en las tácticas del partido conservador, ver Lord Windlesham, *Communication and political power*, Jonathan Cape, Londres, 1966, particularmente pp. 35-61.
171. *Le Monde* (27-28 noviembre 1966).
172. R. Rose, *op. cit.*, pp. 48 ss.
173. *Ibid.*, p. 63.
174. *Ibid.*, p. 79.
175. *Ibid.*, p. 58.
176. M. Charlot, *La démocratie...*, p. 103.
177. R. G. Schwartzberg, *L'élection...*, pp. 67 ss.
178. R. G. Schwartzberg, *La guerre...*
179. McCaffrey, *op. cit.*, p. 63.
180. *Ibid.*
181. *Ibid.*, p. 7. Ver también para la época anterior a los sondeos de Gallup, Claude Robinson, *Straw votes: a study of political predicting*, Columbia University Press, Nueva York, 1932.
182. Charles N. Roll y Albert H. Cantril, *Polls: their use and misuse in politics*, Basic Books, Nueva York, 1972, p. 9.
183. *Ibid.*, p. 10.
184. Para la utilización de los polls en los primeros años de la década de los sesenta, ver Louis Harris, «Polls and politics in the United States», *Public Opinion Quarterly*, CCLXXVII (1963), pp. 3 ss.
185. Para los polls en Inglaterra, ver Frank Teer y James D. Spence, *Political opinion polls*, Hutchinson University Library, Londres, 1973, pp. 9-24.
186. M. Charlot, *La démocratie...*, p. 396.
187. Ver Pierre Lelong, «Pourquoi il fallait créer un Institute Français d'Opinion Publique», *Sondages* (junio 1939), pp. 1 ss.
188. Junto con el IFOP, una segunda institución, el SOFRES, publica sondeos electorales. Ver Frederic Bon y Guy Michelat, «L'Estimation des résultats des élections législatives par l'IFOP et le SOFRES», *RFSP* (junio 1967), pp. 545-558.
189. Joseph Napolitan, *The election game and how to win it*, Doubleday, Garden City, 1972, p. 113.
190. L. Harris sólo trabaja en la actualidad en sondeos públicos.
191. C. N. Roll, *op. cit.*, p. 3.
192. R. Rose, *Influencing voters...*, p. 53.
193. C. A. Crossland, *Can Labour Win?*, Fabian Pamphlet, Londres, 1960.
194. F. Teer, *op. cit.*, p. 17. En las elecciones de febrero de 1974, el partido laborista utilizó los servicios de *Market and Opinion Research International*, pagando por ellos 25.000 libras. Ver el artículo de Richard Rose, «Pollsters have taken errors of 1970 to heart», *The Times* (15 febrero 1974), p. 5.
195. *Le Monde* (17 enero 1973), p. 8. El coste de cada sondeo oscilaba entre los 20.000 y 200.000 francos.
196. V. Dubber, *Geld und politik...*, pp. 21-22.
197. J. Napolitan, *The election game...*, p. 1.
198. Ver F. Masteller, y otros, «The preelection polls of 1948», *Social Science Research Council*, LX, Nueva York, 1949.
199. D. Nimmo, *op. cit.*, p. 83 ss. También, Robert King y M. Schnitzer, «Contemporary use of private political polling», *Public Opinion Quarterly* (1968), páginas 432 ss.
200. Los sondeos para Birch Bayh en la campaña de 1974 fueron llevados a cabo por miembros del profesorado de la *Michigan State University*. El ejemplo citado fue expuesto a lo largo de un curso sobre sondeos en las campañas electorales al que asistió el autor del presente trabajo, de enero a abril de 1975.
201. J. Napolitan, *The election game...*, pp. 115 ss.
202. *Ibid.*
203. Ver sobre el tema, en general, S. Kraus, *The great debates*.

204. C. N. Roll, *op. cit.*, pp. 58 ss.

205. Junto al *bandwagon effect* (tendencia a identificarse con el ganador) los comentaristas han indicado la existencia de un *underdog effect*, de resultado contrario, por el que el público tendería a identificarse con el perdedor. George Gallup ha llamado al *bandwagon effect* «una de las mayores falsedades políticas». Ver G. Gallup, *A guide to public opinion polls*, Princeton University Press, Princeton, 1948, p. 92. Para un análisis de los *polls*, ver también George Gallup, *The sophisticated poll watcher's guide*, Princeton University Press, Princeton, 1972.

206. Theodore H. White, *The making of the president 1968*, Simon and Schuster, Nueva York, 1970, pp. 438 ss.

207. Por ejemplo, se ha apuntado que el error de los *polls* en 1948 se debió al uso del sistema de cuotas, es decir, aquél en el que la muestra se selecciona de acuerdo con unas determinadas características de la población. (Por ejemplo, si se estima que hay un 25 por ciento de personas de color, la muestra debe incluir un 25 por ciento de respuestas de personas de color. No se trata, pues, de una muestra alatoria, estrictamente.)

208. Las muestras utilizadas por Gallup, Harris, IFOP, etc., oscilan entre 1.500 y 2.500 respondientes, de ordinario. F. Teer, *op. cit.*, p. 33.

209. Ver Henry Durant, «Opinion polls and elections», *The New Statesman* (14 agosto 1970), p. 171, y Milham Gregory, «Long live the polls», *The New Statesman* (26 junio 1970).

210. Ver «Four polls show conservatives holding lead», *The Times* (28 febrero 1974), y *The Economist* (16 febrero 1974). «Opinion polls: Ted's ahead».

211. Particularmente, las críticas más acerbas vinieron del partido laborista, quizá como herencia de las opiniones del antiguo jefe de Wilson, Aneurin Bevan. Ver «Mr. Wilson castigates the polls for being wrong again», *The Times* (1 marzo 1974).

212. Igualmente se ha discutido el tema, sin resultados legislativos concretos en comités del Congreso de Estados Unidos: ver «Public Opinion Polls», *Hearings before the subcommittee on library and memorials*, House of Representatives, p. 93, Congreso, 1st Session, H. R. 5.003, 1973. Ver también Daniel Wood, «Warning in every opinion poll packet», *The Times* (11 febrero 1974), p. 1.

213. F. Goguel y H. Menudier, *La vie politique en Allemagne Fédérale*, Armand Colin, París, 1970, p. 162.

214. Ver, por ejemplo, «The marketing of a prime minister», *Marketing* (marzo 1970), pp. 29-31. Al respecto, Adlai Stevenson, candidato demócrata a la presidencia en 1952 y 1956 pudo afirmar: «La idea de vender candidatos, como se vende cereal para el desayuno es la peor afrenta que se puede hacer al proceso democrático». Quizá sea así: pero su contrincante, general Eisenhower, utilizó métodos «publicitarios» y ganó en ambos casos. Ver C. N. Roll, *op. cit.*, p. 37.

215. «Britain: the thinking man's elections», *Time Magazine* (4 marzo 1974), pp. 35-36, y «Goldener Stuss», *Der Spiegel* (23 octubre 1969), pp. 22-23.

216. *SPD Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands*, Neuer Vorwärts Verlag, Bonn, 1972, p. 280.

217. A guisa de ejemplo, el *staff* de Nelson Rockefeller en la elección de 1969 para el puesto de gobernador de Nueva York se componía de trescientas personas. El de McGovern en su campaña presidencial de 1972, de doscientas cincuenta personas. Los equipos de candidatos europeos como M. Lecanuet o M. Pompidou palidecen en comparación. Ver E. Schwarzmann, *op. cit.*, p. 18.

218. *Baus and Ross*, por ejemplo, es una firma que trabajó en 1964 para la candidatura del republicano Goldwater y en 1966 para el gobernador demócrata de California, Pat Brown (derrotado por Ronald Reagan, que utilizó la firma *Spencer-Roberts and Associates*).

219. Lord Woolton había sido previamente manager de una red de almacenes en el Reino Unido. Ver R. Rose, *Influencing voters...*, p. 35.

220. Los principios de la «nueva política» consistentes en «saltar» sobre las organizaciones de los partidos, presentando al candidato directamente al público

mediante los *mass media* se hallan expuestas en James M. Perry, *The new politics. The expanding technology of political manipulation*, Clarkson N. Potter, Nueva York, 1968, y Harold Mendelsohn e Irving Crespi, *Polls, television and the new politics*, Chandler, Scranton, 1970.

221. Su primer director fue Charles Michelson, autor de una interesante autobiografía, exponiendo su experiencia publicitaria política en la época de Roosevelt: *The ghost talks*, Nueva York, Putnam, 1944.

222. El cambio político en la base de los partidos originado por la Gran Depresión ha sido expuesto por Samuel Lubell, *The future of American politics*, Doubleday, Garden City, 1956.

223. Los sindicatos han estado vinculados desde entonces (si bien en forma no tan explícita como en el caso inglés) al partido demócrata. Ver Nicholas A. Masters, «Organized labor bureaucracy as a base of support for the democratic party», *Law and contemporary problems* (primavera 1962).

224. Una descripción de los efectos de la política de Roosevelt sobre las máquinas puede encontrarse en Bruce Stave, *The new deal and the last hurrah. Pittsburg machine politics*, University of Pittsburg Press, Pittsburg, 1970.

225. Robert J. Pitchell, «The influence of professional campaign management firms in partisan elections in California», *Western Political Quarterly* (junio 1958), pp. 278-300.

226. D. Nimmo, *op. cit.*, p. 36.

227. Edwin O'Connor, *The last hurrah*, Little Brown, Boston, 1956.

228. S. Mickelson, *The electric mirror*, pp. 19-21; C. A. Thompson, *op. cit.*, pp. 55 ss.

229. Ver Mike Royko, *Boss: Richard J. Daley of Chicago*, Dutton, Nueva York, 1971. Daley murió en enero de 1977.

230. Para una descripción del patronage y la evolución de la máquina demócrata en Nueva York hasta 1970, ver Martin y Susan Tolchin, *To the victor... political patronage from the clubhouse to the White House*, Random House, Nueva York, 1971, pp. 27 ss.

231. Por ejemplo, Richard Nixon comenzó su carrera política en California respondiendo a un anuncio insertado en 26 periódicos del estado, por el manager republicano Roy Day, buscando un candidato republicano para su distrito. D. Nimmo, *op. cit.*, p. 43.

232. Puede encontrarse una amplia lista de agencias en D. C. Rosenbloom, *The political market place*, Quadrangle Books, Nueva York, 1972.

233. Monica Charlot, *La persuasion politique*, p. 11.

234. Jerry Bruno y Jeff Greenfield, *The advance men*, William Morrow and Company, Nueva York, 1971.

235. Ver, por ejemplo, una descripción de la organización de George McGovern en Theodore H. White, *The making of the president 1972*, Bantam Books, Nueva York, 1973, especialmente el cap. 5, «McGovern's army».

236. Tal parece ser la tendencia más reciente entre los managers profesionales. Ver Robert Agranoff, «Managing small campaigns», Ray Hiebert, et al., *op. cit.*, pp. 181 ss.

237. «McGovern affirms ethics in politics», *New York Times* (12 octubre 1972), p. 40.

238. D. Nimmo, *op. cit.*, p. 60.

239. F. Teer, *op. cit.*, p. 33.

240. Michel Bongrand, el más conocido de los managers franceses es director de la agencia «Services et Methodes», 15 Rue Cambaceres, París, 18. Otros especialistas son Bernard Krief y DEMOS (Départament d'Études en Marketing en Organisation et en Sociologie, 83, Boulevard St. Michel, París) que ha creado recientemente una sección «política». Ver Jean Wemaere, «Réflexions sur la communication politique», *Études* (mayo 1973), p. 691.

241. M. Bongrand organizó una «escuela de candidatos» para la UNR en Poigny la Forêts. Ver *Le Monde* (27-28 noviembre 1966).

242. V. Dubber, *op. cit.*, pp. 23 ss.

243. En Francia, por ejemplo, los componentes del equipo electoral de Pompidou en 1969 (dirigido por Roger Frey) eran hombres de probada lealtad al presidente. Las agencias se limitaban a tareas concretas (por ejemplo, Havas, a la difusión de *affiches*, otras agencias al transporte aéreo del candidato, etc.). Por su parte, Pompidou no se prestaba a ser manipulado por la dirección de la campaña: por ejemplo, una de sus condiciones era disponer todos los días de cuarenta minutos para su almuerzo, por agitado que se presentase el día. En sus propias palabras, «Moi, il faut que je mange, chacun son tempérament!», R. R. Schwarzenberg, *La guerre de succession*, p. 240. En Inglaterra, el *campaign manager* de los conservadores, Lord Averbury, es un profesional del partido: ver *The Times* (3 octubre 1974), p. 3. En Francia, trabaja también para la mayoría y los centristas el manager Jean Louis Fevbre, que trabajó para Eva Perón. Ver *Le Monde* (18-19 febrero 1973), p. 7.

244. J. Wemaere, *op. cit.*, p. 640.

245. James Kerr Pollock, *Money and politics abroad*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1952, p. 126.

246. *Ibid.*, pp. 14 ss.

247. Ver pp. 87 ss. del presente trabajo.

248. Véase sobre las últimas elecciones en Tailandia: «The finest election money can buy», *The Times* (29 noviembre 1974), p. 9.

249. Para Filipinas, ver R. S. Milne, «Philippine and Malaysian fund raising and expenditure practices in the Southeast Asia context» en R. Rose y A. Heidenheimer, *op. cit.*, pp. 132 ss. Para Sudamérica, ver C. Anglade, «Party finance models and the classification of Latin American parties», *ibid.*, pp. 180-181.

250. Ver *Le Monde* (23 febrero 1973), p. 8, así como Jean Charlot, «La Corruption politique dans la culture française», ponencia presentada en VIII Congreso de IPSA, Munich, 1970, así como *Le Monde* (16 febrero 1973), p. 16, para precisiones sobre funcionarios.

251. D. D. Dunn, *op. cit.*, p. 42.

252. D. D. Dunn, *ibid.* En algunos programas, un minuto de publicidad podía llegar a costar, en 1968, 60.000 dólares, D. D. Dunn, *ibid.*, p. 37.

253. Fuentes: 1920: James K. Pollock, *Party campaign funds*, Knopf, Nueva York, 1926, p. 27; 1952 a 1968: Frank Sorauf, *Party politics in America*, Little, Boston, 1972, p. 311. Para 1972: *New York Times* (19 noviembre 1972), y «The 400 million election machine», *Newsweek* (13 diciembre 1971), p. 27.

254. Pero la ley de 1971 ha venido a reducir los precios de la publicidad política televisada. Ver, más adelante, la sección dedicada a la regulación jurídica americana.

255. *Congressional Quarterly Weekly Report* (2 noviembre 1972), p. 3.021.

256. *Congressional Quarterly Weekly Report* (12 de octubre 1974), p. 2.805.

257. Fuentes: Uwe Schlecht y Michael Pinto-Duchinsky, «Why public subsidies have become the major source of party funds in West Germany, but not in Great Britain», en A. Heidenheimer, ed., *Comparative Political Finance*, p. 27. Para 1972: Henri Menudier, «Les élections allemandes du 19 novembre 1972», *Etudes* (enero 1973), pp. 33 ss.

258. *Le Monde* (17 enero 1973), p. 8.

259. Ver el pacto entre los partidos, «Vereinbarung über die Führung eines fairen Wahlkampfes und über die Begrenzung der Wahlkampfkosten», en V. Dubber, *Geld und Politik*, pp. 140 ss.

260. Aunque, desde luego, puede personalizarse la campaña en la figura de un líder nacional.

261. El profesor W. Devries, también «manager» de campañas electorales para candidatos republicanos, utilizó esta tendencia a dividir el voto para orientar la campaña electoral en Michigan, de forma que electores demócratas votasen a un gobernador republicano. Ver W. Debrics, y L. Tarrance, *The ticket splitter*. Ecr-mends, Grand Rapids, 1972.

262. Kewin Phillips, «A Reagan-Wallace ticket», *Newsweek* (19 mayo 1975),
263. R. G. Schwarzenberg, *La guerre de succession*, p. 102.
264. Fuentes: 1959-1966: gastos de los candidatos, David Butler y Jennie Freeman, *British political facts*, MacMillan, Londres, 1968, p. 156. Para los gastos de los candidatos en 1974, ver *The Times* (20 diciembre 1974). Para los gastos centrales, de 1959 a 1966, U. Schlecht y M. Pinto-Duchinsky, *op. cit.*, pp. 25 ss. Para los gastos centrales de 1970, hemos utilizado la estimación que dan D. Butler y M. Pinto-Duchinsky para los gastos del partido conservador en *The British general election of 1970*, p. 108, y los gastos laboristas indicados en el *Report of the seventeenth annual conference of the labour party*, Brighton, 1971. La cifra es una subestimación, al no incluir los gastos liberales.
265. *The Times* (20 diciembre 1974).
266. *Ibid.*
267. El reproche que puede hacerse a la obra, por otra parte excelente, de R. Kraehe, *Le financement des partis politiques*, reside precisamente en este punto: el autor centra su atención casi exclusivamente en la financiación de los partidos, lo que oscurece la comprensión de las prácticas americanas, centradas en comités y candidatos.
268. Martin Harrison, «Britain» en R. Rose y A. Heidenheimer, eds., *op. cit.*, pp. 664-665.
269. *Ibid.*
270. William B. Gwyn, *Democracy and the cost of politics in Britain*, Athlone Press, Londres, 1962, pp. 12-25.
271. Para una visión general reciente de la financiación americana, ver George Thayer, *Who shakes the money tree?*, Simon and Schuster, Nueva York, 1973.
272. J. K. Pollock, *Money and elections*, p. 26.
273. *Ibid.*, p. 250.
274. Ver más adelante, pp. 245 ss.
275. «Secrecy and pride of campaign contributors», *The Times* (21 febrero 1974). Tras la elección de 1970 los partidos se encontraron en serias dificultades económicas, que sólo pudieron superar en fecha reciente. Ver *The Times* (15 marzo 1971), para el Partido Laborista, y *The Times* (3 abril 1971), p. 2, para el Partido Conservador.
276. *Congressional Quarterly Weekly Report* (5 octubre 1974), p. 2.669.
277. *Ibid.*
278. *Ibid.* Ver también, para otro caso, «'70 Humphrey Aide is convicted here in Dairy Fund case», *New York Times* (9 mayo 1975), p. 1.
279. J. K. Pollock, *Money and politics*, p. 30. También, P. Fothergill, «Political party funds. The liberal view», *Parliamentary Affairs* (1947-1948), pp. 52 ss.
280. *The Economist* (8 octubre 1955), p. 99.
281. J. K. Pollock, *Money and politics*, p. 26.
282. Según *New York Times* (1.º marzo 1973), el partido comunista francés había obtenido cien mil dólares en colectas populares, cifra que no parece muy elevada, en el contexto político francés.
283. M. Harrison, «Britain», *op. cit.*, p. 664.
284. *Congressional Quarterly Weekly Report*, Special Report: 1964, Political campaign contributions and expenditures (21 enero 1966), p. 57.
285. *Ibid.*
286. «Wallace far ahead in spending for 1976», *Congressional Quarterly Weekly Report* (22 febrero 1975), p. 408; y «Credit system fuels Wallace fund drive», *New York Times* (23 mayo 1975), p. 1. Para los republicanos «Six leading Republicans meet today to plan 1976 Ford campaign», *New York Times* (7 mayo 1975), p. 26.
287. *The Times* (13 febrero 1974), p. 5.
288. «Union unable to raise 100,000 for Party», *The Times* (13 febrero 1975).
289. «Campaign 1972: organized labor uncertain role», *Congressional Quarterly Weekly Report* (5 febrero 1972), p. 23.

290. «Campaign funds, 1952-1964», *Congressional Quarterly Weekly Report: Special Report*, contraportada.

291. J. K. Pollock, *op. cit.*, p. 215.

292. Aunque, como veremos más adelante, en forma parcial.

293. Ver la intervención al respecto en el Parlamento, de James Lamond, de la izquierda laborista, antes de las elecciones de febrero de 1974, *The Times* (8 febrero 1974), p. 10.

Capítulo 4

LA REGULACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

INTRODUCCIÓN

En la parte que sigue procederemos a indicar cómo los cuatro países objeto de estudio (Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania Occidental y Francia) han respondido jurídicamente a los problemas causados por la aparición de nuevas técnicas propagandísticas, que han transformado la práctica de las campañas electorales. Prestaremos atención preferente a un aspecto básico, el de la financiación del esfuerzo electoral durante la campaña, dejando de lado otros aspectos (como el de la honestidad de las prácticas electorales, o la difamación de los contendientes políticos) que caen dentro del ámbito del derecho común.

EL MODELO DE ESTADOS UNIDOS

Aclaraciones previas

La regulación jurídica de las campañas electorales en Estados Unidos es resultado de un largo proceso de evolución, que ha llevado, de una posición de extremo liberalismo, a una intervención estatal creciente, y que ha culminado, por el momento, en la ley de 1974 que regula la financiación pública de las campañas. Tal evolución ha ido estrechamente ligada al cambio en las condiciones en que se ha desarrollado la vida política americana. Por ello,

procederemos a exponer brevemente algunas de tales características, que han condicionado la regulación legal.

1. El sistema federal

En primer lugar, el sistema federal americano es causa de la existencia de leyes federales y, por otro lado, de leyes y Constituciones de los diversos Estados. Ha correspondido a la legislación federal y estatal ocuparse del proceso electoral, y en principio, pueden distinguirse tres tipos de elecciones: federales (Congreso y presidente), estatales (gobernadores, legislaturas estatales y otros cargos) y locales (alcaldes, etc.).

La legislación federal regula los principios generales que han de regir cada tipo de elección. Pero en aquellos puntos no expresamente regulados por la ley federal, es la ley estatal la subsidiaria. Por ello, la legislación federal no es más que un mínimo común denominador, que puede ser complementado por las legislaciones estatales, sin más limitaciones que las establecidas por el poder judicial en defensa de la Constitución. La legislación federal, como tal *mínimo común denominador*, será el objeto de este estudio, con algunas referencias a variaciones estatales.¹

2. Las peculiaridades del sistema político

2.1. Los partidos

La herencia de la tradición de la *máquina* ha dejado a los partidos americanos en una situación que se caracteriza por las notas de *variedad, descentralización y debilidad*. La decadencia de la *máquina* supuso la desaparición de la red de organizaciones locales que controlaban el electorado: pero, en lugar de ser suplida por otra organización nueva, la *máquina* dejó un vacío político. La reacción contra la *máquina* dio lugar a una legislación que intentaba evitar las organizaciones oligárquicas de los partidos, y que, en consecuencia, buscaba regular minuciosamente en su seno la selección de candidatos, la participación pública, etc. Tal legislación, introducida a nivel estatal, produjo, no la reforma de los partidos, sino su práctica desaparición en muchos casos, o su reducción a una red de comités controlando extralegalmente la fuerza real del partido, pese a las disposiciones jurídicas.²

Tal proceso condujo a un sistema en que existen regulaciones distintas en los diversos Estados de la Unión, desde regímenes legales minuciosos hasta la completa ignorancia legal.³ Por ello, podemos hablar, en cada partido, de una *organización central* en Washington, y cincuenta organizaciones estatales. Incluso dentro de cada Estado, la organización del partido varía, según se trate de zonas urbanas o rurales.

Estas organizaciones responden, al menos idealmente, a un esquema típico: la base serían los representantes del *precinto*, que formarían el punto de partida en una pirámide formada por comités de circunscripción, comités locales, de distrito o estatales.

No hay que olvidar que, dada la general ausencia del concepto de «pertenencia al partido» (excepto en algunos Estados, como Wisconsin), estos partidos se configuran como *partidos de notables*, en la terminología de Duverger. Los comités de notables se encuentran en una situación de casi absoluta independencia con respecto a la organización central: ésta se halla prácticamente desarmada ante los comités locales, y su actividad ha sido llamada «política sin poder».⁴ La única actividad a nivel nacional de todo el partido se reduce a la *convención nacional*, que se celebra cada cuatro años⁵ para designar los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia. El resto del tiempo, el poder del partido se halla absolutamente descentralizado. En algunos casos es el comité estatal el que controla la organización: más comúnmente, son los comités de condado los centros de poder.⁶ El «partido» se convierte, pues, en una difusa coalición de comités, a todos los niveles.

Estas dos características, *variedad* y *descentralización*, se ven acompañadas por una tercera, la *debilidad* de los partidos. La inexistencia de partidos de masas y la debilidad de las máquinas urbanas en la época actual convierten la misma noción de *partido* en problemática. En primer lugar, los comités de circunscripción, locales y otros regulados por la legislación, son en muchos casos inexistentes, o están compuestos por escasos miembros. En segundo lugar, el sistema de *primarias* hace imposible cualquier unidad dentro del partido, dividido cada dos años en *cliques* personales. Sólo en algunas circunscripciones es la organización lo suficientemente fuerte y disciplinada como para ser de efectiva utilidad durante la elección. Como consecuencia, los *candidatos individuales* son los que han de cuidarse de organizar, primero su campaña para la elección prima-

ria, y en segundo lugar, su campaña para la elección general. La organización del partido suele desempeñar un papel secundario.⁷

2.2. Los comités

Resultado de la debilidad de la organización de los partidos es el fenómeno típicamente americano de la *proliferación de comités* electorales, en una situación que recuerda a veces a la existente en la Tercera República Francesa antes de la aparición de los partidos. El candidato, que no puede confiar en la organización del partido a ningún nivel, debe crear una impresión de apoyo popular, entre otras cosas, para procurarse apoyos económicos. Para ello, el sistema normal es la creación de varios *comités de apoyo*, con los nombres genéricos de «Ciudadanos en favor de X» o «*X for Congress*» o «Comité de apoyo a X», comités muchas veces prefabricados.⁸ Como consecuencia, en las campañas electorales coexisten los *comités de los partidos* con los *comités «ad hoc»* creados por el candidato, o aparecidos espontáneamente, sin su conocimiento o consentimiento. Es, por tanto, el comité y no el partido, el factor esencial, y así lo ha reconocido la legislación americana. Pero, aun así, otro factor ha de tenerse en cuenta: la persona del candidato.

2.3. El candidato

Ante la situación de los partidos, el resultado de la elección dependerá considerablemente de la capacidad económica y organizativa del candidato, bien porque disponga de recursos económicos personales, o bien por su habilidad en conseguir fondos y apoyos de diferentes fuentes. La campaña, por tanto, se centra usualmente alrededor del candidato, no del partido, tanto desde un punto de vista organizativo⁹ como desde el punto de vista del electorado. En efecto, aun cuando existe una lealtad electoral subyacente, en ciertos grupos, parece aumentar la importancia del candidato, y disminuir la importancia del partido.¹⁰ La legislación federal ha tomado esto en cuenta, regulando cuidadosamente los gastos personales y familiares del candidato, en los últimos años.

La multiplicidad de elecciones a todos los niveles y la abundancia de comités, así como la disponibilidad de radio y televisión, da a las campañas electorales americanas un tinte peculiar, al tiempo que plantea complejos problemas. El hecho de que sea el *comité*, y

no el partido, el núcleo motor de la campaña, hace inaplicables fórmulas utilizadas en Europa, situación complicada además por la existencia de campañas primarias.

La regulación jurídica

1. Antecedentes

La legislación federal americana se caracteriza, en relación con la regulación de las campañas electorales, por el lento abandono del principio del *laissez faire* imperante desde el establecimiento del sufragio universal alrededor de la elección de Andrew Jackson en 1828. Principio que ha sido abandonado tan paulatinamente, que aún en 1971 la situación era muy similar a la existente a principios del siglo. Sin embargo, parece ser que nos encontramos hoy ante el fin del sistema, y tres armas han sido utilizadas principalmente para crear un sistema nuevo: la *publicidad de las donaciones electorales*, las *prohibiciones a Bancos y «corporaciones»*, y los *límites a los gastos de los candidatos*. A estas tres ha de unirse la *financiación pública*, que ha tenido lugar por primera vez en las elecciones presidenciales de 1976. Procederemos a exponer cronológicamente la evolución del sistema, sin perjuicio de saltos temporales cuando éstos sean convenientes para la claridad de la exposición.

2. Las prohibiciones a Bancos y «corporaciones»

La colusión de las grandes empresas económicas con las máquinas de las ciudades había provocado unánimes protestas por parte de los sectores más progresistas de la opinión pública americana. Tales protestas motivaron, en 1907, bajo la presidencia de Theodor Roosevelt (que representaba el sector popular del partido republicano) la ley de 26 de enero de tal año¹¹ con el subtítulo «*Ley para prohibir que las corporations realicen contribuciones monetarias en elecciones políticas*». Su principal objetivo era frenar la influencia política que habían adquirido en los últimos años del siglo XIX las grandes «corporaciones», principalmente las compañías de seguros (*Mutual Insurance Co., New York Life Insurance Co. etc.*)¹² gracias a sus contribuciones electorales. La elección de 1904 representó, para la opinión pública americana, lo que la elección de 1880 había sido para la opinión pública británica, y el resultado fue la

medida inigualada hasta hoy en Europa, de prohibir las contribuciones electorales de Bancos y «corporaciones», medida que ha subsistido, con algunos cambios, hasta hoy día¹³ y que impone a los contraventores penas de hasta dos años de cárcel (tanto al donante como a los receptores).

La aparente severidad de la medida, que excluiría al mundo de los negocios de toda influencia en las campañas electorales, se ha hallado, y se halla, considerablemente paliada, primeramente por su errática interpretación, y en segundo lugar, por la facilidad con que las compañías han conseguido eludir sus mandatos (sin hablar de las posibilidades de burlar la ley a las claras). Por ejemplo, su aplicación a elecciones primarias no fue decidida hasta 1947: en efecto, una enmienda introducida en 1911, pretendiendo que se aplicase a las elecciones primarias,¹⁴ fue convertida en inoperante por una decisión poco clara del Tribunal Supremo.¹⁵

Tal limitación, sin embargo, era insignificante comparada con la efectiva violación del espíritu de la ley (si no su letra) sin riesgo legal. En 1960, un autor expuso que no se había condenado, de 1907 a 1960, a una sola «corporación» por donaciones ilegales.¹⁶ En efecto, si bien muchas «corporaciones» y Bancos han renunciado a entregar dinero directamente a candidatos y comités, hay múltiples formas en que puedan hacerlo sin problemas, gracias a ingeniosas interpretaciones de la ley:¹⁷ así, lanzamiento de «campañas de educación cívica» favoreciendo a un partido, permisos a empleados para llevar a cabo actividades políticas, permaneciendo en la nómina de la compañía, contribuciones en especie (transportes, uso de instalaciones) pago de propaganda comercial en las publicaciones de los comités, etc. La ley ha intentado remediar tales deficiencias de 1960 a nuestros días, con dudoso éxito: en gran parte sigue siendo válida la afirmación hecha por un político republicano de que «las leyes son tan fáciles de evadir, que no merece la pena que las prohibiciones existan».¹⁸

3. Las reformas relativas a la publicidad y cuantía de los gastos electorales

La aportación más original de la regulación americana ha sido la exigencia de *publicidad* en las donaciones electorales. Tal regulación parte del principio que la mejor manera de proteger al elector es hacer que éste conozca el origen de los fondos utilizados por el

candidato, para poder evaluar el grado en que éste representará sus intereses. La legislación americana ha mantenido consistentemente el principio de publicidad, si bien los resultados prácticos han sido escasos debido a la resistencia de los afectados, esto es, la misma clase política.

El objeto fundamental de *la ley de 25 de junio de 1910*,¹⁹ que introdujo el nuevo sistema, era el de forzar a los comités de apoyo a los candidatos al Congreso, a revelar sus fuentes de ingreso. Tal objetivo, que de cumplirse hubiera servido para dar una cierta idea de los intereses defendidos por cada candidato, se vio frustrado *ab initio* por una serie de causas. En primer lugar, la ley sólo afectaba a los comités actuando en dos o más Estados. Es decir, afectaba únicamente a los *comités centrales* de los partidos, o sea, al comité nacional y a los comités congresionales de cada partido, que, como vimos, no tienen excesiva importancia en el proceso político americano, y que en aquella época eran impotentes frente al poder de las máquinas. Los comités operando en un solo Estado no eran objeto de la regulación federal, con lo que la mayoría de las contribuciones escapaban al mandato de la ley, al ser, como ya hemos indicado, más importante la financiación local que la financiación central. Bien es verdad que diversos Estados establecieron regulaciones tratando de establecer un sistema de publicidad: pero los resultados fueron prácticamente nulos.²⁰

De acuerdo con la ley, todo comité actuando en dos o más Estados debía nombrar un tesorero que informase al *Clerk* de la Cámara de Representantes sobre toda contribución superior a cien dólares, y su procedencia, así como del total de contribuciones recibidas. Pero —y aquí aparece la segunda limitación de la ley— no se prohibía que una persona hiciese múltiples donaciones inferiores a cien dólares, que no habían de figurar en el informe. De forma que todo aquel interesado en efectuar contribuciones electorales, podía hacerlo dirigiéndose a un comité estatal (que no había de informar) o, si decidía hacerlo a un comité nacional, podía fácilmente ocultar su identidad multiplicando el número de donaciones inferiores a cien dólares. En cuanto al plazo para los informes, una enmienda de 1911²¹ establecía que fuesen efectuados, el primer informe, quince días antes de la elección, y después, cada seis días antes de la elección, así como un informe final treinta días después de ésta.

La segunda línea de actuación seguida fue similar al principio

básico de la ley británica de 1883, la *limitación de los gastos de los candidatos*. Pero, en este caso, la situación era completamente diferente. La ley aprobada en 1911 fue interpretada en el sentido de que la limitación en los gastos electorales, que se aplicaba a los candidatos para el Congreso (cinco mil dólares para las elecciones para la Cámara de Representantes) se refería a los gastos personales del candidato, hechos de su propio bolsillo. Se adoptó la ficción de que los gastos hechos por otros, lo habían sido sin el conocimiento y consentimiento del candidato. En consecuencia, todo candidato debía presentar un informe al *Clerk* de la Cámara de Representantes (o en las elecciones senatoriales, al secretario del Senado) especificando sus *gastos personales*. Pero los gastos de sus comités de apoyo no se consideraban como gastos del candidato, y no habían de ser incluidos en el informe.²²

La general ineficacia de las disposiciones legales se vio agravada por la interpretación confusa que de ellas hizo el Tribunal Supremo en el caso *Newbury vs. U.S.*²³ en 1921, en que el Tribunal Supremo estableció la inconstitucionalidad de la regulación federal de las elecciones primarias, si bien dejaba abierta una posibilidad de una futura regulación, distinta de la existente, dentro de la constitucionalidad. En todo caso, la interpretación del Tribunal Supremo, si bien no cerraba categóricamente la puerta a una regulación de las elecciones primarias por el Congreso, sí suponía un elemento de confusión, y cuando el Congreso decidió llevar a cabo una reordenación de la regulación jurídica, por medio de la *Corrupt Practices Act* de 1925, lo hizo excluyendo explícitamente a las elecciones primarias del ámbito de la nueva ley.²⁴

El sistema establecido por la *Corrupt Practices Act* adolecía de todas las deficiencias de la legislación en que se había basado, y perpetuaba prácticamente el sistema vigente hasta el momento, a pesar de lo cual fue la ley básica (con algunas innovaciones posteriores) hasta abril de 1972. Su incapacidad para ajustarse a las nuevas situaciones, y al cambio en las circunstancias políticas y económicas del país fueron una de las causas de la desconfianza general de la opinión pública hacia el funcionamiento de las campañas electorales, y respecto a la clase política en general. En conjunto, «la ley fue una decepción para los que esperaban de ella reformas que eliminasen los aspectos oscuros en la financiación de las campañas».²⁵ Los candidatos se hallaban en libertad casi absoluta, y el poder económico seguía siendo predominante a la hora de la publi-

cidad electoral, salvo en las zonas controladas por la máquina, en que la organización era decisiva. No obstante, entre 1925 y 1972 sólo fueron introducidas reformas que no mejoraron la situación.

4. La *Federal Communications Act*: el «tiempo igual» y la doctrina de la honestidad

Más importante que todas las regulaciones destinadas teóricamente a encauzar la competición electoral dentro de ciertos límites, fue una medida que, ante los cambios en las comunicaciones, introducía un principio de equidad económica en las campañas electorales. El desarrollo de la radiodifusión, de que hemos hablado, confería un poder considerable a los órganos de control de las emisoras, que podrían suministrar o no a un candidato ventajas especiales. El principio de competición en iguales términos quedaba así seriamente amenazado, y la *Federal Communications Act* de 1934 estableció, en su sección 315, lo que se llamó *equal time clause*, y que debería haberse llamado *equal opportunity clause*.²⁶ Toda emisora que cediese su tiempo a cualquier candidato debería dar la oportunidad a los demás candidatos de disponer de la misma extensión de tiempo, en las mismas condiciones que el candidato original. Es decir, si una emisora donaba o vendía su tiempo a un candidato, debería donar o vender su tiempo a los demás candidatos, en las mismas condiciones, si así lo solicitaban.

Ya vimos que tal cláusula, a lo que llevó fue a la eliminación de la concesión gratuita de tiempo a los candidatos, encareciendo las campañas electorales. Como consecuencia, la eliminación o al menos modificación de tal cláusula fue objeto de propuestas de reforma y en 1959, de hecho, una medida temporal del Congreso suspendió su vigencia, gracias a lo cual pudieron celebrarse los debates «Nixon-Kennedy», pero hasta la actualidad, no se ha vuelto a repetir tal suspensión.²⁷

Por lo que se refiere a la actividad de las emisoras, la Comisión Federal de Comunicaciones procedió a formular lo que se llamó «*fairness doctrine*» con respecto a los editoriales y emisiones radiofónicas o televisadas de temas de interés político o social. Tal doctrina suponía que la Comisión consideraba que

[...] bajo el sistema americano de radiodifusión, los detentadores de licencias de emisión tienen la responsabilidad de determinar los programas específicos a ser emitidos. Tal selección, sin embargo, debe ejercerse en una forma consistente con la política del Congreso de que la radio [no] sea un medio de libre expresión de los intereses individuales del concesionario de la licencia. Esto requiere que tales concesionarios dediquen un tiempo razonable de la emisión a la discusión de temas de interés en la comunidad servida por sus estaciones y tales programas han de ser diseñados de forma que el público tenga una oportunidad razonable de oír puntos de vista diferentes sobre temas públicos de interés e importancia en la comunidad.²⁸

En los espacios no publicitarios, pues, no era la cláusula de *tiempo igual* la que había de aplicarse sino un juicio razonable de la emisora en lo que se refiere a la oportunidad de exponer diversos puntos de vista. En otras palabras, las diversas posiciones políticas habían de equilibrarse, si bien en una forma no tan rígida como en el caso de la publicidad. La aplicación concreta de ambos principios (la *equal time clause* y la *fairness doctrine*) ha sido objeto de continua discusión.²⁹ El Congreso en 1959 procedió a reformar la cláusula 315 de la *Federal Communications Act*, de forma que los programas informativos quedasen bajo el *principio de la honestidad* y no bajo la *cláusula de tiempo igual*.³⁰

5. La evolución del sistema y la introducción de subvenciones estatales

5.1. Los intentos de reforma

La situación creada por la *Federal Corrupt Practices Act* de 1925 y la *Federal Communications Act* de 1934 permaneció virtualmente inalterada hasta la década de los setenta, debido a la habilidad de los actores políticos para burlar los intentos de reforma que se llevaron a cabo, y la mala voluntad del Congreso a la hora de promulgar una legislación efectiva. Los intentos de reforma, frustrados en el Congreso, fueron la *Hatch Act* de 1939 y los intentos de limitación de la actuación política electoral de los sindicatos en 1943 y 1947. Ambos intentos quedaron en gestos para la galería, y sus resultados fueron prácticamente nulos, por la facilidad con que se burlaron sus disposiciones.

La *Hatch Act* de 1939, enmendada en 1940³¹ especificaba que un individuo podía donar un máximo de cinco mil dólares a un comité o candidato: exigencia fácilmente burlada por los donantes, por el simple medio de realizar distintas donaciones a diferentes comités en favor del mismo candidato. La misma ley especificaba que un comité podría gastar un máximo de tres millones de dólares: el resultado fue una proliferación de comités que convertía a la ley en una ficción, y que, por otro lado, acabó con la escasa autoridad de los comités centrales, que se veían privados de fuerza económica. Ello ha llevado a que la *Hatch Act* fuese calificada de «farsa»³² y haya sido abrogada últimamente.

El segundo tipo de reformas intentadas en los años cuarenta, de tendencia conservadora, fue encaminado a reducir la creciente influencia de los sindicatos, que volcaban su poder económico en favor de los candidatos demócratas. Sin embargo, los intentos de mitigar tal influencia fueron tan inútiles como los de frenar la influencia de Bancos y «corporaciones». Durante la segunda guerra mundial, la *Smith-Connally Act* de 1943³³ y más tarde, la *Taft-Hartley Act* de 1947³⁴ prohibieron a los sindicatos contribuir económicamente a ningún tipo de comité. Ello fue eludido mediante la formación de «Comités de educación política» formalmente independientes de los sindicatos, y en 1955 del poderoso *Committee for Political Education*, creado por la AFL-CIO, que se nutría de contribuciones «voluntarias» de los miembros de los sindicatos, y, al ser distintos de éstos, escapaba la prohibición de la ley: lo que no está claro es el grado de «voluntariedad» de las contribuciones.³⁵ La pervivencia práctica del sistema de *laissez faire* en lo que respecta a las campañas electorales condujo a mediados de los sesenta, a una situación que provocaba el descontento de amplios sectores.³⁶ Por una parte, el uso de la televisión había aumentado, como vimos, los costes políticos, y la opinión pública contemplaba con alarma el crecimiento de los costes electorales. En segundo lugar, la creciente necesidad de dinero por parte de los candidatos y la falta de provisiones que establecieran un sistema de información eficaz para el público, contribuyeron a acrecentar la sospecha de que las donaciones de ciertos sectores suponían una compra no disimulada de los votos de los representantes en el Congreso. A ello se unían el descontento de sectores de la clase política: el senador Hubert Humphrey, vicepresidente de 1965 a 1968, y candidato a la presidencia en las elecciones de ese año (y que experi-

mentó considerables dificultades económicas) pudo referirse a su experiencia al respecto como «desagradable y desmoralizadora».³⁷ Y en palabras del senador Edward Kennedy: «Estoy convencido de que la mayoría de los serios problemas con que el país tiene que enfrentarse hoy tienen sus raíces en la forma de financiar las campañas para los altos puestos federales».³⁸

Las voces que pedían una reforma se acrecentaron en la ola general de críticas al sistema a finales de los años sesenta, que resultó de la traumática crisis provocada por la guerra en Vietnam. Expresión de tales voces fueron los grupos típicamente americanos organizados en defensa de intereses cívicos: en 1959 se había fundado un grupo de acción ciudadana, el *Citizens Research Fund*, que inició una serie de estudios sobre la financiación de las campañas electorales y su posible reforma. A éste siguieron otros como *Common Cause*, *Twentieth Century Fund* y otros, que actuaron como *lobbies* en el Congreso. A ellos se unió el movimiento «consumerista» dirigido por Ralph Nader, que inició un *Proyecto de Estudio sobre el Congreso*, poniendo especial atención en el tema económico, y en el origen de los fondos electorales.³⁹

Las elecciones de 1968, y sus elevados costes, así como el uso masivo de la televisión colocaron a la clase política del país ante la necesidad de llevar a cabo algún tipo de regulación que frenase los gastos electorales. En este sentido se habían llevado a cabo experimentos legales en Estados como Florida y Puerto Rico, que, de alguna forma, intentaban acabar con el sistema de «mercado libre» en las elecciones, introduciendo reformas tales como el «principio de agente único» propio del sistema británico, que examinaremos más abajo, o, en Puerto Rico, el sistema de subsidios estatales.⁴⁰ Pero a nivel federal, la resistencia al cambio era considerable. Ni en las elecciones de 1964 ni en las de 1968 se había suspendido la cláusula 315 de la Federal Communications Act, y había sido, pues, imposible conseguir tiempo gratuito en la radio y televisión. En ambos casos, el partido dominante en el campo electoral (demócratas en 1964 y republicanos en 1968) se había negado a conceder al adversario la ventaja de una discusión televisada cara a cara, en la elección presidencial.

Ante la presión de la opinión pública, y el miedo a que la política se convirtiese en un lujo aún más caro de lo que ya era, el Congreso votó en 1970, tras largas discusiones, un proyecto de ley que introducía cambios considerables: el *Political Broadcasting*

Bill, como el proyecto fue llamado, preveía la supresión de la sección 315 de la FCA de 1934 en las elecciones presidenciales, así como preveía una reducción en los precios de la propaganda política televisada. También limitaba los gastos totales de los candidatos en las elecciones primarias y en la elección general.⁴¹ Sin embargo, la ley fue objeto del veto presidencial de Richard Nixon, y no consiguió en el Senado los dos tercios necesarios para superarlo.⁴² La consternación en los medios liberales del país fue considerable: la revista liberal *The New Republic* pudo decir que

Todo el mundo —míster Nixon, el Congreso, los grupos reformadores— está de acuerdo en que estamos alcanzando el punto en que solamente millonarios, y amigos de millonarios, pueden tener éxito en la política.⁴³

5.2. La *Revenues Act* de 1971

A pesar de la oposición presidencial, la mayoría del Congreso estaba dispuesta a introducir reformas en el sistema. La ocasión se presentó propicia en 1971, al necesitar el presidente Nixon urgentemente una ley para regular la economía del país, ante las dificultades monetarias con que se encontraba éste. Los sectores partidarios de la reforma aprovecharon tal ocasión para añadir un apéndice a la ley pedida por el presidente (llamada *Revenues Act*), apéndice que preveía la creación de un *fondo económico para subvencionar las elecciones presidenciales*. Ante tal tipo de chantaje legislativo (el veto de la ley supondría la no disposición de los poderes económicos solicitados por el presidente al Congreso) el presidente hubo de firmar la ley y su apéndice reformador⁴⁴ si bien consiguió, a última hora, que éste no fuese aplicable hasta las elecciones de 1976, en que Nixon no podría presentarse. Igualmente, hizo constar su decidida voluntad de eliminar tal ley tan pronto como le fuese posible. Su dimisión en 1974 ha hecho imposible tal tipo de acción, y ha posibilitado, por el contrario, la ratificación de la medida por una nueva ley, aprobada en 1974, de que nos ocuparemos.

La ley de diciembre de 1971 introduce el llamado «*tax checkoff system*» consistente en la posibilidad ofrecida a los contribuyentes de destinar un dólar de sus impuestos anuales (es decir, un dólar que debería pagar el contribuyente de todos modos) a un *fondo*

especial destinado a pagar las campañas presidenciales. De tal fondo, los dos grandes partidos tendrían derecho a una suma igual a quince centavos por cada residente en Estados Unidos mayor de dieciocho años (es decir, alrededor de veinte millones de dólares por partido) y los partidos menores tendrían derecho a un subsidio proporcional, si en la elección precedente hubieran obtenido un cinco por ciento de los votos totales. Si no hubieran alcanzado tal cifra perderían el derecho a recibir tal subsidio; pero si en las elecciones en curso reciben el cinco por ciento, podrían recibir el subsidio *a posteriori*. Los candidatos habrían de elegir entre *financiación pública* o *financiación privada*, y los subsidios no serían aplicables a las elecciones al Congreso ni a las primarias.⁴⁵ Como veremos, la mayoría de estas disposiciones se han conservado en la ley posterior de 1974, que introduce ciertas modificaciones.

La *Revenues Act* de 1971 y la ley de 1974 se han aplicado ya a una elección presidencial, y desde 1973 los contribuyentes tienen la oportunidad de registrar en su declaración de impuestos su opción sobre si deciden o no destinar un dólar de sus impuestos a la elección presidencial.⁴⁶ Sin embargo, sí se ha aplicado la ley que el Congreso aprobó a comienzos de 1972, y que vino a sustituir a la *Federal Corrupt Practices Act* de 1925, que era, en palabras del presidente Johnson, «más escapatoria que ley» («*more loophole than law*»).⁴⁷

5.3. La *Federal Election Campaign Act* de 1971

La ley aprobada en febrero de 1972 y que recibió⁴⁸ el título de «*Federal Election Campaign Act of 1971*» por haberse elaborado tal año, intentó superar las limitaciones de la tradición de *laissez faire* americana.

Esta ley, de corta vigencia (fue sustituida por la ley de 1974, actualmente en vigor) venía a reforzar el principio de publicidad, limitaba los gastos propagandísticos y personales del candidato, y llegaba a imponer una pena de hasta cinco años a los contraventores.

La aprobación de tal ley a principios de un año en que habían de realizarse elecciones, tanto congresionales como presidenciales, fue favorablemente acogida por los sectores liberales y reformistas.⁴⁹ Sin embargo, no dejaba de existir cierta aprensión de que la ley

resultase tan inefectiva como la de 1925, y los acontecimientos que siguieron vinieron a confirmar en parte la sospecha.

En efecto, de las sesiones informativas tenidas a raíz del caso *Watergate* ha resultado evidente hasta qué punto el Gobierno había decidido hacer papel mojado de la ley. En efecto, durante los sesenta días de plazo dados antes de que la ley entrase en vigor, los comités de apoyo a la reelección del presidente Nixon iniciaron una recaudación masiva de fondos anónimos: «durante los "hearings" en el Senado, Hugh W. Sloan, antiguo tesorero del *Comité financiero para la reelección del presidente Nixon*, testificó el 6 de junio de 1973 que el Comité había recibido más de veinte millones de dólares antes de la fecha final, 7 de abril, en que desaparecía el anonimato de los donantes. De ellos, seis millones entraron en los últimos dos días, y más de un millón setecientos mil estaban en metálico». (*Congressional Quarterly*, 1973, Almanac, p. 742.)

Como prueba subsiguiente de la escasa fiabilidad del Gobierno republicano en materia de respeto a la ley sobre las campañas, en marzo de 1971 se produjo el escándalo relativo a las donaciones de la *International Telephone and Telegraph Company*, para subvencionar la Convención Republicana. Recordemos que tales contribuciones están prohibidas desde 1907.

5.4. La reforma de 1974

A medida que las sesiones de información sobre el caso *Watergate* avanzaban, la opinión pública conocía nuevas irregularidades, que mostraban la necesidad de una regulación más estricta. Era evidente que, para burlar la ley, se habían utilizado, durante la campaña presidencial de 1972, contribuciones en metálico, sin recibos ni documentación: que el dinero recibido y no incluido en los informes de los comités había sido utilizado para actividades ilegales, y para pagar el silencio de personas inculpadas ante los tribunales.⁵⁰ Tales revelaciones llevaron al Congreso a elaborar una nueva ley que no solamente aspira a acabar con los problemas derivados de donaciones y campañas electorales, sino que además introduce firmemente la novedad de la financiación pública de las campañas presidenciales.⁵¹

La presente regulación americana, derivada de esta ley se caracteriza por los siguiente puntos:

a) *Reafirmación de las reformas de 1971*

- 1) Los gastos personales y de la familia inmediata del candidato se limitaban a 50.000 dólares en las elecciones presidenciales, 35.000 para los candidatos senatoriales, y 25.000 para los candidatos a la Cámara de Representantes.
- 2) Se precisaba la prohibición a Corporaciones y sindicatos. No podrían hacer contribuciones directas, pero podrían instituir *fondos separados* para efectuar colectas, siempre que no hubiera intimidación o violencia hacia los contribuyentes. Todo gasto hecho por un comité en radio y televisión ha de ser autorizado por escrito por el candidato, o si tal autorización no existe, ello ha de constar explícitamente en el anuncio.

b) *La nueva ley introdujo una serie de novedades en la legislación americana sobre el tema:*

- 1) *Introducción de límites totales:* En primer lugar, se establecían *límites totales* a los gastos de los candidatos y los partidos durante la campaña, al tiempo que se mantenían los límites a los *gastos personales* de los candidatos y sus familias. Por ejemplo, en las elecciones presidenciales, el candidato y su organización podrán gastar un máximo de diez millones de dólares en las *elecciones primarias*, y veinte millones en la elección final. Se establecieron también límites para los gastos en las elecciones (primarias y definitivas) de senadores y representantes, así como al apoyo económico que éstos podrían recibir de los comités centrales de sus partidos.⁵² Igualmente, se limitaban los gastos en que los partidos podrían incurrir con motivo de la celebración de sus convenciones nacionales. Tales límites responden a una «escala móvil» adaptable a los cambios en el coste de la vida. Como consecuencia, la nueva legislación suprimió las limitaciones específicas, introducidas en 1972, relativas a los gastos en *mass media*. En su lugar, se aplican límites a los gastos totales.

- 2) *Introducción de una centralización de la campaña.* Al objeto de mantener un estrecho control sobre los gastos electorales, la ley procede a adoptar un sistema similar al del *agente electoral* inglés que había sido ensayado con éxito en Florida.⁵³ La ley dispone que cada candidato deberá designar un *comité principal* de la campaña, al que los demás comités deberán comunicar sus gastos e ingresos totales. A su vez el *comité principal* deberá informar regularmente a una Comisión del Congreso (*Federal Election Commission*) sobre la cuantía de los gastos totales en favor del candidato a todos los niveles, así como sobre la identidad de todo contribuyente que haya aportado una cantidad superior a cien dólares, *en conjunto*. Para centralizar aún más la responsabilidad por los gastos electorales sólo el comité principal puede realizar gastos superiores a cinco mil dólares y se prohíben además, las donaciones procedentes del extranjero.
- 3) *Introducción de límites más estrictos a las contribuciones.* Al objeto de reducir la influencia de los grandes intereses económicos, se limita a *mil dólares* la suma total que un individuo puede aportar en favor de un candidato. Además, la suma total de las contribuciones que un mismo individuo puede hacer a varios candidatos se limita a veinticinco mil dólares al año. Obviamente, el objetivo de tal medida es favorecer un sistema de financiación que repose en las contribuciones de pequeños donantes, poniendo así el acento en *colectas públicas*, disminuyendo la importancia relativa del contribuyente individual. Objetivo éste que, de conseguirse, podría revolucionar toda la vida política americana.
- 4) *Confirmación del sistema de financiación pública.* El punto básico de la ley, es, por otro lado, la reafirmación del *principio de financiación pública*. El *Presidential Campaign Fund*, que ya vimos, formado con las contribuciones deducidas de los impuestos personales, proveerá fondos, no sólo para la elección general (como preveía la ley de 1971) sino también para las primarias. Para las elecciones generales, el candidato de cada partido, republicano o demócrata, si elige la fórmula de financiación pública, podrá disponer de un máximo de veinte millones. En la elección primaria, el sistema seguido es el de que cada candidato que consiga más de

100.000 dólares en donaciones en un número mínimo de estados (donaciones inferiores a 1.000 dólares),⁵⁴ tendrá derecho a una subvención del *Presidential Campaigns Fund* de igual cuantía, hasta un máximo de cuatro millones y medio de dólares. Con respecto a los pequeños partidos, se sigue la fórmula proporcional, en la elección general: todo partido que haya obtenido un cinco por ciento de los votos en la elección anterior tendrá derecho a una *subvención proporcional*.

- 5) *Creación de un órgano permanente de control*. Finalmente, para supervisar el cumplimiento efectivo de la ley, se crea una *Federal Election Commission*, con amplios poderes de investigación, compuesta por dos miembros permanentes (el *Secretario del Senado* y el *Clerk* de la Cámara de Representantes) y seis miembros procedentes de la representación en el Congreso de los dos grandes partidos, cuyos mandatos se renovarán escalonadamente cada seis años. Tal comisión podrá celebrar sesiones de información pública (*hearings*) y dispondrá del mismo poder para convocar testigos que los tribunales ordinarios.

Esta serie de reformas, de efecto aún no verificado (pues la ley se ha aplicado por primera vez en 1976) ha sido considerado por sus propios autores como una reacción a la conmoción nacional que supuso el «caso Watergate»⁵⁵ de forma que quizá uno de los resultados de ésta haya sido una serie de cambios legislativos que posiblemente alterarán la vida política americana en forma profunda, al afectar uno de los aspectos básicos de la lucha política, la obtención de recursos.^{55bis}

EL MODELO BRITÁNICO

Los orígenes de la regulación

La regulación británica de las campañas electorales se ha convertido en un modelo seguido más o menos conscientemente por otros países, y se ha caracterizado por suponer una posición intermedia entre, por un lado, el extremo liberalismo seguido en la prác-

tica en las campañas electorales americanas (hasta hace poco), y, por otro, el sistema alemán de subvención directa a los partidos. La regulación inglesa presenta características propias de los dos tipos: no regula los gastos de los partidos, acercándose así al modelo americano antes de 1974, pero, por otra parte, subvenciona una cierta cantidad de propaganda por correo, y presta servicios, tales como radio, televisión y locales gratuitamente, acercándose así al modelo alemán. Pero lo que ha caracterizado al caso inglés han sido dos elementos típicamente británicos: las *limitaciones en los gastos electorales de los candidatos locales* y la institución del *agente electoral*, que constituye el elemento central de la campaña. Últimamente, desde 1967, se ha copiado el ejemplo americano de la *publicidad* de las contribuciones políticas. Pero, como paso inicial, podemos afirmar que la regulación inglesa se refiere fundamentalmente a las *campañas locales*, dejando un amplio margen de libertad a las campañas nacionales de las organizaciones centrales de los partidos. En otras palabras, los candidatos se hallan, individualmente, sometidos a estrictas regulaciones, mientras que los partidos y grupos de presión gozan de amplia libertad de acción.

Tal situación deriva de la fuente legal de que parte la legislación sobre la materia: la ya repetidamente citada *Corrupt and Illegal Practices Act* de 1883⁵⁶ cuyos principios sólo se han visto afectados por cambios accidentales hasta nuestros días. Esta ley cambió radicalmente, en una generación, las prácticas electorales británicas. En palabras de un especialista sobre el tema

La *Corrupt and Illegal Practices Act* de 1883, obra en su mayor parte de Sir Henry James, cambió las reglas para la conducción de las elecciones. Por primera vez, ahora, la ley prescribía un límite a los gastos electorales en que cualquier candidato podía incurrir. Se redujo drásticamente el número de activistas electorales pagados. Y todo el énfasis en el trabajo electoral se desplazó del tipo profesional al voluntario. Se hizo claro que la mayor parte del trabajo consistente en llevar a cabo una elección debería ser realizado por los miembros de las asociaciones del partido, trabajando por sus principios, en vez de por asalariados trabajando por dinero.⁵⁷

Sin embargo, esta ley, que habría de afectar decisivamente la práctica electoral inglesa, se redactó en un momento en que los problemas hoy existentes sólo se apuntaban tímidamente y eran otras las cuestiones que ocupaban a los legisladores. De los debates en el

Parlamento⁵⁸ y de las obras de los especialistas, se desprende que el motivo que empujaba a los legisladores era fundamentalmente el deseo de acabar con la *corrupción electoral*, en sus formas más bajas, corrupción que había caracterizado hasta el momento gran parte del proceso electoral británico, y que amenazaba con hacer ilusoria la reforma política en el Reino Unido.

En efecto, si bien prácticas como el soborno de los electores, en dinero o en especie (*treating*), la intimidación de los mismos, la suplantación de personalidad, etc., habían sido desde siempre, rasgos comunes de las elecciones inglesas,⁵⁹ la reforma electoral de 1867, ampliando el sufragio a más de dos millones de electores, supuso que tales prácticas se emprendiesen a nivel mucho mayor. Particularmente la elección de 1880, ganada por el partido liberal de Gladstone batió todos los records anteriores de corrupción e irregularidades electorales.⁶⁰ Si el sistema británico había de caminar en la dirección que marcaba una progresiva ampliación del electorado (como era la intención de los liberales en el poder, que por la *Reform Act* de 1884 aumentaron el número de electores a más de cinco millones) era necesaria una labor previa de purificación de las prácticas electorales y tal fue la misión de la ley de 1883.

Las disposiciones de ley de 1883

Dada la importancia, sobre todo, de la corrupción electoral a nivel local, las disposiciones de la ley se orientaban básicamente en esa dirección. El objetivo era simple: la reducción drástica de los gastos electorales y su centralización en un sólo responsable. En primer lugar⁶¹ se prohibía el uso de vehículos alquilados por los candidatos para llevar a los votantes al lugar de la elección, así como el pago a los electores por servicios durante la elección. También se prohibía la utilización de *canvassers* pagados⁶² y se prohibía igualmente el empleo de cortejos o bandas de música pagadas, que hasta entonces habían caracterizado las elecciones, así como los desfiles de antorchas, etc. La razón para tal prohibición era la de evitar el soborno subrepticio que suponía emplear electores, bajo pago, en estas actividades. Igualmente, no sólo se prohibía el *treating* o invitación, sino que se proscribía como ilegal el uso de bares o tabernas como sede de los comités electorales.⁶³

En segundo lugar, se limitaban los *gastos totales* del candidato:

aparte de una cantidad para gastos personales,⁶⁴ los gastos electorales no podían sobrepasar un límite determinado por la naturaleza urbana o rural del distrito,⁶⁵ y el número de electores. Tal disposición iba directamente a la raíz del problema, eliminando la fuente directa de la corrupción electoral, esto es, los gastos excesivos de los candidatos.

En tercer lugar, al objeto de centralizar la responsabilidad, la ley disponía que *todos* los pagos debían realizarse por medio de un *agente electoral*⁶⁶ que debía ser nombrado al comienzo de la campaña, y que, treinta y cinco días después de ésta, debía enviar al *returning officer* un informe detallado sobre las cantidades gastadas, su origen y su destino.⁶⁷ Tal informe debía ser publicado en los diez días siguientes por dos periódicos locales.⁶⁸

El incumplimiento de los preceptos legales suponía sanciones que llegaban hasta dos años de cárcel en algunos casos, y que comprendían, desde la invalidez de la elección, hasta la incapacitación del candidato culpable para presentarse en la *constituency* (distrito electoral) a otra elección en un plazo de siete años.⁶⁹ Las previsiones de la ley se veían reforzadas por el hecho de que la competencia sobre las cuestiones electorales residía, no en el Parlamento, ni en la autoridad administrativa, sino en la rama judicial⁷⁰ garantizando una imparcialidad mínima.

La aplicación de la ley

Como indicaba la cita de Hanham arriba expuesta, la ley suponía la necesidad de un cambio en la práctica electoral. Los estrechos límites ante los que se encontraba el candidato le impedían llevar a cabo campañas «personalizadas» basadas en la propaganda y disponibilidades económicas propias. La falta de un sistema de *patronage* similar al americano dejaba al candidato desprovisto de activistas interesados primordialmente en los beneficios personales que se podrían derivar de su victoria. La prohibición de contratar trabajadores electorales le colocaba a merced de las organizaciones ya existentes, únicas que podían movilizar los individuos y esfuerzos necesarios para la campaña electoral. Esto es, era el candidato el que dependía del partido, y no al contrario. Ya vimos que ello forzó a los conservadores a organizar la *Primrose League*, para disponer de un elemento propagandístico que supliese el alquiler de activistas.⁷¹

Las consecuencias de la ley se vieron reforzadas por el hecho de que, contrariamente al caso americano, sus disposiciones fueron generalmente observadas.⁷² Aun cuando la ley preveía la posibilidad de persecución pública de sus infractores, de hecho el cumplimiento de la ley quedaba garantizado en la práctica por la estrecha vigilancia de la parte contraria, que, caso de infracción, podía recurrir a una *election petition* que podría llevar eventualmente a la anulación del resultado de la elección por los tribunales.⁷³ Los comentaristas han destacado la aceptación general de la ley por los partidos y el público: la desaparición de la corrupción electoral, por otro lado, hizo posible el mantenimiento del prestigio de la clase política, muy superior al de, por ejemplo, la clase política americana.

Aun así la ley no resolvía totalmente el problema, y paulatinamente fueron haciéndose evidentes algunos de sus fallos. En primer lugar, si bien la ley regulaba los gastos del candidato, no era éste el caso en lo que se refiere a los gastos de *organizaciones paralelas*.⁷⁴ Como consecuencia, aparte de la campaña oficial del candidato, no era infrecuente la existencia de campañas paralelas llevadas a cabo por grupos de interés al objeto de apoyar a su candidato preferido.⁷⁵ Intereses a favor o en contra del librecambio, o de la fabricación o distribución de bebidas alcohólicas, no vacilaban en llevar a cabo actividades en favor de candidatos concretos, sin obligación legal de una supervisión por los *returning officers*.⁷⁶ Si bien esto fue remediado en 1918, el carácter de la ley (anti-corrupción, sobre todo), había causado una falta de regulación de los *gastos electorales de los partidos* invertidos en propaganda genérica sin referirse a un candidato específico. El crecimiento de la importancia de las organizaciones centrales de los partidos hacía cada vez más importante este capítulo de gastos, que aun hoy se halla sin regular, a pesar de tratarse, como vimos, de sumas considerables.

Otros dos problemas se derivaban de la preocupación de la ley por el fenómeno de la *corrupción electoral*. La regulación se refería a los gastos de los candidatos *durante la campaña electoral*, pero no indicaba cuándo se consideraba que ésta comenzaba ni qué actividades concretas debían considerarse como actividades electorales. Pues, aparte de la campaña electoral, el candidato, como vimos, se veía forzado a mantener una constante atención a su distrito, procurando llevar a cabo las máximas actividades posibles para conseguir una imagen favorable. La práctica del *nursing* se hallaba, y se halla, aceptada como normal y legítima en la vida política británica.

Ante la vaguedad de la ley, fueron los tribunales los que hubieron de definir qué actividades quedaban comprendidas bajo la regulación legal, y cuándo se consideraba iniciada formalmente una campaña electoral.⁷⁷ Aun así, no quedó el tema totalmente aclarado, y de hecho, aún hoy, deja numerosas posibilidades de escape a candidatos poco escrupulosos.

La ley entre las dos guerras mundiales, 1918-1945

Algunos de los problemas expuestos fueron resueltos en parte por la *Representation of the People Act*, de 1918.⁷⁸ Fundamentalmente, se prohibía la propaganda en favor de cualquier candidato que no fuese hecha con cargo a los gastos que habían de ser expuestos por el agente electoral. Tal medida, si bien eliminaba la posibilidad de campañas «privadas» en favor de candidatos particulares, dejaba abierta la posibilidad, que fue aprovechada, de llevar a cabo campañas genéricas, sin nombrar ningún candidato en particular, en favor de un programa o tema determinado.

La ley introdujo una segunda novedad: se ofrecía la posibilidad a cada candidato de enviar una carta a cada elector a costa del Estado,⁷⁹ primer paso en una tímida dirección subvencionadora que se desarrollaría más adelante. Como compensación, los gastos permitidos en la ley de 1883 eran reducidos,⁸⁰ y ello a pesar de la extensión del electorado que suponía la misma *Representation of the People Act*.⁸¹

Tal fue el sistema vigente hasta 1948, con únicamente una modificación,⁸² en 1928. Sin embargo, durante todo este período, fueron formulándose los problemas que se revelaron más claramente a partir de la década de los cincuenta, y que aún hoy se hallan sin solución clara, sobre todo, el problema del *origen de la financiación* electoral. Los dos partidos burgueses, liberal y conservador, dependían, bien de los recursos propios de los candidatos, que en muchos casos financiaban sus propias campañas, bien de los fondos que la oficina central del partido enviaba a las asociaciones de las *Constituencies* para sufragar los gastos electorales: fondos recaudados, bien por el *Whip* del partido parlamentario, bien por la *Oficina Central* del partido, procedentes de donantes anónimos para el público, y de identidad difícil de descubrir. Se pudo decir que las finanzas del partido conservador seguían siendo uno de los pocos

secretos bien guardados en Inglaterra.⁸³ Adicionalmente, el partido liberal utilizó, como vimos, el sistema de colectas públicas.

En todo caso, la ley era absolutamente muda con respecto a este punto. No se recurrió en absoluto (hasta 1967) a la fórmula típicamente americana de la *disclosure*, la publicidad de las donaciones políticas. Si bien en el informe del agente se debían especificar el origen de los fondos invertidos en la elección, y su destino, usualmente se hacía constar que los fondos provenían de la asociación del partido.⁸⁴ En general, la opinión aceptada era que los fondos provenían de contribuciones de la industria y la banca.⁸⁵

Muy otra fue la reacción legal respecto a la financiación del partido laborista, que presentó por primera vez una seria amenaza en las elecciones de 1918. El famoso «caso Osborne» en 1909, determinó que la Cámara de los Lores, en su función de Tribunal Supremo, dictaminase la ilegalidad de las contribuciones de las *Trade Unions* al partido laborista,⁸⁶ lo que trajo como resultado la debilidad financiera y táctica del partido en las elecciones de 1910. La *Trade Union Act* de 1913⁸⁷ promovida por el partido liberal, permitió de nuevo la acción política a las *Trade Unions*, siempre que los gastos provinieran de un «fondo político» separado, tras la aprobación mayoritaria por los miembros de la *Union*, por medio de una elección, y siempre que se permitiera a cada miembro individual el pedir específicamente que se excluyera su contribución del fondo político.⁸⁸ Se trataba de la famosa fórmula del *contracting out* por la que se asumía que cada miembro contribuía al fondo político, salvo expresión en contrario. Tras la huelga general de mayo de 1926, el Gobierno conservador procedió a hacer aprobar por el Parlamento la *Trade Disputes Act* de 1927,⁸⁹ que vino a imponer la fórmula contraria del *contracting in*⁹⁰ por la que los miembros de la *Trade Union* deberían considerarse exentos de toda contribución en principio, a no ser que expresamente hicieran constar su deseo de contribuir. En 1946 se volvió a la fórmula del *contracting out* vigente en la actualidad.

Los problemas actuales

Tras la segunda guerra mundial, los problemas planteados por el desarrollo de las técnicas de propaganda han forzado al sistema político a cambiar la regulación de las campañas electorales, si bien

en una forma que hasta el momento no iguala la reforma americana de 1974. No rige ya como criterio único el *control de la corrupción electoral*: lo que se plantea hoy es una regulación de las fuerzas económicas y propagandísticas presentes en el proceso electoral, de forma que las oportunidades de los candidatos de hacer llegar su voz al electorado no se vean afectadas por la cantidad de recursos disponibles. En la discusión de la reforma de 1969, un diputado pudo afirmar en el Parlamento que el objeto primario de la regulación era «crear una situación de igualdad», y no suprimir la corrupción, que ya no constituía la amenaza que fue en el pasado.⁹¹

Las medidas adoptadas no han sido, sin embargo, suficientes para remediar los nuevos problemas⁹² derivados sobre todo de la aplicación de la propaganda a una *campaña nacionalizada*, en que las instancias centrales cobran cada día más importancia. Tres son sobre todo, los problemas que se presentan:

- 1) La insuficiencia práctica de los límites permitidos a los candidatos locales.
- 2) La no *regulación de las campañas nacionales*.
- 3) La no regulación de las *actuaciones paralelas de los grupos de interés*, y el problema de la determinación del origen de las contribuciones electorales.

1. Los límites a las campañas locales

En principio, se ha mantenido la tradición legislativa basada en fijar un tope a los gastos de los candidatos locales, así como la exigencia de su centralización por medio del agente electoral. De 1928 a 1948 no variaron los límites impuestos a los candidatos, pero en 1948, el gobierno laborista, basado en un partido «pobre» hizo aprobar en el Parlamento la *Representation of the People Act* de 1948, modificada en 1949⁹³ que reducía las cantidades permitidas a los candidatos para su utilización en la campaña, reduciendo así aún más los límites impuestos en 1883, que ya habían sido re-cortados en 1918.⁹⁴

El aumento del coste de la vida y la paralela depreciación de la libra llevaron a una situación en que se hacía cada vez más evidente la insuficiencia de los fondos permitidos, insuficiencia que

amenazaba con provocar falsedades documentales en la información pública de los gastos, y con originar una «falta de credibilidad» en el sistema británico paralela a la existente respecto a la clase política americana.⁹⁵ De hecho, el acatamiento de la ley era sólo posible mediante una interpretación de la misma un tanto laxa.⁹⁶ Como resultado, en 1968, una conferencia parlamentaria sobre la ley electoral (*Conference on Electoral Law*) propuso al Gobierno de Harold Wilson que se aumentara el tope máximo a 750 libras más una cantidad fija por cada elector.⁹⁷

El Gobierno laborista presentó al Parlamento, de acuerdo con la mayoría de las sugerencias de la conferencia, el proyecto que se convertiría en la *Representation of the People Act* de 1969⁹⁸ que elevaba el máximo permitido, pero que no introducía ninguna innovación de principio, dejando el sistema como estaba, y necesitado de nuevas revisiones,⁹⁹ como de hecho hubo de verificarse en febrero de 1974. No deja de ser curioso el cambio de posición del partido laborista (de reducir los gastos en 1948 a aumentarlos en 1969) y no faltaron en los Comunes afirmaciones humorísticas de la oposición sobre el cambio de papeles: el partido «rico» sería ahora el laborista. En todo caso, como la *Representation of the People Act* reducía la edad electoral de 21 a 18 años, y aumentaba así, no sólo el electorado, sino, consiguientemente los gastos permitidos, ello suponía una cierta relajación de los límites vigentes. Aun así, la miopía implícita en toda reforma parcial se hizo evidente cuando, antes de las elecciones de febrero de 1974, el Parlamento hubo de aprobar a toda prisa un nuevo aumento en el tope permitido por la ley, ya que, debido a la inflación, se había hecho necesario revisar de nuevo la cuantía permitida hacía cinco años.¹⁰⁰

Toda posibilidad de ampliar los gastos ha sido aprovechada ampliamente: por ejemplo, los gastos electorales de los candidatos aumentaron en un cuarenta por ciento entre 1970 y 1974 (febrero) sin que haya aumentado notablemente el número de los candidatos participando en la elección.¹⁰¹

2. La falta de regulación de la campaña central

Ahora bien, como ya indicamos, aunque la ley limita los gastos de la campaña local del candidato, no cubre dos puntos básicos: por un lado, no precisa qué gastos se permiten durante la etapa comprendida entre dos campañas electorales, la actividad que en

inglés es llamada *nursing* o cuidado del distrito. Por otro lado, la ley no se ocupa de la *campaña nacional* llevada a cabo por un partido, y ello produce una curiosa situación: mientras los candidatos se ven estrictamente limitados en los gastos que pueden realizar para extender su imagen, las organizaciones centrales (la *Transport House* en el partido laborista, las *Central Offices* en los partidos liberal y conservador) no tienen más límites a los gastos propagandísticos que los condicionados por su presupuesto, *siempre que la propaganda no sea en favor de un candidato particular, sino genéricamente, en favor del partido*. Lo que interesa en este caso es el hecho de que a veces las oficinas centrales llevan a cabo campañas propagandísticas por medio de diversos medios publicitarios, campañas que pueden durar meses o años, previamente a la campaña electoral oficial entre la convocatoria de nuevas elecciones y su celebración. Si bien las campañas propagandísticas de las oficinas centrales no fueron muy importantes antes de 1945, cobraron importancia a partir de esta fecha. En la década de los cincuenta, como vimos, primeramente el partido conservador, y después el partido laborista no vacilaron en llevar a cabo campañas utilizando todos los recursos de las modernas técnicas publicitarias, con los costes económicos que ello suponía.

Obviamente, tal situación no había sido prevista por el legislador de 1883, 1918, ni más extrañamente, 1948, cuando ya era evidente el costo de las campañas electorales americanas. Debido a esta ignorancia legal se han expresado frecuentemente voces de preocupación sobre el tema, sin que hasta el momento se haya llegado a una solución, esto es, a una regulación, no sólo de los gastos locales, sino también de los gastos centrales en propaganda electoral. La *Representation of the People Act* de 1969 no tocaba el problema, que, por otro lado, tampoco fue abordado por la *Conference on Electoral Law*.¹⁰²

Sin embargo, en la discusión parlamentaria que condujo a la aprobación de la ley de 1969, fue ya evidente que existía una amplia preocupación sobre el tema, sobre todo por parte de los M. P. del partido económicamente más débil al nivel central, el partido liberal. El Gobierno laborista no tuvo esto en cuenta, y la ley de 1969 siguió, por tanto, la dirección tradicional, controlando, las campañas locales, pero dejando libertad a las organizaciones centrales.

Ello no dejó de provocar comentarios jocosos en el Parlamento

(dentro del típico humorismo habitual en sus sesiones, que se puede apreciar en el *Hansard*) sobre ciertos puntos ya anticuados, como la prohibición de emplear bandas de música pagada, y la autorización concedida de usar discos fonográficos en los mítines electorales en su lugar.¹⁰³

En todo caso, es difícil ver qué otra vía de acción se ofrece al sistema político inglés para regular los gastos electorales. Tras el aumento vertiginoso de los gastos centrales en la década de los cincuenta, y tras la derrota laborista de 1959, que fue atribuida a la campaña propagandística del partido conservador,¹⁰⁴ algunos líderes laboristas proclamaron su intención de introducir, en cuanto les fuese posible, legislación tendente a limitar los gastos propagandísticos centrales.¹⁰⁵ Pero, ya en 1961, Richard Rose mostraba las dificultades inherentes a tal enfoque de la cuestión. Desde luego, y a pesar de las afirmaciones conservadoras, el partido conservador aparecía más poderoso económicamente que el partido laborista, y éste, a su vez, mejor dotado económicamente que el partido liberal. Ello no podía por menos de redundar en una desigualdad de posiciones en la campaña electoral, a pesar de la ley. Pero la regulación legal que intentase acabar con tales desigualdades se encontraría ante evidentes dificultades.¹⁰⁶

La limitación de los gastos por entidades centrales no parece que sea, pues, la vía más fácil a seguir en lo que se refiere a la regulación de las campañas, y de hecho, la normativa vigente ha ignorado esta dirección. Por otro lado, la escasa efectividad de la *Hatch Act* americana limitando los gastos de los comités nacionales no constituye un precedente muy favorable.

Últimamente parece apuntarse una tendencia en dirección hacia una solución alternativa, la subvención estatal de la actividad electoral, siguiendo el modelo alemán que ha sido ya adoptado en las elecciones presidenciales americanas. A finales de diciembre de 1974, tras la victoria laborista de octubre del mismo año, cuando aún los costes de las elecciones de febrero y octubre pesaban sobre las arcas de los partidos, el Gobierno de Harold Wilson decidió considerar la posible adopción de ayuda económica estatal a las actividades de los partidos «fuera del Parlamento». En palabras de Mr. Short, *Lord President of the Council*, en los Comunes, refiriéndose a su informe a la Comisión encargada de revisar los sueldos de los M. P.:

Me referí a la creencia del Gobierno en la necesidad de fortalecer nuestra democracia parlamentaria, y dije que nosotros (el partido laborista, n.a.) proponemos que un comité independiente examine la cuestión de si debieran hacerse disponibles fondos públicos a los partidos políticos para su trabajo fuera del Parlamento. He realizado consultas con todos los partidos de la Cámara, y un comité al efecto se constituirá después de Navidad (de 1974, n.a.). Los términos de referencia serán: considerar si, en interés de la democracia parlamentaria, debería proveerse la disposición de fondos públicos para ayudar a los partidos políticos a llevar a cabo sus funciones fuera del parlamento: examinar la práctica de otras democracias parlamentarias a este respecto, y efectuar recomendaciones relativas al tipo de actividades políticas a que tal atribución se refería, y al método de asignación.¹⁰⁷

Si bien, como vimos, ya existe un tipo de subvenciones en lo que se refiere a las emisiones de radio y televisión, que son cedidas gratuitamente a los partidos, no se ha dado hasta el momento un pago directo en dinero. Aparte de las propuestas del Gobierno para apoyar económicamente a los partidos políticos, se anunció igualmente un plan para financiar a los partidos de la Oposición en el Parlamento, de acuerdo con los escaños que ocupasen y los votos que hubieran obtenido. Tal plan supondría desde 150.000 libras anuales, para el partido conservador, a 1270 para el solitario representante del SDLP.¹⁰⁸ Estos subsidios adicionales permitirían a los partidos de la oposición fiscalizar las actividades del partido en el poder. De una forma u otra, pues, las subvenciones a los partidos parecen perfilarse en el horizonte político inglés.

Una prueba de la tendencia del modelo británico a evolucionar en dirección de un sistema de subvención estatal de la campaña lo constituye el que, en el referéndum sobre Europa de junio de 1975, el Gobierno acordó conceder un subsidio de 150.000 libras a las dos posiciones encontradas, pro y contra el Mercado Común, aparte de la concesión de espacios televisados en la BBC.¹⁰⁹ Tal apoyo económico no se dirigía a los partidos (pues laboristas y conservadores se hallaban divididos) sino a organizaciones amplias comprendiendo diversos grupos. En todo caso, constituye un precedente que quizá influya en el futuro.

3. Las contribuciones privadas a las campañas electorales

Como ya hemos indicado, la ley de 1883, si bien limitaba los gastos de los candidatos, no ponía ninguna limitación a los gastos de otras entidades en la campaña electoral: esta libertad fue utilizada por grupos de interés para llevar a cabo campañas paralelas. La *Representation of the People Act* de 1918 vino a acabar con esta práctica: en su artículo 34 disponía que «cualquier persona, otra que el agente electoral de un candidato, no deberá incurrir en ningún gasto celebrando mitines públicos, o llevando a cabo publicidad, por circulares o publicaciones, con el propósito de promover o procurar la elección de un candidato en una elección parlamentaria, a menos que sea autorizado para ello por el agente electoral». Entidades particulares no podían embarcarse en campañas en favor de candidatos concretos: pero podían, no obstante, bien entregar fondos económicos a partidos políticos (asociaciones de *constituency* u organizaciones centrales), bien llevar a cabo campañas genéricas en que no se mencionase un candidato concreto.

Tal regulación llevó a dos tipos de problemas. Por una parte, se establecía una situación de misterio respecto a lo que se refería a la financiación de los partidos burgueses (liberales y conservadores). El partido laborista quedaba en una posición más airosa: no solamente hacía públicas sus cuentas anualmente con ocasión de su conferencia anual¹¹⁰ sino que su proveedor principal de fondos económicos, las *Trade Unions*, habían de informar sobre sus fondos políticos, de acuerdo con la ley, informes que quedaban a disposición del público en el *Registrar of Friendly Societies*. Además, mientras que las *Trade Unions* ofrecían la posibilidad siquiera teórica de *contracting out* (esto es, no contribuir al fondo político) a sus socios, el accionista de una compañía no tenía medio alguno para sustraerse a contribuir a las donaciones que la dirección de la misma hiciera a un partido político concreto. Incluso, en algunos casos, los directores ni siquiera informaban a los accionistas de la existencia de tales donaciones.¹¹¹ Volveremos más abajo sobre el tema, pues ha sido sujeto de recientes intervenciones en la Cámara de los Comunes.

En segundo lugar, la no regulación legal al respecto comenzó a plantear problemas a finales de la década de los cuarenta. El programa de nacionalizaciones del Gobierno laborista, que había ga-

nado las elecciones de 1945, causó considerable alarma en los medios financieros británicos: el resultado fue la iniciación de una campaña publicitaria anti-laborista,¹¹² campaña llevada a cabo por las organizaciones controlando la actividad política de las empresas británicas, la *Confederation of British Industries*, y su arma política, *Aims of Industry*.¹¹³

En un principio, fueron industrias aisladas las que se lanzaron a una campaña antisocialista, tendiente a influir en el electorado antes de la elección general de 1950. Fue particularmente importante la campaña llevada a cabo por la mayor refinería azucarera de Gran Bretaña, Tate y Lyle, en 1949, utilizando un personaje humorístico, «Míster Cube», campaña dirigida directamente contra el Gobierno laborista, y que provocó una reacción del partido, augurando represalias legales.¹¹⁴

Mr. Morrison, *Lord President of the Council*, afirmó que

[...] sería peligroso el que permitiéramos que se convirtiera en una característica de nuestra vida política el que las grandes empresas pudieran intervenir en las elecciones, mediante suscripciones secretas a fondos políticos, o por medio de campañas de propaganda directa, a gran escala, calculadas para influir el resultado [...] Cuando llegue el momento de declarar los gastos electorales, ya veremos si se incluyen o no estas vastas contribuciones, y cómo se trata esta materia.¹¹⁵

Sin embargo, y a pesar de esta velada amenaza, los resultados de la elección de 1950 dejaron al partido laborista en una posición en que no podía llevar a cabo ninguna acción definitiva, ante su débil mayoría: y en 1951 hubo de abandonar el poder por trece años. Con un Gobierno conservador, las perspectivas de legislación limitando los gastos propagandísticos políticos del gran capital eran nulas. La batalla se desplazó a los tribunales, que decidieron la materia en una dirección que el politista británico Mr. Butler ha considerado que «abriría la puerta a campañas privadas por medio de circulares o publicidad».¹¹⁶ En dos casos, *R. versus Tronoh Mines*¹¹⁷ y *Morgan versus Tate and Lyle*, en 1954¹¹⁸ los jueces decidieron que los anuncios antisocialistas publicados poco antes del día de la votación a expensas de compañías privadas, no contravenían la *Representation of the People Act*, porque se trataba de propaganda política general, y no propaganda en favor de un candidato determinado.¹¹⁹ Ello dejaba plena libertad a la intervención de la

industria privada, y la oportunidad fue aprovechada por *Aims of Industry* en las campañas electorales de 1955, 1959 y 1964, para hacer propaganda contra los laboristas: campañas paralelas, pero distintas de las llevadas a cabo por el partido conservador.

La respuesta del partido laborista fue, en un primer momento, anunciar su decisión de llevar a cabo, cuando pudiera, un programa legislativo que remediase tal situación: pero su ausencia del poder de 1951 a 1964 le impidió realizar sus propósitos, que, por otro lado, no aparecían muy firmes, salvo en declaraciones esporádicas.¹²⁰

La victoria laborista de 1964, confirmada más definitivamente en 1966, supuso la iniciación de un programa legislativo en tal dirección. Sin embargo, el partido laborista no escogió la vía de la *prohibición directa a las grandes compañías* de efectuar donaciones políticas, siguiendo el modelo americano de 1907. En su lugar, prefirió impulsar una reforma siguiendo el principio de la publicidad de las donaciones políticas, también ensayado, como vimos, en Estados Unidos, de forma que los empresarios y directores de compañías siguiesen siendo libres para adjudicar fondos a partidos políticos o campañas cara a la opinión pública, pero de tal forma que el electorado pudiera conocer quiénes entregaban el dinero, y a quién se lo entregaban. Para ello, el Gobierno Wilson utilizó, no una ley *ad hoc*, sino la reforma, que era ya urgente, de la ley regulando la actividad de las empresas, la *Companies Act*, que necesitaba una puesta al día. Bajo el Gobierno conservador se había formado una comisión que en 1962 había elevado un informe al Gobierno, conocido como el *Informe Jenkins*, que sugería diversos cambios, entre ellos el de que las compañías quedasen obligadas a entregar anualmente un informe especificando, entre otros puntos, las cantidades dedicadas a financiar actividades políticas.¹²¹ El *Informe Jenkins*, sin embargo, no era muy preciso, y el debate en los Comunes se centró en su interpretación. De todas formas, el Gobierno conservador no le prestó demasiada atención, y correspondió al partido laborista llevar a cabo las reformas propuestas.

La trayectoria legislativa del *Bill* que acabaría por convertirse en la *Companies Act* de 1967, actualmente vigente, y que inició en el derecho inglés la *publicidad de las donaciones políticas*, fue borrascosa, y dio lugar a vivos debates. La reacción conservadora y de otros sectores de la opinión pública, como el *Times*, fue considerar la reforma como una venganza laborista frente a las campañas

propagandísticas financiadas por las grandes compañías.¹²² El Gobierno laborista no trató de disimular el carácter político de la nueva ley regulando las compañías de comercio e industria. En palabras de un ministro laborista, «Si las compañías quieren verse envueltas en política, deben hacerlo sabiendo que algunos de nosotros estamos dispuestos a responder golpeando donde duele».¹²³ Pero, por otro lado, el Gobierno laborista podía apuntar con razón (y no dejó de hacerlo) la desigualdad existente entre la regulación de los fondos políticos de las *Trade Unions*, que debían hacerse públicos por ley, y los fondos políticos procedentes de las compañías privadas, que permanecían en el más absoluto secreto.¹²⁴

La ley venía a corregir esta desigualdad, obligando a los directores de las compañías a revelar anualmente la cuantía y destino de sus donaciones políticas, en un informe al final de cada año financiero. De acuerdo con la sección 19 de la ley,

Si una compañía [...] ha donado dinero con propósitos políticos o caritativos, o ambos, en una cuantía superior a cincuenta libras, deberá incluirse este extremo en el informe de la cantidad de dinero donada, y si se trata de donaciones políticas, también los siguientes puntos:

- a) El nombre de la persona a quien se ha entregado el dinero, y la cuantía de éste.
- b) Si se diese más de cincuenta libras a un partido político, en concepto de donación o suscripción, la identidad del partido, y la cantidad de dinero entregada.

Así pues, nos hallamos aquí ante una legislación menos severa que la vigente en Estados Unidos desde 1972. En primer lugar, no se prohíben las donaciones provenientes de compañías, como en el caso americano. Pero también otros factores diferencian ambos casos, puesto que la ley inglesa deja de lado ciertos problemas:

- 1) En primer lugar, *la ley no protege los intereses de los accionistas* que, políticamente, pueden estar en contra del partido al que se destina la donación a iniciativa del director de la compañía o del consejo de administración.
- 2) En segundo lugar, la información referente a las donaciones políticas atañe a las efectuadas durante el pasado año fiscal, de forma que no hay modo de conocer las donaciones hechas para la campaña electoral en el transcurso de la misma,

para clarificar las fuentes de apoyo de los partidos en el momento de la elección. Tales donaciones sólo serán conocidas más tarde, a veces con un año de dilación.¹²⁵

- 3) Finalmente, se apuntó en el Parlamento la dificultad de localizar las donaciones de compañías particulares, así como de computar su suma total. El informe del director quedaba a disposición del público interesado en el *Registrar of Companies*¹²⁶ pero, obviamente, es casi imposible para un particular inspeccionar los informes anuales de todas las compañías británicas, y localizar, sin previa información, quiénes hicieron donaciones y la cuantía total de éstas. Tal información es únicamente posible si se cuenta con la colaboración activa de la burocracia del Estado. Bajo el Gobierno laborista hasta 1970, tal información se recogió oficialmente, y fue comunicada al Parlamento, por ejemplo, el 11 de diciembre de 1968 (en que la cifra total de contribuciones hasta el momento alcanzaba la cantidad de 135.000 libras)¹²⁷ y el 12 de febrero de 1969 (en que la cantidad total había ascendido a 176.000 libras). Pero al llegar los conservadores al poder, donde permanecieron hasta febrero de 1974, tal información oficial cesó, aun cuando, desde luego, los particulares seguían teniendo acceso a los informes de las compañías en el *Registrar of Companies*.

Sin embargo, tras febrero de 1974, es de esperar que tal información se haga pública de nuevo en el Parlamento, dada la oportunidad que brinda al partido laborista de atacar a los conservadores. De hecho, el *Times* ha publicado cifras totales de las contribuciones políticas de 1969 a 1974, lo que permite suponer que provienen de fuentes oficiales,¹²⁸ y es de esperar que tal información aumente en el futuro.

EL MODELO ALEMÁN DE FINANCIACIÓN PÚBLICA

Aspectos generales

Si exceptuamos la ley americana de 1974, de efectos aún no discernibles (ya que se aplica por primera vez en 1976, en la elección presidencial de este año) es la legislación alemana la que muestra (de entre los casos objeto de este estudio), un mayor grado de in-

tervención estatal en la regulación del aspecto económico de las campañas electorales. Entre otras razones, esto ha sido posible gracias a la tradición electoral alemana, que data, como vimos, de finales de siglo pasado y que suponía una campaña electoral llevada a cabo por grupos fuertemente centralizados, organizados nacionalmente y disponiendo de considerables recursos económicos. Incluso durante la época de la República de Weimar, caracterizada por la multiplicidad de partidos, éstos continuaron siendo organizaciones de masas que conducían campañas centralizadas. Tal fenómeno, en condiciones aún más acusadas, se ha reproducido en la República Federal, en que prácticamente tres partidos, fuertemente centralizados, controlan la vida política.

Ello ha facilitado considerablemente la regulación relativa al aspecto económico de las campañas electorales, al hacer innecesarias las complejas distinciones entre candidatos, comités, partidos y organizaciones paralelas que caracterizan la práctica americana y dificultan la aplicación de la legislación británica al respecto. En efecto, en el sistema político alemán, la maquinaria jurídica necesaria para regular las campañas es relativamente simple y se centra únicamente en los partidos, como único elemento decisivo en la lucha electoral.

Efectivamente, la ultra-centralización de la campaña ha conducido a un sistema en que los partidos políticos nacionales se configuran como el único sujeto de la regulación federal al respecto: y esta relativa simplicidad ha facilitado la temprana adopción de una regulación que, al menos parcialmente, convierte a las campañas electorales en eventos financiados por el Estado. La tendencia que se advierte en los sistemas democráticos occidentales hacia la subsidización por el Estado de las campañas electorales ha alcanzado quizá su máxima expresión en la regulación de la República Federal, principalmente por medio de la Ley de los Partidos o *Parteiengesetz* de 1967, reformada en 1969 de acuerdo con las indicaciones del Tribunal Constitucional. Esta ley dispone el reembolso de los gastos en que hayan incurrido los partidos con motivo de la campaña electoral, y, a diferencia de la regulación americana en este sentido, ha sido ya aplicada en varias ocasiones en elecciones federales (aparte de leyes similares de los *Länder* para elecciones a otros niveles).

La evolución de la regulación

La raíz de la regulación alemana podría encontrarse dentro de la lógica jurídico-constitucional, en la particular interpretación desarrollada por el Tribunal Constitucional. Particularmente, el artículo 21 de la *Grundgesetz* en su primer apartado, especifica que: «Los partidos políticos participan en la formación de la voluntad política popular. Podrán ser constituidos libremente. Su organización interna deberá conformarse a principios democráticos. Deberán exponer públicamente sus fuentes de financiación». Esta afirmación legal ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional, en el sentido de convertir a los partidos en efectivos *órganos del Estado* a los que se atribuyen funciones por la Constitución.

Junto a este artículo, que permite, pues, considerar a los partidos como algo más que asociaciones privadas, el artículo 38 de la *Grundgesetz* viene a sentar las bases para una *intervención del Estado* en la campaña electoral, al especificar que el sufragio ha de ser «general, directo, libre, igual y secreto». Tal igualdad del sufragio fue interpretada en el sentido no sólo de que *todos* los votos habrían de tener igual valor, sino como una exigencia de *igualdad de oportunidades* de las diversas opciones que se presentaban al elector.¹²⁹ De acuerdo con esta interpretación, la jurisprudencia admite la justificación de la intervención económica del Estado para garantizar que los partidos cumplan con sus funciones constitucionales, y que exista una igualdad mínima entre ellos.¹³⁰

A pesar de la elegancia de las construcciones jurídico-constitucionales al respecto, hay que reconocer que esta lógica no se trasladó a la realidad hasta veinte años después de la creación de la Ley Fundamental, y por motivos de índole más inmediata que la satisfacción de la lógica jurídica. En los primeros años de la República Federal, la regulación jurídica de las elecciones mediante las leyes electorales ignoró los aspectos económicos de las campañas. Incluso, la disposición del artículo 21 de que los partidos habían de hacer públicas sus fuentes de financiación permaneció como letra muerta.¹³¹ Por otro lado, no existían en la República Federal regulaciones que limitasen los gastos de candidatos y partidos durante la campaña, o que prohibiesen algún tipo de donaciones: la situación al respecto era de completo *laissez faire* a las fuerzas políticas.

Ello quizá fuese debido a que los partidos que controlaron la

vida política de la República Federal en los quince primeros años de su existencia (liberales y cristianodemócratas) no se encontraban ante problemas económicos urgentes. Efectivamente, los apoyos de la industria privada, y de las asociaciones de empresarios, afluyeron generosamente a las arcas de los partidos burgueses, tanto a nivel de *Land* como a nivel nacional.¹³² Por otro lado, el partido socialdemócrata había procedido a reconstruir su red política tradicional y si bien no contaba con la simpatía de los empresarios (al menos hasta el giro radical que supuso el Congreso de Bad Godesberg en 1959) disponía de una abundante fuente de ingresos por medio de las cuotas de sus miembros.¹³³

Única excepción a esta situación de *laissez faire* fueron, como vimos, la radio y la televisión, que prestaron servicios gratuitos a los partidos durante la campaña. En lo demás, sin embargo, la situación alemana no tenía nada que envidiar a la libertad práctica existente en Estados Unidos en lo que se refiere a la financiación electoral, situación ésta que no dejó de provocar críticas: sobre todo por parte de los sectores socialdemócratas, que consideraban que la superioridad económica de los partidos burgueses se traducía en una consecuente superioridad electoral.¹³⁴

La primera legislación que afectaba indirectamente a esta situación se produjo en forma de las leyes tributarias de 1952 y 1955, concediendo exenciones fiscales a los contribuyentes a asociaciones o partidos políticos.¹³⁵ Desde luego, tal ley iba obviamente dirigida a favorecer a los partidos burgueses, únicos que se beneficiaban por el momento, del sostén de la industria privada y las asociaciones de empresarios y que, por tanto, se hallaban interesados en facilitar las contribuciones de ellos provinientes. Como consecuencia, la ley tributaria fue impugnada ante el Tribunal Constitucional Federal, y la Corte de Karlsruhe declaró la inconstitucionalidad de una legislación que violaba la igualdad de oportunidades de los partidos.¹³⁶ Ello, sin embargo, no eliminaba totalmente la protección fiscal a los donantes (por ejemplo las contribuciones a las asociaciones de empresarios son deducibles de la base imponible y las asociaciones entregaban contribuciones a los partidos)¹³⁷ pero eliminaba ciertas facilidades de que habían dispuesto el FDP y la CDU/CSU.

Al mismo tiempo, y como ya vimos, los costes del proceso electoral para los partidos aumentaban, precisamente cuando el Tribunal Constitucional limitaba los recursos disponibles. No es por

ello extraño que en 1959, y como primera aplicación práctica del carácter constitucional de la labor de los partidos, primeramente varios *Länder*, y más tarde el *Bundestag*, procedieran a aprobar la concesión de subsidios económicos a los partidos políticos. En un primer momento, se atribuyeron tales fondos a funciones de educación política, pero más tarde se conceptuaron como destinados a cubrir todo tipo de gastos. Estos subsidios aumentaron continuamente en importancia: de 1959 a 1962, el Estado pagó cinco millones anuales de marcos a los partidos; de 1962 a 1964, veinte millones de marcos anuales. En 1964 la suma distribuida fue de treinta y ocho millones de marcos, y en 1966, habían alcanzado sesenta millones de marcos al año.¹³⁸

Tal tipo de *financiación* directa de los partidos (e indirecta de las campañas) no dejaba de presentar aspectos vidriosos. En primer lugar los subsidios se atribuían, a nivel nacional y de *Land*, a partidos que ya estaban representados en el Parlamento, de acuerdo con el número de escaños conseguidos. Por tanto, los partidos en minoría, o contando con reducido número de puestos en el Parlamento, los partidos no representados en éste, o recién creados, se encontraban en franca situación de desigualdad. Además, este sistema colocaba a los partidos en una posición de dependencia respecto al Estado, que podría representar un peligro para su libertad de acción, al ser fijados por la mayoría parlamentaria la cuantía de las subvenciones y su distribución. Ello fue por demás evidente en 1962, cuando la CDU/CSU utilizó un cambio en la distribución de los subsidios para «castigar» al FDP por haber tomado una posición favorable al SPD en una cuestión relativa a contratos de defensa.¹³⁹

Por estos motivos, la Corte Constitucional de Karlsruhe intervino de nuevo en junio de 1966, declarando inconstitucionales las subvenciones a los partidos políticos.¹⁴⁰ Sin embargo, el Tribunal admitió que, puesto que la Constitución encomendaba a los partidos la función de la *formación de la voluntad electoral*, en su artículo 21, era permisible que se reembolsase a los partidos por los gastos en que hubieran incurrido en el cumplimiento de tal función durante la campaña electoral, siempre que se respetase el requerimiento de una *igualdad de oportunidades*, como, en interpretación del tribunal, ordenaba el artículo 38 de la Ley Fundamental. Por tanto, si bien se declaraba inconstitucional la *subvención directa de los partidos* se admitía, sin embargo, expresamente la cons-

titucionalidad de una posible *financiación pública de la campaña electoral*.

La ley sobre los partidos políticos

Los partidos no dejaron caer en saco roto la sugerencia del Tribunal Constitucional, ante el severo revés económico que suponía la pérdida de sesenta millones de marcos anuales. Como resultado, las consecuencias lógicas de la Constitución fueron puestas en vigor por medio de la *Ley de Partidos de 1967*, que establecía un sistema de financiación pública de las campañas electorales, al tiempo que, con dieciocho años de retraso, desarrollaba legalmente el mandato constitucional de hacer públicas las cuentas de los partidos. Hasta el momento, únicamente el SPD (como el partido laborista británico) había adoptado voluntariamente tal medida.¹⁴¹

El sistema seguido para la elaboración de la ley de 1967 fue simple. Se calcularon los gastos totales incurridos por los partidos en la última campaña electoral de 1965, y la cantidad resultante se dividió por el número de electores registrados, lo que dio un resultado de dos marcos y medio por elector. El artículo 18, apartado 2, de la ley procedió a asignar una suma (resultante de multiplicar el número de electores por 2,5 marcos) a un fondo destinado a reembolsar a los partidos, proporcionalmente a los votos obtenidos, siempre que:

- a) Un partido hubiese obtenido el 5 por ciento de los votos para las listas electorales de cada Land, o
- b) Un partido hubiese obtenido al menos el 10 por ciento de los votos en una circunscripción electoral uninominal.¹⁴²

Al mismo tiempo, la ley condicionaba tal financiación a la presentación anual por cada partido al presidente del *Bundestag* de un *informe contable* anual de sus presupuestos.¹⁴³ Ello suponía, pues, la introducción del *principio de publicidad*. De acuerdo con la ley, los *donantes individuales* de más de 20.000 marcos, o las *personas jurídicas* que donasen más de doscientos mil marcos habían de constar nominalmente en el informe del partido.¹⁴⁴

Esta regulación, que introducía los principios de *financiación pública* y *publicidad* presentaba, sin embargo, puntos oscuros, que

fueron resueltos por el Tribunal Constitucional. Éste procedió a revisar la cláusula exigiendo un cinco por ciento de los votos para las listas de los *Länder*, para que un partido pudiera recibir subsidios electorales. Tal cláusula derivaba obviamente de la exigencia similar de la ley electoral, de que para que un partido pudiera obtener los escaños en el *Bundestag* correspondientes a los votos recibidos por su lista en cada *Land*, era necesario que tales votos representasen al menos el cinco por ciento del total.¹⁴⁵ El objeto de esta cláusula era obviamente evitar una fragmentación parlamentaria similar a la que se había dado en la República de Weimar.

Según el Tribunal Constitucional no debían confundirse dos objetivos distintos. Por una parte, el *objetivo de la no fragmentación parlamentaria*, que se conseguía por medio de la cláusula del cinco por ciento: por otra, el *objetivo distinto, de la igualdad de oportunidades* de los partidos cara al electorado. La cláusula del cinco por ciento, en opinión de la Corte Constitucional, si bien era de legítima aplicación a la hora de atribuir escaños parlamentarios, cuando se aplicaba a la concesión de fondos para subvencionar la propaganda electoral suponía una reducción de la igualdad de oportunidades exigida por el artículo 38 de la Ley Fundamental.¹⁴⁶ En consecuencia, la ley fue modificada en 1969, dejando el mínimo requerido para que un partido pudiera aspirar al reembolso estatal, reducido a un 0,5 por ciento de los votos en un territorio electoral. Un segundo aspecto de la Ley fue considerado inconstitucional por el Tribunal de Karlsruhe, y fue modificado en consecuencia: la diferencia en la cuantía de las donaciones cuyo autor debía hacerse público, diferencia prevista por la ley entre individuos y personas jurídicas. El artículo 25 de la Ley de Partidos preveía que en el informe anual debían consignarse los nombres de aquellos individuos contribuyendo más de 20.000 marcos anuales y los de las personas jurídicas (corporaciones, empresas, asociaciones, etc.) contribuyendo con más de 200.000 marcos al año. Tal disposición, que respondía al principio de publicidad adoptado, como vimos, en Inglaterra y Estados Unidos, venía justificada, en palabras de un comentarista, por la necesidad de «hacer transparentes las influencias de las estructuras de poder económico y político, e informar con precisión a los electores sobre las fuerzas que intentan influenciar la política mediante subvenciones a un partido».¹⁴⁷ El Tribunal Constitucional consideró que la discriminación entre personas físi-

cas y personas jurídicas se traducía en una situación de desigualdad, y consideró anticonstitucional la diferencia de límites: en consecuencia, la reforma de 1969 vino a fijar un límite común de 20.000 marcos.¹⁴⁸

Las críticas al sistema

A pesar de estas reformas, la ley no ha dejado de verse sometida a críticas y propuestas de mejora desde diversos sectores. En primer lugar, y continuando la línea de la legislación anterior, la ley no postula límites a los gastos de candidatos y partidos, que se ven forzados así a una ruinoso competición. De hecho, esto ha podido evitarse gracias a acuerdos voluntarios entre los partidos, en 1965 y 1969, comprometiéndose a limitar la campaña electoral en el tiempo (comenzando veinte días antes de la elección), ya que la ley, siguiendo el ejemplo americano, no prevé nada respecto a la duración de las campañas. Por otra parte, por dichos acuerdos, los partidos se comprometen a renunciar a ciertas formas de publicidad (por ejemplo, el uso de la televisión comercial y de estaciones de radio y televisión fuera del país). Pero se trata de acuerdos voluntarios, y no de preceptos legales y, por tanto, son sólo vinculantes en forma limitada.¹⁴⁹

La segunda crítica deriva de la anterior. Al no establecerse límites a los gastos de candidatos y partidos, y pese a los acuerdos entre éstos, la provisión legal de 2,5 marcos por elector se ha revelado insuficiente para cubrir los gastos electorales. Tales gastos, por ejemplo, fueron para el SPD en 1965, de cuarenta y cinco millones de marcos, mientras que la cantidad de dinero público recibido fue de 35,2 millones.¹⁵⁰ Tal diferencia se ha puesto aún más de manifiesto en la elección de 1972: mientras que los gastos de los partidos se han calculado en doscientos millones de marcos (el doble de 1969) la cantidad contribuida por el Estado, de acuerdo con la ley es de unos noventa millones de marcos. Obviamente, los grandes partidos cuentan con fuentes adicionales de fondos: especialmente, el SPD, gracias a su organización, ha ido disminuyendo la importancia relativa de los apoyos económicos estatales respecto al total de sus ingresos,¹⁵¹ y la CDU/CSU puede contar con el apoyo de la industria. Pero, si se mantiene la tendencia hacia la insuficiencia del apoyo económico estatal, se volvería a corto plazo a

la situación anterior, es decir, a la desigualdad excesiva entre los partidos, aumento de la importancia de fuentes no estatales de financiación, etc. Poco después de la aprobación de la ley, un comentarista pudo indicar que el peligro de la desconfianza del público persistía y que «la democracia representativa vive gracias a la confianza de la población en sus representantes, y la dependencia financiera de éstos destruye tal confianza».¹⁵² Ello ha llevado en 1973 a la sugerencia de que se eleve a 3,5 marcos la cantidad a reembolsar por elector, así como la creación de un fondo especial para los gastos corrientes de los partidos. En 1974, la compensación monetaria se elevó, en efecto, a 3,5 marcos por voto.

Una tercera crítica ha sido la de que la ley toma en cuenta casi exclusivamente los intereses de los tres grandes partidos representados en el *Bundestag*, que gozan de evidentes ventajas, gracias a la ley, y pese a las reformas introducidas por el Tribunal Constitucional. No deja de ser curioso, en efecto, que la ley excluya a los candidatos independientes del derecho al reembolso de los gastos electorales. Los partidos, y sólo los partidos, son tomados en cuenta por la ley, y un candidato independiente no podría reclamar una compensación por sus gastos en la campaña, aun en el caso de que consiguiese, en una circunscripción, el número de votos mínimo exigido por la ley para cualificar como beneficiario de la misma. Y ello no parece deberse a un olvido del legislador: en la discusión de la ley en el *Bundestag* se planteó explícitamente el problema de los candidatos independientes, para ser «olvidado» en la discusión final,¹⁵³ a pesar de que en la propuesta conjunta de los partidos se hacía referencia a la posibilidad de financiar candidatos independientes. Obviamente, la comisión encargada de la elaboración definitiva del proyecto decidió eliminar tal cláusula. Nos hallamos aquí, pues, ante el extremo opuesto a las legislaciones americana, británica y francesa, que se centran en los candidatos y comités, y olvidan prácticamente el papel de los partidos (con excepciones, como la atribución de espacios en la BBC o la ORTF, o la ley de 1974 en Estados Unidos).

Tal ventaja relativa de los tres grandes partidos es aún más evidente en lo que se refiere a otra disposición de la ley, esto es, la posibilidad de que *los partidos consigan anticipos* a cuenta de los reembolsos que posiblemente conseguirán tras las elecciones siguientes. En efecto, el artículo 20 de la ley dispone que «Los partidos que hubiesen recibido en la elección precedente al *Bundes-*

tag resultados correspondientes a las condiciones exigidas para el reembolso, podrán obtener, si lo solicitan, anticipos sobre los reembolsos derivados de la próxima campaña. Estos anticipos no sobrepasarán el 10 por ciento de la cantidad reembolsada en las elecciones precedentes, dentro del segundo año y el 35 por ciento en el último año». Así pues, el legislador ha sorteado las previsiones del Tribunal Constitucional relativas a los subsidios directos a los partidos, al considerar las cantidades atribuidas a éstos como «avances» respecto a las cantidades a percibir en la elección siguiente. Tal práctica no deja de presentar dudas con respecto al principio de la «igualdad de oportunidades» entre los partidos, al ofrecer a los grandes partidos considerables sumas de dinero para su propaganda antes de, y durante, la campaña electoral.¹⁵⁴ La obtención de un elevado número de votos en una elección garantiza, no sólo el reembolso de una parte de los gastos, sino también la disponibilidad de fondos económicos para mantener una amplia organización, y llevar a cabo una labor de propaganda. Los partidos pequeños, o de reciente creación, se encuentran así limitados frente a los partidos ya establecidos.

Finalmente, la *publicidad de las cuentas de los partidos*, que deben ser presentadas cada año al presidente del *Bundestag* no deja de presentar puntos oscuros. En el momento de la discusión de la ley se señaló que la exigencia de que se hicieran públicos los nombres de ciertos donantes suponía una violación del secreto del voto, y del derecho a mantener secretas las preferencias políticas individuales.¹⁵⁵ Aun cuando no fue éste el criterio del legislador, el hecho es, como se ha señalado, que la ley sólo pide nombres concretos en aquellos casos en que se verifiquen donaciones superiores a 20.000 marcos. Ahora bien, no se exige tal publicidad en otros puntos de importancia, como pudieran ser la concesión de créditos a un partido (debe establecerse su existencia pero no su origen). El artículo 24 de la *Parteiengesetz* pide que se especifiquen los créditos recibidos por los partidos, sin mencionar otros requisitos: existencia o no de aval, condiciones del crédito, etc. Tampoco establece la necesidad de una publicidad sobre el destino de los gastos, que incluya una designación del destinatario de los fondos.

Por otra parte, son evidentes los aspectos positivos de la ley. Por ejemplo, en lo que se refiere a exenciones fiscales, la ley considera exentas las donaciones a los partidos hasta un tope de 600 marcos al año. Ello puede interpretarse como un incentivo para la



financiación a base de pequeñas donaciones, al tiempo que no puede considerarse que esta exención favorezca injustamente a los partidos burgueses, dada la relativamente pequeña cuantía de la misma. En este sentido, se sigue aquí la práctica americana al respecto.¹⁵⁶

La ley tampoco prohíbe las donaciones derivadas de fuentes específicas, lo que quizá sea una medida acertada, dada la dificultad de poner en vigor tal tipo de prohibiciones, como se ha visto en Estados Unidos. Como un autor ha expresado, las donaciones a los partidos por parte de las empresas serían «tan cuestionables como inevitables».¹⁵⁷ Sin embargo, el incentivo económico utilizado para forzar la publicidad de las cuentas de los partidos es acertado: la no publicación de tales cuentas supone el no recibir los millones de marcos a que cada partido tiene derecho tras la campaña electoral.

LA LEGISLACIÓN FRANCESA: UN CASO DE DESFASE LEGISLATIVO

Aspectos generales

La regulación francesa actual relativa a la financiación y control de las campañas electorales refleja aún, de forma inequívoca, el proceso de desarrollo de la lucha electoral durante la Tercera República. Con excepción de las regulaciones referentes a radio y televisión, los principios legales relativos a las campañas electorales se solidificaron (o mejor dicho, se petrificaron) definitivamente en 1945, y la legislación ha permanecido insensible desde entonces a los cambios en las técnicas electorales. Estudios de la regulación jurídica francesa han podido considerar que ésta responde a una «concepción artesanal» del proceso político, más propia de comienzos de siglo que de la época actual.¹⁵⁸

En primer lugar, la legislación refleja una ignorancia casi completa acerca del papel de los partidos políticos,¹⁵⁹ siguiendo en este caso el ejemplo inglés. Ya vimos como las particulares condiciones de la vida política francesa durante la Tercera República habían supuesto una extrema «localización» de las campañas electorales, de forma que la acción de personajes como el párroco rural, el maestro, el noble o el propietario local se configuraba como decisiva. La situación, salvando las naturales distancias, se asimilaba más a la que existía en Estados Unidos, que a la existente en Inglaterra o Alemania. Con la diferencia de que en Estados Unidos se daba un

factor «nacionalizador» de la política, es decir, la elección presidencial cada cuatro años, tras una campaña electoral a nivel nacional, dato éste inexistente en Francia de 1851 a 1965.

Ello se traducía, como vimos, en una débil estructura de los partidos nacionales (excepto socialistas y comunistas). En fecha tan cercana como 1965, un autor ha podido considerar que la organización de los partidos cara a las campañas legislativas era aún «embrionaria»¹⁶⁰ frente a la elaborada organización del partido conservador inglés o socialdemócrata alemán.

Por otra parte, el temor a la intervención de «terceros» (es decir, principalmente la Iglesia Católica) en la lucha electoral ha dejado huella en la legislación y jurisprudencia, pero únicamente en lo que se refiere a erradicar la existencia de una posible «influencia moral», propia de una sociedad aún en transición, donde las jerarquías tradicionales aún conservarían cierto prestigio. Sin embargo, la ley no se ocupa de otro tipo de influencia más extendida hoy, la derivada de los poderes de la publicidad y las organizaciones de masas. Legislación y jurisprudencia dejan de lado el problema, originando una situación que podríamos llamar arcaica.

Debido a estas razones, pues, es explicable la diferencia que un observador puede apreciar comparando los estudios jurídicos sobre la regulación de las campañas electorales en Francia y los otros tres países de que nos ocupamos, Inglaterra, Alemania y Estados Unidos. Mientras que en estos países la atención del estudioso y el legislador se centra preferentemente en los problemas derivados de la financiación de las campañas, y de la acción en ella de poderosas fuerzas económicas, sociales y políticas (las «corporaciones», el Estado, los sindicatos, los partidos) los comentaristas franceses conceden el lugar de honor a la regulación de las «maniobras» electorales tendentes a «desorientar» al elector, llevadas a cabo por un candidato para difamar o desprestigiar a sus adversarios, o atribuirse glorias que no le pertenecen. Como vimos, ya Charles Benoist hablaba a finales de siglo de la práctica electoral de las «maniobras de última hora» y tal tradición sigue vigente en la práctica electoral francesa.¹⁶¹ El lector que, incluso hoy, se enfrenta con el Código Electoral francés o con los tratados de los comentaristas sobre el tema, no puede por menos de obtener la impresión de que aún perviven campañas rudimentarias, reducidas a la lucha entre notables locales, más en el estilo de la segunda mitad del siglo XIX que de la segunda mitad del siglo XX.

Sin embargo, ya vimos que por lo menos desde hace diez años (coincidiendo con la elección del presidente de la República por sufragio universal) las campañas electorales francesas no tienen nada que envidiar, en cuanto a las técnicas utilizadas, a las campañas alemanas e inglesas. Precisamente en la discrepancia entre la realidad y la anticuada regulación legal reside el problema, puesto de manifiesto repetidas veces, con que se enfrenta el sistema político francés respecto a las campañas electorales. Una legislación anticuada, que pretendía ser omnicompreensiva, y desarrollar un *principio de igualdad*, da lugar en la práctica a un sistema de *laissez faire* que es causa de una amplia desigualdad entre las partes. Desde luego, los problemas relativos a la difamación de un candidato por otro, o a las maniobras electorales se hallan perfectamente regulados. Lo que permanece terreno virgen es la regulación de la influencia de las modernas fuerzas económicas y técnicas, configurando la propaganda electoral.

La evolución de la legislación

El origen de la moderna regulación puede encontrarse en la disposición de 1914¹⁶² que regulaba el «*affichage*», esto es, el emplazamiento de carteles electorales. Tal disposición, que pervive aún en el artículo L-51 del Código Electoral¹⁶³ prohíbe que los candidatos fijen carteles electorales fuera de una serie de lugares específicamente determinados al efecto en cada *commune*. La ley incluso determina el número y tamaño de carteles a colocar en cada emplazamiento (dos grandes y dos pequeños).

Esta disposición, en la época en que se dictó, venía a satisfacer las peticiones de partidos como el radical-socialista, que comenzaban a verse abrumados por los costes crecientes de la propaganda. Al limitar el principal medio de propaganda gráfica, los carteles, la medida legal contribuía a crear un «techo» a los gastos electorales, causando así una relativa disminución de las desigualdades económicas entre los candidatos. Para evitar las «influencias morales» tan temidas por la legislación de la Tercera República, se prohibían los carteles electorales que combinasen, en cualquier forma posible, los colores azul, blanco y rojo de la bandera nacional.¹⁶⁴ Igualmente se limitaban el número de circulares que los candidatos podían enviar a sus electores, y el número de boletines de voto a

distribuir (ya que aún hoy no se emplea la fórmula del *boletín australiano*).

El progreso hacia una mayor igualización entre las oportunidades de los candidatos fue marcado por la disposición de 1919¹⁶⁵ que aumentaba la intervención estatal. Se creaba una comisión en cada circunscripción, encargada de la propaganda, comisión que procedía a distribuir por correo a todos los electores una circular y un boletín de voto de todo candidato que lo solicitase, sin más gastos para el candidato que la impresión del material: medida ésta similar a la británica adoptada, como vimos, por la *Representation of the people act* del año 1918. Para mayor economía, las circulares y boletines de voto de todos los candidatos se enviaban simultáneamente a todos los electores, en una misma entrega postal, al objeto de evitar «maniobras» adelantando o retrasando la entrega de la propaganda de ciertos candidatos.¹⁶⁶

El Código Electoral vigente confirma tal disposición, y en sus artículos R-29 y R-30 limita el número de circulares y boletines a imprimir. La jurisprudencia, por su parte, ha asimilado las octavillas a las circulares, con lo que la impresión y distribución de éstas es ilegal en la teoría.¹⁶⁷

Un paso más en la línea de igualización entre los candidatos fue dado en 1945,¹⁶⁸ paso consistente en el *reembolso por parte del Estado de los costes de la impresión de circulares y boletines* (que se consideraban propaganda legal) a aquellos candidatos que hubieran obtenido al menos el cinco por ciento de los votos: forma de subvención estatal que se anticipaba a los intentos alemanes de 1967, americanos de 1974 y británicos de 1975.

Para completar el panorama legal, el Código Electoral limita la campaña en el tiempo a 20 días antes de la elección en la primera vuelta, en las elecciones para la Asamblea Nacional¹⁶⁹ y toda actividad electoralista el día de la votación queda prohibida.¹⁷⁰ En esto, el sistema francés se diferencia del alemán y americano (que no fijan límites a la campaña electoral) y del sistema británico (en que los jueces prefieren definir en cada caso concreto cuándo se ha incurrido en gastos electorales, según sus características concretas). En todo caso, tal limitación no deja de ser de eficacia dudosa: ya vimos como una de las ventajas de la propaganda por carteles, por ejemplo, es que (salvo que la administración disponga de medios suficientes para borrarlos el día de la votación) el elector no puede evitar el percibir la propaganda por este medio.

La situación actual

El resultado de estas medidas, teóricamente debería ser una campaña en que los gastos fuesen minimizados y la igualdad entre los candidatos maximizada. En efecto, en una descripción cronológica, tendríamos que, al principio de la campaña se establecería en cada circunscripción una *comisión de propaganda* (artículos L-166 y L-167 del Código Electoral) compuesta por un magistrado y tres funcionarios (artículo R-32) que redactaría una lista de imprentas autorizadas para la impresión de propaganda electoral. Si los candidatos individuales así lo desean, esta comisión incluiría una circular y un boletín de voto de cada uno de ellos en la entrega postal destinada a todos los electores. Por otro lado, la propaganda gráfica se limitaría a un número *reducido* de circulares y carteles, no habría propaganda radiofónica o televisada de los distintos candidatos (como ya vimos), y, tras la elección, los candidatos serían reembolsados por sus escasos gastos: en el caso de la elección presidencial se sigue el sistema de atribuir una cantidad fija a cada candidato en lugar de reembolsos de acuerdo con los gastos. En palabras de dos autores sobre el tema:

El legislador ha intentado crearse una buena conciencia, haciendo de modo que los candidatos con más medios de fortuna no se encuentren favorecidos oficialmente. Primero, la cantidad de propaganda es limitada, lo que restringe para todos el techo de los gastos posibles. Por otro lado, estos gastos son asumidos por la autoridad pública. En definitiva ningún candidato tendrá que pagar nada, siempre que haya establecido a posteriori, la seriedad de su candidatura, habiendo obtenido el 5 por ciento de los sufragios expresados.¹⁷¹

Admitir tales apariencias legales como expresivas de la realidad sería, sin embargo, un completo error. En este punto, como en otros, Francia responde a lo que Blondel ha llamado un sistema «democrático, pero imperfecto». Este tipo de regulación, excelente y apropiado para una competencia electoral en campañas locales, sin contar con los medios de propaganda moderna, se convierte en patéticamente inadecuado cuando se impone en el contexto de la lucha electoral actual, en que grandes organizaciones y poderosas empresas económicas entran en liza. Las razones para la inadecuación de este tipo de regulación son las siguientes:

- a) La dificultad de su aplicación concreta, y la creciente relación de los controles sobre la propaganda electoral.
- b) La reducida perspectiva de la ley, que deja numerosas actividades fuera de su regulación.
- c) La completa ignorancia legal de la actuación de los partidos políticos, que sustituyen a los candidatos locales como ejes de la campaña electoral, y
- d) La falta absoluta de regulación de los aspectos relativos a la financiación de las campañas por contribuciones no estatales y el olvido de la regulación sobre la procedencia de los fondos electorales.

A estas cuatro razones podríamos añadir otra más, ya estudiada: *la falta de un estatuto autónomo de la ORTF* hasta recientemente, ha supuesto una situación de notoria inferioridad a nivel propagandístico nacional, de las posiciones y candidatos no apoyados por la Administración, a pesar de las minuciosas y anticuadas previsiones legales sobre materias tales como el tamaño de las circulares.

a) Por lo que se refiere a la *dificultad en la aplicación* de los límites legales, nos hallamos aquí ante una situación similar a la americana de 1972. ¿Cómo determinar que la colocación de *affiches* o la distribución de octavillas ha sido autorizada por el candidato? ¿Qué ocurre si un sindicato, por ejemplo, decide lanzar una circular en favor de un candidato, aun cuando no sea estrictamente una circular electoral, sino de «circulación interna» dentro del sindicato? Demichel indica que la jurisprudencia reciente tiende a considerar legítimo este tipo de intervención.¹⁷² Más difícil es apreciar la legalidad de la *propaganda gratuita* de un periódico en favor de un candidato. El hecho repetidamente constatado es que se ha generalizado la utilización de lugares no reservados por la ley para la implantación de carteles electorales, y se ha renunciado a poner en vigor la ley al respecto: hasta tal punto que es más frecuente la violación de la ley que su cumplimiento.¹⁷³

b) Por otro lado, es de destacar la *limitación de las previsiones legales* que se refieren a medios publicitarios tan primarios como carteles y octavillas. La *propaganda pagada en la prensa* fue primero asimilada por la jurisprudencia a las circulares y más tarde prohibida por una ley de 1966,¹⁷⁴ aun cuando ya vimos que esto

puede circunvenirse mediante la publicación de «testimonios» de personalidades en favor de partidos. Otras formas de propaganda, como visitas casa por casa, altavoces, cinematógrafo, campañas por teléfono, fotografías, etc., son olvidadas, así como los cada vez más importantes sondeos electorales. Y sobre todo, la ley no toma en cuenta para su reembolso los enormes gastos de organización, teléfono, transporte, sondeos, etc.

c) Más grave es la ignorancia en que la ley deja a los partidos políticos, ignorancia que por sí misma viene a desmontar todo el sistema de precauciones legales para proteger una cierta igualdad entre los candidatos. En palabras de Demichel, «es evidente que este sistema constituye un vasto engaño, en la medida en que existe una amplia propaganda teóricamente clandestina, pero de hecho notoria, que muchos partidos practican en función de sus posibilidades, y que el juez electoral “reprueba” sin sancionar».¹⁷⁵

Como el caso británico, nos encontramos aquí ante una limitación a los candidatos que no se corresponde con una limitación similar a los partidos. Aun si se cumpliesen (que no se cumplen) los preceptos legales relativos a la reducción de la propaganda del candidato individual, tales preceptos quedarían sin valor ante la inundación de propaganda genérica procedente de los partidos durante las elecciones, propaganda a cuya cuantía hemos hecho referencia más arriba, al tratar de los diversos medios técnicos. Cualquiera que haya paseado por ejemplo, por calles de ciudades francesas puede recordar los cientos de carteles de partidos presentes en las paredes sin referirse a un candidato concreto, pero obviamente apoyando en las elecciones legislativas, a los candidatos que se acogen a su investidura.¹⁷⁶

El profesor Kraehe, en su obra repetidamente citada aquí, *Le financement des partis politiques*, se refiere a las tentativas y propuestas hasta ahora sin éxito para llegar a una solución de este problema, mediante un *reconocimiento legal de los partidos*, que suponga una regulación de su ordenamiento interno y de sus finanzas. Así, puede notarse una propuesta de François Goguel en 1939,¹⁷⁷ así como un proyecto del MRP en 1945. A pesar de tales esfuerzos, la situación legal francesa es hoy exactamente la opuesta a la existente en la República Federal Alemana. En ésta, los partidos monopolizan el protagonismo legal de la campaña electoral, dejando en un vacío jurídico al candidato aislado. En Francia, sin embargo, es el candidato individual el objeto de la atención legal, que-

dando el partido en una zona de oscuridad.

d) Aun así, quizás el fallo primordial en la reglamentación francesa consista en su completo olvido del *aspecto económico de la campaña electoral*, si dejamos de lado el reembolso de limitados gastos legales. No se exige al candidato la designación de un responsable central por los gastos realizados durante la campaña, similar al agente británico o al comité central americano. Por otro lado, la ley no prevé ninguna publicidad del origen ni el destino de los fondos electorales del candidato, ni mucho menos de los partidos, dada su falta de intervención en la campaña electoral a los ojos de la ley. Las donaciones a partidos y candidatos, así como los presupuestos de las campañas electorales permanecen en el reino de lo misterioso. Un especialista como Kraehe puede preguntarse si los gastos electorales de Pompidou en la campaña presidencial de 1969 fueron de siete o de treinta millones de francos.¹⁷⁸ Tal situación obviamente viola uno de los presupuestos de la teoría electoral democrático liberal, esto es, la suposición de que el elector conoce qué intereses, públicos o privados, van a apoyar el candidato, caso de ser elegido. Un indicador esencial, el origen de los fondos electorales, desaparece así de la escena política.¹⁷⁹

Esta ignorancia legal no deja de ser sorprendente, sobre todo si tenemos en cuenta que la vida política francesa no se ha visto libre de escándalos derivados de contribuciones económicas a campañas electorales. En la Tercera República, por ejemplo, el caso más conocido fue el famoso «affaire Stavisky», aunque en fecha tan cercana como 1974 la prensa ha informado sobre asuntos similares.¹⁸⁰ A pesar de ello la legislación permanece muda sobre el tema.

Esta situación no parece que vaya a cambiar en el futuro próximo, sobre todo si tenemos en cuenta que, incluso las propuestas de reforma emanadas de los partidos de izquierda no se enfrentan con el problema. En 1971 varios miembros del partido socialista presentaron en la Asamblea Nacional francesa una propuesta de ley que cambiaba la regulación vigente, fijando límites máximos a los gastos electorales y haciendo obligatoria una declaración centralizada de los gastos de los candidatos.¹⁸¹ Pero tal propuesta no preveía nada sobre los gastos de los partidos, ni la publicidad de las donaciones políticas. En todo caso, tal proposición de ley originada en la minoría de la Asamblea Nacional no ha producido resultados legislativos hasta el momento.

Por otro lado, el programa común socialista-comunista de 1972

prevé la limitación de los gastos de la campaña electoral como objetivo a cumplir por una legislación inspirada por una eventual mayoría de izquierda, pero no habla de la publicidad de las finanzas de los partidos. Es decir, los partidos de la izquierda no parecen haber prestado mucha atención a un punto que, sin embargo, ha sido considerado de fundamental importancia en Inglaterra, Estados Unidos y Alemania. Incluso, el citado proyecto del MRP consideraba esencial la publicidad de las fuentes de ingreso de los partidos, ya que no de los candidatos.

Tal publicidad contribuiría, no sólo a fijar las fuentes de ingresos de los partidos de la mayoría, sino que podría también contribuir a una mayor claridad sobre la financiación de partidos de la izquierda, sobre todo teniendo en cuenta las continuas alegaciones sobre la existencia de fondos extranjeros alimentando las cajas de partidos como el comunista. La publicidad de las cuentas de los partidos introduciría, pues, un elemento de información en la serie de discusiones sobre quién realmente apoya las actividades de candidatos y grupos políticos.

Finalmente, es de destacar una de las pocas innovaciones en la regulación de las campañas electorales: la introducción de una *comisión nacional de control*, para las elecciones presidenciales, en 1964, encargada de supervisar, entre otras, la honestidad de la ORTF en la atribución de tiempo de emisión a los candidatos.¹⁸² Aun cuando su eficacia real pueda ser discutida, debido a la evidente parcialidad de la televisión hacia De Gaulle en la elección de 1965, la existencia de esta comisión constituye una garantía de una posible evolución futura hacia una mayor imparcialidad en las campañas electorales, eliminando una situación de *laissez faire* evidentemente anacrónica.

NOTAS

1. Para una consideración de la legislación estatal, ver *Congressional Quarterly Weekly Report* (25 marzo 1966), y el libro de Herbert Alexander, *Regulation of political finance*, Institute of Governmental Studies, Berkeley, University of California, 1966. Para un compendio de legislación estatal y federal en vigor, así como sentencias judiciales, ver *Federal-state election law survey. An analysis of state legislation, Federal legislation and judicial decisions*. American Law Division of the Congressional Research Service, Library of Congress, Washington, 1975.

2. Sobre el tema, seguimos la opinión de Frank J. Sorauf, en *Party politics in America*, Little Brown, Boston, 1972, pp. 66 y ss. Sorauf atribuye la debilidad de

los partidos americanos a la legislación intervencionista de los estados. Para una evolución de los partidos, la obra standard es la de Wilfred E. Brinkley, *American political parties: Their natural history*. Knopf, Nueva York, 1967.

3. F. J. Sorauf, *op. cit.*, *ibid.*
4. Ver Cornelius P. Cotter y Bernard C. Hennessy, *Politics without power: The national party committees*, Atherton, Nueva York, 1964.
5. Sin embargo, por primera vez, se celebró en 1974 una convención nacional del partido demócrata, en un año sin elección presidencial. Ver *New York Times* (6 y 7 de diciembre 1974), pp. 79 y 76, respectivamente. En esta convención se aprobó por primera vez en América una Constitución de partido.
6. Una comparación entre la capacidad relativa de organizaciones nacionales, estatales y locales para dirigir la actividad electoral es llevada a cabo por Herbert Alexander, «Links and contrasts among American parties and party subsystems», en A. Heidenheimer, *Comparative political finance*, p. 73.
7. R. Agranoff, «The new style of campaigning: The decline of party and the rise of candidate centered technology», en *The new style in election campaigns*, p. 44.
8. F. J. Sorauf, *op. cit.*, p. 257 ss., así como High A. Bone, *American politics and the party system*, McGraw Hill, Nueva York, 1971, pp. 353-354.
9. J. W. Kingdom, *Candidates for office*, Random House, Nueva York, 1968, cap. 3.
10. R. Agranoff, *The new style...*, p. 44 ss.
11. *United States Statutes*, XXXIV, cap. 420, p. 864.
12. Louise Overacker, *Money in elections*, pp. 107-109.
13. En su versión actual se halla recogida en el *United States Code*, título 18, sección 610.
14. Ley de 19 de agosto de 1911, *United States Statutes*, XXXVII, cap. 33, página 25.
15. *Newberry vs. U.S.* 1921, 256 U.S. 232.
16. Alexander Heard, *The costs of democracy*, University of South Carolina Press, Chapel Hill, 1960, p. 131.
17. A. Heard, *op. cit.*, p. 132.
18. *Ibid.*, p. 135, n. 81.
19. «An Act for Publicity of Contributions», *United States Statutes*, XXXIV, cap. 392, p. 822.
20. Ver las críticas a la legislación estatal en David Adamany, *Campaign finance in America*, Duxbury Press, North Scituate, 1972, pp. 225 ss.
21. *United States Statutes*, XXXVII, cap. 33, p. 25, Ley de 19 de agosto de 1911.
22. H. Alexander, *Money in politics*, Public Affairs Press, Washington, p. 185.
23. Para una descripción del caso, ver A. Heard, *op. cit.*, p. 200, y J. K. Plock, *Party campaign funds*, pp. 202-205.
24. *United States Statutes*, XLIII, tít. III, cap. 368, p. 1.070, ley de 28 de febrero de 1925.
25. En fecha tan temprana como 1934 se podía hablar ya de «decepción» y «fallo» de la ley. L. Overacker, *op. cit.*, p. 249.
26. Robert Peabody, y otros, *To enact a law. Congress and campaign financing*, Praeger, Nueva York, 1972, p. 14.
27. *Public Law* 86-677 86th Congress (24 agosto 1960).
28. Documento de la *Federal Communications Commission*, «In the matter of editorializing by broadcast licensees», 13 FCC 1.246 (junio 1949). Recogido en Frank J. Kahn, ed., *Documents on American broadcasting*, Appleton, Nueva York, 1972, p. 373. Para la evolución legal del sistema americano, ver Edward W. Chester, «The government regulation of political broadcasting in the United States», ponencia presentada en la *Mesa Redonda de la IPSA*, Bucarest, 1972.
29. F. J. Kahn, *op. cit.*, p. 379 ss.
30. *Public Law*, 86-247, 1959.

31. *U.S. Statutes, Hatch Political Activity Act*, LIII, cap. 410, pp. 1.147 ss. ley de 2 de agosto de 1939, y LIV, cap. 640, p. 767. ley de 19 de julio de 1940. En realidad, la *Hatch Act* fue efectiva en limitar la acción de los funcionarios en las campañas, más que en sus objetivos de regulación económica. Ver Jasper B. Shannon, *Money and politics*, Random House, Nueva York, 1959, pp. 55-56.

32. A. Heard, *op. cit.*, p. 352.

33. *War Labor Disputes Act, United States Statutes*, LVII, cap. 144, p. 167, ley de 25 de junio de 1943.

34. *United States Statutes*, LXI, cap. 120, p. 159, ley de 23 de junio de 1947.

35. A. Heard, *op. cit.*, p. 172 ss. Ver también, para la época actual, Victor Riesel, «Big labor secret '76 Weapon: CPM», *Human Events* (5 octubre 1974). Ver también la intervención al respecto de mister Ashbrook, en la Cámara de Representantes, quejándose de las prácticas de los sindicatos. *Congressional Record* (9 octubre 1974), p. E-6.384.

36. Ver las revelaciones de Louis Harris al respecto, basadas en sondeos de la opinión pública en «Too Much Campaign Spending», *New York Post* (5 noviembre 1970).

37. *Congressional Quarterly Almanac, 1973*, edición especial de *Congressional Quarterly Weekly Report*, p. 746.

38. *Ibid.*, p. 752.

39. El primer resultado del «Congress Project» de Ralph Nader fue el interesante libro de Mark J. Green, J. Fallows, y D. Zwick, *Who runs Congress?*, Bantam, Nueva York, 1972. Para un ejemplo de la actuación del grupo de Nader sobre el tema, ver Ben Franklin, «Nader suit says Justice Department encourages election fraud», *New York Times* (9 febrero 1972).

40. H. Alexander, *Regulation of political finance*, p. 16 ss. También, Elston Roady, «Ten years of Florida's "Who gave it who got it law"», *Law and contemporary problems* (verano 1962), pp. 434-446. Sobre Puerto Rico, David L. Rosenbloom, «Background Paper», *Electing Congress. The financial dilemma*. Report of the Twentieth Century Fund task force on financing Congressional campaigns, The Twentieth Century Fund, Nueva York, 1970, p. 75.

41. En R. Peabody, *op. cit.*, se introduce una discusión completa del proceso legislativo en relación con tal medida.

42. La actitud del presidente Nixon fue continuamente negativa hacia la reforma de la financiación de las campañas, y ha sido sometido a frecuentes ataques relativos a la limpieza legal de sus campañas electorales.

43. «Political inflation», *The new Republic* (7 y 14 agosto 1971), pp. 9-10. Para otros comentarios sobre el veto de Nixon, ver, en la misma publicación, N. D. Reece, «Politics for rich and poor» (16 enero 1971), y el editorial «Time for candidates» (5 diciembre 1970), p. 10.

44. *United States Statutes*, LXXXV, tít. 8.º, p. 562 ss., ley de 10 de diciembre de 1971.

45. La ley de 1974 ha extendido el sistema a las elecciones primarias. Esta ley introducía también un sistema de incentivos fiscales a las pequeñas donaciones, deduciendo de la base imponible los primeros 50 dólares entregados para fines políticos (100 dólares en el caso de un matrimonio). Ver al respecto el informe del comité en conferencia de la Cámara de Representantes y el Senado en *Congressional Record* (4 diciembre 1971), pp. S-20.011-20.612.

46. En 1974 había ya casi treinta millones de dólares «almacenados» para la elección de 1976, gracias al *Tax Checkoff system*. Ver *Congressional Quarterly Weekly Report* «Income Tax Checkoff: 15 per cent of Tax Payers send total to 29 millions in second year of \$1 voluntary campaign Gift» (6 julio 1974), p. 1.742.

47. Tales palabras son el título del editorial «More loophole than law», *The New Republic* (11 mayo 1968), p. 4.

48. *United States Statutes*, LXXXVI, tít. 2, p. 207.

49. Ver, por ejemplo, el editorial «Election year miracle», *New York Times* (24 enero 1972). Para los detalles de su aprobación y las opiniones al respecto de

este influyente periódico, ver Walter Veaver, «Campaign spending curb is Sent to Nixon by House» (29 enero 1972) y Ben A. Franklin, «Nixon expected to sign '71 campaign fund» (6 febrero 1972), y del mismo autor, «Nixon signs a law to curb spending in campaigns» (8 febrero 1972). Ver también *Congressional Quarterly Weekly Report, 1972 Almanac*, p. 161, y, para la discusión de la ley, *Congressional Quarterly Weekly Report, 1971 Almanac*, p. 875 ss.

50. La prensa periódica norteamericana, y toda la prensa mundial se vio inundada, desde junto de 1972 a la actualidad, por centenares de artículos e informes sobre las actividades delictivas que constituyeron el famoso caso Watergate. Citaremos algunas de ellas que representan la opinión de los sectores liberales de Estados Unidos: En *The New Republic* (21 abril 1973) el editorial «The G.O.P. Money Scandal»; en el *New York Times* (12 enero 1973), la acusación al *Campaign Finance Committee for the Reelection of President Nixon*, de haber destinado secretamente fondos para la defensa y silencio del acusado F. Gordon Liddy.

51. *Public Law 93-443*, Federal Campaign Act Amendments of 1974. Para una amplia discusión de la misma, ver *Congressional Quarterly Weekly Report* (12 octubre 1974), pp 2.865 ss.

52. Talcs límites son: para senadores, 8 centavos por elector en las primarias, 12 centavos por elector en la elección definitiva. Para los representantes, 70.000 dólares en la elección primaria y en la elección final. El comité central de un partido podría contribuir un máximo de dos centavos por elector en las elecciones senatoriales y presidenciales, y un máximo de 10.000 dólares en la campaña de un candidato a la Cámara de Representantes. En realidad, la ley permite que los gastos se eleven a un 20 por ciento más, bajo la suposición que ese 20 por ciento ha sido destinado a recaudar fondos. Algunos representantes, en el Congreso, consideraron que la ley favorecía particularmente al partido demócrata, tradicionalmente más débil económicamente. Ver las afirmaciones en la Cámara de mister Steiger, representante por Wisconsin, *Congressional Record* (9 octubre 1974), pp. H1-0291, y la discusión «en conferencia» en *Congressional Record* (10 octubre 1974), páginas H1-9.343 ss. La ley regula separadamente los gastos del *partido central* en favor de los candidatos.

53. David Smythe Lindsay, *The doctrine of agency and publicity in the regulation of campaign finance*, Ph. D. Tesis, Florida State University, no publicado.

54. Para estimular las pequeñas contribuciones, el *Presidential Campaign Fund* únicamente iguala, mediante donaciones, los primeros doscientos dólares de cada contribución.

55. El representante Matsunaga pudo afirmar en la Cámara que «la ley era nuestra respuesta mejor y más constructiva a los terribles abusos del caso Watergate».

55 bis. Sin embargo, en enero de 1976, en plena campaña para las «primarias» presidenciales, una decisión del Tribunal Supremo ha venido a afectar los términos de la ley de 1974, declarando inconstitucionales varias de sus previsiones. El Tribunal Supremo eliminó los topes a la utilización de la fortuna personal de los candidatos, así como el monopolio financiero y publicitario del *comité principal*, y redujo el poder de supervisión del Congreso sobre la financiación electoral. A falta de análisis más profundos disponibles, ver, para una estimación de las consecuencias de estos cambios, «The New Rules», *Newsweek* (9 febrero 1976) y «The Money Game: Changing the Rules», *Time* (9 febrero 1976), así como el *New York Times* (1 febrero 1976) y *Facts on File* (7 febrero 1976).

56. 46 y 47 *Vict. c. 51*: «An act for the better prevention of corrupt and illegal practices at parliamentary elections» es su título oficial. Aprobada el 25 de agosto de 1883.

57. H. J. Hanham, *The reformed electoral system in Great Britain, 1832-1914*. The Historical Association, Londres, 1968, p. 25.

58. Los debates en la Cámara de los Comunes sobre la ley de 1883 se encuen-

tran en *Hansard Parliamentary Debates*, Commons, CCLXXIX. En lo sucesivo nos referiremos a esta colección con *Hansard*.

59. Sobre el tema, es fundamental la obra citada de Joseph Greco, *A history of elections in the old days*, *passim*.

60. Sobre la elección de 1880, ver L. M. Helmore, *Corrupt and illegal practices. A general survey and a case study of an election petition*, Routledge and Co., Londres, 1967. Para una visión general, Trevor Lloyd, *The general election of 1880*, Oxford University Press, Glasgow, 1968. En relación con sus consecuencias, y la aprobación de la ley de 1883, Cornelius O'Leary, *The elimination of corrupt practices in British elections, 1868-1911*, Clarendon Press, Oxford, 1962. La elección de 1880 fue también la última en que fue decisiva la influencia de los notables locales: V. Chilston, «The general election of 1880: a landmark», *Parliamentary affairs*, 1961, pp. 477 ss.

61. *Corrupt and illegal practices act*, art. 7.

62. *Ibid.*, art. 17.

63. *Ibid.*, art. 20.

64. *Ibid.*, art. 31. Cien libras esterlinas era el máximo permitido al respecto.

65. *Ibid.*, art. 8. Los límites eran: en *boroughs* de menos de 2.000 electores, 350 libras; en *boroughs* de más de 2.000 electores, 380 libras, más 30 libras. En *counties* de menos de dos mil electores, 650 libras; si había más de dos mil electores, 710 libras, más 60 libras por cada mil electores. Hay que tener en cuenta que, aparte de los gastos electorales, los candidatos debían sufragar los costos de los funcionarios que supervisaban las elecciones, los *returning officers*. Esta situación duró hasta 1918.

66. *Ibid.*, art. 24.

67. *Ibid.*, art. 33.

68. *Ibid.*, art. 35.

69. La severidad de las sanciones dependía de si se realizaba, en la terminología británica, una práctica *corrupta* o una práctica *ilegal*. La *práctica corrupta* era definida como aquella perversa *ex se ipsa* (corrupción, soborno, suplantación de personalidad) mientras que la *práctica ilegal* era considerada *mala ex lege* sin que supusiera un daño moral. Ver el texto *standard* sobre elecciones, de Norman Schofield, *Parliamentary elections*, publicado en Shaw and Son, Londres, 1950, y renovado regularmente.

70. La *Parliamentary election act* de 1868 (31 y 32, Vict. c. 125) había transferido la competencia del Parlamento al juez, y en 1879, la *Parliamentary election corrupt practices act* (42 y 42 Vict. c. 50) a un tribunal especial de dos magistrados.

71. William B. Gwyn, *Democracy and the costs of politics in Britain*, Athlone Press, The University of London, 1962, pp. 125-126: «El comienzo en 1883 de la *Primrose League* sugiere que una de sus funciones principales era la de remediar la escasez de activistas electorales causada por la *Corrupt and Illegal Practices Act*».

72. Ver, por ejemplo, W. B. Gwyn, *op. cit.*, p. 90. Una apreciación similar es la de James K. Pollock, *Money and politics abroad*, p. 155 ss. Más escéptico se muestra Ostrogorski, *Democracy...*, pp. 468-482, pero, como indica Gwyn, no ofrece pruebas para sustanciar su desconfianza. En todo caso, la evidencia ofrecida por la disminución de los gastos electorales a partir de 1883 es abrumadora. Ver también el artículo del responsable directo de la ley, Sir Henry James, «The British corrupt practices act», *The Forum* (15 mayo-agosto 1893), p. 141.

73. En 1886 hubo once casos de *election petitions*. En 1902, dos candidatos fueron declarados indebidamente elegidos: otros dos en 1906, cuatro en las elecciones de enero de 1910, y seis en las elecciones de diciembre del mismo año (D. Butler y J. Freeman, *British political facts*, p. 157). Sin embargo, a partir de esta fecha, el coste de la *election petition* y un cierto entendimiento tácito entre los partidos ha hecho más raras las acciones legales en este sentido. La iniciativa pública ha sido, hasta el momento, nula.

74. Además, como ya indicamos, las *Constituency associations* no vacilaban en ofrecer la candidatura del partido a aquellos que se prestasen a sufragar los gastos de su elección, gastos que, aun cuando relativamente escasos, suponían una inversión de importancia desde el punto de vista individual.

75. J. K. Pollock, *Money and politics*, p. 136 ss.

76. *Ibid.*

77. En lo que se refiere a cuándo se considera iniciada la campaña electoral, no existe una doctrina uniforme emanada por la jurisprudencia: como se ha indicado, «manifiestamente, los jueces electorales han preferido no definir un criterio, afirmando que se trata de una cuestión de hecho que debe de ser decidida en cada caso» según el artículo de Jean Luc Boussard, «La réglementation des dépenses électorales en Grand Bretagne», *Revue de Droit Public et de la Science Politique* (marzo-abril 1974), p. 437. El autor se funda en una sentencia de 1880 pero hay sentencias posteriores en la misma dirección: por ejemplo, Berwick upon Tweed Case 7 O'M and H. 1.21, 30 (1923) y Plymouth Case, 7 O'M and H., 101, 122 (1929).

78. *Representation of the people act 1918*, 7 y 8 Geo., 5, cap. 64.

79. Por otra parte, se ofrecía a los candidatos la posibilidad de utilizar escuelas públicas para sus mítines. Ver W. B. Gwyn, al respecto, *op. cit.*, p. 56 ss.

80. El nuevo sistema establecía los siguientes límites: 7 peniques por elector en *counties*, 5 peniques por elector en *boroughs*.

81. Por otro lado, los costos administrativos de los *returning officers* dejaban de ser sufragados por el candidato, y pasaban a ser pagados con dinero del Estado.

82. En 1928 el límite se redujo a 6 peniques por elector en los condados.

83. Martin Harrison, «Britain», en R. Rose y A. Heidenheimer, *op. cit.*, p. 664.

84. Práctica que continúa hoy en día. Ver Frank C. Newman, «Money and election law in Britain: Guide for America?», *Western Political Quarterly* (1957), p. 582 ss.

85. W. B. Gwyn, *op. cit.*, p. 236 ss.

86. Ver J. W. McKenzie, *British political parties*, p. 473 ss. También Carl F. Brand, *The British Labor Party*, Hoover Institution, Stanford, 1974, pp. 24-26.

87. *Trade Union Act.*, 2 y 3 Geo. 5, cap. 30, modificada en 1927 y 1946.

88. J. W. McKenzie, *op. cit.*, p. 475.

89. H. Pelling, *A short history of the Labor Party*, MacMillan, Londres, 1969, pp. 60-62.

90. Paul Aldeman, *The rise of the Labor Party, 1880-1945*, Longman, Londres, 1972, pp. 62-63.

91. Mister Buchan: «[...] el propósito de limitar los gastos es crear una situación de igualdad [...]». *Hansard*, DCCLXXIII, sesión del 27 de noviembre de 1968, col. 638.

92. Para una crítica de la situación en los años cincuenta, ver F. C. Newmann, *op. cit.*, pp. 582 ss. Para una crítica más reciente, ver el excelente artículo de C. Boussard, «La réglementation...».

93. *Representation of the people act, 1948*, 11 y 12 Geo. y cap. 65 y *Representation of the people act of 1949*, 12 y 13 Geo. 6 cap. 68.

94. H. G. Nicholas, *The British general election of 1950*, p. 15. Los nuevos límites eran 450 libras, más 2 peniques por elector en los *counties*, y 450 libras, más un penique por elector en los *boroughs*.

95. Intervención de mister Glover en los Comunes, *Hansard* (27 noviembre 1968), columna 650. Monica Charlot muestra que, debido a la inflación, los gastos permitidos disminuyeron, en libras reales de 1931 a 1970, de 616.384 libras a 232.947. Como compensación, los gastos centrales de los partidos aumentaron considerablemente. Ver M. Charlot, *La démocratie...*, p. 92.

96. F. C. Newmann, *op. cit.*, pp. 587 ss.

97. *Conference on electoral law, final report*. Londres, HMSO, Cmnd 3.550 (febrero 1968). Ver también *Conclusions on review of the law relating to parliam*

mentary elections (Report of electoral advisory conference), Home Office, Her Majesty's Stationery Office, Londres (julio 1968), Cmnd 3.717.

98. Cap. 15 de la ley.

99. Discurso de míster Hamling en los Comunes, *Hansard* (18 noviembre 1968), co. 975. También, ver sesión del 27 de noviembre de 1968, col. 638 ss. Los topes se elevaban a 750 libras como cifra base, más 2 peniques por elector en distritos rurales, un penique y medio por elector en distritos urbanos.

100. *The Times* (8 febrero 1974), p. 1.

101. *The Times* (20 diciembre 1974), daba la cifra de 2.008.660 libras para las elecciones de febrero 1974, frente a 1.392.796 en 1970. Ver también, para la adopción de la reforma en los Comunes, en febrero de 1974, *The Times* (8 febrero 1974), p. 10.

102. *Hansard* (18 noviembre 1968), col. 970 ss.

103. *Hansard* (10 diciembre 1968), col. 755-221.

104. Véase supra, p. 165 ss.

105. *Hansard* (21 julio 1960), pp. 743-744, comentarios de Gaitskell y Gordon Walker.

106. Richard Rose, «Money and election law», *Political Studies*, IX (1961), pp. 1-15.

107. *The Times* (20 diciembre 1974), p. 10.

108. *Ibid.*

109. «Government sets out conditions for grants», *The Times* (23 abril 1975), página 4.

110. El partido laborista publica cada año un *Report of the conference of the Labor Party*, en que incluye su estado financiero, y los fondos especiales destinados a las elecciones.

111. *Hansard* (21 julio 1960), col. 779-780.

112. Ver en general, para esta campaña, Alfred P. Brainard, «The law of elections and business interest in Britain», *Western Political Quarterly* (septiembre 1960), y H. H. Wilson, «Techniques of pressure: anti-nationalization propaganda in Britain», *Public Opinion Quarterly*, XV, n.º a2., pp. 225-242.

113. Ver para este período, S. E. Finer, *Private industry and political power*, Pall Mall Press, Londres, 1958.

114. A. P. Brainard, *op. cit.*, p. 672.

115. *Ibid.*

116. D. Butler, *Nuffield studies* (1951), p. 33.

117. *R. versus Tronoh Mines* (1952), All E. R., 697 (*Central Criminal Court*).

118. *Morgan versus Tate and Lyle* (1954), 2 All E. R., 413 (*House of Lords*).

119. A. P. Brainard, *op. cit.*, p. 675.

120. Ver, por ejemplo, el *Report of the fifty first annual conference of the Labour Party*, 1952.

121. Informe Jenkins, *Report of the company law committee*, Londres, HMS Office, CMND 1.749 (junio 1962).

122. *Hansard* (14 febrero 1967), col. 464.

123. *Ibid.*

124. *Hansard* (21 febrero 1966), intervención de míster Darling, col. 42.

125. *Hansard* (11 diciembre 1968), respuestas escritas, col. 139, información del presidente del *Board of trade*.

126. *Hansard* (25 febrero 1970), respuestas escritas, respuesta de míster Mason.

127. *Hansard* (11 diciembre 1968), col. 149.

128. *The Times* (21 febrero 1974), «Secrecy and pride of campaign contributors».

129. G. H. Leibholz y H. J. Rincke, *Grundgesetz für die Bundesrepublik, Deutschland*, Kommentar an Band der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, Verlag Dr. Otto Schmidt K. G. Köln Marienburg, 1966, p. 334. Refiriéndose a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (específicamente BVerfGE 1.255) así como BVerfGE 6.920 y BVerfGE 14.133) afirman que «la libertad de los partidos se halla estrechamente vinculada a su igualdad en la lucha electoral [...]» (pp. 334-355).

130. Sobre el tema, extensivamente, Heinz Christian Julich, *Chancengleichheit der Parteien*, Duncker und Humblot, Berlín, 1967.

131. Lo cual no dejó de ser sometido a críticas. Ver, por ejemplo, para una elección concreta, Vera Gemmecke, *Parteien im Wahlkampf. Eine Analyse der Bundestagswahl 1961 im Wahlkreis Arnsherg Soect*, Verlag Anton Hain, Meisenheim am Glau, 1966, p. 105.

132. Ulrich Dubber y Gerard Braunthal, «West Germany», en R. Rose y A. Heidenheimer, eds., *op. cit.*, pp. 775 ss. Los partidos burgueses crearon asociaciones específicamente destinadas a canalizar el dinero de la industria a las cajas de los partidos: tanto *Förderungsgesellschaften* en los *Länder*, como, a nivel federal, una *Staatsbürgerliche Vereinigung*, que no sólo suministraba fondos, sino que llevaba también a cabo campañas paralelas de propaganda.

133. Uwe Schelecht y M. Pinto-Duschinsky, «Why public subsidies...», p. 36, y U. Dubber y G. Braunthal, «West Germany», p. 776.

134. Como ejemplo, U. W. Kitzinger, «Wahlisgaben: Ein Deutsch Englicher vergleich» en *Zeitschrift für Politik*, VII, n.º 4 (1960).

135. Arnold Heidenheimer, «German party finance: The CDU», en *American Political Science Review* (junio 1957), pp. 375 y 381. También Uwe Kitzinger, «German electoral politics», pp. 210-211. La reforma de 16 de diciembre de 1954, confirmada en 1955, ampliaba considerablemente las exenciones de 1952, y fue declarada posteriormente inconstitucional por el Tribunal de Karlsruhe.

136. Sentencia del 24 de junio de 1958, en *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes*, VIII, p. 51.

137. Para la situación al respecto, tras la sentencia de 1958, ver Roland Weinmann, *Die Finanzierung politischer Parteien in steuerrechtlichen Betrachtung*, Mohr-Siebeck, Tübingen, 1966. Para los efectos de la ley de 1967, sobre la exención fiscal de las contribuciones, ver Fritz Rittner, «Unternehmensspenden an politische Parteien», *Festschrift für Alexander Knur*, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1972, pp. 205-233.

138. U. Schlecht, «Why public subsidies...», p. 44. Una descripción general de la evolución de la situación puede verse en U. Dubber, *Geld und Politik, Die Finanzwirtschaft der Parteien*.

139. U. Dubber, «West Germany», p. 784. Ver también, como crítica general, Heiko Plate, *Parteifinanzierung und Grundgesetz*, Duncker und Humblot, Berlín, 1966.

140. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes*, XX, p. 56.

141. El SPD publica anualmente un *SPD Jahrbuch*, en que, entre otros, especifica su presupuesto anual.

142. La diferencia se debe al sistema electoral alemán occidental, que prevé la existencia simultánea del escrutinio de lista a nivel de *Länder* (que son considerados territorios electorales, *Wahlgebiete*) y del escrutinio mayoritario simple a nivel de circunscripción uninominal. Cabría pues que un partido obtuviera un 10 por ciento de los *segundos votos* (computables por circunscripción) sin obtener un cinco por ciento de los *primeros votos* a nivel de *Land*.

143. 1. El comité director federal del partido tiene la obligación de rendir cuentas públicamente en un «informe contable» sobre el origen de los recursos de que se haya beneficiado su partido en el ejercicio correspondiente al año civil anterior. 2. [...] 3. El presidente (del *Bundestag*) no atribuirá ninguna cantidad de acuerdo con los artículos 18, 19 y 20, hasta que no haya recibido el informe contable correspondiente a las prescripciones del presente capítulo (art. 23, *Parteiengesetz*).

144. Art. 25, modificado en 1969.

145. Art. 6, ap. 4, de la Ley Electoral de 1956, enmendada en 1964: «Únicamente tendrán derecho a la atribución de escaños, de acuerdo con el sistema de listas de los *Länder*, aquellos partidos que hubieran obtenido al menos un cinco por ciento de los votos en el territorio electoral, o hubieran ganado escaños por lo menos en tres circunscripciones. Esto no se aplicará a las listas presentadas por minorías nacionales».

146. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes*, XXIV, p. 24. Ver sobre el tema N. Zwirner, «Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zur Parteienfinanzierung», *Archiv des Öffentlichen Rechts*, XCIII (1968), pp. 81 ss., así como Ute Müller Wigley, «Die Entwicklung der staatlichen Parteienfinanzierung seit 1949» en *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (septiembre 1970), pp. 147-151, y Gerhard Leibholz, «Zum Parteiengesetz von 1967», *Festschrift für Adolf Arnät*, Europäische Verlagsgesellschaft, Frankfurt, 1969, pp. 179-197.

147. G. Leibholz, «Zum Parteiengesetz...», p. 186.

148. F. Rittner, *op. cit.*, p. 208.

149. F. Goguel y H. Menudier, *La vie politique en Allemagne Fédérale*, pp. 159-160.

150. Cifras dadas por Walter Wellner en «Vorschlag zur Neugestaltung der Parteienfinanzierung», *Politische Studien* (mayo-junio 1973), pp. 291-296. Sobre el mismo tema ver, del mismo autor, *Parteienfinanzierung. Einnahmen und Ausgaben sowie Grundriss einer rationalen Finanzordnung*, Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, Munich, 1971.

151. Tales conclusiones se desprenden de las cifras dadas por el *SPD Jahrbuch* (1972).

152. Rupert Breitling, «Offene Partei und Wahlfinanzierung. Kritische Betrachtungen zum Parteiengesetz von 1967», *Politische Vierteljahresschrift* (junio 1968), pp. 223-233.

153. Ver al respecto *Bundestag Drucksache* (1967), V. 1.339, art. 17, de la propuesta presentada por los tres partidos FDP, CDU/CSU y SPD. Este artículo mencionaba expresamente a candidatos independientes. Pero la comisión encargada de redactar el texto final «olvidó» este aspecto. Ver para la discusión de la ley, *Abhandlungen der Deutschen Bundestages*, sesión del 28 de junio de 1967. Un interesante análisis de este «olvido» es el de Heinrich Joseph Schroder, *Die Kandidatenaufstellung und das Verhältnis des Kandidaten zu seiner Partei in Deutschland und Frankreich*, Dunker und Humblot, Berlín, 1971, pp. 38-39.

154. R. Breitling, *op. cit.*, p. 224.

155. U. Dubber, *Parteienfinanzierung...*, pp. 108 ss.

156. R. Kraehe, *Le financement des partis politiques*, pp. 74-75.

157. F. Rittner, *op. cit.*, p. 205.

158. André y Francine Demichel, *Droit électoral*, Dalloz, París, 1973, pp. 133.

159. Los autores mencionados en la nota anterior pueden titular una sección de su estudio «Los aspectos ignorados oficialmente: la actividad de los partidos políticos», *op. cit.*, p. 160.

160. Jean Paul Charnay, *Le suffrage politique en France*, Mouton and Co., París, 1965, p. 530.

161. Sobre la noción de *manoeuvre* en el derecho electoral francés ver Gilbert Knaub, *Typologie juridique de la fraude électorale en France*, Cahiers de l'Institut d'Études Politiques de l'Université de Strasbourg, Dalloz, París, 1970, pp. 17 ss.

162. Ley del 20 de marzo de 1914, modificada en 1932 y 1936.

163. «Durante la duración del período electoral en cada *commune*, se reservarán emplazamientos especiales por la autoridad municipal para la colocación de carteles electorales. En cada uno de estos emplazamientos se atribuirá una superficie igual a cada candidato o listas de candidatos. Toda fijación de carteles relativa a la elección incluso de carteles con sello oficial, queda prohibida fuera de estos emplazamientos, así como en los emplazamientos reservados a otros candidatos» (art. L-51 del Código Electoral).

164. Art. 27 del Código Electoral.

165. Ley del 20 de octubre de 1919, reemplazado por leyes de 20 de marzo de 1924 y 21 de julio de 1927.

166. En efecto, el artículo L-166 del Código Electoral dispone que «Veinte días antes de la fecha de cada elección se instituirá en cada circunscripción una comisión encargada de asegurar el envío y la distribución de todos los documentos de propaganda electoral».

167. A. y F. Demichel, *op. cit.*, pp. 134-135.
168. Ordenanza del 17 de octubre de 1945, y ley del 5 de octubre de 1946.
169. Artículo L-164 del Código Electoral.
170. Artículo L-149 del Código Electoral.
171. A. y F. Demichel, *op. cit.*, p. 154.
172. *Ibid.*, p. 143.
173. G. Knaub, p. 17 ss.
174. Ley del 29 de diciembre de 1966.
175. A. y F. Demichel, *op. cit.*, p. 154.
176. Como ejemplo de una crítica al no cumplimiento de la ley relativa a los carteles electorales, ver por ejemplo el artículo de Roger Gerard Schwarzenberg, «Franc Jeu?», *L'Express* (25 febrero 1973), p. 21, sobre la utilización por los candidatos de la mayoría de carteles utilizando los colores nacionales franceses. Para una descripción de las tácticas de propaganda utilizadas muchas veces fuera de la ley, ver Jean Paul Gourevitch, «Approche sémiologique d'une élection présidentielle», *Études* (julio 1974), pp. 77-102, en que se da por supuesta la existencia de una propaganda masiva a base de carteles y otros medios legalmente prohibidos. En el mismo sentido Jean Wemaere, «Réflexions sur la Communication Politique», *Études* (mayo 1973), p. 697.
177. Bernard Serampuy (seudónimo de François Goguel) «Pour une réglementation des partis politiques», *Esprit* (mayo 1939). Ver al respecto R. Kraehe, *op. cit.*, p. 15.
178. R. Kraehe, *op. cit.*, p. 13. Ver para los gastos de 1969, Jean y Monica Charlot, «Persuasion et politique. Les campagnes de Georges Pompidou et Alain Poher», *Revue Française de Science Politique* (abril 1970), p. 224.
179. Ver T. Pfister, «La Politique et l'argent», *Le Monde* (octubre 1972), pp. 12-13; así como C. Zorgbibe, «Un case-tête pour les juristes: comment limiter le rôle de l'argent dans la vie politique?», *Le Monde Diplomatique* (septiembre 1970), p. 26, y M. Padovani, «Les partis et l'argent», *Le Nouvel Observateur* (4 octubre 1971), pp. 28-30.
180. Ver al respecto J. P. Charnay, *op. cit.*, p. 573. Para un caso reciente ver Jacques Derogy, «Élections: le scandale de Bordeaux», *L'Express* (25 febrero 1973), p. 17.
181. R. Kraehe, *op. cit.*, La propuesta de ley es recogida por este autor en pp. 117 ss. Ver *Débats de l'Assemblée Nationale* (8 diciembre 1966), p. 5.313.
182. Ver sobre el tema, Rochecorbon, «Le Contrôle de la campagne électorale», *Revue Française de Science Politique* (abril 1966), pp. 355-371. La Comisión Nacional de Control está compuesta por el presidente del Consejo de Estado, el presidente del Tribunal de Casación, el presidente del Tribunal de Cuentas y dos miembros cooptados, de acuerdo con el decreto 64-231 del 14 de marzo de 1964.

Capítulo 5

RESUMEN Y CONCLUSIONES

LAS ARMAS LEGALES UTILIZADAS

Si ordenamos los diversos procedimientos que han sido utilizados para regular la práctica de las campañas electorales de acuerdo con el grado de intervención estatal que suponen, podemos distinguir:

- a) *Las prohibiciones de ciertos tipos de contribuciones económicas.*
- b) *La limitación de las contribuciones electorales.*
- c) *La publicidad de las contribuciones electorales.*
- d) *La limitación de los gastos electorales.*
- e) *La centralización de la responsabilidad por las actividades electorales.*
- f) *Las limitaciones impuestas a los partidos políticos.*
- g) *La introducción de un sistema de financiación estatal.*

a) *Las prohibiciones de ciertos tipos de contribuciones económicas*

De lo que hemos expuesto más arriba, puede derivarse que esta arma, típica del ordenamiento norteamericano desde 1907, consiste fundamentalmente en prohibir las contribuciones electorales provenientes de bancos, corporaciones industriales y sindicatos. Se trata de una medida que no ha sido imitada, generalmente, por otros ordenamientos, quizá por su dudosa utilidad, que se deriva

de su casi imposible aplicación. En efecto, esta medida intenta imponer un dique a la tendencia, típica de toda gran organización, a intervenir en la vida política, y particularmente, en el proceso electoral. Ahora bien, ¿cómo puede esperarse que intereses económicos, enormemente dependientes de la acción estatal, vayan a permanecer al margen del proceso decisivo de la vida política y del proceso electoral? Y es también evidente que las organizaciones sindicales, pese a todas las prohibiciones legales, apoyarán a aquellos candidatos que consideren más dispuestos a defender sus intereses. Como parece demostrar la experiencia norteamericana, la prohibición legal, a lo que conduce es más al descrédito de la ley que a la eliminación de las contribuciones económicas de los sindicatos, banca e industria.

b) *La limitación de las contribuciones electorales*

La fórmula, también típicamente americana, de la limitación de las contribuciones electorales, mediante la fijación de topes máximos a las donaciones individuales, tampoco ha funcionado aceptablemente, hasta el momento, debido a la falta de aplicación de la ley. Ya vimos que la legislación americana más reciente prevé medidas más rigurosas, para poner en vigor efectivamente los preceptos legales. Pero su eficacia en el futuro sigue siendo dudosa por la razón indicada más arriba: simplemente, los intereses económicos y sociales (empresas y sindicatos) no pueden permitirse el lujo de mantenerse al margen de la lucha electoral, ni de limitar sus contribuciones a cantidades simbólicas.

Una variedad de esta arma legal, de resultados más positivos, es la de una *política fiscal* que favorece a los pequeños contribuyentes a partidos y candidatos, facilitando así una participación popular efectiva en la campaña electoral, e, indirectamente, en la vida política. En Estados Unidos y República Federal Alemana, las contribuciones a candidatos o partidos políticos son deducibles de la base imponible, si no llegan a un cierto límite (50 dólares en Estados Unidos, 600 marcos en Alemania Occidental). Al menos en teoría, esta política favorecerá una financiación popular de la campaña, penalizando las donaciones superiores a cierta cantidad.

c) *La publicidad de las contribuciones electorales*

Una tercera arma, la publicidad del origen y del empleo de los fondos electorales ha sido adoptada, como vimos, no sólo por la legislación americana, sino también por las regulaciones alemana y británica (que la ha transmitido a otros países anglosajones). No se trataría ya de poner un dique legal a la influencia de poderes económicos, sino más bien, de hacer que tal influencia pudiese ser percibida por los electores, de forma que éstos sepan en cada momento qué intereses reales apoyan a cada candidato o partido político. Sin duda, el origen de los fondos económicos en que se basa el esfuerzo electoralista (fondos que pueden provenir de empresas industriales, sindicatos, asociaciones de diverso tipo o intereses extranjeros) será uno de los mejores indicadores de la posición que realmente defiende el aspirante a un puesto político. El elector podrá estar de acuerdo o no con la política que defiende el candidato: pero para que el voto cumpla su función, ha de ser expresado con conocimiento de las posiciones de los contendientes, y el principio de publicidad constituye una ayuda considerable para garantizar tal conocimiento.

Ahora bien, para que la publicidad sea efectiva, ha de ser obviamente total (cubriendo todas las fuentes de ingresos económicos destinados a la campaña) y de difusión masiva. Y ello requiere que la información sobre los fondos electorales sea difundida de forma que el elector pueda conocerla antes de la elección. Esto se ha conseguido, por ejemplo, mediante la exigencia de informes periódicos a los comités en favor de un candidato, y a éste mismo. En cuanto al requisito de que la publicidad sea total, se satisface, como veremos, por medio de la institución del *agente único* o el *comité principal*.

d) *La limitación de los gastos electorales*

La limitación de los recursos económicos o propagandísticos disponibles por el candidato, es el arma típicamente utilizada por aquellos ordenamientos que deciden apartarse del modelo liberal clásico, que dejaba plena libertad a los actores del proceso electoral. La limitación legal de los gastos electorales del candidato se ha aplicado en Gran Bretaña, los países de la Commonwealth y

Francia y, al menos en Gran Bretaña, contribuyó, como vimos, a frenar la corrupción electoral, y a ideologizar la vida política, al trasladar el centro de atención a los partidos, en vez de la persona del candidato.

Sin embargo, tal medida, por sí sola, se ha demostrado inútil a largo plazo en lo que se refiere a reducir la desigualdad que se deriva de las diferentes disponibilidades económicas de los candidatos. Ya que, si no se prevé una correspondiente limitación a los gastos electorales de los partidos políticos, éstos asumirán la carga económica de la campaña, con lo que la *desigualdad entre candidatos* se transforma en una desigualdad entre partidos.

e) *La centralización de la responsabilidad por las actividades electorales*

Para que la limitación de los gastos de los candidatos sea una medida efectiva, así como para garantizar la publicidad total de tales gastos, existe en los ordenamientos anglosajones la figura del *agente electoral*, en quien se centraliza la responsabilidad de la legalidad de la campaña. Una persona (el agente electoral en Gran Bretaña) o un comité (el comité principal en Estados Unidos) es designada por la ley como única facultada para llevar a cabo ciertos tipos de publicidad, realizar donaciones y efectuar gastos en favor de un candidato. Ello supone, obviamente, una reducción de la libertad individual en lo que se refiere a la lucha electoral, puesto que tal disposición legal representa una limitación efectiva de la *libertad de expresar opiniones políticas*. Efectivamente, su expresión por medio de carteles, octavillas u otros medios, se convierte en ilegal durante la campaña, si no existe una autorización expresa del agente o comité principal.

Como contrapartida a esta limitación, la centralización de la responsabilidad permite al órgano fiscalizador de la campaña conocer con cierta exactitud el origen y disposición de los fondos electorales. Al mismo tiempo, al convertir al candidato, o a su organización, en responsables legales, el sistema de *agente único* les fuerza a convertirse en guardianes de la ley, al objeto de evitar acciones de sus partidarios que puedan suponer una anulación de la elección (como en el caso británico) o la imposición de sanciones penales.

f) *Las limitaciones impuestas a los partidos políticos*

Ya vimos cómo, a pesar de la exigencia de la limitación de los gastos electorales de los candidatos en Francia e Inglaterra, así como de la exigencia de la publicidad del origen de los fondos electorales en este país, la acción de los *partidos políticos nacionales* por medio de propaganda genérica (no referida a ningún candidato concreto) convertía a la legislación en inefectiva, a pesar de sus cuidadosas previsiones. La reacción legal ante el fenómeno del desarrollo de los partidos y su intervención en las campañas deja aún mucho que desear: o bien la legislación los ignora como en el caso francés, o dispone una publicidad limitada de sus recursos económicos como en Inglaterra y República Federal Alemana. Sólo en Estados Unidos, país en que los partidos representan un papel secundario, existe una legislación que limita su apoyo económico durante la elección; legislación que se ha aplicado en 1976. Sin embargo, hasta que no se regule este aspecto será inevitable la ineficacia de las limitaciones a los candidatos individuales, como sucede en el Reino Unido.

g) *La introducción de un sistema de financiación estatal*

Tras la primera guerra mundial y, más acusadamente, a partir de la década de los cincuenta, el Estado ha ido aumentando su intervención directa en la campaña electoral, al objeto de garantizar una cierta igualdad entre los candidatos. Tal intervención ha sido de dos tipos:

1) Poniendo a disposición de candidatos o partidos ciertos servicios: bien correo gratuito para la propaganda electoral, bien permiso para la utilización de locales públicos para realizar reuniones electorales, bien atribución de tiempo de emisión en la radio y televisión estatal.

2) Entregando directamente fondos económicos a los contendientes. Sistema éste adoptado, como vimos, por la República Federal Alemana, aprobado legalmente en Estados Unidos, ensayado en Inglaterra con ocasión del referéndum sobre el Mercado Común de 1975, y practicado en Francia en forma parcial.

Tal financiación puede coexistir con la existencia de topes legales a los gastos electorales, como es el caso americano, o bien,

como en Alemania Occidental, darse con independencia de tales límites. Como vimos, en este segundo caso, al no limitarse los gastos electorales totales, la financiación estatal por sí sola no resuelve los problemas derivados de la desigualdad económica entre candidatos y partidos. Efectivamente, los fondos procedentes del Estado vienen a añadirse a otras contribuciones de origen privado, y pueden llegar a convertirse en una parte menor de la financiación total, como es el caso en las elecciones presidenciales francesas.

Una solución ha sido la aplicada en Estados Unidos: los subsidios estatales se declaran incompatibles con la utilización de fondos de origen privado (como en las elecciones presidenciales), o bien, si se admite su compatibilidad, se impone un tope máximo a los gastos (como en la regulación de las primarias presidenciales). En todo caso, queda por ver la eficacia real de la legislación.

EVALUACIÓN DE LAS NUEVAS TENDENCIAS LEGISLATIVAS

Desde el punto de vista de su adecuación al sistema liberal democrático, parece, a la luz de las reflexiones hechas en la primera parte de este trabajo, que una regulación óptima de las campañas electorales sería aquella que procurase un máximo de información a los electores, maximizando al mismo tiempo la igualdad de oportunidades de las diversas alternativas en presencia.

Respecto a la necesidad de un *máximo de información*, es evidente que en la democracia de masas moderna es preciso renunciar a la noción de una campaña electoral austera, que se base en escasos medios informativos y propagandísticos y que repose en la suposición de que el elector, como buen ciudadano, se procurará espontáneamente los medios de información necesarios. La ampliación numérica del electorado requiere inmensos esfuerzos de coordinación y planificación: por otro lado, la inundación de estímulos intelectuales aportada por la extensión de los *mass media* hace que la política, en vez de constituir un interés «natural» del ciudadano, como en la ciudad-estado griega, se haya convertido en un objeto más de interés entre otros muchos, que ha de competir con otros contendientes para conseguir atraer la atención del ciudadano moderno. En los *mass media*, y en la vida cotidiana, la política ha de competir con los deportes, las cuestiones laborales, la economía, los espectáculos... Ya vimos como las emisiones electorales de te-

levisión norteamericanas conseguían un público menor que los programas ordinarios de televisión a que sustituían. Ello parece confirmar la interpretación economicista y «racional» de la política expresada por Downs, según la cual, lógicamente, será la información la que ha de buscar al ciudadano, y no al contrario. La necesidad de información —o, si se quiere, de propaganda— se plantea como un requisito *sine qua non* de la democracia moderna.

Ahora bien, la maximización del esfuerzo propagandístico supone, si no intervienen otros factores, una correspondiente minimización de la igualdad de oportunidades electorales. Únicamente aquellas posiciones y personalidades que cuenten con los medios económicos y organizativos necesarios llegarán a la atención del público.

El sistema de apoyo estatal directo, administrado según criterios que pueden variar (de acuerdo, por ejemplo, con el número de votos o de escaños obtenidos) ofrece una cierta igualdad de oportunidades, al no hacer a los contendientes electorales absolutamente dependientes de su capacidad económica. Pero, obviamente, las subvenciones estatales por sí solas no bastan para asegurar esta igualdad: en nuestra opinión, sólo si se combinan con una *limitación de los gastos totales electorales*, se asegura el que ningún contendiente pueda ahogar a sus adversarios en una ola de propaganda financiada privadamente. Finalmente, la *publicidad del origen y destino de los fondos electorales*, facilitada mediante una *centralización legal* de la responsabilidad de la campaña, mostraría a los electores los intereses que apoyan a cada candidato y facilitan una mejor información. La combinación de estos instrumentos sería, a la luz de lo expuesto, la mejor garantía del respeto de los principios democráticos.

LOS PROBLEMAS QUE SE PLANTEAN: CANDIDATO «VERSUS» PARTIDO

Ahora bien, si es posible llegar, siquiera sea en forma general, a la conclusión de que un sistema de financiación estatal aparece como el adecuado a las exigencias democráticas, tal conclusión no aclara completamente los problemas que se presentan. Pues queda aún por contestar una pregunta: ¿quiénes han de constituirse como los beneficiarios del sistema, los partidos políticos o los candidatos, considerados aisladamente?

El problema parte de que las democracias liberales modernas muestran dos tendencias simultáneas y contrapuestas en lo que se refiere a la práctica de las campañas.

1) Por una parte, su complejidad ha forzado a la creación de grandes organizaciones electorales de masas, que, si bien simplifican las alternativas en presencia, y contribuyen a la articulación y agregación de intereses, presentan, como se ha señalado repetidamente, claras tendencias oligárquicas en su seno. La concesión de fondos públicos hace que el legislador busque un destinatario que, a diferencia del candidato individual, pueda mostrar ciertas garantías de constituir un elemento «serio» del proceso democrático. Un candidato aislado se mueve por sus propias voliciones, más o menos aleatorias e imprevisibles y no existe ninguna garantía de que constituya una alternativa «seria» en el proceso electoral. Sin embargo, una organización estable, como un partido, ofrece ciertas garantías de que los fondos públicos serán utilizados en defensa de causas de relevancia social. Por ello es comprensible que, por ejemplo, la República Federal Alemana atribuya subvenciones a partidos, y no a candidatos aislados.

Pero, en el caso de que los partidos monopolicen la ayuda estatal, cabría legítimamente preguntarse si el Estado no estaría contribuyendo a la rigidificación de la vida política, al convertir a las direcciones centrales de los partidos en únicas fuentes de alternativas políticas. Esta posición supondría el reconocimiento estatal del predominio de una campaña electoral centralizada, dirigida por los cuarteles generales de los partidos, y que dejase en un segundo plano la personalidad del candidato y la discusión de intereses locales.

2) Por otro lado, es evidente en la lucha política actual la existencia de una tendencia contrapuesta: en efecto, la difusión de los medios de comunicación de masas ha hecho posible por primera vez que un candidato pueda dirigirse directamente al electorado, sin necesidad de una complicada organización intermedia. La multiplicación de emisoras de radio y de estaciones regionales de televisión, dentro de los límites impuestos por la técnica, haría posible, si tal fuera la política adoptada, un contacto directo entre candidatos y electores. Se trataría, entonces, de una vuelta a la campaña personalizada.

Si se adoptase tal punto de vista, cabría, pues, que la financiación estatal se dirigiese, no hacia los partidos, sino hacia los can-

didatos considerados individualmente, sin tener en cuenta su pertenencia o no a un partido, siempre que el candidato presentase unas condiciones de seriedad mínimas. De hecho, tal es el sentido de la legislación americana más reciente. Ello supondría, en consecuencia, una pérdida de importancia de las estructuras centrales de los partidos, cuya ayuda organizativa no sería ya imprescindible, así como un aumento de la importancia de la personalidad del candidato y quizás una atención preferente a temas de interés local, en vez de discusiones ideológicas. Ésta es la situación que caracterizaba al sistema americano, y que la reforma de 1974 ha venido a reconocer, al dirigir las subvenciones estatales hacia los candidatos individuales en las elecciones primarias.

Esta disyuntiva entre el protagonismo de los partidos centrales y el protagonismo de los candidatos y su organización local se plantea, únicamente, en contextos en que el sistema electoral lo permite, esto es, en sistemas de sufragio uninominal mayoritario simple (como en el Reino Unido) mayoritario a dos vueltas (como Francia) o mixto, mayoritario y proporcional (como la República Federal Alemana). En otras condiciones (sufragio proporcional de lista), el papel del candidato prácticamente desaparece.

La elección entre un sistema basado en campañas electorales centralizadas, o en campañas electorales descentralizadas y personalizadas deberá responder más a consideraciones prácticas que a argumentos ideológicos. En efecto, hasta el momento, hay tantas razones para suponer que el monopolio del proceso electoral por los partidos es fundamental para el sistema democrático, como para aceptar la posición contraria, que considera al candidato individual como el mejor representante de los intereses de sus electores, y relega a los partidos a la condición de agencias de coordinación. Si, por una parte, Ostrogorski y Michels han mostrado los peligros que se derivan de una excesiva centralización de la vida política en las direcciones de los partidos, por otra, autores como Steffens y Benoist mostraron tempranamente las limitaciones de una política basada en el atractivo personal de un candidato, sus maniobras electorales o su influencia local. Y en nuestros días se ha puesto en evidencia la desvirtuación de la democracia que ha representado la comercialización de la campaña electoral y la «venta» del candidato.

Si bien, en nuestra opinión, de lo expuesto hasta ahora se desprende la evidente superioridad teórica de un modelo de interven-

ción y financiación estatal de las campañas electorales, es difícil hacer más precisiones. Dentro de este modelo intervencionista caben diversas posibilidades, y distintas regulaciones han adoptado medidas favoreciendo al partido, o bien al candidato individual, como centros de la campaña. En cualquier caso, la decisión legal tendrá un efecto considerable en la configuración de la vida política, pero su evaluación dependerá, no de criterios ideológicos basados en los principios democráticos, sino en consideraciones de índole práctica, a determinar en cada caso.¹

NOTAS

1. Sobre las consideraciones expuestas en este capítulo, véanse los artículos del autor: «Algunas notas sobre la financiación de las campañas electorales», *Revista de la Facultad de Derecho*, Madrid, n.º 49 (1974), y «Sobre la evolución de las campañas electorales y la decadencia de los partidos de masas», *Revista Española de la Opinión Pública*, n.º 45 (1976), pp. 91-110.

INDICE

<i>Introducción</i>	9
El objeto del libro	9
La falta de trabajos generales sobre las campañas electorales.	10
Capítulo 1. <i>La campaña electoral como elemento necesario en el proceso electoral democrático</i>	15
Notas previas	15
La necesidad de la información electoral	17
La concepción lógica del proceso electoral	17
La concepción sociológica del proceso electoral	20
La campaña electoral	21
La necesidad de la propaganda electoral	23
El enfoque racionalista de la política	23
El concepto de racionalidad en la decisión electoral ...	24
El problema de los costes económicos del voto	25
Las soluciones al problema	26
La justificación funcionalista de las campañas electorales ...	29
El enfoque funcionalista	29
Las campañas como medio de legitimación política	32
Las campañas como medio de fijación de los temas de interés político	33
Las campañas como medio de difusión en símbolos políticos	33
Las campañas como medio de educación política	34
Las campañas como medio de selección y reclutamiento del personal político	35
Conclusiones	35
Capítulo 2. <i>La evolución histórica de las campañas electorales, 1830-1918</i>	42
Aclaraciones previas	42

La campaña local	42
La campaña nacional	45
El desarrollo numérico del electorado	46
El cambio del entorno político, 1820-1918	47
La evolución de la vida política	47
La pervivencia de elementos tradicionales	50
El predominio de la campaña local: Estados Unidos.	51
La organización local	51
1. El desarrollo de la campaña local	56
2. La propaganda local	58
La campaña central	60
1. La necesidad de una campaña nacional	60
2. El papel de la organización y la propaganda	62
3. El papel del candidato	66
4. La prensa y las campañas electorales	68
El predominio de la campaña local: el caso francés durante la Tercera República	70
Las diferencias entre las campañas electorales en Estados Unidos y los países europeos	70
Las campañas locales en el caso francés	73
Los métodos de propaganda local	76
La campaña nacional y el papel de los partidos	78
El predominio de la campaña nacional: el caso inglés	81
Rasgos generales	81
La campaña local	83
La campaña nacional	84
1. El nacimiento de organizaciones nacionales	84
2. Las organizaciones de masas	85
3. La nacionalización de las campañas electorales	86
4. Los métodos de propaganda	89
Los inicios de las campañas electorales de masas: el caso alemán, 1871-1918	91
La aparición y primeros efectos del Partido Socialista Alemán sobre la práctica de las campañas	92
La organización del partido como arma propagandística	95
La prensa del partido y la creación de una subcultura socialista	98
El efecto del partido socialdemócrata en la práctica de las campañas	99
Conclusiones	101
La tipología de las campañas electorales	102
1. La campaña electoral tradicional	102
2. La campaña electoral basada en el patronazgo	103

3. La campaña electoral basada en la organización de los partidos	104
4. La campaña de masas	105
Las funciones históricamente cumplidas por las campañas, 1870-1918	106
Capítulo 3. <i>Lo evolución de la campaña electoral: la introducción de nuevas técnicas, 1924-1974</i>	118
Las nuevas técnicas de propaganda política	118
Introducción	118
El modelo americano: la aparición de la radio en las campañas electorales	119
Las técnicas de propaganda electoral mediante la radio en Estados Unidos	122
El modelo británico: información frente a publicidad, 1923-1951	125
1. La aparición y desarrollo de las emisiones políticas por la radio	125
2. El estilo de la campaña radiofónica	129
Las nuevas técnicas: el uso de la televisión	130
La utilización de la televisión en las campañas electorales: el caso de Estados Unidos	130
Las técnicas propagandísticas en televisión	133
1. El uso de anuncios breves	133
2. La entrevista televisada	136
3. El nuevo enfoque en la propaganda televisiva: el «enfoque documental»	140
La televisión como arma electoral en el caso británico	141
1. La atribución de tiempo de emisión a los partidos .	142
2. Las emisiones de los partidos	146
Las campañas electorales televisadas en Francia y Alemania.	148
1. La evolución de la radio y la televisión en Francia y su aplicación a las campañas electorales	148
2. La propaganda electoral por radio y televisión en la República Federal Alemana	153
Los cambios operados en otras técnicas de propaganda	157
La campaña electoral como combinación de medios	157
La propaganda casa por casa, o <i>canvassing</i>	158
La propaganda gráfica	160
1. Octavillas y propaganda por correo	160
2. La utilización de la prensa periódica	162
3. El uso de carteles	164
El uso de sondeos de opinión	167
Antecedentes	167

Tipos de sondeos utilizados en las campañas	169
Formas de utilización de los sondeos	171
Las críticas a los sondeos de opinión	174
Otros medios menores de propaganda electoral	176
La organización de las campañas electorales	177
La aparición de los nuevos profesionales	177
Los diversos tipos de profesionales	182
Los nuevos profesionales en Europa	185
El aspecto económico de las campañas electorales	186
Los nuevos problemas	186
Gastos del candidato y gastos de los partidos	190
La disposición de los fondos electorales	193
El origen de los recursos económicos	194
Conclusiones	198
Capítulo 4. <i>La regulación de las campañas electorales</i>	214
Introducción	214
El modelo de Estados Unidos	214
Aclaraciones previas	214
1. El sistema federal	215
2. Las peculiaridades del sistema político	215
2.1. Los partidos	215
2.2. Los comités	217
2.3. El candidato	217
La regulación jurídica	218
1. Antecedentes	218
2. Las prohibiciones a Bancos y «corporaciones»	218
3. Las reformas relativas a la publicidad y cuantía de los gastos electorales	219
4. La <i>Federal Communications Act</i> : el «tiempo igual» y la doctrina de la honestidad	222
5. La evolución del sistema y la introducción de subvenciones estatales	223
5.1. Los intentos de reforma	223
5.2. La <i>Revenues Act</i> de 1971	226
5.3. La <i>Federal Election Campaign Act</i> de 1971	227
5.4. La reforma de 1974	228
El modelo británico	231
Los orígenes de la regulación	231
Las disposiciones de ley de 1883	233
La aplicación de la ley	234
La ley entre las dos guerras mundiales, 1918-1945	236
Los problemas actuales	237
1. Los límites a las campañas locales	238

2. La falta de regulación de la campaña central	239
3. Las contribuciones privadas a las campañas electorales	243
El modelo alemán de financiación pública	247
Aspectos generales	247
La evolución de la regulación	249
La ley sobre los partidos políticos	252
Las críticas al sistema	254
La legislación francesa: un caso de desfase legislativo	257
Aspectos generales	257
La evolución de la legislación	259
La situación actual	261
Capítulo 5. <i>Resumen y conclusiones</i>	275
Las armas legales utilizadas	275
a) Las prohibiciones de ciertos tipos de contribuciones económicas	275
b) La limitación de las contribuciones electorales.	276
c) La publicidad de las contribuciones electorales	277
d) La limitación de los gastos electorales	277
e) La centralización de la responsabilidad por las actividades electorales	278
f) Las limitaciones impuestas a los partidos políticos	279
g) La introducción de un sistema de financiación estatal.	279
Evaluación de las nuevas tendencias legislativas	280
Los problemas que se plantean: candidato <i>versus</i> partido	281

