

# Orígenes y desarrollo de la democracia: algunas reflexiones comparativas \*

José Varela Ortega

Instituto Universitario Ortega y Gasset

A L. M. y S. J. que, sin ser responsables, resultaron culpables.

## 1. A modo de introducción

Lo que conocemos como democracia «plena» (suponiendo que un calificativo tal tenga alguna coherencia, lo que es harto dudoso) responde a una fase muy reciente en el desarrollo de los sistemas políticos liberal-democráticos, los cuales, a su vez, son fruto de una prolongada evolución de las ideas y formas políticas euroamericanas. Desde esta óptica, conviene no olvidar que la democracia –en el sentido que hoy tiene esta palabra en Europa y América, y por extensión, en el resto del mundo– no es un *suceso* (con la carga etimológica que el término tiene en español y, sobre todo, en inglés), sino más bien un larguísimo -fluctuante y balbuceante- *proceso* que tiene sus orígenes más inmediatos a fines del siglo XVIII (en los Estados Unidos y en Inglaterra) –y más remotos, incluso, en los Parlamentos o Cortes medievales de los viejos países europeos–<sup>2</sup>. Como no podía ser menos,

---

\* Este texto forma parte de un trabajo mucho más amplio, aparecido como Documento de Trabajo en el volumen editado por el Instituto Ortega y Gasset, 1996, titulado *Política en la Restauración, 1875-1923*, vol. 1, *Sistema político y elecciones*.

<sup>1</sup> La calificación puede no encajar dentro de la terminología profesional al uso, pero es moneda de cambio popular, cuyo valor define una realidad política consistente en condiciones de concurrencia libres y medianamente equilibradas, sufragio universal con participaciones sustanciales, de las que dependen nombramientos y reposiciones de gobiernos, vertebrados en partidos de base amplia e implantación y organización nacionales.

<sup>2</sup> Modernización como «proceso», en S. N. EISENSTADT, *La dinámica de las civilizaciones. Tradición y modernidad*, Madrid.

se trata además de un lento proceso, restringido en sus inicios a Europa (occidental) y al continente americano, limitado a sectores muy reducidos de esas sociedades y, con frecuencia, salpicado de rupturas, cortes e incluso violencia y retrocesos. En otras palabras, incluso en Inglaterra o los Estados Unidos, que suelen citarse como modelos del caso, estamos lejos de enfrentarnos a una historia suave, lineal y simple<sup>3</sup>.

Para decirlo de manera sencilla, a la par que efectiva, el largo y tortuoso sendero de la democratización y socialización política desde el Antiguo Régimen discurre, lenta pero progresivamente, hacia tres metas complementarias; a saber: en primer lugar, una creciente independencia y separación de poderes; en segundo lugar, una progresiva alternancia (o separación temporal) en el poder ejecutivo que se afianza, *pari passu*, desde una limitada, aunque creciente, participación popular en la elección del mismo, al tiempo que **-en tercer lugar-** se van reduciendo las competencias y la injerencia del ejecutivo, en tanto se desarrolla una sociedad civil independiente, satisfecha y competitiva dotada, poco a poco, de una administración estatal, neutral e independiente, meritocrática y corporativa. Por lo que respecta a estos criterios, es menester tener presente que, en general, con contadas excepciones y hasta la Gran Guerra, por lo menos, los sistemas políticos occidentales son representativos, pero no democráticos **-si** hemos de tomar prestada la fina distinción del profesor Dardé al respecto<sup>4</sup>.

No obstante estas generalizaciones, es evidente que los procesos de socialización política y democratización en el mundo occidental, además de discontinuos y entrecortados, han sido desparejos, como no podía ser menos. Aunque el proceso al que nos referimos es, sin duda, parte de un paquete sociocultural y filosófico común al mundo occidental, a la vista está que su desarrollo e implantación en el mismo ha tenido variantes locales, con diferencias en las características, aceleración e intensidad de su desarrollo. Nuestros colegas, economistas, sociólogos y politólogos, siempre nos han insistido que estas diferencias estaban en relación al diverso desarrollo económico y social de los

<sup>3</sup> S. N. EISENSTADT (ed.), *Patterns of Modernity*, Londres, 1987.

<sup>4</sup> C. DARDÉ, «La democracia en Gran Bretaña. La reforma electoral de 1867-1868», en I. TUSELL (ed.), *El Sufragio Universal*, AYER, núm. 3, Madrid, 1991, p. 63. El profesor Álvarez Junco me recuerda que, en definitiva, se trata de la distinción de J. STUART MILL, *Considerations on representative government*, OUP, 1975. La Primera Guerra como frontera de la democracia actual, en R. HUARD, *Le suffrage universel en France, 1848-1946*, París, 1991, p. 415; la misma idea, en S. FORNER, «Alicante (1875-1923)», Seminario *Alfons el Magnanim*, Valencia, 8 de noviembre de 1985.

distintos países en cuestión y que, de modo general, la democracia debía entenderse como la manifestación política de la sociedad burguesa e industrial. Sin pretender entrar aquí en lo polémico de estas aseveraciones, resultan de formulación tan general como comprensivas en su alcance, que se diluyen como instrumento de comparación e hilo conductor que nos ayude a aislar determinadas características con las que entender mejor (y dejando aparte, incluso, ejemplos tan desconcertantes, en uno u otro extremo, como pudieran ser los de la India o los de la Alemania de preguerra) diferencias en la intensidad y aceleración en los procesos de democratización, inexplicables con categorías estructurales omnicomprensivas 5.

---

5 La llamada «ecuación optimista» (no sé exactamente por qué), en M. LIPSET, *Political Man*, Doubleday, 1960. Vid. también D. APTER, *The Politics Of Modernization*, Chicago, 1965. Una discusión de estas teorías, en G. O'DONNELL, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*, Berkeley, 1973. El mejor —y más sucinto— resumen crítico que conozco a las listas de «precondiciones», en A. O. HIRSCHMAN, «On democracy in Latin American», en *New York Review Of Books*, XXXIII, núm. 6, 10 de abril de 1986, pp. 41-42. El mejor y más cumplido resumen de esta discusión en castellano, en J. I. GÓMEZ-NAVARRO, *El Régimen de Primo de Rivera. Reyes, dictaduras y dictadores*, Madrid, 1991, pp. 13-52. Quien mejor conoce este tema —y hace de ello algo legible (lo cual no es fácil)— es T. CARNERO, «Política sin democracia en España, 1874-1923», *Revista de Occidente*, núm. 83, abril 1988; e ídem, *Modernización, desarrollo político y cambio social*, Madrid, 1992. La idea tiene, probablemente, un origen clásico (toda la etiología política de Aristóteles está en la noción de flexibilidad-rigidez de élites), pero un desarrollo posterior, sobre todo, en los EE UU (cfr. WARD y BROOKS ADAMS, por ejemplo, y, más recientemente, J. DUN, Harry ECKSTEIN y Charles ELLWOOD). Sin embargo, mi impresión es que el debate moderno se plantea, en definitiva —aunque con otros términos—, a raíz, y sobre la interpretación de la Revolución Francesa: cfr. y compárese las teorías de la *révolution de la misère* (desde YOUNG y BARNAVE, en la época, a MICHELET, en el XIX, o LABROUSSE, en el XX) con la de las «expectativas» (de TOCQUEVILLE a James C. DAVIES o GURR, en nuestros días), cuya expresión más directa —y crítica—, en relación a la famosa «ecuación», puede verse en Mancur OLSON, «Hapid Growth as a Destabilizing Force», en *Journal Of Economic History*, núm. 23, diciembre 1963. El «optimismo» de la ecuación ha recibido nuevos adeptos desde algunos trabajos sobre la transición española actual, aunque, en mi opinión, es un argumento que, más que con el crecimiento económico, se relaciona con la liberación de los mercados o la multiplicación e independencia de los actores (y diversificación de los centros de decisión) —una variante que tiene dos precedentes ilustres: Adam SMITH y KANT, o la idea de la indivisibilidad de la libertad (a su vez, relacionada estrechamente con la ética de raíz estoico-ciceroniana y protestante que vincula autosuficiencia y responsabilidad)—. La discusión sobre el voto nazi ha sido un debate clásico, muy en relación con el anterior: vid., por ejemplo, Hannah ARENDT frente a LAWELL o POLLACK. Un ejemplo cercano (Sabadell) del carácter indeterminado —en el sentido matemático de la palabra— de la ecuación, «optimista» tan sólo en uno de los términos (la composición socio-

En esta línea, es posible que resultara útil una aproximación comparativa, más enfocada a los diversos principios que han orientado el desarrollo y organización de las democracias occidentales. Quizá puedan derivarse, si no conclusiones en exceso ambiciosas, al menos algunas indicaciones y familias de regularidades que ayuden a entender el diverso desarrollo de estos procesos, en función de variables más relacionadas con el mundo de los principios y de las ideas. De esta suerte, lo que a continuación sigue es un intento de interpretar el proceso de socialización política y democratización en función, de un lado, de la distribución y articulación de poderes <sup>6</sup> y, por otro, de la orientación que prevaleció en la economía del poder público -O-, en otras palabras, bajo qué diversos puntos de vista se articuló la demanda ciudadana y la oferta pública-<sup>7</sup>. De esta suerte, me parece que es coherente, y puede contener algunas virtudes hermenéuticas, agrupar los procesos de democratización occidentales en tomo a estas dos grandes variables: distribución de poderes y economía de la política. Si estoy en lo cierto, habría un grupo de países (los EEUU, Inglaterra o Bélgica, por ejemplo) que partirían, en los inicios del proceso, de una demanda política ciudadana limitada (cfr. los EEUU), o que, durante largo tiempo, se impondrían severas limitaciones a esa demanda (Bélgica), o bien ambas cosas a la vez (Inglaterra). Sin embargo, se trataría de países con una articulación de poderes efectiva y diferenciada, una distribución de los mismos con un sustancial grado de independencia, y unos principios filosófico-políticos en relación con una oferta del poder público rela-

---

conómica del lugar, en que, ya en 1880, el 70 por 100 de la población activa era industrial), que no en el otro (permanencia de la política clientelar de notables entre 1875 y 1891), en G. RANZATO, «Elecciones y estructura de poder en la Restauración: Sabadell», *apud* Seminario de Historia, *Instituto Universitario Ortega y Gasset* (en adelante, *IUOG*), 30 de julio de 1986; e *idem*, *La aventura de una ciudad industrial (Sabadell entre el Antiguo Régimen y la modernidad)*, Barcelona, 1987.

<sup>6</sup> El germen de la idea de observar los fenómenos de corrupción política en general como un problema de equilibrio y distribución de poderes está en la base del llamado *economical reform movement*, de fines del XVIII en Inglaterra y aparece desarrollado en el famoso discurso de Edmund Burke en los Comunes de 11 de febrero de 1780, y contenido en la propuesta de John Dunning a la Cámara el 6 de abril de 1780: «the influence of the Crown has increased, is increasing and ought to be diminished», *vid.* D. L. KEIR, «Economic Reform, 1779-1787», en *Law Quarterly Review*, L, 1934, pp. 368-85; e I. R. CHRISTIE, *Wilkie Wywill and Reform. The Parliamentary Reform Movement in British Politics, 1760-1785*, Londres, 1962, *passim*.

<sup>7</sup> Esta orientación parte de una observación de J. A. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, 1976.

tivamente plural y abierta desde muy pronto. En definitiva, lugares que construyeron, en **-y desde-** el legislativo, un mercado de público abierto, con una economía de poder organizada desde el punto de vista de la demanda ciudadana **-por** limitada que ésta fuera originalmente, o por muchas que fueran los constreñimientos impuestos, incluso durante un lapso de tiempo considerable. En estos países, el campo de la batalla política se orientaría *«de abajo arriba»*<sup>8</sup> e iría trasladándose, crecientemente, al legislativo, a la elección del mismo; y las resistencias que, durante muchas décadas, buscarían la limitación de la demanda ciudadana, estarían, más bien, centradas en las normas que regulaban el censo electoral, en cuanto a su extensión y distribución. Serían países, y momentos, en los cuales, en condiciones de una demanda ciudadana limitada **-y/o** la limitación de la **demanda-** en combinación con una oferta de poder abierta y crecientemente competitiva, y en sociedades donde todavía los antiguos valores de privilegio y seguridad estaban muy presentes, la privatización individualizada de bienes y servicios públicos resultaría una economía política rentable para ganarse el apoyo de la reducida demanda ciudadana existente, como fórmula de maximizar poder. En otras palabras, durante largas décadas, en países que optaron por un mercado político competitivo y abierto, la generación de favoritismo y soborno —es decir, **corrupción-** a cambio de apoyo electoral que permitiera componer, o cohesionar, mayorías en el legislativo debió ser una estrategia adecuada y ajustada a las condiciones de una demanda política limitada y tradicional.

Por el contrario, existe otro grupo de países (sobre todo, Francia, España y Portugal) en que se combinaba una escasa articulación y reducida distribución de poderes, pero notable concentración y extensión del poder ejecutivo, con una organización centralizada y jerarquizada de la administración pública. En dichos lugares, al revés de los anteriores, la normativa (extensión del censo) y geografía (composición y distribución de demarcaciones) electoral no estuvieron tanto el centro del debate y la pugna política, como las operaciones del sufragio (votantes y votaciones). En condiciones, además, de una demanda ciudadana muy reducida y desmovilizada, concentración de poderes y extensión del ejecutivo y una administración jerarquizada y centralizada, puede entenderse que los empresarios de la política pensaran que la orientación **-y** maximización- más económica del poder consistía en controlar

---

<sup>8</sup> Vid. *infra* p. 4 (9).

el mercado, monopolizando o pactando la oferta pública, desde la ocupación del ejecutivo y el control del legislativo, por medio de la centralizada y jerarquizada maquinaria administrativa. Orientado, pues, «*de arriba abajo*»<sup>9</sup>. Este sistema de organización de la economía de poder desde el ejecutivo –**que** no de competencia en el legislativo– debió ahorrar corrupción, a costa, eso sí, de la generación de un fraude electoral masivo. En definitiva, se trató de una economía proteccionista del poder; esto es, diseñada desde el punto de vista de los empresarios del mismo, o políticos profesionales.

Lo que a continuación se desarrolla, desde esta perspectiva, quizá ayude a entender algo mejor las características y las diferencias en cuanto a articulación, velocidad e intensidad de los procesos de democratización política.

## 2. Límites y limitación de la demanda ciudadana y construcción de un mercado de oferta pública en el legislativo

Será primero en los *Estados Unidos*<sup>10</sup> donde este proceso de secularización, división e independencia de poderes y devolución a la sociedad civil se vaya abriendo paso. No obstante, aun allí estamos lejos de encontrarnos ante una democracia plena, en el sentido que hoy damos a la palabra: sufragio universal efectivo con altas participaciones electorales, organizadas a través de partidos políticos de masas que, simultáneamente, articulan intereses sociales diversos. Social y políticamente hablando, la Unión Americana era, en sus inicios, una sociedad simple que respondía con bastante aproximación a los ideales jeffersonianos: una república aristocrática de «*caballeros terratenientes*», junto a algunos burgueses, comerciantes e intelectuales de Nueva Inglaterra. En definitiva, casi una *polis* clásica donde muy pocos intervenían en

---

<sup>9</sup> Esta excelente definición de la época, en *Diario de Sesiones del Congreso* (en adelante, *DSC*), Discurso de Azcárraga, 13 de febrero de 1890, *apud* A. GARRIDO, «La reforma electoral de 1890», p. 12, en *Reformas electorales en España y América Latina, 1870-1930*, IUOG-Fundación Marcelino Botín, Santander, 2-3 de mayo de 1996.

<sup>10</sup> *Vid.* R. L. MCCORMICK, *Party Period and Public Policy. American Politics from the Age of Jackson to the Progressive Era*, Oxford, 1986; W. D. BURNHAM, *Democracy in the making. American Government and Politics*, Prentice-Hall, 1986; Lee BENSON, *The Concept of Jacksonian Democracy: New York as a Test Case*, Princeton, 1961, y R. P. FORMISANO, *The Birth of Mass Political Parties: Michigan, 1827-1861*, Princeton, 1971.

— se disputaban— el poder, donde las opiniones eran variables, espontáneas y los intereses fragmentarios e individualizados, en modo alguno articulados en partidos (organizaciones que los primeros americanos consideraban contrarias a la libertad y al buen hacer político).

Hasta el tiempo conocido como la «*era de la democracia jacksoniana*» no podemos hablar de algo más aproximado a lo que nosotros entendemos por democracia. Pero incluso en aquellos años del ochocientos treinta al cincuenta — y a pesar del cataclismo participativo y democratizador que supuso la primera gran oleada de inmigración europea y la nueva política del Presidente Andrew Jackson— debemos resistirnos a establecer identidades con el mundo social y político que nosotros vivimos actualmente. Los intereses sectoriales e individuales de la América de aquel tiempo no habían sino comenzado a vertebrarse a través de grandes partidos de masas y a formularse por medio de programas que predicaran ideas generales y ofrecieran beneficios indivisibles. La vida política y los intereses sociales e individuales, todavía entonces, se articulaban en torno a pequeños grupos cerrados de «*muñidores electorales*» (o «*caciques*», para emplear la terminología hispánica noventayochista), llamados *caucus*, que todavía tenían una idea muy restringida de la política, reducida a pequeños grupos de amigos o «*clientes*», cuyo apoyo electoral y político se incentivaba con el reparto de beneficios divisibles. Entre ellos, la distribución —por riguroso orden de amistad política que no de competencia profesional— de los puestos administrativos constituyó una forma consagrada de favor político (todavía hoy día detectable en algunas instancias administrativas estadounidenses) que vino a conocerse como «*sistema de despojos*» (o el botín de favores políticos con que cada administración entrante premiaba a los adictos y castigaba a los oponentes).

Parece evidente, pues, que este tipo de incentivos nos van alejando de la política bucólica y aristocrática de la república de granjeros setecentistas y que, progresivamente, a lo largo de la segunda mitad del XIX nos adentramos en círculos más extensos de participación política. Sin duda, a ello responden determinados incentivos, favores y prácticas políticas. Está claro que el mundo de los *caucus* y el «*sistema de despojos*» suponen un progreso en la articulación de intereses y responden a un grado de socialización política considerablemente mayor. Sin embargo, esa fase de socialización política, manejada por patronos dedicados a satisfacer a sus clientelas con favores individualizados y beneficios divisibles, implicaba, por definición, prácticas políticas y administrativas rela-

tivamente primitivas para nuestras exigencias actuales, cuya esencia consistía en discriminar, política y administrativamente, entre «*amigos*» y «*rivales*», lo cual, a su vez, precipitaba grados muy notables de fraude y corrupción <sup>11</sup>. En este sentido, las elecciones norteamericanas del ochocientos están llenas de episodios poco edificantes en que la bebida y la violencia se complementan con un uso generoso del soborno. Todavía, tan tarde como en 1888, la compra de votos resultaría decisiva en algunos estados como Indiana (con baja participación pero mucha igualdad entre contendientes) en la elección del Presidente Benjamin Harrison <sup>12</sup>. Puede, pues, afirmarse que la participación masiva, el control del proceso electoral, el destierro del fraude y la corrupción sistemática, en suma, la democracia «*plena*», es algo que va consolidándose en forma clara tan sólo a partir de la guerra de Secesión. Incluso deberemos esperar a que pase el vendaval populista del Movimiento Progresivo finisecular para encontramos con la vertebración del sistema bipartidista, en términos relativamente similares a los actuales; doblado, pues, ya el umbral de nuestra centuria.

En los casos europeos, la evolución hacia formas políticas modernas es aún más lenta, en la medida en que la participación electoral se veía fuertemente limitada por razones censitarias, o por manipulaciones de la geografía y las prácticas electorales. En este sentido, el caso de *Inglaterra* resulta paradigmático. Quizá no sea demasiado arbitrario colocar el punto de partida de la modernización política inglesa —o al menos la prehistoria del mismo— a fines del siglo xvii, tras la Revolución Gloriosa, o consagración de la supremacía relativa del Parlamento. Si así fuere el caso, no obstante, se trataría de un dilatadísimo período «*prehistórico*», cuya duración se extendería a lo largo de siglo y medio. En efecto, conviene resaltar que, hasta bien entrado el ochocientos, no eran las elecciones quienes hacían los gobiernos, sino más bien el Parlamento, la Corona y el gobierno, «*quienes componían las elecciones*» <sup>13</sup>. Pero las elecciones setecentistas inglesas *confirmaban*, más

---

<sup>11</sup> El caso más famoso de esta especie de «agencia de colocación» de «amigos» es el Tammany Hall del New York finisecular o, casi en nuestros días, la máquina política de Mayor Daley en Chicago, *vid. infra*, pp. 26 (71), 30 (87); también E. C. BANFIELD Y J. A. WILSON, *City Politics*, Cambridge, Mass., 1965.

<sup>12</sup> *Vid.* R. CINCEI, *Age of Excess: The United States from 1877 to 1914*, Nueva York, 1965, p. 116: los votos que, en 1884, anduvieron entre 2 y 5 \$, en 1888 subieron a 15620\$.

<sup>13</sup> Sir L. NAMIER, *The structure of politics at the Accession of George III*, Londres, 1957, p. 104; y también F. O'ORMAN, *Voters, Patrons and Parties. The Unreformed Electoral System of Hanoverian England, 1734-1832*, Oxford, 1989.

que *fabricaban* (como en los casos español o francés), una determinada mayoría parlamentaria, mediante un proceso de intercambio, en que la capacidad del gobierno para generar favoritismo a cambio de votos era decisiva. Se trata de una distinción relevante, en la medida que revela un peso –e independencia– del legislativo del que carecerán los Parlamentos ochocentistas de Francia y España <sup>14</sup>. Por otra parte, es menester recordar que, en las principales reformas electorales británicas (1832 y 1867), se concitaron circunstancias muy variopintas, desde tácticas políticas del momento, a estrategias electorales de los partidos, pasando por ambiciones y disputas personales muy concretas. En todo caso, hasta la Reforma de 1832 –e, incluso, en muchos aspectos hasta más que mediado el siglo XIX (1867)– nos encontramos ante un sistema de liberalismo oligárquico o régimen de representación parlamentaria, que no democrática, severamente restringido a grupos muy reducidos de la sociedad inglesa <sup>15</sup>. Un sistema que combinaba un censo escuálido con una geografía electoral arbitraria, intencionadamente disonante de los importantes movimientos de población que se estaban produciendo en la Inglaterra de la industrialización y donde, incluso, subsistía un buen número de distritos (*epodridos*), a merced de los «*notables*» locales, a quienes los gobiernos procuraban contentar con un uso (*political jobbery*) arbitrario, pero efectivo, del patronazgo de la Corona y de las múltiples sinecuras y puestos administrativos que, hasta casi final de siglo, dependían de la voluntad –partidista– del gobierno de turno. En efecto, por más que la filosofía meritocrática tuviera su formulación parlamentaria a mediados del ochocientos (The Northcote-Trevelyan Report) habría que esperar más de veinte años para percibir síntomas efectivos de su introducción en la realidad administrativa y social británica (1870-1880's). Y, en más de un sentido, puede afirmarse con Lord Asquith que patronazgo y clientelismo fueron factores muy significativos en la realidad electoral inglesa hasta la Pri-

---

<sup>14</sup> La reforma de 1832 nació de la iniciativa de aquellos (Ultra Tories) que se vieron derrotados en la política irlandesa del gobierno y pensaron que su fracaso *parlamentario* se debía a que el gobierno controlaba –y formaba– la mayoría parlamentaria, gracias al apoyo de los «distritos podridos», cuyo fraude electoral se pagaba con corrupción gubernamental. El origen de la reforma fue, pues, un debate parlamentario y el propósito independizar al legislativo de las manipulaciones del gobierno de turno: *vid. D. C., «The other face of Heform»*, en *Victorian Studies*, V, 1961-1962, p. 7 y *passim*.

<sup>15</sup> En Inglaterra, en vísperas de la reforma electoral de 1918, sólo el 60 por 100 de los varones adultos tenía derecho a voto: *vid. DARDÉ, «La democracia»*, en *AYER*, 1991, p. 63.

mera Guerra Mundial. De esta suerte, *jobbing* o política de «*pretendientes*», como se diría en el español ochocentista, se consideraba en la Inglaterra del XVIII, e incluso del XIX, un instrumento crítico en la formación y cohesión de mayorías parlamentarias <sup>16</sup>. Conviene, en todo caso, advertir que el grado, comparativamente alto, de corrupción (entendida como privatización de lo público) que generan aquellos sistemas, en los cuales ésta es la divisa principal del intercambio electoral, resulta crítico –y está en estrecha relación– sólo con un censo restringido. No olvidemos que la oferta de corrupción es relativamente inelástica y, únicamente aplicada a un universo electoral muy limitado y competitivo, puede tener efectos decisivos en el resultado. En un escenario censitario universalizado, participativo y competitivo, los efectos de la corrupción nunca son decisivos y, raramente, decisorios. Así, por ejemplo, el soborno en gran escala se abandonó en Inglaterra en los años ochenta del siglo pasado, más por disfuncionalidad que por moralidad <sup>17</sup>.

Sin duda, la Gran Guerra fue una divisoria de aguas, a los efectos de modernización y socialización políticas, de democratización, en definitiva, en casi todos los países europeos. Curiosamente, el servicio militar obligatorio y masivo vino a resucitar parte de la trilogía que acompañaba al ciudadano pleno en las antiguas repúblicas clásicas: aquel que pagaba impuestos (porque tenía propiedades) y empuñaba armas, también tenía derecho al voto. Parece evidente que el sufragio universal (el femenino incluido) fue muy difícil de negar a quienes habían participado en la defensa del Estado con las armas <sup>18</sup> (o para aquellas mujeres que

---

<sup>16</sup> Vid. H. J. HANHAM, *Elections and Party Management: Politics in the Age of Disraeli and Gladstone*, Londres, 1959; GASH, *Politics [...] Of Peel*, esp. p. 45 *Ypassim*; P. T. MARSH, *The Discipline Of Popular Government: Lord Salisbury's Domestic Statecraft, 1881-1902*, Hassocks, 1978, *passim*. BOURNE, *Patronage*, pp. 144 Y 148.

<sup>17</sup> Puede concebirse que la demanda de favoritismo fuera –y sea– bastante elástica, pero la oferta de favores públicos disponibles tenía que ser por fuerza relativamente rígida. Por tanto, el impacto electoral de la corrupción es inversamente proporcional a la extensión del censo, a la abstención y al fraude, pero directamente proporcional a la participación. En otras palabras, clientelismo, favoritismo y corrupción, en general, resultan rentables en una economía electoral de sufragio muy restringido, alta participación, pero bajo nivel de injerencia y fraude gubernamental. Un escenario censitario universalizado, o muy ampliado, con participaciones por encima del 30 por 100, hace que la restringida e inelástica oferta de corrupción disponible sea del todo incapaz de satisfacer a la demanda y, por tanto, se toma electoralmente marginal o económicamente inabordable. Vid. J. M. BOURNE, *Patronage and Society in Nineteenth-Century England*, Londres, 1986, pp. 138-140, y J. Q. WILSON, «The economy of patronage», en *Journal Of Political Economy*, LXIX, 1961, pp. 369-380.

<sup>18</sup> Esta noción, clásica, en C. PAVONE, «España-Italia, 1870's-1920's», en *Seminarios ROG-A*, 28 de julio de 1987.

se habían independizado económicamente fabricándolas en las industrias). Para entonces (reforma de 1918) Inglaterra había logrado un satisfactorio nivel de democratización política, socialización y participación de grandes masas en la dirección del Estado, con intereses vertebrados alrededor de un sistema bipartidista muy sólido, cuyos orígenes son, sin duda, muy remotos pero cuya realidad efectiva, como máquinas electorales sistemáticas, disciplina de voto parlamentario y centros de cultura política, no aparecen hasta muy entrada la era victoriana (1870-1880).

Como puede observarse, pues, la vía inglesa hacia la socialización y democratización políticas opera, en buena medida, de abajo a arriba. Con esto quiere decirse que las organizaciones políticas, en sus diversas fases de evolución, correspondientes a una variada **-y** variante- fisiónomía y anatomía políticas (desde los distritos «*podridos*» y notables, a los muñidores de elecciones y favores, hasta las «*máquinas*» de partidos políticos más colectivos y modernos), son las que protagonizan el proceso de socialización política y, en consecuencia, el procedimiento electoral (aunque en este punto, como se verá a continuación, hay una cierta relación dialéctica entre lo uno y lo otro). Precisamente, las elecciones son una buena radiografía de esta dirección de un proceso con la gravedad invertida. Porque Corona, gobierno y parlamento tenían, o bien que consolidar una situación, comprando con patrocinio el referendo electoral de una determinada mayoría (hasta 1832 por lo menos), o bien legitimar una jefatura parlamentaria y de partido concreta (desde mediado el ochocientos hasta entrado el novecientos) en una práctica **-ya** que no en los métodos- que nos recuerda la España de Alfonso XIII (1902-1923) <sup>19</sup>. En última instancia, esto significa que el legislativo condicionaba la actuación del ejecutivo (y la Corona, cuyo patronazgo electoral se ejerció hasta mitad de siglo) sobre colectivos electorales, ora contentándolos con dádivas, sinecuras y patronazgo, ora manteniendo un censo restringido (1832), o bien manipulando la geografía electoral (*guerry-mandering*) <sup>20</sup>, a fin de lograr una desproporción sesgada, pero conveniente, entre el electorado rural y el urbano (por

---

<sup>19</sup> Con la fundamental diferencia que, en el Reino Unido, el decreto de disolución estaba en manos del Primer Ministro y no al arbitrio de la Corona, como en España: *vid. in/m*, pp. 20-21, 27-28, 42 Y44 (131).

<sup>20</sup> El término es un neologismo-americanicismo inspirado en las prácticas de Elbridge Guerry, gobernador ochocentista de Massachusetts; y su peculiar y «*salamandrino*» diseño del distrito electoral *pro domo sua*.

ejemplo, en las reformas de 1832 y 1868; Y así, hasta que el acuerdo entre el High Tory Lord Salisbury y el radical Sir Charles Dilke vendrá a equilibrar representación y electorado). Observado desde abajo, ya se trate de notables, electoreros influyentes, organizaciones locales o máquinas de partido, la pugna se establece por conseguir más y mejores concesiones administrativas, mayor patronazgo para las clientelas, el ensanchamiento del censo electoral, o el control y la depuración del mismo (para lograr la inclusión de los amigos y la exclusión de los adversarios), o bien procurar mantener, o cambiar, un diseño de la geografía electoral, ajustado a los intereses de cada grupo o partido <sup>21</sup>.

Parece evidente que una dialéctica política, unos «trabajos» y organizaciones de estas características, parte de una significativa consideración –y promueve una notable articulación– de intereses que surgen desde abajo, ya sean individuales, locales, de grupo o, finalmente, colectivos y de partido. En este mismo sentido, puede que no sea ocioso recordar que un sistema electoral como el inglés (mayoritario y de distritos uninominales) abunda y apunta en la misma dirección, abajo-arriba, porque conspira en pro de una vertebración en torno a fuertes intereses locales y personales (corrupción incluida), pero a favor de una alternancia política regular.

*Mutatis mutandis*, Bélgica <sup>22</sup> compone asimismo un caso extremadamente interesante de socialización política, en que el proceso camina también en un sentido ascendente y en el que las prácticas guber-

---

<sup>21</sup> V. BOGDANOR, *The people and the party system. The referendum and electoral reforms in British politics*, Cambridge, 1981; H. J. HANHAM, *The reformed electoral system in Great Britain, 1832-1914*, Londres, 1983; A. R. BALL, *British political parties. The emergence of a modern party system*, Londres, 1981; W. BAGEOT, *The English Constitution*, Londres, 1872; M. BROCK, *The Great Reform Act*, Londres, 1973; N. GASH, *Politics in the Age of Peel: a Study in the Technique of Parliamentary Representation*, Londres, 1953; H. H. ASQUITH, «The ballot in England», en *Political Science Quarterly*, III (4), Londres, 1888, pp. 654-681, Y D. C. MOORE, *The politics of Deference. A Study of the mid-nineteenth Century English Political System*, Sussex, 1976.

<sup>22</sup> Vid. J. GILISSEN, *Le régime représentatif en Belgique depuis 1790*, Bruselas, 1958; H. PIRENNE, *Histoire de Belgique*, VII, *De la révolution de 1830 à la guerre de 1914*, Bruselas, 1932; X. MABILE, *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*, Bruselas, 1986; J. BARTHELEMY, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, París, 1912; L. DUPRIEX, *L'organisation du suffrage universel en Belgique. Vote obligatoire. Représentation proportionnelle*, París, 1901, y I. STENGERS, «Histoire de la législation électorale en Belgique», en S. NOIRET, *Political Strategies and Electoral Reforms: Origins of Voting systems in Europe in the 19th and 20th Centuries*, Baden-Baden, 1990.

namentales se centran en la distribución de patronazgo, la manipulación de la geografía electoral y el control del —y la lucha en torno al— censo<sup>23</sup>. Hasta 1893 (y desde 1831) operó en Bélgica un sistema bastante restrictivo de sufragio censitario, aparejado en la clásica noción doctrinal de que la elección es una *función* (que sólo *algunos* pueden y deben ejercer), frente a la idea del voto como un *derecho* (del que *todos* pueden y deben disfrutar, recogido en una ley de sufragio universal). Bélgica es quizá uno de los países donde mejor y de modo más pragmático se desarrollan las teorías políticas que defienden la restricción del sufragio, argumentadas desde un punto de vista más progresista que democrático —si se me permite, por un momento, la aparente contradicción en términos— En esta línea, la idea censitaria de los progresistas belgas descansaba en que un sufragio de tales características garantizaba orden, conocimiento e independencia. El propósito político que se ocultaba detrás de una trilogía tal, lo desvelaba con nitidez Frere-Ürban en el congreso liberal belga de 1846: al rebajar el censo o suprimirlo —advertía— «*vous aurez non pas des électeurs, mais de seroiteurs*», de los más poderosos o influyentes; cfr. el clero y los grandes propietarios católicos. En definitiva, liberales y progresistas temían que la mayoría no estuviera de su parte. Como advertía un conocido doctrinario, la universalización del sufragio arriesgaba a «*moyer les votes éclairés et libres sous un flot d'électeurs ignorantes et fanausés*» (por el clero). Como los progresistas españoles, y los liberales de otros países latinos europeos, los belgas temían que la democratización total de la elección pudiera constituir «*le plus sur fondement de l'Eglise*», Además, y por añadidura, como en España, los belgas tenían siempre puesto el ojo en el ejemplo de su vecino francés. Y, en este sentido, la conclusión que sacaron de las prácticas del II Imperio fue que el sufragio universal, con Napoleón III, había jugado a favor del cesarismo<sup>24</sup>.

De este modo, no es, pues, extraño que el censo fuera en Bélgica centro de la batalla política durante muchas décadas. Además —y a la manera de Inglaterra, aunque de forma menos lacerante— una sesgada distribución geográfica del electorado sirvió también como instrumento

<sup>23</sup> Cfr. STENGERS, «Histoire», en NOIRET, *Political strategies, op. cit.*, pp. 77-84.

<sup>24</sup> *Vid.*, por ejemplo, las sospechas que abrigaba don Gumersindo de Azcárate acerca del sufragio universal tan tarde como en 1912: cfr. *DSC*, 1 de febrero de 1912; y dudas parecidas en Italia, S. NOIRET, «Sufragio universal *versus* representación proporcional: Italia del s. XIX a la I Guerra», en FOG-B[enidorm], Universidad de Alicante, 28 de septiembre de 1989.

de control y acicate, en la medida en que el censo electoral belga resultaba desequilibradamente diferencial (si bien en un sentido significativamente inverso al del modelo británico; esto es: más alto en las ciudades que en el campo) como forma de equilibrar uno y otro electorado. En las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado se arbitró un ingenioso y singular sistema de restricción electoral indirecta; a saber: incrementar el mínimo impositivo, como fórmula para limitar el universo electoral. De este modo, Bélgica constituye un curioso caso de política fiscal con fines electorales; lo cual hizo que la pugna política se desplazara también al censo fiscal, como forma de controlar el electoral.

Es muy posible que esta batalla política en tomo a los censos, que desde muy pronto enzarzó a liberales y católicos belgas, ayude a entender la muy temprana y sólida articulación de intereses locales, la rápida vertebración de intereses de grupo y el acelerado desarrollo de las máquinas de partido <sup>25</sup>. En efecto, desde muy pronto surgieron organizaciones políticas con una vocación de actividad permanente. Sus creadores fueron los liberales y su inventor, quizá, Théodore Verhaegen, padre, ya en los años cuarenta de la pasada centuria, de una asociación política liberal con carácter permanente. Estas asociaciones se extendieron rápidamente por todo el país, al extremo que el rey Leopoldo I se quejaba amargamente a Adolphe Thiers en 1864: «*il faut savoir que nous sommes de Jait gouvernés par des associations libérales permanentes*». Por su parte, los católicos no tardaron en montar, eficazmente también, su maquinaria electoral.

Dichas organizaciones se encargaban de elegir candidatos y de organizar y dirigir la campaña electoral. Sin embargo, su origen, y el propósito permanente de su existencia, estaba en escuadriñar y purgar sistemáticamente las listas de electores (significativamente clasificados en «*sius*», «*douteaux*» y «*adversaires*»), excluyendo a los contrarios e incluyendo a los partidarios. El hecho de que, entre 1882 y 1892, se produjeran casi ciento cincuenta mil reclamaciones relativas a los censos indica tanto el terreno en el que se dirimía la pugna política, como la necesidad organizativa que ésta imponía. Por eso, puede entenderse que el *grande elettore* de la máquina católica de Gante, Théodore Léger, tuviera cuatro empleados permanentes y un despacho montado y dedicado al «trabajo» en las listas electorales. De esta suerte, el combate

---

<sup>25</sup> Vid., AHRANZ, «Debate Parlamentario, 1909-1913», apud *luoe*, 1994, op. cit., 1994, p. 84.

en torno a los censos -fiscal y electoral- resultó determinante en la articulación de intereses y en la organización de partidos de abajo a arriba. Éstos eran ya un hecho político extendido y arraigado, cuando los socialistas belgas del Partido Obrero (creado en 1885) desplegaron, a fines de los años ochenta del siglo pasado, la bandera política de la universalización del sufragio, en la inteligencia que sería la llave que abriría la puerta de las grandes reformas sociales.

Sin embargo, la plena y auténtica adopción del sufragio universal no se produjo sin largas décadas de resistencia y luchas políticas con un notable grado de confrontación. De hecho, su introducción vino tras la violencia y represión que acompañó a la huelga general de 1893. En este clima de tensión y miedo, la Cámara votó un sufragio universal *sui generis*, puesto que se intentaba diluir el impacto de los nuevos votantes, inflando el electorado por arriba, mediante el expediente de añadir un voto suplementario a los cabezas de familia con domicilio fijo, otro voto suplementario a los propietarios y hasta dos votos más a determinadas capacidades (al punto, que hubo bastantes electores que reunieron hasta tres votos, mientras aquellos con doble voto llegaron a suponer un tercio del cuerpo electoral). De esta suerte, el voto liberal y el católico tendieron a verse sobrerrepresentados, en tanto que el socialista resultaba penalizado. Un hecho que se agravó cuando, en 1899, los católicos introdujeron la representación proporcional, como salvavidas de sus antiguos rivales liberales y refuerzo de las defensas frente al, ya para entonces, común enemigo socialista. En todo caso, esta línea de actuación no hacía sino consagrar una política que siempre planteaba el terreno de las disputas en los requisitos legales de la elección y en los censos de electores, mucho más que en la manipulación de los comicios o de los votantes. Parece indudable que esta tendencia, similar a la británica, facilitara la identificación de objetivos generales y, por tanto, la formulación de programas y organización de campañas para universos muy amplios, dirigidas por maquinarias bien implantadas y articuladas, y orquestadas por partidos de ámbito nacional. Quizá por eso fue posible un crecimiento muy rápido del Partido Socialista, con un planteamiento de lucha política amplia y ambiciosa, concretado en dos grandes huelgas políticas, 1902 y 1913. Como en tantos otros lugares, la Primera Guerra zanjó el tema del sufragio universal masculino efectivo, si bien hubo de esperarse a 1948 para asistir a la implantación del sufragio femenino.

### 3. Monopolio del ejecutivo y control de la oferta pública

Francia ha sido considerada como uno de los «modelos» de la democracia occidental. Sin embargo, el idealizado caso francés dista de presentar una realidad histórica lineal y apacible. Más bien nos enfrentamos ante uno de los procesos más violentos, fracturados y constructivistas de Europa Occidental. Desde la última década del setecientos, y durante toda la primera mitad del ochocientos, ni existieron organizaciones políticas nacionales estructuradas, ni las elecciones constituyeron el vehículo de cambio político <sup>26</sup>. A pesar de que algún autor (René Rémond) haya proclamado solemnemente que «*la universalidad del sufragio en Francia no sufre ninguna interrupción ni contestación por parte de los poderes públicos desde 1848 al presente*», lo cierto es que la Francia de mediados del siglo XIX (e incluso hasta el último cuarto de esa centuria) es, como en su tiempo recordaba un dramático comentario de Macaulay <sup>27</sup>, un país convulsionado e inestable, producto de una sociedad civil todavía emergente y fragmentada, con una tendencia al cambio político violento, y al ejercicio centralizado y autoritario de la actividad gubernamental <sup>28</sup>.

Por más que, efectivamente, la **N** República introdujera en 1848 el sufragio universal masculino en la letra de la ley, no es menos cierto que en 1850 los requisitos de una residencia obligatoria y prolongada y la manipulación de la geografía electoral se encargaban de recortar ese derecho <sup>29</sup>. Con todo, el método de control más relevante (y más influyente en otros países) fue el mecanismo ideado —y las prácticas ensayadas— por Napoleón **III** durante el **N** Imperio de dirigir el proceso político electoral desde arriba, según «*el sistema de las candidaturas de gobierno*». El procedimiento consistía en ejercer presión,

<sup>26</sup> P. GUEMIFFEY, *Le nombre et la raison. La Révolution française et les élections*, París, 1993; varios, *Les pratiques politiques en provinces à l'époque de La Révolution Française*, Montpellier, 1989, esp. pp. 27-37 (M. Crook).

<sup>27</sup> T. B. MACAULY, *Napoléon and the Restoration of the Bourbons*, LOI d'É. 1977, esp. pp. 23 Y36.

<sup>28</sup> R. RÉMOND, *La vie politique en France depuis 1789*, t. 1, París, y J. M. JONES, «An improbable democracy nineteenth Century elections in the Massif Central.», en *The English Historical Review*, XCVII, 384, julio 1982, pp. 530-557.

<sup>29</sup> M. ACULHON, *La République au Village. Les populations du Var de la Révolution à la IIème République*, París, 1979; S. KENT, *Electoral procedure under Louis-Philippe*, Newharent, 1973, y A. LANCUOT, *L'Abstentionisme électoral en France*, París, 1968.

coacción y fraude sobre candidatos, votantes y votaciones desde el Ministerio del Interior, por medio de los prefectos y a través de un centralizado y jerarquizado sistema administrativo, «*haciendo prevalecer, [de esta suerte], la voluntad de los funcionarios sobre la voluntad de los electores*»<sup>30</sup>. De esta forma, la competencia se suprimía, la oposición se amortiguaba o amordazaba y, consecuentemente, los candidatos quedaban clasificados en «*oficiales*», o elegibles, y «*enemigos*», o descartables<sup>31</sup>.

No será sino hasta finales de los años ochenta, cuando esta férrea dirección desde arriba del proceso político y electoral deje de resultar decisiva en los resultados. Tenemos, en efecto, que adentrarnos en la **In** República para encontrarnos con un progreso significativo –y definitivo– de la democratización política francesa, con la formación de organizaciones políticas permanentes y a nivel nacional, campañas electorales competitivas, votaciones nutridas, elecciones verdaderamente libres<sup>32</sup> y primacía del Parlamento<sup>33</sup>. Desde entonces, como hemos visto acontecer en tantos otros países occidentales, la pugna política se desplazará a los requisitos de residencia y, sobre todo, a la geografía electoral, cuya frecuente manipulación, conocida en Francia como «*charcutage*», buscaba penalizar el voto urbano a favor del campesino<sup>34</sup>. En este sentido, las elecciones celebradas durante el **II** Imperio son otro nuevo ejemplo de utilización conservadora del voto popular de los pueblos, para sofocar el supuesto radicalismo de las ciudades. Desde esta óptica, Napoleón **III** era un entusiasta defensor del sufragio universal y uno de los ejemplos más interesantes, en la línea que, con tanta sagacidad, había advertido –y temido– Tocqueville de utilización autoritaria de la democracia –**en** el punto y hora que el emperador francés

<sup>30</sup> A. LEFEVRE-PONTALIS, *Les Lois et les Moeurs électorales en France et en Angleterre*, París, 1885, p. VII.

<sup>31</sup> T. ZELDIN, *The political System Of Napoléon II*, Londres, 1958, y F. BON, *Les élections en France. Histoire et sociologie*, París, 1978. Hemos de advertir que, en Francia, el fraude gubernamental se ejercía por vía activa, o por presión de las autoridades sobre los electores para que éstos votasen las candidaturas «oficiales»: *vid.* L. GIRARD, *Napoléon III*, París, 1986, p. 266.

<sup>32</sup> A. SIEGRIED, *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la Troisième République*, París, 1980.

<sup>33</sup> *Vid.* ARRANZ, «Debate Parlamentario, 1909-1913», *apud* *JUOG*, 1994, p. 85.

<sup>34</sup> A. GARRIGOU, *Le Vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs*, París, 1992.

supo dar un giro plebiscitario a su «democracia» para controlar Parlamento y libertades y, en definitiva, dirigir la sociedad civil<sup>35</sup>.

Además del estudiado diseño de las diversas demarcaciones electorales, el otro aspecto, objeto en Francia de una larga e interesante pugna política, se centró en el tipo de demarcación elegida, un debate que enfrentaría a *arrondissementiers* contra *départementalistes*. En este sentido, e igual que, posteriormente, ocurriría en España, el escrutinio uninominal de distrito (*Arrondissement*) se consideró típico del «régimen imperial y monárquico», fácil botín electoral para las manipulaciones de los prefectos, pasto del clientelismo y centro de la tiranía de «miserables» intereses locales, o «escrutinio de gladiadores», como lo denunció Aristide Briand en 1911, asegurando que transformaba las demarcaciones electorales en «mares stagnantes». Por el contrario, el escrutinio plurinominal de circunscripción departamental gozó durante largo tiempo de la aureola de «le scrutin républicain»: Sin embargo, con el sistema de circunscripción o departamental ganó Gambetta las elecciones de 1871, tras lo cual, la Asamblea Nacional, de mayoría monárquica, restauró el distrito uninominal, hasta que, al fin, los republicanos impusieron definitivamente el escrutinio departamental de lista en 1885<sup>36</sup>.

#### 4. Oligopolio del ejecutivo y casos cambiantes: de una oferta pública controlada a un mercado liberado en un legislativo independizado

La historia de Alemania<sup>37</sup>, en lo que respecta al problema que nos ocupa, presenta un panorama relativamente singular en varios aspectos. En primer lugar, al igual que Italia –y a diferencia de los viejos países europeos; es decir, de Francia, Inglaterra y España–, nos encontramos frente a un Estado nuevo y agrandado. Por otra parte, Prusia figuró, como otros Estados del centro y del Este de Europa, entre las

<sup>35</sup> A. J. TUDESQ, *L'élection présidentielle de Louis Napoleon Bonaparte, 10 décembre 1848*, París, 1965.

o J. Y. MOLLIER y J. GEORGES, *La plus longue des Républiques*, París, 1994, y P. CAMPBELL, *French Electoral Systems and Elections*, Londres, 1965.

<sup>37</sup> S. SUVAL, *Electoral Politics in Wilhelmine Germany*, The University of North Carolina Press, 1985; G. A. RITTER, «The electoral Systems of Imperial Germany and Their Consequences for Politics», en NOIRET, *Strategies, op. cit.*, pp. 53-75, Y. J. N. RETALLACK, *Notables of the Right. The Conservative Party and political mobilization in Germany, 1876-1918*, Boston, 1988.

que se clasificaban como «potencias autocráticas» (por contraposición a las «*potencias liberales*» del Occidente europeo —el Sur incluido-). Esta clasificación quería subrayar el hecho de que en Prusia —**yen** buena medida también en el posterior Imperio alemán— el Parlamento tenía un desarrollo y ejercía unas funciones de control muy reducidas en comparación a los Estados de Europa Occidental.

En sus orígenes, la política de representación en Prusia, y luego en Alemania, discurrió por cauces minoritarios y muy restrictivos, con un sistema de notables conocido como *Honoratiorenpolitik*. Posteriormente, y ya en la época bismarkiana, el sistema representativo alemán conjugaba una curiosa combinación entre lo que sería una muy temprana introducción del sufragio universal, con una manipulación de los resultados, a través del control de candidatos y votantes, de corte napoleónico *pero* estilo español. En efecto, por sorprendente que pueda parecer, Bismark introdujo muy pronto (1866-1867) el sufragio universal masculino para mayores de veinticinco años, según el modelo recogido por la revolucionaria Asamblea Nacional de Paulskirche, del 12 de abril de 1849. La maniobra del Canciller de Hierro tenía un doble alcance estratégico, internacional y nacional. Por aquellos años, Bismark quería promocionar la candidatura de Prusia, como campeona de la unidad alemana, frente a los Hasburgos, y pensaba que el Imperio plurinacional y multirracial austriaco no podía encajar el reto político que implicaba un sufragio de esas características —**al** tiempo que buscaba ahogar con votos el particularismo de los pequeños estados alemanes.

Por otra parte, el Canciller alemán creía, además, que el antiguo sistema prusiano de voto de tres clases había favorecido a los liberales y pensaba —**junto** con otros muchos políticos de su tiempo, como ya sabemos— que el sufragio universal beneficiaría a los conservadores y ayudaría a controlar a los radicales, en la medida que las masas rurales se inclinarían, presumiblemente, por aquéllos (como detalladamente le explicara en una conocida carta, cuya profusa cita por Lipset haría famosa en nuestros días, al propio Napoleón III). Parece claro, sin embargo, que, en las primeras décadas del Imperio —**y** a pesar, o quizá gracias, a la universalización del sufragio—, el sistema político alemán, por oposición a lo que hemos visto en casos anteriores, se orientó claramente de arriba-abajo; es decir, el terreno de disputa no se libró tanto en el modo de elección y los electores, como en una presión y control del gobierno sobre los candidatos, votación y votantes.

Esta orientación empareja a la primera Alemania bismarkiana con los sistemas napoleónicos, orientados desde arriba, en que la corrupción local es relativamente menor pero el fraude gubernamental, desarrollado a través del control y presión que ejercían las autoridades sobre candidatos y votantes, aparece como sustancialmente mayor. No obstante, lo más curioso, quizá, del primer sistema electoral bismarkiano es la aplicación del modelo napoleónico, a la manera con que luego se perfeccionaría en la España de la Restauración durante tantas décadas; a saber: el control de candidatos, de estilo napoleónico, pero con la importante variante de que, en lugar de aplicar el sistema francés de «*candidatos oficiales*», se adaptaba en modalidad de «*candidatos adictos*» -que permitía la representación, y teóricamente la alternancia, de y con los grupos de la «*leal oposición*»-. El cometido de las autoridades consistía en «trabajar» las elecciones para que salieran los «*adictos*», impidiendo la entrada de los llamados *Reichsfeindliche Parteien*, o grupos enemigos del Imperio.

Bismark también utilizó el sufragio universal con fines plesbicitarios y al efecto de contrarrestar la creciente actividad del Parlamento (1878-1887), un ejemplo que más tarde imitaría Von Bülow en 1907. No obstante, el maquiavelismo electoral del Canciller alemán, en versión hispano-napoleónica, tuvo una vida relativamente breve porque el sufragio universal produjo efectos no deseados: acabó movilizando el voto católico a fines de los setenta y, sobre todo, convirtió al Partido Socialista (SPD) en una fuerza política de primer orden que, al filo de 1890, arrastraba al 20 por 100 de los votantes. Para entonces, la injerencia del gobierno en la votación y control por las autoridades de candidatos y votantes habían dejado de ser un expediente factible, ante un electorado crecientemente movilizado que votaba. De esta suerte, el proceso alemán fue pasando de un control de arriba a abajo, a una orientación inversa de abajo hacia arriba. Consecuentemente, también la lucha política varió de lugar, para trasladarse al terreno de las condiciones legales que determinaban la elección. Puesto que en la Alemania del sufragio universal ya no había margen de maniobra política ni legal, en lo que al censo se refiere, el pulso político (a excepción del «*reino rojo*» de Sajonia, donde la ley electoral fue cambiada dos veces, en 1896 y 1909, para impedir la victoria del SPD) se centró en la geografía electoral, que fue legalmente manipulada (*Wahlkreisgeometrie*) para impedir la victoria de los socialistas.

*Italia* constituye un caso interesante, en la medida en que presenta -histórica y geográficamente hablando- una cierta dualidad, en lo

que hace a la orientación en la evolución de su socialización política. Como comienzo de esa historia, puede escogerse la legislación y las prácticas del reino de Piamonte, hacia mediados del ochocientos: ausencia de partidos políticos organizados y estructurados a nivel nacional, carencia de una ley electoral que ayudara a su formación, junto al papel central del gobierno, a través de sus prefectos, los cuales fabricaban las elecciones, al objeto de eliminar posibles tendencias localistas y centrífugas. Se trataba, pues, de una versión al *francese modo*, de corte napoleónico, con una clara orientación de arriba a abajo, de una sistemática injerencia del ejecutivo en los comicios y en los votantes, mucho más que pugnas en torno a los requisitos legales del sufragio y las listas del censo. En otras palabras, parece que, en esa fase, el objeto de la disputa —y de la manipulación— fueron los votos y los votantes, que no la ley electoral y los electores, como vimos en los casos inglés y belga.

El *corpus* legal de la primera etapa estuvo constituido por la Ley municipal piamontesa de 1847 y la Ley de sufragio censitario de 1848. Como se ha indicado, el modelo -teórico y práctico- básicamente era francés, pero atemperado por una sustancial influencia de origen belga que tendía a ampliar bastante el censo, introduciendo, y añadiendo, la noción —y los electores— de *censo presunto* (capacidades y profesionales; cfr. funcionarios), además de *capacita* (cfr. electores que adquieren su derecho de sufragio en virtud de su nivel educativo). En este sentido, conviene señalar que el sistema italiano y la progresiva socialización del mismo guardarán siempre una relación significativa con la noción de educación, como característica y elemento de ampliación del censo electoral <sup>38</sup>.

Parece indudable que la unidad italiana, en la medida que supuso la incorporación de nuevas, diversas y diferentes regiones y población, tuvo un efecto dinamizador, sumamente interesante, tanto en las condiciones del sufragio, como en la práctica del mismo y, en general, en la evolución política de la Península. A pesar de ello —y salvo honrosas excepciones (cfr. Alberto Aquarone o Carlo Morandi)— casi hasta nuestros días, la crítica no ha sido caritativa con la Italia liberal.

---

<sup>38</sup> A. ACUARONE, *Alta ricerca dell'Italia liberale*, Nápoles, 1972; G. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia, 1849-1948*, Bari, 1974; G. MARANINI, *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, Florencia, 1967; G. PERTICONE, *Il Regime Parlamentare nella storia dello Statuto Albertino*, Roma, 1960, y C. PISCHEDDA, *Elezioni politiche nel regno di Sardegna (1848-1859)*, Turín, 1965.

A un despectivo cliché neodarwinista finisecular se añadió la sólida, pero acerva, crítica de los *meridionalisti*, a la que se sumaría, tras la Segunda Contienda, una extraña conjunción católico-marxista, de raíz gramsciana; en suma, un *tutum revolutum* que ha conspirado para descartar todo el pasado democrático-liberal de anteguerra, como un descolorido revuelto de los *beati posidenti*, tratando de impedir la entrada en la arena política de los «fuori muri» desfavorecidos (vid. Alfio Mastropaolo). Desde los años setenta se ha ido abriendo paso una crítica mucho más matizada, refinada y apreciativa de ese pasado liberal y de sus diferencias y progresos. Así, por ejemplo, se ha destacado que, a medida que avanzó la unidad, se hizo inevitable la redefinición de la geografía electoral (subsano el sistema anterior —que obligaba a los electores a votar sólo en las cabezas del distrito— para dividirlos en *sezioni*, correspondientes a otros tantos *mandamenti*, o unidades administrativas menores y más accesibles) y la ampliación del censo de capacidades. De hecho, y progresivamente, el centro del debate político —y consecuentemente, la orientación del proceso de socialización— fue desplazándose, de comicios y votantes, hacia los requisitos del sufragio y los electores; en definitiva, al problema del censo. Al punto, que para la segunda mitad de la década de los setenta del siglo pasado, la ampliación del censo constituyó uno de los principales elementos del programa de la Sinistra. En esta línea, la Ley de 1882 debe interpretarse como parte de un paquete y consecuencia de la llamada *rivoluzione parlamentare*, de marzo de 1876, que llevará al poder a Depretis y a la izquierda liberal. En principio, la historiografía italiana tradicional, católica y marxista, no ha sido precisamente indulgente con la era del «trasformismo». Como mínimo, se ha considerado «una oportunidad perdida» (cfr. Perticone), aunque, con frecuencia, se insiste, incluso, en la irrelevancia del cambio político, señalando la homogeneidad social de los diversos grupos de políticos liberales y subrayando la «poca cosa» que significó la Ley electoral de 1882 (cfr. Maestropaolo). Dejando aparte la temprana, interesante y conmovedora excepción que representa el trabajo de Carla Morandi, *La sinistra al potere* (Firenze, 1944), hemos de esperar hasta pasado 1970 para encontrar una revalorización del *postrisorgimento* (cfr. Aquirone o Galasso) <sup>39</sup>.

<sup>39</sup> C. MORANDI, *La Sinistra al potere*, Florencia, 1944; C. VALLUARI, *La politica liberale di Giuseppe Zanardelli del 1876 al 1878*, Milán, 1967; R. CHAIRINI, *Politica e società nella Bressia zanardelliana. Le elezioni a suffragio ristretto, 1876-1880*, Milán, 19738, y R. ROMANELLI, «Alla ricerca di un corpo elettorale. La riforma del 1882

El padre de la reforma censitaria fue Giuseppe Zanardelli, el cual obtuvo el apoyo de Depretis, frente a los moderados de Minghetti en la cuestión electoral. El hecho que el proyecto datara de 1876, pero la ley no se promulgara hasta casi seis años después (1882), revela lo arduo del debate político. No era para menos. Para empezar, el proyecto de ley establecía la elección, en lugar de la designación, para el nombramiento de los alcaldes. Pero, sobre todo, se ampliaba considerablemente el censo electoral, haciendo descansar el derecho al voto en el nivel de educación de la población adulta masculina. Además, se establecía, entre otras, una reforma trascendental de la geografía electoral, introduciendo el escrutinio de lista –si bien, en marzo de 1891, volvería a restablecerse el distrito uninominal–. Más adelante, en 1912, el cuarto gabinete de Giolitti triplicaría el electorado, al extender el derecho a voto a cualquier ciudadano de más de treinta años y a todo aquel que hubiera servido en el ejército. Por fin, tras la guerra, en 1919, se introdujo el sufragio universal masculino y la circunscripción plurinominal con representación proporcional <sup>40</sup>.

Como puede observarse, las reformas adoptadas y sus consecuencias prácticas en el proceso de socialización política italiana, a partir de los años ochenta de la pasada centuria, están lejos de ser irrelevantes o lentas. Parece claro que durante el trasformismo va operándose en Italia una sustancial democratización política y una progresiva articulación de intereses, alrededor de un sistema político cambiante. Aun cuando, como ha apuntado Ghisalberti, las reformas de la Sinistra liberal de fines de siglo todavía se enmarcaran en un tiempo «*individualista, de hegemonía de notables locales, operando fuera de toda articulación o estructura de partidos*» y se apuntalaran en el sistema de distritos uninominales, no es menos cierto que ese mundo de grandes patronos apuntaba ya a una creciente vertebración de intereses locales y a un proceso de socialización política que iba caminando de abajo a arriba. Una interpretación interesante en esta línea puede rastrearse en la crítica retrospectiva que Giuseppe Mararini ha realizado de la degeneración de la democracia parlamentaria de posguerra, víctima, según este autor, del sobrecontrol partidocrático, a manos de una generación, que no había

---

in Italia e il problema dell'allargamento del suffragio», en P. POMBENJ (ed.), *La trasformazione politica nell'Europa liberale, 1870-1890*, Bologna, 1986, pp. 171-211.

<sup>40</sup> H. ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana. Liberali e Radicali alla Camera dei Deputati, 1909-1913*, Roma, 1979, y C. CAHOCCI, *Giolitti Teta giolittiana*, Turín, 1961.

conocido, ni vivido, la historia liberal de anteguerra y había olvidado que un sistema de distritos uninominales mayoritarios iba, poco a poco, produciendo, en la Italia de preguerra, una sólida vertebración de intereses, con una orientación progresivamente sana y estable del sistema político. En esta línea de revalorización del trasformismo -**aunque** desde la perspectiva de una investigación que parte de una óptica diferente- pueden colocarse algunos de los sugerentes trabajos comparativos entre el sistema político italiano y español a caballo de siglo, realizados por Gabriele Ranzato. El profesor Ranzato identifica una evolución progresiva, en el tiempo, hacia mayores grados de socialización política, con una creciente participación electoral y presencia de intereses locales. Según este autor, los numerosos casos de corrupción y reparto de favores administrativos, como beneficios divisibles, subrayan, en el caso italiano -**y** a diferencia del español-, que las elecciones iban siendo cada vez más competidas y que los votos debían ganarse, aunque fuera a cambio de favores que implicaban, frecuentemente, la vulneración de la norma legal. Con la significativa e importante excepción del *Mezzogiomo* (donde la injerencia del gobierno a través de los prefectos podía resultar decisiva), terminaríamos por encontrar, pues, en la Italia finisecular, ante un caso no tan distinto del de Inglaterra medio siglo atrás, con una orientación del proceso de socialización política de abajo hacia arriba y una presencia creciente de intereses locales que disputaban las elecciones -**compitiendo**, con un costo sustancial en corrupción- por favores administrativos de toda índole. Para expresarlo de manera gráfica, aunque inevitablemente simple, podríamos afirmar que (en el sistema inglés de la primera mitad del XIX y en el italiano del trasformismo, y aun en la época de Giolitti) había mayor competencia electoral, que generaba mayor corrupción social, pero menor fraude político; mientras que, en el caso español francés, a la reducidísima competencia política -**pero** menor corrupción social- correspondían un grado de pacto interpartidario y/o un fraude electoral gubernamental sustancialmente mayores.

En este sentido, Gabriele Ranzato acierta al señalar que en la *España de la Restauración* -**y** a diferencia del caso italiano- no se intercambiaban tanto favores administrativos (corrupción) por votos. Pero, en lo que se me alcanza, yerra, sin embargo, cuando atribuye la diferencia al hecho de que, en la modesta España ochocentista, el capital de favores administrativos disponible era tan reducido como para limitar severamente su dilapidación electoral <sup>41</sup>. Personalmente, pienso que la

---

<sup>41</sup> G. RANZATO, «La forja de la soberanía nacional: las elecciones en los sistemas liberales italiano y español», en TUSELL, *Sufragio, AYER, op. cit.*, pp. 115-138.

razón es más simple y nos denuncia lo diverso de los dos procesos electorales comparados y **-lo** que es más interesante- la distinta naturaleza de ambos sistemas políticos. El trasformismo, con un grado de movilización y socialización políticas significativamente mayores (producto de un nivel de competencia político-electoral auténtica y muy superior), necesitaba ganar votos, aunque fuera a cambio de favores, con frecuencia, divisibles y de naturaleza clientelar (corrupción) <sup>42</sup>. Mientras que en la Restauración española, en que el asunto consistía, sobre todo, en lograr cifras electorales **-que** no en sumar votos reales (clientelares o colectivos)-, el negocio político no estaba tanto en maximizar la corrupción (o movilizar al electorado) para computar votos, como en ponderar, consensuándolo, el masivo fraude electoral. En definitiva, esto viene a indicarnos que, a salvedad del *Mezzogiorno* <sup>43</sup>, en el trasformismo, en curioso contraste a lo que antes había sucedido en el propio reino de Piamonte (pero similar a lo que aconteciera en Inglaterra cinco lustros atrás o tres en Bélgica), la batalla por el poder se libraba, crecientemente, en (la elección de) el legislativo. Pietro La Cava ilustra **-y** sitúa en su punto y **hora**- esta característica del sistema italiano de manera elocuente:

«el representante de la nación se vuelve agente de negocios y el poder legislativo entra a velas desplegadas en el ámbito del poder ejecutivo. A su vez, el poder ejecutivo saca provecho de ello en las grandes ocasiones, valiéndose de esos intereses en los días críticos de las elecciones; de ahí que no sean raros los casos de resoluciones tomadas en contra de leyes y reglamentos en favor de dichos intereses» <sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Para «el poder de negociación» de los *grandi elettori* locales frente al gobierno italiano, que era mucho mayor que en Francia y España, vid. R. C. FRIED, *The Italian Prefects*, New Haven-Londres, 1963, pp. 127-128, y F. I. COPPA, «The extraordinary liberalism of Giovanni Giolitti», en *Journal of Modern History*, vol. 42, núm. 2, junio 1970, p. 208.

<sup>43</sup> En el Mezzogiorno, las elecciones eran mucho más «administrativas», o de tipo napoleónico, en que el fraude y la injerencia del ejecutivo podían ser, con frecuencia, preponderantes. Vid. G. MOSCA, *Teorie del governi e governo parlamentare*, Milán, 1910, *passim*; G. SALVAMINI, *Il ministro della mala vita*, Milán, 1918; G. FORTUNATO, *Il Mezzogiorno e lo stato italiano*, Florencia, 1926, *passim*, y P. TOCLIATTI, *Discorso su Giolitti*, Roma, 1950.

<sup>44</sup> P. LA CAVA, *Sulla Reforma della legge elettorale*, 1880, cito por RANZATO, «Forja soberanía», en TUSELL, *Sufragio*, *AYER. op. cit.*, 1991, p. 130. Vid. también ARRANZ, «Debate Parlamentario, 1909-1913», *apud IUDG, op. cit.*, 1994, p. 86.

Por el contrario, en la España de la Restauración y en el Portugal de la Hegeneracao (o en la Francia de Napoleón III y en la Prusia del primer Bismark), la lucha por el poder político se libraba (o se negociaba, según los casos y los momentos) en el ejecutivo, cuya designación -en la Restauración española- aparecía regulada por el poder moderador (la Corona) -quien, sistemática, alternativa y «lealmente» (léase, con neutralidad)<sup>45</sup>, repartía el poder entre los partidos dinásticos<sup>46</sup>, incluyendo en el nombramiento el decreto de disolución de las Cortes, requisito clave para «manufacturar» una nueva mayoría *ad hoc* 47\_. Veamos algunos testimonios directos y cualificados.

«A Dios gracias -aseguraba un político local al ministro británico después del fracaso del pronunciamiento de Badajoz (1883)- ya hemos dejado atrás esta fase de nuestra historia y tan libres de pronunciamiento estamos aquí en España, como lo están ustedes en Inglaterra. Aunque bien es verdad que, sin pronunciamiento ni electorado, no se adivina cuál va a ser el mecanismo de cambio»<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> FÜ 72/1618: Morier a Granville, 30 de octubre de 1882.

<sup>46</sup> La corona venía a sustituir como mecanismo de cambio a un electorado desmovilizado, manipulable, por tanto, deslegitimado, al tiempo que, como «rey-soldado», el monarca taponaba cualquier intentona militar, amén de desincentivar conspiraciones entre políticos sabedores que, imparcial y alternativamente, serían llamados al poder, más pronto que tarde: reconocimientos expresos y autorizados de este mecanismo, en el discurso de Cánovas ante el Congreso, 5 de junio de 1889, *apud* I. DÍEZ DEL CORRAL, *El liberalismo doctrinario*, Madrid, 1973, pp. 652-653; y CANOVAS, *Discursos, op. cit.*, 8 de febrero de 1888. *Vid.* también M. ALONSO MARTÍNEZ, *DSC*, lego 1879-801, núm. 190, 15 de junio de 1880, p. 4873. La idea de que la "Corona [oo], supliendo las deficiencias del cuerpo electoral, [oo] actual[ba] de poder moderador ya la vez de órgano de opinión», en SÁNCHEZ DE TOCA, *DSS*, núm. 13, 28 de junio de 1910 (citado por ARRANZ, «Debate Parlamentario, 1909-1913», *IJOe, op. cit.*, p. 34). *Vid.* también J. SÁNCHEZ DE TOCA, *La crisis de nuestro parlamentarismo*, Madrid, 1914. Un desarrollo de este tema, muy posterior al que yo hice en su día, aunque más «ajustado a Derecho» -por así decir-, en A. M.<sup>a</sup> CALMO, «La prerrogativa regia en la Restauración: teoría y práctica (1875-1902)», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 55, enero-marzo 1987, pp. 273-315. Para las reglas con que actuaba la Corona y sus razones, *vid. infra*, pp. 26-28.

<sup>47</sup> Descripciones del mecanismo -e importancia- del decreto de disolución, en *El Norte de Castilla* (en adelante, *NC*), 5 de agosto de 1881; AA.EE., Cp. NsI: Cónsul en Sevilla a ministro, 17 de abril de 1896. AA.HH.A. 7N/1197: 11 y 21 de febrero de 1881. *La Libertad*, 16-17 de febrero de 1881, y *NC*, 23 de marzo de 1881. Según CALERO y M.<sup>a</sup> Angeles LARIO el fin del exclusivismo de partido y el comienzo del tumismo se cifraba en el compromiso de la Corona, «no escrito», de no conceder consecutivamente el decreto de disolución al mismo partido: *vid.* M.<sup>a</sup> A. LARIO, «La Corona en el régimen político de 1876», en *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie V, t. 6, 1993, p. 209.

<sup>48</sup> FÜ 72/1645: Morier a Granville, 1 de septiembre de 1883.

Joaquín Costa nos da la respuesta en una carta privada: «[...] no habiendo [en España] cuerpo electoral más que de papel [...], hace sus veces el Rey, o lo que es igual, el Jefe de Partido a quien él confía la tarea de gobernar [y], con la llave del Gabinete, entrega el Rey juntamente las llaves de las urnas [...]»<sup>49</sup>.

La respuesta canovista al dilema sería, en efecto, hacer de la Corona el árbitro supremo y el instrumento de cambio político:

El cuerpo electoral en España no existe; como no existe el cuerpo electoral, todo movimiento debe partir de la Corona; en España, pues, no hay más que un Poder, el de la Corona: y la Corona, para cambiar de ministerios y para cambiar de mayoría por medio de los ministerios no debe tener más que estas reglas; el que se reúnan unos cuantos políticos, pocos o muchos, que le digan que sus adversarios no merecen el poder y que ellos lo merecen largamente; esta es la tesis so.

Claro que estas palabras de Cánovas perseguían una crítica, pero al hacerlo, inevitablemente también, denunciaban una realidad. Así pues, la Corona se convertía en el «único juez para dirimir los conflictos políticos»<sup>51</sup>. El uso de la prerrogativa real sin obedecer a las mayorías parlamentarias que, en las monarquías constitucionales de otras latitudes, era un expediente posible pero sólo utilizado en situaciones extremas, se convertía en España en el procedimiento usual, en el recurso necesario y en el único mecanismo de cambio, puesto que nada se esperaba del fallo de una opinión indiferente o sometida.

«Resulta extremadamente importante -escribía un diplomático inglés- tener en cuenta el hecho y, con él, la peculiaridad constitucional que entraña que, en este país, la llamada última, la suprema decisión en relación al destino político de la nación no se encuentra en el voto popular, sino en otro lugar que la Constitución no registra. De jure, y de acuerdo a la letra constitucional, el electorado es, en efecto, el factor determinante, pues, aunque el rey puede llamar a gobernar a quien le plazca, la persona encargada no puede hacerlo sin contar con la mayoría parlamentaria. Pero ocurre que esta mayoría no es el resultado del voto popular, sino de los acuerdos y manipulaciones dirigidas desde el Ministerio de la Gobernación. [Por ello], el objetivo de todo partido

<sup>49</sup> Archivo Histórico Nacional (Madrid) (en adelante, AHN), Diversos, Títulos y Familias CI05: Costa, 6 de marzo de 1903.

so DSC, 14-15 de mayo de 1880: discurso de Cánovas.

<sup>51</sup> La *Época*, 25 de octubre de 1888.

consiste en lograr el control de este Ministerio; y, dado que la Corona puede, constitucionalmente y en el momento en que lo desee, poner dicho Departamento en manos de quien quiera, al punto se hace evidente el papel crucial que a la prerrogativa real le está asignado»<sup>52</sup>.

De este modo, el Ministro de Gobernación «[podía] "fabricar" las elecciones como mejor le pareciera». «Preparaba» el distrito, de tal suerte que el gobernador procedía a «llamamientos de alcaldes y secretarios», los cuales, «apretados» por aquél, se convertían «en muñecos» al servicio del gobierno para organizar el encasillado local<sup>53</sup>. No merece la pena seguir. Propiamente hablando, pues, «en España no ha[bía] poder legislativo» —o lo que había en una medida muy reducida, si nos remitimos al ejemplo comparativo de algunos (aunque no de otros) países citados—<sup>54</sup>. El contraste con la descripción que del caso italiano hacía Pietro La Cava se me antoja elocuente.

A juzgar por la literatura especializada —y dejando a un lado lo desagradable de la comparación— parece razonable destacar que el grado de corrupción en ciertos procesos de socialización política —y en función de la naturaleza de los mismos— resultan comparativamente mayores en algunos lugares y momentos (Inglaterra, Bélgica e Italia). Mientras que en otros casos (España o Francia, por ejemplo) lo que destaca es el fraude administrativo, bien en su versión napoleónica, activa y coactiva, ya pasivo y pactado, a modo de los restauradores borbónicos. Continuando por el sendero de este razonamiento, ¿resultaría en exceso arriesgado aventurar la hipótesis de que los procesos de socialización política que libran sus batallas en el legislativo (cfr. condiciones legales de los comicios, como, por ejemplo, la geografía electoral o la extensión del sufragio) generan más corrupción, pero también integran mejor intereses sociales y desarrollan más rápidamente mecanismos y técnicas organizativas de democratización?<sup>55</sup> Y que, por contra, ¿será, por ventura, cierto que aquellos otros sistemas que plantean la batalla —o la negociación— por el poder en el campo del ejecutivo (y centran

<sup>52</sup> FÜ 72/1618: Morier a Granville, 30 de octubre de 1882.

<sup>53</sup> FÜ 72/1405: Layard a Derby, 7 de enero de 1875. *El Cronista*, 20 de agosto de 1881; *La Libertad*, Valladolid, 7 de mayo de 1881, y *La Época*, 11 de marzo de 1893.

<sup>54</sup> La cita procede del significativo encabezamiento con que Costa tituló una carpeta con notas y recortes sobre el tema y que se conserva entre sus papeles: cfr. *AHN*, Diversos, Títulos y Familias C102.

<sup>55</sup> En este sentido, vid. ARRANZ, «Debate Parlamentario, 1909-1913», *apud IUOG*, *op. cit.*, pp. 82-83.

sus manejos en la práctica -**que** no en la **letra**- del sufragio) retrasan, relativamente hablando, la formulación y articulación de intereses, el desarrollo de mecanismos y organizaciones democráticas, la movilización del voto y, en suma, la democratización política? <sup>56</sup>

Sea como quiera, quizá fuera menester que nos apresuráramos a realizar algunas advertencias e introducir ciertas precisiones. Para empezar, sería bueno recordar que, cuando aquí hablamos de corrupción y fraude, lo hacemos sólo en un contexto político. Y dentro de éste, entendemos que la comisión sistemática o reiterada de corrupción o fraude, en el sistema político, está siempre en estrecha correlación con una defectuosa relación entre poderes que disloca la separación, independencia y neutralidad de los mismos. No obstante, esta formulación general debe matizarse, para hacer inteligible el razonamiento antecedente y subsecuente. Por eso, cuando aquí se habla de fraude y corrupción políticas, nos referimos, exclusivamente, a aquellas operaciones que aparecen en estrecha relación con el proceso electoral, como mecanismo de acceso al poder, bien sea para allegar votos e influencias (generando corrupción) o para controlar la elección (recurriendo al fraude). De este modo, si entendemos por corrupción política la operación de convertir en divisibles aquellos beneficios que la ley sanciona como indivisibles (esto es, la apropiación o manipulación particular de bienes, servicios o competencias públicas: un problema de manipulación --*détournement de pouvoir*-- y de abuso de poder, a la postre) <sup>57</sup>, observaremos que la corrupción, *animo sufragandi*, significa un cierto grado de enfeudamiento de la administración; o, en términos más afines a nuestro caso, el precio con que el gobierno de turno, en su competencia de administrador, sufragaba la conquista y mantenimiento del poder, en su papel de partido político <sup>58</sup>. Convengamos,

---

<sup>56</sup> Una excelente cita de la época distinguiendo -y valorando políticamente de manera harto diferente- ambos modos de adulterar el sufragio (cfr.: el de partidos y partidarios, de un lado, y el del gobierno, de otro), en I. GÓMEZ (*Discurso en la Cámara de Diputados Argentina*, 2 de febrero de 1912) *apud* BOTANA, *Orden Conservador*, *op. cit.*, p. 176.

<sup>57</sup> La distinción entre *abuso* (decisiones adoptadas contra la norma, al ejercerse por una entidad administrativa fuera del ámbito de su competencia) y manipulación (*détournement*) del poder (decisiones que, aun cuando aplicadas dentro de un correcto marco constitucional, exceden a los límites y objetivos perseguidos por la norma) procede del *Conseil d'État* francés, *vid.* G. VEDEL, *Droit Administratif*, París, 1968.

<sup>58</sup> En este sentido, *vid.* J. ROMERO MAURA, «El caciquismo: tentativa de conceptualización», *apud* *Revista de Occidente*, núm. 127, octubre 1973, pp. 15-44; *ídem*,

pues, que, en este sentido **-yen** lo que atañe a la relación entre poderes-, la corrupción política, como moneda de cambio electoral, implicaba, de hecho, una cierta invasión por parte del legislativo de ámbitos que son propios del ejecutivo, en su *ról* de dirigir, con imparcialidad, la administración del Estado. Y, a la inversa, deberíamos interpretar el fraude electoral administrativo como el acto de invasión y control, por parte del ejecutivo, del poder legislativo **-contando**, en ambos casos, al menos, con la suficiente inhibición «*parcial y preuaricatoria*» del poder judicial, «*sometido f...]* *necesariamente a los estímulos de toda clase de influencias*», garantía aquélla de un nivel confortable «*de impunidad*». De ahí que antes de cada elección se hiciera «*bailar una contradanza general a los jueces municipales y de Primera Instancia, para que fueran plantados los amigos*» <sup>59</sup>.

Con todo, debemos tener presente que cuando aquí contrastamos fraude con corrupción **-o viceversa-** se está intentando evaluar su peso relativo, en los diversos procesos representativos. Debe quedar, pues, claro que nos referimos a cantidades no excluyentes sino suficientemente descompensadas, según sistemas y procesos, como para resultar significativas, en cuanto a la comprensión de éstos. Es evidente que fraude y corrupción no fueron **-ni son-** incompatibles. Incluso en los sistemas y procesos electorales **-como** el francés y el español, pongamos por **caso-** en que la injerencia del ejecutivo tenía un papel

---

«El caciquismo», *apud*, *Historia General de España y América. Revolución y Restauración* (1868-1931), Madrid, 1981, pp. 71-88.

<sup>59</sup> AA: Alba a Cascajares, 19 de diciembre de 1898; Alejandro Ulloa: *DSC*, lego 1876-77, núm. 30, apéndice 3.º, p. 1 Y núm. 31, pp. 565 Y ss., *Y El Cronista*, 17 de agosto de 1881. Para la extrema importancia del control **-y** neutralización, que no neutralidad, de la *justicia-* en el funcionamiento de todo el sistema y, concretamente, en el proceso electoral, *vid.* FO 72/1405: Layard a Derby, 23 de febrero de 1875; FO 72/1408: Layard a Derby, 8 de marzo de 1875; FO 72/1412: Layard a Derby, 4 de octubre de 1875; *[The] National Archives of the United States* (en adelante, *NA*) 31/65-73: Cushing a Fish, 5 de enero de 1875. Las vías de control político de la judicatura, básica pero contundente, consistían en traslados y jubilaciones forzosas, junto al abusivo nombramiento de interinos adictos (en lugar de sacar a oposición las plazas). Incluso la obligación de cubrir vacantes con funcionarios de oposición (un gran «progreso»), que establecía el RD de 22 de diciembre de 1902, tardó en ser de aplicación efectiva -1918-1920- (hasta las campañas de Dato y las instrucciones de Maura) porque las autoridades gubernativas estimaban los recursos en alza de los interinos adictos, con preferencia a los funcionarios neutrales que pretendían hacer valer sus derechos tomando posesión de la plaza ganada. (Agradezco la referencia y precisión al profesor J. Sánchez Lambás, Universidad de Valladolid.)

determinante, y el fraude era predominante, las redes de influencia clientelar, y la corrupción que de ellas se derivaban, también estaban presentes. Sin embargo, es preciso certificar, en primer lugar, que su peso electoral, aunque en aumento con el tiempo, era relativamente menor y, en todo caso, no resultaba decisivo. Y, en segundo lugar, debemos reparar que la presencia de redes clientelares y patronazgo, en donde primaba la injerencia del ejecutivo – y al revés que en los casos opuestos – no pueden explicarse en razón a su importancia electoral. Es evidente que votos e influencias mal podían ser moneda de intercambio electoral donde no se necesitaban porque las elecciones se «rellenaban», mucho más que hacían y peleaban (o donde la inelástica oferta de corrupción era, por propia naturaleza, incapaz de equilibrar la demanda de un sufragio universalizado). La pregunta de por qué entonces toleraba la administración de turno un cierto grado de enfeudamiento a favor de las máquinas locales es, sin duda, tan legítima como compleja y variada, en función de tiempos y latitudes políticas. Por lo que hace a la España de la Restauración, tengo para mí que el costo de corrupción existente no era tanto el corretaje con que el gobierno de turno compraba apoyo electoral, como la rapiña administrativa que los gobiernos toleraban para «mantener la cohesión» parlamentaria del propio partido<sup>60</sup>, evitando disidencias que provocaran la pérdida del poder o, peor aún, empujaran a las facciones huérfanas del favor administrativo en brazos de viejas tácticas golpistas. «Los profundos cambios de personal -afirmaba un embajador americano- que se produ[cían] cada vez que sub[ía] al poder un nuevo gobierno en España, p[odían] considerarse como uno de los motivos del efímero carácter de las sucesivas administraciones de este país y además citarse entre una de las causas que ha[bían] producido revoluciones en España.» En este sentido, no debemos nunca olvidar que el «turno pacífico» español tenía como objetivo primordial desterrar «el problema de los sucesivos pronunciamientos» y la violencia política, mediante la estrategia de dar satisfacción alternativa a los profesionales de la política y a sus clientelas<sup>61</sup>. «Sábenlo de sobra cuantos militan en ést[as]», y de esa necesidad abusan», «amenazando al gobierno con su indisciplina»:

---

<sup>60</sup> *El Imparcial*, 24 de mayo de 1901.

<sup>61</sup> NA, 31/65-73: Cushing a Fish, 5 de enero de 1875; DSC, 17 de enero de 1884 (Sagasta). La regla de oro del sistema era la «cohesión de las mayorías», porque «la guerra de facciones [...] derivaba en pronunciamientos», FO 72/1646: Morier a

«-jO me das cuanto te exija, o te hago una disidencia!»<sup>62</sup>. Esta capacidad de las facciones, muy por encima de su fuerza parlamentaria -y, no se diga, electoral-, provocaba crisis frecuentes *pero* hacía posible el funcionamiento de la rueda del «turno», fuera de la aritmética parlamentaria. E, inevitablemente, ello implicaba, además, un determinado grado de canibalismo administrativo, si no para hacer unas mayorías que sobradamente se fabricaban desde Gobernación, al menos, para cimentar cohesiones y disuadir conspiraciones. Naturalmente, un funcionamiento tal tuvo su traducción económica —o «*pillaje interno*»- en frase de Carlos Marx: el excesivo gasto público desviado a empleos burocráticos<sup>63</sup>, en relación a la inversión, que se financiaba mediante una suerte de «*doble imposición*», la fiscal u ordinaria y la extraordinaria o crónicamente deficitaria gestión del Presupuesto<sup>64</sup>.

---

Cranville, 12 de diciembre de 1883. Vid. también DSC: Sagasta, 17 de enero 1884; y mi trabajo *Los amigos políticos*, *op. cit.*, pp. 441-442.

<sup>62</sup> Vid. *El Imparcial*, 24 de mayo de 1901; y BRAH 11/8889, «Parlamento de 1905».

<sup>63</sup> Todavía en 1919, el 40 por 100 (80 por 100, si se pondera la deuda) del gasto público español se destinaba a burocracia, *apud*. P. Trnnr, «La Hacienda a fines del siglo XIX», Seminario FOC, 5 de noviembre de 1985. Vid. también *infra* pp. 27-30 y 36-37.

<sup>64</sup> Vid. mi trabajo «Electoral Laws in Spain», *apud* NOIRET, *Political Strategies*, *op. cit.*, p. 194.